

Message
accompagnant
le projet de révision
de la loi sur l'emploi et les mesures en faveur des
chômeurs du 23 novembre 1995 (LEMC)

Septembre 2012

Table des matières

- 1. Introduction**
- 2. Objectifs de la révision de la LEMC**
- 3. Résultats de la procédure de consultation**
- 4. Organisation des autorités du marché du travail**
 - 4.1 Généralités**
 - 4.2 Evolution des activités dévolues aux communes**
- 5. Exécution du droit fédéral**
 - 5.1 Placement privé et location de services**
 - 5.2 Service public de l'emploi**
 - 5.3 Licenciements collectifs et licenciement d'un nombre important de travailleurs**
 - 5.4 Main-d'œuvre étrangère**
- 6. Mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle et contrats d'activité professionnelle**
 - 6.1 Généralités**
 - 6.2 Mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle actuellement en vigueur**
 - 6.3 Conséquences induites par la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011**
 - 6.3.1 Généralités**
 - 6.3.2 Contrat d'insertion professionnelle (CIP)**
 - 6.4 Principales modifications apportées par le projet de loi**
- 7. Collaboration interinstitutionnelle (CII)**
- 8. Mesures préventives**
- 9. Fonds cantonal pour l'emploi**
 - 9.1 Généralités**
 - 9.2 Gestion du Fonds cantonal pour l'emploi**
- 10. Commentaires d'articles**
- 11. Incidences financières du projet de loi**
 - 11.1 Coût total de la lutte contre le chômage**
 - 11.2 Coût des mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle**
- 12. Conclusion**

Message

accompagnant le projet de révision de la loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs du 23 novembre 1995 (LEMC)

Le Conseil d'Etat du canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de révision de la loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs du 23 novembre 1995 (LEMC).

1. Introduction

La loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs (LEMC) du 23 novembre 1995 est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1996. Elle a notamment fait suite aux importantes réformes induites par la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité en 1995. Il s'agissait alors de concrétiser dans la loi cantonale le changement radical de philosophie de l'assurance-chômage, qui était auparavant destinée principalement à couvrir un risque financier lié à une perte d'emploi et qui, désormais, exigeait une contre-prestation du demandeur d'emploi. Il a ainsi fallu mettre en place un service public de conseil et d'encadrement capable de déceler rapidement les besoins de chaque chômeur et de lui proposer la mesure de réinsertion adaptée à sa situation. Les Offices régionaux de placement (ORP) ont été créés à cet effet. L'objectif était également de développer les mesures du marché du travail prévues par la législation fédérale.

La LEMC régit un domaine – le marché du travail en général et l'assurance-chômage en particulier – qui est en constante mutation.

Hormis une seule disposition, la LEMC n'a subi aucune révision, à l'exception des modifications introduites dans le cadre du 2^{ème} paquet du projet RPT II «*Désenchevêtrement des tâches et réformes de la péréquation financière entre le canton et les communes*». Depuis le 1^{er} janvier 2012, les ORP sont donc intégrés dans l'administration cantonale par leur rattachement au Service de l'industrie, du commerce et du travail (SICT), avec le

maintien du site des ORP. Par ailleurs, depuis le 1^{er} avril 2012, l'inscription au chômage se fait dans les ORP avec la possibilité pour les communes de demander le maintien du passage auprès d'elles pour l'inscription. Le Conseil d'Etat a en outre profité de ces travaux liés au projet RPT II pour abroger dès le 1^{er} janvier 2012 certaines dispositions de procédure qui ne sont plus d'actualité.

Plusieurs modifications de la législation fédérale, des évolutions dans la pratique quotidienne, ainsi que des adaptations structurelles rendent le remaniement de la LEMC nécessaire. Ceci permet de disposer à nouveau d'une loi cantonale moderne, qui reflète la réalité actuelle, tant pour l'exécution de la législation fédérale que comme loi cantonale complémentaire dans le domaine des mesures du marché du travail. Les modifications ne sont pas fondamentales sur le plan du contenu (modifications matérielles). Elles sont toutefois conséquentes en ce qui concerne la structure de la loi, les précisions et la terminologie.

2. Objectifs de la révision de la LEMC

Le projet de nouvelle LEMC poursuit les principaux objectifs suivants:

- a) simplifier, clarifier respectivement mieux structurer la loi actuelle;
- b) adapter la législation cantonale sur l'emploi aux différentes législations fédérales y relatives actuellement en vigueur et à la pratique;
- c) intégrer les modifications intervenues dans la législation fédérale;
- d) ancrer expressément dans la loi les objectifs de collaboration interinstitutionnelle poursuivis depuis plusieurs années en matière de réinsertion;
- e) actualiser la palette de mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle.

Hormis les dispositions sur les mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle, ce projet de loi constitue purement une loi d'exécution. En application de l'article 40 de la loi du 28 mars 1996 sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs, elle contient uniquement des normes absolument nécessaires à la mise en œuvre du droit fédéral. Si l'on excepte les mesures cantonales et le chapitre sur les contrats d'activité professionnelle, il n'est pas nécessaire d'édicter du droit cantonal complémentaire.

3. Résultat de la procédure de consultation

Une grande partie des consultés ont indiqué n'avoir pas de remarques particulières à formuler.

De manière générale, les milieux consultés sont favorables à l'avant-projet de loi présenté. Ils saluent en particulier la nouvelle structure de la loi et l'élargissement de l'offre en matière de mesures du marché du travail, notamment pour les jeunes ou les assurés plus âgés. Pour des raisons de lisibilité et de clarté, les principaux résultats de la consultation sont présentés ci-dessous par thèmes correspondant aux chapitres de l'avant-projet de loi. Les observations ont principalement porté sur les chapitres relatifs aux mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle et au contrat d'activité professionnelle.

a) Chapitre relatif au placement privé et à la location de services

Pour le **Département des finances, des institutions et de la santé (DFIS)**, l'article 6 de l'avant-projet de loi relatif aux sûretés n'apparaît pas compatible avec la législation fédérale.

b) Chapitre relatif aux mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle

De manière générale, le **PDC du Valais romand** allègue que tout doit être mis en œuvre afin de diminuer de manière drastique le chômage des jeunes. **Caritas Valais** salue le fait que les mesures cantonales de réinsertion professionnelle aient été étoffées et l'intégration de nouvelles prestations qui touchent la formation, les programmes de qualification et les stages pratiques en entreprises. Pour le **Service du développement économique**, l'avant-projet de loi complète de manière pertinente et indispensable les modifications intervenues dans ce domaine sur le plan fédéral. Il approuve par ailleurs l'élargissement du cercle des bénéficiaires ainsi que de l'offre en matière de mesures du marché du travail, particulièrement pour la jeunesse ou des assurés plus âgés.

- *Conditions générales d'octroi et typologie*

Le **Service de l'action sociale** salue l'élargissement du champ des candidats potentiels aux mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle et la classification en trois groupes (formation/qualification/soutien à la prise d'emploi).

- *Programmes de qualification (PQF)*

Pour le **Service de l'action sociale**, les programmes de qualification constituent des mesures du marché du travail ne générant pas de droit aux prestations de l'assurance-chômage. Le statut ambigu des anciens contrats d'insertion professionnelle (CIP) est ainsi selon lui clarifié. Ledit Service relève par ailleurs que la limite de la durée maximale à 6 mois paraît cohérente et que la limitation du champ d'application aux collectivités publiques et institutions sans but lucratif est justifié en raison du financement intégral de la mesure par les pouvoirs publics.

La **Gestion des emplois temporaires au sein de l'administration cantonale (GETAC)** demande que la mesure lui soit également ouverte en sa qualité d'organisateur de mesures du marché du travail. La durée maximale prévue de 6 mois non renouvelable dans un délai de 2 ans lui paraît comme très restrictive.

- *Allocations cantonales d'initiation au travail (AITc)*

L'**Association valaisanne des entreprises de placement privé (AVAAP)** propose d'introduire la possibilité d'autoriser les entreprises de location de services à conclure des AITc avec des demandeurs d'emploi placés par leurs soins dans plusieurs missions auprès d'entreprises différentes. Elle requiert par ailleurs que les AITc puissent être versées pendant une durée maximale de 12 mois sur une période de 14 mois et, dans des cas exceptionnels, notamment pour les demandeurs d'emploi âgés de plus de 55 ans, pour une période maximale de 18 mois sur une période de 2 ans.

c) Chapitre relatif au contrat d'activité professionnelle (CAP)

Le **Service de l'action sociale** salue l'important travail d'adaptation de la LEMC qui va selon lui dans la bonne direction. Il trouve discutable la limitation de l'autorisation d'engager les personnes en CAP dans les collectivités publiques ou institutions sans but lucratif. Il soulève à ce propos les problèmes de distorsion de la concurrence qu'elle pourrait poser dans le marché privé. Même si, sur le principe, il soutient la création de cette nouvelle mesure, il s'agit selon lui d'examiner diverses questions en lien notamment avec les Services

de l'Etat du Valais. Le Service de l'action sociale demande par ailleurs de vérifier auprès du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) que, dans le cadre de l'application de l'article 23 al.3bis LACI, le CAP soit pris en compte comme période de cotisation permettant l'ouverture d'un droit aux indemnités de chômage. Afin de pouvoir explorer de nouveaux champs non explicitement prévus dans la loi, il propose finalement l'introduction d'une disposition supplémentaire au terme de laquelle le Conseil d'Etat peut décider du lancement de projets pilotes ou de l'adoption de nouvelles mesures répondant aux besoins découlant de l'évolution du marché du travail valaisan.

Après avoir sollicité diverses précisions, **le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)** est d'avis que le CAP peut être pris en compte comme période de cotisation permettant l'ouverture d'un droit aux indemnités de chômage.

GETAC se pose la question des possibilités qui lui seraient offertes pour actionner de telles mesures au sein des services de l'administration cantonale.

Le PDC du Valais romand se demande si, en limitant la mesure aux plus de 25 ans, on ne pénalise pas par là même les jeunes.

L'Association régionale de Sion attire l'attention sur la problématique d'une éventuelle concurrence que pourrait représenter l'organisateur vis-à-vis des entreprises.

d) Chapitre relatif à la Collaboration interinstitutionnelle (CII)

L'Office cantonal AI et le Service de l'action sociale approuvent l'ancrage législatif de la CII dans la LEMC.

e) Chapitre relatif au Fonds cantonal pour l'emploi

La Caisse cantonale de chômage relève que la gestion actuelle du Fonds par la Caisse cantonale de chômage est efficace et rationnelle. Elle demande dès lors le maintien dans la loi de sa compétence pour ladite gestion.

Pour **le Service juridique des finances et du personnel**, il est plus logique et rationnel que la gestion du Fonds soit assumée par un service de l'Etat, et plus particulièrement par le Service de l'industrie, du commerce et du travail (SICT), en tant qu'organe spécialisé dans le domaine concerné. **Le Département de l'éducation, de la culture et du sport** partage ce point de vue.

f) Chapitres relatifs aux dispositions complémentaires, pénales, finales et à l'exécution

Le Service juridique des finances et du personnel s'étonne de la disparition de la disposition de l'actuelle LEMC relative aux autorités de recours.

4. Organisation des autorités du marché du travail

4.1. Généralités

Du point de vue de la structure organisationnelle, peu de modifications sont à signaler depuis l'introduction de la LEMC au 1er mai 1996. Le Service de l'industrie, du commerce et du travail (SICT) est la véritable autorité d'exécution de cette loi, à l'exception de tâches spécifiques, attribuées expressément à d'autres autorités compétentes, comme la caisse cantonale de chômage. Le SICT est ainsi l'autorité cantonale du marché du travail, raison pour laquelle elle représente le canton sur le plan fédéral au sein de l'Association suisse des offices du travail.

Le seul changement organisationnel est intervenu dans le cadre de la RPT II (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012). Purement formel, il n'a induit aucune conséquence matérielle. De fait, afin de clarifier les responsabilités et de faire coïncider compétence décisionnelle et responsabilité de la réalisation et du financement de la tâche, les ORP ont été formellement intégrés dans le SICT de l'administration cantonale. La direction et la responsabilité stratégique, opérationnelle et financière des ORP incombait déjà depuis toujours au SICT du canton.

On peut affirmer que cette structure organisationnelle a fait ses preuves, comme l'attestent également les indicateurs mesurés chaque année par le SECO dans le cadre de l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI). Les résultats obtenus par le Canton du Valais à l'aide de ces indicateurs se situent toujours parmi les meilleurs de Suisse.

4.2. Evolution des activités dévolues aux communes

Il faut toutefois mentionner les modifications induites par les différentes révisions au niveau des tâches des communes. Les activités dévolues à celles-ci en matière d'assurance-chômage ont considérablement évolué, notamment depuis l'entrée en vigueur de la 2^{ème} révision de la LACI et l'instauration obligatoire des ORP (1^{er} mai 1996). Le projet de loi doit tenir compte de ces changements.

De fait, les ORP assument désormais les tâches accomplies jusqu'alors par les offices communaux du travail, soit le placement, le conseil fourni aux demandeurs d'emploi et le contrôle des bénéficiaires de prestations liées à l'assurance-chômage. Ainsi, si les offices communaux du travail ont joué un rôle fondamental dans le passé, tel n'est plus le cas aujourd'hui dans la mesure où la législation fédérale leur enlève pratiquement toutes compétences pour les confier aux ORP. Jusqu'à la fin 1997, le timbrage, qui constituait le moyen de contrôle du chômage, était effectué auprès des offices communaux du travail. Dès le début de l'année 1998, ce système a été remplacé par les formulaires «Indication de la personne assurée (IPA)» que les assurés doivent transmettre, une fois remplis, à leur caisse de chômage. Les offices communaux du travail n'ont dès lors plus eu de rôle à jouer en matière de contrôle du chômage. Au reste, la révision de la LACI entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003 a supprimé le passage obligatoire auprès de l'office communal du domicile pour l'inscription au chômage. Depuis lors, l'article 17 alinéa 2 LACI prévoit que, en vue de son placement, l'assuré est tenu de se présenter à sa commune de domicile ou à l'autorité compétente aussitôt que possible, mais au plus tard le premier jour pour lequel il prétend à l'indemnité de chômage. Ainsi, s'ils le souhaitent, les cantons peuvent désigner une autre autorité que la commune compétente pour recevoir les demandeurs d'emploi. Egalement dans le cadre de la RPT II, le passage obligatoire pour l'inscription au chômage auprès des communes a été supprimé, conformément à la possibilité offerte par l'article 17 alinéa 2 susmentionné. Dorénavant, l'inscription se fait dans les ORP avec la possibilité pour les communes de demander librement le maintien du passage auprès d'elles pour l'inscription. Ainsi, conformément à l'article 9 du projet de loi, les ORP sont compétents pour procéder à l'inscription des demandeurs d'emploi, dans la mesure où cette compétence n'a pas été déléguée.

Au vu de ce qui précède, l'obligation pour les communes de disposer d'un office communal du travail peut être supprimée. Le présent projet de loi intègre ces changements déjà arrêtés par le Grand Conseil.

5. Exécution du droit fédéral

5.1. Placement privé et location de services

Il s'agit de l'exécution de la législation fédérale sur le service de l'emploi et la location de service (LSE), qui règle le placement privé et la location de services.

En tant qu'acte d'exécution, le présent projet de loi se limite donc à la réglementation nécessaire du mandat de surveillance incombant au canton du Valais, de la procédure d'autorisation, des sûretés à fournir et des émoluments qui sont dus.

Le dispositif prévu dans la LEMC doit, dans le cadre de la surveillance exercée par l'office cantonal du travail en vertu de l'article 32 LSE, imposer une collaboration sans réserve des entreprises pratiquant la location de services avec le SICT.

Par rapport à la loi cantonale actuelle, le projet vise à instaurer le contrôle (réexamen de l'autorisation) des entreprises. Il s'agit en fait de légaliser une pratique qui a largement cours actuellement. Les contrôles effectués auprès des entreprises le sont depuis plusieurs années. Ils contribuent à une surveillance efficace de l'activité. Il s'agit toutefois de définir le but de ces contrôles.

5.2. Service public de l'emploi

Le service public de l'emploi concerne l'exécution des législations fédérales sur le service de l'emploi et la location de service (LSE) et sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI).

Il s'agit de délimiter et préciser les compétences et tâches des différents organes d'exécution, c'est-à-dire du SICT (y compris ORP, Logistique des mesures du marché du travail [LMMT] et Observatoire valaisan de l'emploi [OVE]), des commissions tripartites et de la caisse cantonale de chômage. Il s'agit également de concrétiser la collaboration avec des tiers.

Les compétences correspondent aux dispositions en vigueur actuellement. Elles sont dorénavant présentées de manière à ce que les responsabilités de chacune des unités organisationnelles apparaissent clairement.

a) **Le SICT** est responsable d'exécuter et de mener à bien de manière ciblée les tâches dans le domaine du service public de l'emploi. Sa mission principale consiste à réinsérer les demandeurs d'emploi dans le marché du travail de manière rapide et durable, respectivement à fournir aux employeurs la main-d'œuvre appropriée. Le Service dispose à cet effet de différents organes.

Il faut mentionner d'abord **les ORP** qui accompagnent les clients. Ils disposent de conseillers spécialisés qui offrent un suivi global des demandeurs d'emploi, qui les suivent et les soutiennent lors de leurs recherches d'emploi. Ils établissent un bilan de situation avec chacun d'entre eux, déterminent les mesures à mettre en œuvre, examinent la manière d'améliorer leurs chances sur le marché du travail et fonctionnent comme personnes de contact avec des employeurs potentiels. La collaboration avec les employeurs, qui sont la clef du succès, doit justement être entretenue. Aucun placement ne serait en effet possible sans les places de travail qu'ils offrent.

Le SICT dispose également de l'instrument des **mesures du marché du travail (MMT)** pour prévenir le chômage imminent et combattre le chômage existant. Il s'agit de prestations servant à soutenir l'objectif de la réinsertion rapide et durable des personnes assurées dans le marché du travail. Leur but est d'améliorer l'aptitude au placement et les qualifications professionnelles en fonction des besoins du marché du travail, de diminuer le danger de chômage de longue durée et d'arrivée en fin de droit et d'offrir la possibilité d'accumuler des expériences professionnelles. La section de la Logistique des mesures du marché du travail (LMMT) du SICT est responsable de la mise à disposition des mesures nécessaires. Il lui incombe également de négocier avec les organisateurs de ces mesures les accords de prestations correspondants, en fonction du budget à disposition et des besoins.

Le SICT dispose enfin de **l'Observatoire valaisan de l'emploi (OVE)**, qui scrute continuellement la situation et l'évolution du marché du travail, fournit les informations y relatives et permet ainsi au Service de prendre, de manière anticipée, les décisions appropriées dans le cadre du service public de l'emploi.

b) **Les commissions tripartites** soutiennent également le SICT. Selon la LACI, les cantons ont eu l'obligation de désigner des commissions tripartites chargées de conseiller les ORP. L'article 113 alinéa 2 lettre d LACI a imposé aux cantons d'instituer des commissions tripartites selon l'article 85c LACI. Cet article désigne la commission tripartite en qualité d'organe d'exécution et précise ses tâches: conseiller les ORP dans leurs activités, donner l'approbation requise par l'article 16 alinéa 2 lettre i LACI et inciter les organisations des partenaires sociaux à favoriser la mise en place d'offres suffisantes de mesures relatives au marché du travail. La LEMC, dans sa version en vigueur jusqu'ici, prévoit à son article 7 le principe même des commissions tripartites mais précise à son alinéa 2 qu'une commission tripartite peut appuyer plusieurs ORP. Les détails ont été réglés dans un règlement, entré en vigueur en même temps que la LEMC, le 1er mai 1996.

Par ailleurs, l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (actuellement: Secrétariat d'Etat à l'économie [SECO]) a, dans une circulaire émise le 16 juin 1998, invité les cantons à instituer une commission tripartite des mesures du marché du travail. Le principe même de l'institution de cette commission, de même que ses tâches et compétences, ont été arrêtés dans cette circulaire. Il y est dès lors précisé que cette commission a un rôle consultatif et que ses tâches consistent notamment à donner son préavis dans le cadre des mesures du marché du travail et à examiner le risque de non concurrence que représente l'emploi temporaire à titre collectif et individuel.

Le présent projet de loi institue une Commission tripartite des ORP et une Commission tripartite des mesures du marché du travail (Commission tripartite MMT). Pour des raisons d'exécution et d'orientation uniformes des diverses activités, il est judicieux que la loi institue une commission tripartite pour chacun des domaines (ORP et MMT). Le Conseil d'Etat doit toutefois avoir la possibilité de nommer au besoin des sous-commissions.

c) **La Caisse cantonale de chômage** doit également être explicitement mentionnée, quand bien même elle n'est pas directement liée au service public de l'emploi. Selon la LACI, chaque canton doit disposer d'une caisse publique de chômage, qui est à la disposition de tous les assurés habitant dans le canton. Elle verse également les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et en cas d'intempéries à tous les travailleurs des entreprises sises en Valais, indépendamment de leur domicile. Elle paie en outre les indemnités en cas d'insolvabilité. Le canton est le fondateur de cette caisse, raison pour laquelle elle doit aussi être ancrée dans la législation cantonale. La disposition de la LEMC en vigueur actuellement, selon laquelle la caisse est un établissement autonome de droit public, est reprise telle quelle, sans qu'il soit nécessaire de la modifier.

d) **La collaboration avec les tiers**, à savoir les communes, les régions et les entreprises de placement privé, est également mise en avant. L'expérience a démontré qu'un travail efficace n'est possible qu'avec le concours des entreprises et institutions.

5.3. Licenciements collectifs et licenciement d'un nombre important de travailleurs

Aussi bien la LSE que le Code des obligations (CO) ne laissent guère de compétences aux cantons pour réglementer les licenciements collectifs. Tout au plus, l'ordonnance d'application de la LSE leur permet-elle d'abaisser à six (plutôt que de maintenir à dix) le nombre des licenciements déterminant l'obligation d'annoncer ces derniers à l'autorité compétente. Il est proposé de maintenir cette option qui a été choisie dans le cadre de la LEMC de 1995 et qui tient compte du tissu économique de notre canton comptant de nombreuses PME.

Le législateur a conféré à l'Office du travail (SICT) la tâche de rechercher des solutions pour faire face aux conséquences de tels licenciements projetés ou réalisés. Le SICT a donc pour mission, le cas échéant, de coordonner les négociations entre les partenaires sociaux et, dans ce cadre, de faire ses propres propositions et conseiller les partenaires. Ces négociations aboutissent la plupart du temps à la conclusion d'un plan social. Dans la mesure de ses possibilités, le SICT soutient ensuite les démarches individuelles (recherches d'emploi, reconversions professionnelles, etc.) et met également en œuvre, en fonction de la situation sur le marché du travail et du nombre de licenciements, des mesures collectives efficaces telles que des programmes d'occupation ou de reconversion.

5.4. Main-d'œuvre étrangère

L'actuelle LEMC ne contient aucune disposition relative à la main-d'œuvre étrangère. De fait, la compétence du SICT pour décider de l'octroi ou non d'un permis de travail à un étranger est jusqu'ici formalisée dans un arrêté du Conseil d'Etat du 21 avril 1982 concernant l'attribution de la main-d'œuvre étrangère. Le présent projet ancre dans la loi la pratique actuellement appliquée respectivement la compétence du SICT de statuer, sous l'angle du marché du travail, sur l'admission de personnes étrangères à exercer une activité lucrative, dans le cadre et les limites fixées par la législation fédérale. Par là même, il abroge l'arrêté précité devenu obsolète.

La politique en matière de permis pour la main-d'oeuvre étrangère a été profondément modifiée par les accords bilatéraux, en particulier l'Accord sur la libre circulation des personnes entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 (ALCP). S'agissant des travailleurs étrangers, elle connaît un **système binaire d'admission**. Les travailleurs provenant des pays de l'UE/AELE bénéficient des avantages découlant de l'ALCP. En revanche, seul un nombre limité de cadres, spécialistes ou autres travailleurs qualifiés d'autres pays (pays tiers) et qui n'est pas disponible sur le marché suisse et européen est admis dans une mesure restreinte. Le Conseil fédéral fixe les contingents annuels pour cette catégorie de travailleurs, charge pour le SICT d'en assumer la gestion.

Le projet précise en outre que le Conseil d'Etat fixe dans un règlement les émoluments dus par l'employeur pour le traitement des dossiers. De fait, le Règlement du 18 décembre 2002 fixant les taxes de police des étrangers et leur mode de répartition entre l'Etat et les communes, modifié le 6 décembre 2006, fixe les taxes pour les décisions relevant du SICT.

6. Mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle et contrats d'activité professionnelle

6.1 Généralités

Les mesures du marché du travail visent à prévenir le chômage imminent et à combattre le chômage existant. A ce titre, il s'agit d'instruments qui visent à soutenir l'intégration, respectivement la réintégration, **rapide et durable** d'une personne en recherche d'emploi. Elles doivent améliorer l'aptitude au placement, promouvoir les qualifications professionnelles des participants en fonction des besoins du marché du travail, diminuer le risque de chômage de longue durée et de fin de droit, ainsi que permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle (art. 59 LACI).

L'un des principaux objectifs poursuivis consiste à donner davantage de poids au principe de la réinsertion rapide et durable des intéressés en augmentant leurs compétences et leurs qualifications.

Les mesures du marché du travail (MMT) sont régulièrement adaptées à l'évolution du marché de l'emploi et aux besoins des demandeurs d'emploi. La législation en la matière a elle aussi connu des modifications importantes, notamment lors des révisions de la LACI de 2003 et 2011.

Les mesures complémentaires cantonales d'aide à l'emploi, mises en place dans le cadre de la révision de la LEMC de 1995, ont fait la preuve de leur efficacité. Le projet de révision de la LEMC tend en premier lieu à conserver les aspects positifs de la législation actuelle tout en l'adaptant aux dernières révisions de la LACI.

Le principe fondamental de la **priorité à la réinsertion** dont s'inspire notre programme d'aide aux demandeurs d'emploi est maintenu. Pour rappel, le programme de lutte contre le chômage mis en place par le canton s'inscrivait dans le sens d'un processus dynamique et avait pour objectif la priorité à la réinsertion sur le marché du travail des personnes en recherche d'emploi (cf. Message du 10 mai 1995 concernant le projet de loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs, p. 32ss). De fait, il s'agit d'éviter de couper définitivement les chômeurs en fin de droit du marché de l'emploi et de tout mettre en œuvre pour éviter le recours à l'aide sociale des demandeurs d'emploi ayant une perspective d'emploi. Le canton du Valais dispose dès lors d'un système d'aide à la réinsertion coordonné tant avec les mesures fédérales qu'avec celles de l'aide sociale.

Les mesures cantonales sont octroyées selon les mêmes critères que les mesures du marché du travail prévues par la LACI, sauf disposition contraire. Elles ont un caractère **subsidaire** par rapport aux prestations de l'assurance-chômage fédérale et à celles prévues par d'autres législations fédérales en la matière.

Le dispositif cantonal d'aide à la réinsertion professionnelle, qui s'intègre dans un système cantonal cohérent de prise en charge des personnes en réinsertion professionnelle ou sociale, doit pouvoir être actionné au moment où le dispositif fédéral est épuisé ou en complémentarité de celui-ci. Il est accessible à toute personne n'ayant pas ou plus de droit aux prestations fédérales de l'assurance-chômage mais dont l'employabilité sur le marché primaire de l'emploi est reconnue. Il s'agit notamment d'encourager la création ou le maintien d'emploi dans le premier ou le second marché pour des personnes en difficultés mais aptes au placement («le premier marché du travail» correspond au marché au travail «régulier», régulé par l'offre et la demande de travail. «Le second marché du travail» couvre les emplois subventionnés par les pouvoirs publics, pourvus en fonction d'objectifs de

politique de l'emploi et de politique sociale, en général limités dans le temps et non concurrentiels avec ceux du premier marché).

Les entreprises doivent être incitées à contribuer à la lutte contre le chômage et l'accès à des formations qualifiantes devrait permettre aux demandeurs d'emploi d'accroître leurs possibilités d'insertion. Il s'agit par ailleurs de favoriser les mesures qui se sont avérées les plus efficaces en terme de réinsertion, à savoir celles qui impliquent la plus forte proximité avec le marché de l'emploi. Un accent particulier a été porté aux mesures en entreprise.

Il n'existe pas de droit à des mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle. Le non-respect des dispositions les régissant entraîne l'interruption immédiate de la mesure.

Les mesures cantonales sont financées par le Fonds cantonal pour l'emploi. Il appartient dès lors au Service de les gérer selon les moyens mis à disposition par ledit Fonds.

Le Conseil d'Etat fixe les conditions, critères d'octroi et autres détails liés aux mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle.

6.2. Mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle actuellement en vigueur

Le Canton du Valais met actuellement à disposition les mesures complémentaires de réinsertion suivantes pour lutter contre le chômage:

- le contrat d'insertion professionnelle (CIP);
- les allocations cantonales d'initiation au travail (AITc);
- les contributions cantonales aux frais de déplacement et/ou de séjour hebdomadaire (PESEc);
- les mesures dites «supplémentaires»: cours agréés, prestations du Centre d'information et d'orientation (CIO) et d'autres partenaires mandatés.

En moyenne, lors des cinq dernières années, les coûts annuels des différentes mesures étaient les suivants:

• <i>CIP</i> :	5'517'177 Fr.
• <i>AITc</i> :	128'400 Fr.
• <i>PESEc</i> :	9'724 Fr.
• <i>Cours</i> :	21'310 Fr.
• <i>Autres mesures</i> (p. ex.: «Apprendre à entreprendre», <i>VSlink</i>) :	<u>246'966 Fr.</u>
• Total :	5'923'577 Fr.

Ces montants varient évidemment d'une année à l'autre, au gré de la situation conjoncturelle et en fonction de la demande et de l'utilisation effective des diverses mesures.

Mesure phare de notre dispositif cantonal d'aide à la réinsertion professionnelle, le contrat d'insertion professionnelle (CIP) a pour objectif de favoriser la réinsertion des participants par la mise à disposition d'une activité professionnelle proche de la réalité du monde du travail et intégrant un volet formation ou un suivi spécifique du participant. Ces activités se déroulent auprès d'organismes d'emplois temporaires reconnus par le SICT, soit en interne dans le cadre d'ateliers de travail, soit à l'externe auprès institutions d'accueil sans but lucratif. Reconnus comme véritables emplois jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle

LACI en avril 2011, ils ont permis à 40% de leurs bénéficiaires de retrouver une place de travail. Les personnes n'ayant pas retrouvé un emploi ont pu par ce biais reconstituer un nouveau droit au chômage et poursuivre, par la voie LACI, leurs parcours vers une réinsertion nécessitant plus de temps.

Ne générant plus de période de cotisation, le CIP actuel doit être repensé en tenant compte des aspects suivants:

- conserver une mesure de qualification de la personne par le biais du travail, la limiter dans la durée et fournir à son terme un bilan d'employabilité du participant (programme de qualification, chapitre 4 art. 25ss du projet)
- organiser la mise à disposition de véritables places de travail dans le premier marché du travail pour les personnes dont l'employabilité aura été reconnue (contrat d'activité professionnelle: chapitre 5 du projet) et respecter ainsi la volonté de la dernière révision de la LACI où seul un travail régulier sur le marché primaire permet d'acquiescer un droit à l'indemnité de chômage.

Les allocations cantonales d'initiation au travail, quoique trop peu utilisées, ont pour la grande majorité d'entre elles permis la réinsertion du participant. Une incitation toute particulière doit être faite dans le nouveau projet de loi afin d'encourager les mesures de soutien à la prise d'emploi.

6.3 Conséquences induites par la révision de la LACI entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011

6.3.1. Généralités

Avec l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011 des modifications de la LACI, la législation fédérale est devenue plus restrictive. Pour l'essentiel, elle modifie le nombre maximal d'indemnités et les périodes d'attente des administrés avant de pouvoir toucher des indemnités. Ainsi, selon l'article 27 alinéa 2 LACI, l'assuré n'aura droit qu'à 260 indemnités au plus (contre 400 précédemment) s'il justifie d'une période de cotisation de 12 mois. Pour pouvoir bénéficier de 400 indemnités, il doit dorénavant justifier d'une période de cotisation de 18 mois. Par ailleurs, selon l'article 27 alinéa 4 LACI, les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation ont droit à 90 indemnités journalières au plus, soit un peu plus de quatre mois, contre 260 auparavant. 120 jours d'attente doivent être observés pour les libérés en raison de formation scolaire, reconversion ou perfectionnement professionnel.

De plus, les indemnités complémentaires, appelées compensatoires, ne sont plus prises en compte pour le calcul du gain assuré dans un nouveau délai-cadre. Ceci réduit de manière substantielle le gain assuré servant de base de calcul à l'indemnité journalière en cas de nouvelles périodes de chômage, voire supprime tout droit.

Les principales restrictions de la nouvelle législation fédérale touchent ainsi avant tout la catégorie des jeunes à la recherche d'un premier emploi, des chômeurs de longue durée et des personnes assurées qui ont épuisé leur droit à l'indemnité de chômage.

Le présent projet entend compléter l'aide fournie aux demandeurs d'emploi touchés par cette révision. Il permet notamment au SICT d'élargir le cercle des bénéficiaires de même que l'offre en matière de mesures du marché du travail dans les domaines où un besoin particulier se ferait ressentir, notamment au profit des jeunes chômeurs, des assurés présentant un risque de chômage de longue durée, des assurés de plus de 55 ans ou des assurés n'ayant droit qu'à 90 indemnités journalières.

Le Conseil d'Etat a comme préoccupation constante de combattre le chômage, notamment de longue durée et des jeunes, d'éviter les fins de droit et de favoriser la création de nouveaux postes de travail. L'expérience pratique a démontré qu'une intervention marquée dans les premiers mois du chômage constitue un instrument particulièrement efficace pour accélérer la réinsertion.

De nouvelles prestations sont intégrées dans le projet afin de remplir ces objectifs. Il s'agit des mesures de formation, des programmes de qualification et des stages professionnels en entreprises. Il renforce également la participation du Fonds cantonal pour l'emploi à certaines mesures telles que l'allocation cantonale d'initiation au travail.

6.3.2. Contrat d'insertion professionnelle (CIP)

Comme mentionné précédemment, suite à l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011 des modifications de la LACI, un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est désormais pas assuré (art. 23 al. 3bis LACI). Le but de cette disposition vise à empêcher la création d'un droit à l'indemnité de chômage dirigé par les pouvoirs publics. L'assurance-chômage ne doit en effet prendre en charge que les assurés qui ont perdu un emploi sur le marché primaire du travail et considérés comme aptes au placement. Les activités financées par les pouvoirs publics, dont l'un des buts pourrait viser à remplir uniquement les conditions de la période de cotisation (art. 13 LACI) et ainsi à permettre l'ouverture d'un délai-cadre de cotisation, doivent être exclues du droit aux prestations de l'assurance-chômage fédérale. Pour le canton du Valais, ceci a une influence directe sur ses mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle. En effet, les CIP sont directement touchés, puisqu'ils ne génèrent plus de période de cotisations. Il a largement été tenu compte de ce changement, imposé par le législateur fédéral, dans le projet cantonal.

Ainsi, les CIP actuels disparaissent du nouveau projet de loi et sont remplacés par des programmes de qualification décrits aux articles 25ss du chapitre 4 consacré aux mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle et par la création d'un nouveau chapitre 5 régissant les contrats d'activité professionnelle, véritables places de travail dans le premier marché.

Les contrats d'activité professionnelle procurent une activité professionnelle ordinaire, rémunérée aux conditions du marché, à des personnes n'ayant pas/plus droit aux prestations de l'assurance-chômage mais dont l'aptitude au placement et au travail est reconnue. Ces emplois remplissent dès lors les conditions permettant de reconnaître leur caractère cotisant.

Les programmes de qualification ont été introduits afin de procurer à une personne difficilement «plaçable» une dernière chance d'accès à une activité professionnelle nécessitant un encadrement ou une formation spécifique. Ces programmes sont mis en place par les organisateurs de programmes d'emploi temporaires LACI (PET) et se déroulent généralement en atelier. Une indemnisation est versée au participant. Un bilan d'employabilité est fait au terme de la mesure. Pour les personnes reconnues comme aptes à prendre un emploi dans le premier marché, un contrat d'activité professionnelle peut, respectivement devrait être proposé. Par ce biais, la volonté de la LEMC actuelle se confirme de tout mettre en œuvre pour éviter le recours à l'aide sociale de personnes aptes au placement.

6.4 Principales modifications apportées par le projet de loi

Le projet de loi propose les modifications suivantes:

- a) Introduction de deux chapitres distincts, soit le chapitre 4 relatif aux mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle et le chapitre 5 relatif aux contrats d'activité professionnelle.

Le contrat d'activité professionnelle, consistant en une activité professionnelle ordinaire dans le premier marché, ne remplit plus les conditions d'une mesure du marché du travail favorisant la réinsertion et fait ainsi l'objet d'un chapitre en soi.

- b) Elargissement du cercle des bénéficiaires

Selon la législation actuelle, seuls les personnes en fin de droit LACI et les ex-indépendants peuvent bénéficier des mesures cantonales. Désormais, le cercle des bénéficiaires des mesures est élargi. Sauf disposition contraire, peuvent dorénavant en bénéficier les personnes en fin de droit LACI, les ex-indépendants et les personnes ne remplissant pas les conditions pour bénéficier de l'assurance-chômage comme par exemple:

- personnes en reprise d'activité,
- personnes dont le nombre de mois de cotisations à l'assurance-chômage est insuffisant,
- personne au bénéfice de l'art. 59d LACI (délai-cadre de mesures ouvert uniquement) pour les mesures de soutien en entreprise.

- c) Typologie de mesures

Les mesures susceptibles de favoriser la réinsertion des demandeurs d'emploi dans le marché de l'emploi ont été étoffées et sont désormais classifiées dans la LEMC comme suit :

aa) les mesures cantonales de formation

- cours dispensés par des prestataires reconnus et agréés par l'autorité du marché du travail (SICT)
- mesures visant la clarification des aptitudes professionnelles ou sociales
- formation en entreprise

bb) les programmes de qualification (PQF)

cc) les mesures de soutien à la prise d'emploi

- allocations cantonales d'initiation au travail (AITc)
- stages professionnels cantonaux
- contributions cantonales aux frais de déplacement et/ou de séjour hebdomadaire (PESEc)

dd) autres mesures, études ou projets en matière de marché de l'emploi non subventionnés par l'assurance-chômage qui servent à l'intégration des demandeurs d'emploi, à l'encouragement des entreprises à lutter contre le chômage ou à équilibrer le marché du travail.

d) Intégration des mesures de formation dans le projet de loi

Les mesures de formation sont dorénavant ancrées dans la loi alors que, jusqu'ici, elles figuraient dans un règlement spécifique, soit le règlement du 13 septembre 2000 instaurant des mesures cantonales supplémentaires de réinsertion professionnelle. Elles ont été définies de manière plus large que celles prévues par le règlement actuel. Le catalogue de cours financés par la LACI et agréés par le SICT en fait partie de même que des prises en charge individuelles spécifiques par des organismes reconnus par ledit SICT, les cours menant à une validation d'acquis et de la formation en entreprise.

e) Renforcement des mesures de soutien à la prise d'emploi en entreprise

Le projet met un accent particulier sur les mesures de soutien à la prise d'emploi qui sont dorénavant au nombre de trois (AIT cantonales [AITc], stages professionnels cantonaux et contributions cantonales aux frais de déplacement et/ou de séjour hebdomadaire [PESEc]). Dites mesures, directement liées aux entreprises et à la prise d'emploi, augmentent considérablement les chances de placement de longue durée des demandeurs d'emploi.

En particulier, les conditions d'octroi des AITc sont plus favorables en terme de durée pour les 55 ans et plus et pour d'autres personnes difficilement «plaçables».

Le projet introduit par ailleurs une nouvelle mesure, soit les stages professionnels en vue d'acquérir une première expérience professionnelle, de renouer avec le marché du travail après une longue absence ou de compléter et approfondir des connaissances professionnelles déjà acquises.

Les contributions aux frais de déplacement et/ou de séjour hebdomadaire (PESEc) sont par ailleurs maintenues en vue de favoriser la prise d'emploi dans les régions de montagne.

f) Trois types de publics sont désormais soutenus par le nouveau projet de loi

La nouvelle LACI a fortement réduit ses prestations pour les jeunes et les personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation.

Par l'entremise des stages professionnels cantonaux et des allocations cantonales d'initiation au travail, les jeunes et les personnes en reprise d'activité verront leurs perspectives de réinsertion professionnelle s'améliorer.

Avec l'extension de l'octroi d'AITc de 12 mois à 18 mois pour les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans, on veut également renforcer le soutien aux personnes dont l'âge devient un frein à la réinsertion.

7. Collaboration interinstitutionnelle (CII)

Sur la base de l'article 85f LACI, qui encourage la collaboration interinstitutionnelle, le projet de loi a pour but d'asseoir dans la législation cantonale le but et le fonctionnement de la collaboration interinstitutionnelle. Or, son importance est aujourd'hui telle qu'elle doit être ancrée expressément dans le projet de LEMC.

Dans ce contexte, on entend par collaboration interinstitutionnelle (CII) la collaboration entre plusieurs institutions avec pour but l'harmonisation optimale des différents systèmes de sécurité et d'intégration afin de poursuivre l'objectif principal d'intégrer rapidement et durablement chaque individu concerné dans le monde professionnel, indépendamment de la situation initiale. Dans les cas où cet objectif n'est pas réaliste, il convient d'examiner et d'encourager d'autres objectifs visant à promouvoir ou à maintenir l'intégration dans la société des personnes concernées. Il s'agit également de prévenir les «effets portes tournantes» et d'éviter le risque de désintégration.

Le Conseil d'Etat a depuis longtemps reconnu la nécessité de cet instrument. En 2001 déjà, il a décidé de mettre en place une structure de coordination pour favoriser la collaboration interinstitutionnelle afin de développer une stratégie cantonale y relative, pour renforcer la coordination entre chaque région et chaque institution, pour mener une politique concertée d'information et organiser la formation continue commune. En mars 2006, le Conseil d'Etat réitérait sa confiance dans l'encouragement de la collaboration interinstitutionnelle en autorisant la participation valaisanne au projet national MAMAC (porté conjointement par l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité [AI] et l'aide sociale). Reconnu comme canton pilote en la matière, le modèle valaisan de collaboration interinstitutionnelle avait été du reste repris dans le concept national. Après dix ans de pratique, une véritable culture de la collaboration interinstitutionnelle s'est développée parmi les partenaires concernés. Le projet pilote CII-MAMAC, opérationnel depuis 2007 en Valais, a permis de consolider la collaboration interinstitutionnelle entre le SICT et ses ORP, l'aide sociale via les CMS, l'Office cantonal de l'assurance-invalidité (AI) puis, dès 2008, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (SUVA). La phase de pilote du projet CII-MAMAC est arrivée à son terme en décembre 2010.

Aujourd'hui, l'ensemble des professionnels de la réinsertion argue de la nécessité de poursuivre l'expérience aussi bien sur le plan national que cantonal. Le développement du projet MAMAC a permis aux partenaires concernés de valider un modèle de fonctionnement qui paraît généralisable à toute forme de collaboration interinstitutionnelle, notamment celle à l'étude actuellement qui concerne les jeunes en transition.

Une Convention CII signée par les 6 partenaires (SICT, Office AI, Service de l'action sociale [SAS], Addiction Valais, SUVA, Service de la formation professionnelle [SFOP]) règle le cadre de la collaboration interinstitutionnelle. Cette convention a été adoptée par le Conseil d'Etat.

Quant aux structures, aucune institution supplémentaire ni aucune structure parallèle ne sont créées dans le cadre de la CII. La collaboration est toutefois améliorée à l'intérieur et entre les structures ordinaires des institutions partenaires. Pour y parvenir, il convient de mettre en place une répartition du travail basée sur les forces, l'expérience, les compétences et les infrastructures particulières des différentes institutions membres de la CII. Seule la fonction de chargé cantonal de la CII a été créée afin d'assumer la responsabilité opérationnelle de la CII avec l'aide d'une collaboratrice administrative à temps partiel. Cette structure peut donc être qualifiée de bureau de la CII.

Les efforts fournis pour améliorer la collaboration interinstitutionnelle sont normalement directement financés par les institutions qui prennent part à la collaboration. Les modalités de financement et d'indemnisation à définir pour l'utilisation commune de prestations ou de mesures doivent être aussi simples que possible.

Le renforcement de la CII est particulièrement important suite à l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011 de la révision de la LACI et au 1^{er} janvier 2012 de la loi cantonale sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS). Les deux textes demandent un renforcement et une accélération des processus de réinsertion professionnelle. La dernière révision de la LACI induit entre autre

pour de nombreuses situations une réduction du nombre d'indemnités de chômage voire une diminution du gain assuré pouvant entraîner à terme certains demandeurs d'emploi confrontés à des problématiques multiples et complexes vers des situations d'exclusion sociale et sans moyen de subsistance économique et donc au recours à l'aide sociale. De plus, ne sont plus pris en compte ni la compensation du gain intermédiaire ni les emplois temporaires totalement subventionnés dans le calcul du nouveau gain assuré pour un deuxième délai-cadre. Il se justifie dès lors que la collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale, qui se pratique déjà depuis de nombreuses années, soit renforcée et considérée par les professionnels du terrain comme contraignante. Dans ce sens, la Confédération a transmis en septembre 2011 aux entités concernées un concept-cadre de collaboration entre ces deux entités. Les efforts d'intégration communs servent un intérêt mutuel tant sur le plan financier que sur celui de l'intégration sociale.

8. Mesures préventives

Au deuxième semestre 2009, un constat s'est imposé: la crise économique qui traverse la Suisse depuis la fin 2008 se répercute sur la situation du marché du travail valaisan. En réaction, le Département de l'économie, de l'énergie et du territoire (DEET) a organisé le 20 octobre 2009 à Sion un «Sommet de l'emploi». Il implique ainsi dans la recherche de solutions concrètes les acteurs du marché du travail valaisan (associations professionnelles valaisannes, syndicats et autres organisations concernées).

Il en est notamment ressorti que les instruments fédéraux de prévention des licenciements, à savoir les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) et les indemnités en cas d'intempéries (INTEMP), étaient, de par leur coût et leur complexité, difficilement accessibles aux PME. Il en résulte pour le travailleur la perte de son emploi et, pour l'employeur, la perte de savoir-faire, l'impossibilité d'employer les collaborateurs de manière flexible et adaptée à la situation ainsi qu'un surplus de travail administratif et un surcroît de dépenses lors des réengagements.

Le souhait a été exprimé que le SICT examine les possibilités de rendre plus accessibles aux PME l'indemnité RHT et l'indemnité INTEMP de l'assurance-chômage en les allégeant des délais d'attente et charges sociales, obligations dont l'employeur doit, de par le droit fédéral, continuer à s'acquitter lors des périodes de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries. Il s'agissait aussi de simplifier les procédures administratives.

En 2010, le Grand Conseil a confié au SICT le mandat de prestations de créer, pour la fin 2011, des conditions appropriées pour faciliter aux PME, en temps de crise, l'accès aux indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et aux indemnités en cas d'intempéries. Se fondant sur la disposition générale de la législation en vigueur, qui accorde au Conseil d'Etat la possibilité de décider de l'utilisation des ressources du Fonds cantonal pour l'emploi lorsque cela est indiqué sous l'angle du marché du travail, le SICT a soumis un tel règlement au Conseil d'Etat à la fin 2011. Compte tenu de la conjoncture, ledit règlement n'a toutefois pas encore dû être adopté et mis en vigueur.

Cette large volonté de compléter sur le plan cantonal les instruments préventifs de l'assurance-chômage doit par conséquent être également exprimée clairement dans la loi.

9. Fonds cantonal pour l'emploi

9.1. Généralités

La majeure partie des dépenses liées au chômage est prise en charge par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage. Conformément à l'article 92 alinéa 7bis LACI, les cantons participent aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail à raison de 0,053% de la somme des salaires soumis à cotisation. Cette participation est couverte par le Fonds cantonal pour l'emploi.

Aucune raison ne justifie de modifier l'instrument du Fonds cantonal pour l'emploi qui, en tant que fonds spécial de financement au sens de l'article 9 de la loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF), a démontré son adéquation au mode de son utilisation. Il est par ailleurs loué par les organes de révision du SECO. Ledit fonds doit continuer à être alimenté par l'Etat et les communes conformément aux dispositions de la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion professionnelle (canton: 70%, communes: 30%). Ses ressources serviront encore notamment au financement des frais d'installation et d'exploitation des ORP non pris en compte par l'assurance-chômage, à la participation aux frais des mesures relatives au marché du travail non couverts par l'assurance-chômage au sens de l'article 59d LACI et au financement des mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle et des contrats d'activité professionnelle (cf. art. 59 LEMC). Le maintien du cofinancement canton-communes se justifie d'autant plus que les activités dans le cadre du service public de l'emploi, notamment des ORP, contribuent grandement à prévenir des dépenses d'aide sociale. Le Grand Conseil arrête lors de la fixation du budget annuel de l'Etat le montant global affecté au Fonds cantonal pour l'emploi pour l'exercice à venir.

9.2. Gestion du Fonds cantonal pour l'emploi

Depuis le 1^{er} novembre 1992, le Fonds cantonal pour l'emploi a continué à être géré par la Caisse cantonale de chômage qui était rémunérée pour ce travail selon le système des imputations, ce qui a permis un rapport qualité/coût très favorable. De même, par mandat du 21 décembre 1998, le SICT a conféré à la Caisse cantonale de chômage la comptabilité générale et gestion des salaires du personnel des ORP et la comptabilité générale des sections du SICT «Logistique des mesures du marché du travail (LMMT)», «Assurance-chômage» et «Coordination des ORP (COORP)».

La situation se présente toutefois différemment depuis le 1^{er} janvier 2012, date de l'entrée en vigueur de la modification de la LEMC qui intègre les ORP dans l'administration cantonale en les rattachant au SICT. Au vu de ce nouvel état de fait, le SICT a dénoncé à partir de cette date le mandat conféré à la Caisse cantonale de chômage et repris à son compte les diverses comptabilités générales, la gestion des salaires étant du ressort des services compétents de l'Etat du Valais comme pour tout autre employé d'Etat. Pour cette raison, mais aussi du fait que la responsabilité pour l'utilisation des ressources du Fonds incombe -avec le Conseil d'Etat- exclusivement au SICT, la question peut naturellement se poser de savoir si le SICT ne devrait pas reprendre la gestion du Fonds. Dans le cadre de la procédure de consultation, le Département des finances, des institutions et de la santé (DFIS) a considéré, tout comme le Département de l'éducation, de la culture et du sport (DECS), qu'il était plus logique et rationnel que la gestion du Fonds soit assumée par un service de l'Etat, et plus particulièrement par le SICT, en tant qu'organe spécialisé dans le domaine concerné. La situation actuelle, tout comme les bonnes expériences réalisées avec la Caisse cantonale de chômage, commandent de ne pas procéder à un tel transfert pour

l'instant. Le Conseil d'Etat devrait néanmoins avoir la possibilité, si les circonstances le justifient (par ex. motifs d'efficacité et de rationalité), d'intégrer la gestion du Fonds au sein de l'administration cantonale et de la confier à un service cantonal sans qu'une modification de la loi soit pour autant nécessaire. Le projet prévoit dès lors que le Conseil d'Etat désigne l'organe de gestion du Fonds, ce qui permet à la Caisse cantonale de chômage de continuer à remplir cette mission.

10. Commentaires d'articles

Remarque préliminaire

La structure de la loi a été modifiée et certains passages ont été reformulés, respectivement la terminologie a été partiellement modifiée, sans que cela implique nécessairement des modifications matérielles. Partant, nous avons indiqué, avec chaque commentaire d'article, dans quelle mesure cela entraîne des modifications du point de vue matériel. Si aucune modification n'a été effectuée, nous avons évidemment renoncé à une telle remarque.

Article premier

Cet article démontre, d'une part, qu'il s'agit d'une loi d'exécution du droit fédéral et, d'autre part, qu'un droit cantonal complémentaire régissant les mesures et le contrat d'activité professionnelle est mis en place.

Contrairement à la législation en vigueur, l'alinéa 1 lettre a énumère formellement toutes les prescriptions fédérales dont l'exécution est ensuite réglée dans les articles suivants.

Art. 2

Cette disposition mentionne que le Conseil d'Etat exerce le pouvoir exécutif et administratif dans le canton (cf. art. 86 de la loi du 28 mars 1996 sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs).

Il lui incombe dès lors d'édicter les dispositions d'exécution, sauf délégation expresse, de mettre en œuvre une politique globale visant à favoriser l'emploi et un marché du travail équilibré et de veiller notamment à une collaboration efficace entre toutes les institutions impliquées dans la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi.

Art. 3

Le Service est la véritable autorité cantonale du marché du travail. Elle n'est pas toujours désignée expressément comme l'autorité cantonale du marché du travail dans les lois fédérales correspondantes. Il est parfois uniquement fait référence à la notion d'autorité cantonale voire à celle d'office cantonal du travail. Peu importe toutefois dans la mesure où le Service exécute toutes les tâches que la législation fédérale ou le présent projet de loi n'attribuent pas expressément à une autre autorité déterminée. Le Service doit assurer une surveillance générale sur l'exécution de toutes les tâches et, dans ce sens, veiller à une collaboration efficace avec tous les intervenants sur le marché de l'emploi.

Art. 4, 5, 6

Dans le cadre du placement privé et de la location de services, il s'agit notamment selon le législateur fédéral de protéger les intérêts des travailleurs et de lutter contre le travail au noir, mais aussi plus généralement de garantir une concurrence loyale entre tous les acteurs.

La législation actuelle fixe simplement, de manière générale, la compétence du Service pour remplir les missions en lien avec la LSE (art. 2 de la LEMC actuellement en vigueur). Le projet mentionne quant à lui expressément les tâches importantes qui sont les siennes dans le domaine du contrôle (activités concernant l'autorisation), concrétisant par là même cette surveillance étatique par le Service.

Le dépôt de sûretés est l'une des conditions fixées par la LSE pour obtenir l'autorisation de pratiquer la location de services. Elles servent à couvrir les créances de salaires en cas de faillite du bailleur de services. Selon l'article 37 de l'Ordonnance fédérale du 16 janvier 1991 sur le service de l'emploi et la location de services (OSE), les sûretés peuvent être versées sous diverses formes énumérées dans cette disposition. Suite à la procédure de consultation, il a été renoncé à limiter la fourniture des sûretés tel que le prévoyait l'avant-projet de loi.

Art. 7,8, 9, 10, 11, 12,

Ces articles décrivent les tâches du Service et de ses sections compétentes dans le domaine du marché du travail (ORP, LMMT et OVE). On mentionnera plus particulièrement le statut du personnel des ORP pour préciser que le Conseil d'Etat devra adapter l'effectif du personnel sur le terrain aux moyens financiers mis à disposition par le fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage - moyens financiers qui dépendent du nombre de demandeurs d'emploi – de manière à éviter à tout moment un surplus de dépenses, mais aussi pour assurer en tout temps que l'effectif du personnel soit suffisant pour un suivi ciblé des demandeurs d'emploi. Contrairement à l'article 6 de la LEMC actuellement en vigueur, ce projet ne prévoit plus le Conseil d'Etat comme autorité de nomination puisque cette compétence incombe désormais à l'autorité compétente selon la nouvelle réglementation sur le personnel de l'Etat du Valais. De surcroît, cette disposition s'applique à tous les collaborateurs des ORP et non plus seulement aux conseillers en personnel.

Art. 13

La législation fédérale prévoit des commissions tripartites pour les ORP et pour les mesures du marché du travail, et leur attribue des tâches clairement définies. Pour des raisons d'efficacité et d'efficacités, mais aussi pour tenir compte des spécificités régionales et personnelles, il est judicieux de confier au Conseil d'Etat le soin de régler leur organisation et leur fonctionnement, avec la possibilité de désigner des sous-commissions. L'article 7 de la LEMC actuellement en vigueur prévoit certes que le Conseil d'Etat peut nommer une commission par ORP. Il relève toutefois également qu'une commission tripartite peut appuyer plusieurs ORP. La réglementation prévue, à savoir une seule commission avec toutefois la possibilité de former à tout moment des sous-commissions, pour chacun des ORP également, est plus adéquate. Une commission ORP unique signifie aussi l'application uniforme d'une loi applicable à tous. De plus, cela permet de disposer pour l'ensemble du canton d'une seule commission tripartite dans tous les domaines pour lesquels de telles commissions doivent être formées. La commission tripartite MMT constitue quant à elle une nouveauté. Elle fonctionne toutefois depuis plusieurs années déjà à la demande de la Confédération. Cette pratique est ainsi ancrée dans la loi.

Chapitre 4

Remarque préliminaire:

La section 2 de l'actuelle LEMC intitulée «Mesures relatives au marché du travail et indemnités journalières versées en compensation de mesures manquantes» (art. 23 à 25), dans sa version originale, a été supprimée du nouveau projet de loi.

Elle avait été introduite lors de l'élaboration de la LEMC en 1995 dans la mesure où la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) en cours prévoyait une disposition particulière fixant une participation financière des cantons dont le dispositif de mesures ne comptait pas suffisamment de places. Cette disposition n'a finalement jamais été introduite dans la législation fédérale, raison pour laquelle la section 2 précitée est restée lettre morte.

Art. 18

Les mesures complémentaires cantonales servent à la réinsertion de demandeurs d'emploi «aptes au placement» à un poste de travail dans le premier marché.

Le principe de complémentarité et de subsidiarité par rapport aux prestations de l'assurance-chômage et autres législations fédérales est maintenu.

Les moyens financiers mis à disposition par le Fonds cantonal pour l'emploi détermineront la capacité d'accueil du dispositif cantonal en matière de réinsertion professionnelle. Le Service est compétent pour déterminer les mesures ou publics prioritaires et ceci en fonction des besoins des demandeurs d'emploi et du marché du travail. De manière générale, les mesures de soutien à la prise d'emploi devraient être prioritaires.

Art. 19

Le cercle des bénéficiaires jusqu'ici composé des fins de droits aux prestations LACI ou ex-indépendants est élargi, sauf disposition contraire, aux personnes ne remplissant pas les conditions d'octroi de l'assurance-chômage. Par ce biais, on veut soutenir les personnes en reprise d'activité suite à une longue absence du marché du travail (femmes en réinsertion par exemple) et les personnes qui ne remplissent pas les 12 mois de cotisation nécessaires pour l'ouverture d'un droit au chômage.

Art. 20

Le financement des mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle par le Fonds cantonal pour l'emploi peut être total ou partiel.

Le Conseil d'Etat fixe les conditions et les limites de cette participation.

Art. 21

Cette disposition fixe les mesures prévues au titre des mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle, soit:

- a) les mesures cantonales de formation
- b) les programmes de qualification
- c) les mesures de soutien à la prise d'emploi
- d) d'autres mesures ou études en matière de marché de l'emploi.

La lettre d habilite le Conseil d'Etat à mettre sur pied, sous forme d'expérience pilote, d'autres mesures, études ou projets propres à favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi, à encourager la participation d'entreprise ou autres organisations à la lutte contre le chômage ou à équilibrer le marché du travail.

Art. 22, 23, 24

Les mesures cantonales de formation comprennent :

- a. des cours dispensés par des prestataires reconnus et agréés par le Service;
- b. des mesures visant la clarification des aptitudes professionnelles ou sociales;
- c. de la formation en entreprise.

Il est tenu compte des expériences tirées notamment de l'application du Règlement du Conseil d'Etat du 6 septembre 2000 instaurant des mesures cantonales supplémentaires de réinsertion professionnelle. Il s'agit par ailleurs de participer au financement de mesures qualifiantes, du coaching individuel et d'élargir l'octroi de cours à des mesures de formation en entreprise.

Les mesures de formation incluent la prise en charge des frais indispensables liés à l'écolage et au matériel de cours. Les frais sont remboursés directement au prestataire. Les frais de déplacement, subsistance et/ou logement sont à charge du participant.

Art. 25, 26 et 27

Les programmes de qualification (PQF) consistent en une activité professionnelle intégrant de la formation et un coaching individuel. Ces mesures sont mises en place par les organisateurs de programmes d'emploi temporaires LACI (PET) et se déroulent généralement en atelier. En qualité de mesures du marché du travail, elles ne sont pas prises en compte comme période de cotisation permettant l'ouverture d'un droit aux indemnités de chômage. Il s'agit d'une prestation qualifiante de durée déterminée, qui peut être considérée comme une mesure de transition vers une ultime opportunité d'analyser l'employabilité du demandeur d'emploi avant de le diriger soit vers un contrat d'activité professionnelle soit vers les services sociaux.

Le cercle des bénéficiaires est restreint. Ils sont destinés en priorité aux personnes en fin de droit de l'assurance-chômage, ayant déjà bénéficié d'un suivi par l'ORP. Dès lors, la durée fixée à 6 mois devrait être suffisante pour atteindre l'objectif de cette mesure.

La prise en charge des frais d'encadrement et d'indemnisation du participant sera fixée dans le règlement d'application. Elle ne devrait toutefois pas dépasser les montants actuellement en vigueur pour les contrats d'insertion professionnelle (CIP).

Deux remarques ont été formulées dans le cadre de la procédure de consultation.

La durée maximale prévue de 6 mois non renouvelable dans un délai de 2 ans a été jugée très restrictive par la Caisse cantonale de chômage. Cette dernière a proposé de pouvoir prolonger la mesure de 6 mois, comme le CIP le permet actuellement. La durée maximale

fixée à 6 mois non renouvelable est cohérente compte tenu de l'objectif du PQF, bien différent de celui de notre CIP actuel, à savoir l'évaluation de l'employabilité du participant avant de le diriger ou non vers un contrat d'activité professionnelle. Selon l'expérience, la durée de fréquentation des mesures d'évaluation de l'employabilité de notre dispositif LACI, de même que de celui de la Loi cantonale sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS), est généralement inférieure à 6 mois. De plus, la grande majorité des bénéficiaires du PQF seront des chômeurs en fin de droit de l'assurance-chômage qui auront déjà bénéficié de mesures telles que des programmes d'emploi temporaire (PET) dans le cadre de leur délai cadre d'indemnisation de chômage.

La seconde remarque est en lien avec le type d'activités proposées. La Caisse cantonale de chômage souhaite que les PQF puissent également être organisés en dehors des ateliers, soit pour des tâches ordinaires au sein de l'administration cantonale ou en entreprise privée. Compte tenu de la part importante de formation intégrée, de coaching du participant et de travail en réseau indispensable à l'atteinte des objectifs du PQF, il se justifie de réserver la mise en place de ces postes aux organisateurs possédant l'infrastructure matérielle et humaine nécessaire à ce genre de mesure. Il paraît toutefois envisageable d'organiser pendant un PQF un court stage dans le premier marché du travail pour compléter des connaissances ou pour les besoins de l'évaluation. Cette dernière démarche sera pilotée par l'organisateur du PQF qui fournit le rapport d'employabilité.

Art. 28

Cette disposition énumère les mesures de soutien à la prise d'emploi, soit:

- a) les allocations cantonales d'initiation au travail (AITc)
- b) les stages professionnels cantonaux
- c) les contributions cantonales aux frais de déplacement et/ou de séjour hebdomadaire (PESEc).

Il n'y a pas de restriction supplémentaire concernant le cercle des bénéficiaires de toutes les mesures de soutien à la prise d'un emploi.

Art. 29 et 30

Ces dispositions s'inspirent des articles 65 et 66 LACI. Les AITc sont **subsidiaires** par rapport aux mesures fédérales et notamment à l'AIT fédérale.

Il n'existe pas de droit formel pour un chômeur de revendiquer une allocation cantonale d'initiation au travail. L'organisation de cette mesure dépend en effet des capacités du bénéficiaire potentiel autant que de la capacité concrète de trouver un employeur disposé à engager cette personne. Le placement doit être «difficile», notamment en raison de son âge, d'un profil professionnel défavorable, d'un handicap non compensé par des prestations AI ou des difficultés de réinsertion dues à une longue période d'absence du marché du travail. Cette condition de placement difficile sera généralement remplie lorsqu'on se trouve en présence de personnes ayant épuisé toutes les prestations de l'assurance-chômage ou libérées de celles-ci. Le maintien de cette condition de «placement difficile» dans le droit cantonal s'impose. Il convient en effet d'éviter qu'une généralisation de la mesure n'ait pour effet de fournir une main-d'œuvre bon marché à l'économie privée.

Les allocations cantonales d'initiation au travail constituent une forme de subvention versée aux employeurs qui engagent, aux conditions de salaire normales, des travailleurs qu'ils n'engageraient pas en d'autres circonstances, en raison des difficultés mentionnées ci-

dessus. Les AITc doivent s'appliquer à un emploi dans le premier marché du travail, privé ou public. Elles sont financées de manière dégressive et s'inscrivent dans une perspective vraisemblable d'emploi durable, sur la base d'un contrat de durée indéterminée. Elles couvrent la différence entre le salaire effectif et le salaire normal auquel le travailleur peut prétendre au terme de sa mise au courant, mais au plus 60 pour cent du salaire normal.

La nouvelle réglementation tient compte des modifications introduites par la révision de la LACI entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011. Afin de favoriser la prise d'emploi en entreprise et le placement des chômeurs, l'AITc passe de 6 mois à 12 mois au maximum pour les demandeurs d'emploi de moins de 55 ans et de 12 mois à 18 mois au maximum pour les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans. Le montant pris en charge pour les chômeurs âgés passe de 40% à 50% du salaire, par analogie à la LACI. La durée de cette mesure a été augmentée afin d'améliorer les chances de réinsertion des personnes ayant besoin d'une initiation particulière. Pour les plus de 55 ans, l'octroi d'AITc jusqu'à 18 mois maximum apparaît suffisant pour favoriser leur engagement auprès des entreprises.

L'AIT cantonale prévue dans le projet est ainsi plus favorable que l'ancienne réglementation, en ce qui concerne la durée d'octroi et le taux de subventionnement. Elle est de plus reconnue comme cotisante et reste relativement peu coûteuse. Il s'agit d'un instrument de réinsertion qui offre un très bon rendement.

L'AIT cantonale deviendra ainsi encore plus incitative et devrait permettre de favoriser la conclusion d'un certain nombre de contrats de travail. Le Service et ses ORP feront la promotion active de cette mesure auprès des entreprises.

L'extension de l'AIT cantonale a reçu un écho favorable lors de la mise en consultation de l'avant-projet de loi. Une proposition a été faite par l'Association valaisanne des agences de placement fixe et temporaire (AVAPP) d'introduire la possibilité d'autoriser les entreprises de location de services à conclure des AITc avec des demandeurs d'emploi placés par leurs soins dans plusieurs missions auprès d'entreprises différentes. Cette proposition est contraire à la nature même de l'AITc qui vise le placement durable du demandeur d'emploi auprès d'un employeur avec lequel il aura conclu, non pas un contrat de mission, mais un contrat de travail de durée indéterminée.

Art. 31 et 32

Cette nouvelle mesure, cotisante, vise à favoriser la prise d'emploi à durée déterminée en entreprise pour certains publics (notamment les jeunes, les personnes de retour sur le marché du travail, les personnes ayant besoin d'acquérir des qualifications).

Par analogie au droit fédéral, les stages professionnels cantonaux font l'objet d'un contrat de travail rémunéré entre le stagiaire et l'employeur d'une durée maximale de 6 mois non renouvelable dans un délai de 2 ans.

L'entreprise verse le salaire mensuel au stagiaire et s'acquitte des charges sociales y relatives. La question de la participation maximale du Fonds cantonal pour l'emploi est renvoyée au règlement afin de pouvoir modifier facilement cette contribution, au gré de la demande en mesures et de la situation conjoncturelle prévalant dans le canton.

Il n'y a pas de restriction concernant le cercle des bénéficiaires. Un stage professionnel peut être combiné avec une mesure LACI pour les personnes bénéficiaires d'un délai-cadre MMT LACI.

Art. 33 et 34

La LEMC de 1995 a introduit ces mesures incitatives et préventives en partant du constat que les chômeurs se concentrent dans les centres urbains alors que le tourisme génère des possibilités de travail dans les stations de montagne. Leur but est d'encourager la prise d'un emploi nouveau en dépit de la perte financière découlant de l'éloignement du poste de travail. Même si le nombre de bénéficiaires est resté relativement modeste durant les dernières années, il apparaît opportun de maintenir cette mesure typiquement cantonale qui permet de favoriser la mobilité géographique à laquelle les demandeurs d'emploi et les chômeurs valaisans sont, pour des motifs divers, si peu enclins. Les coûts générés par cette mesure sont du reste modestes.

Le projet de loi prévoit par conséquent des contributions aux frais de déplacement quotidien, d'une part, aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires, d'autre part. Les travailleurs doivent avoir épuisé leur droit aux contributions fédérales correspondantes ou ne pas être en droit de les revendiquer.

Il s'agit pour le reste de maintenir le sens moins restrictif donné à la notion «d'emploi en dehors de la région de domicile» que celui retenu par le droit fédéral. Il appartiendra au Conseil d'Etat de préciser dans le règlement d'exécution la notion de région de domicile.

Les contributions aux frais de déplacement quotidiens/hebdomadaires comprennent les coûts effectifs. Les coûts des transports publics doivent être retenus, lorsque ceux-ci sont utilisables. Les frais de logement et de subsistance sont par contre indemnisés de façon forfaitaire. Le Conseil d'Etat règlera ces modalités dans le règlement d'application.

Art. 35

Cette disposition habilite le Conseil d'Etat à prévoir d'autres mesures, études ou projets en matière de marché de l'emploi non subventionnés par l'assurance-chômage qui servent à l'intégration des demandeurs d'emploi, à l'encouragement des entreprises à lutter contre le chômage ou à équilibrer le marché du travail.

Art. 36, 37, 38, 39, 40

Comme relevé précédemment, les contrats d'activité professionnelle (CAP) prévus par le projet de loi consistent en une activité rémunérée et cotisante auprès des communes, collectivités publiques et institutions d'utilité publique. Il s'agit à cet égard de ne pas restreindre de manière trop importante le cercle des entités habilitées à engager les demandeurs d'emploi et de permettre notamment aux institutions ayant un but lucratif de le faire, pour autant qu'elles poursuivent un but d'intérêt public (par exemple: Etablissements médicaux sociaux [EMS]). L'octroi des CAP est par ailleurs soumis à des conditions spécifiques par rapport aux CIP au sens de la LEMC actuellement en vigueur. En effet, ne peuvent en bénéficier que les personnes qui ont démontré une capacité réelle de travail dans le premier marché.

Il s'agit dorénavant d'un travail à part entière et non pas d'une mesure d'aide à la réinsertion. Il n'y a dès lors plus de formation intégrée, contrairement aux actuels CIP, ce qui réduira les coûts des mesures tout comme le fait que les institutions d'accueil devront participer au financement.

Le projet de loi n'accorde pas de droit à un contrat d'activité professionnelle. Il ne fixe par ailleurs aucune obligation à l'égard des collectivités publiques d'organiser une telle

opportunité. Les moyens à disposition du Fonds cantonal pour l'emploi et les besoins des bénéficiaires potentiels permettront au Service de déterminer la capacité d'accueil dans ces emplois.

L'organisation et la gestion des contrats d'activité professionnelle seront assurées par des prestataires agréés et reconnus par le Service.

La participation du Fonds au paiement du salaire se limite aux six premiers mois d'activité de la personne dans un même poste. Le salaire versé au participant est conforme aux usages professionnels et locaux. Toutefois, la part de remboursement du Fonds est limitée aux montants déterminés pour les programmes de qualification. Les frais d'organisation et de gestion sont à charge de l'institution d'accueil.

Certains consultés ont fait part du besoin de distinguer plus clairement le contrat d'activité professionnelle (CAP) de l'AIT cantonale.

Le contrat d'activité professionnelle est en principe réservé aux communes, collectivités publiques et institutions d'utilité publique. Il doit faire l'objet d'une véritable prospection par les prestataires agréés par le Service en vue de collecter ou de créer un certain nombre d'emplois dans le premier marché du travail, emplois destinés à des personnes sans droit ou en fin de droit de chômage. La durée de ces contrats dépend de la nature même du travail. De durée indéterminée en principe, ils peuvent aussi être conclus pour une durée déterminée si l'activité l'exige (remplacement d'un collaborateur en maladie longue durée, remplacement d'un congé maternité, activité saisonnière, etc.). Le salaire versé doit être conforme aux usages professionnels et locaux. Si ces critères sont remplis, le SECO admet que le CAP ne tombe pas dans le champ d'application de l'art. 23 al.3bis LACI et que, partant, il peut créer des périodes de cotisation à l'assurance-chômage. Ainsi, l'objectif prioritaire du CAP vise à procurer une activité professionnelle, en général à un chômeur en fin de droits, et à lui offrir ainsi une possibilité de placement durable ou non.

L'AIT cantonale peut être activée par une entreprise privée ou publique pour l'engagement d'une personne «difficilement plaçable», personne qu'elle n'engagerait pas en d'autres circonstances et qui nécessite une initiation spécifique à sa place de travail. Elle compense financièrement le manque de productivité de l'employé pendant la période d'initiation. Un plan d'initiation au travail est élaboré sur la base duquel sera défini la durée du subventionnement. Dans tous les cas, le contrat de travail est conclu pour une durée indéterminée. L'objectif de l'AIT cantonale vise la réinsertion durable du bénéficiaire dans l'entreprise d'accueil.

Un parti politique s'est étonné de la limite d'âge fixée à 25 ans pour l'accès à un CAP. Il craint que les jeunes de moins de 25 ans soient pénalisés. L'expérience démontre que les jeunes de moins de 25 ans qui ont de la difficulté à trouver du travail manquent souvent de qualifications ou d'expérience professionnelle. Le projet de loi ne les a pas oubliés: les stages professionnels et les mesures cantonales de formation leur sont principalement destinés. Dans certaines situations, l'AITc peut également favoriser leur réinsertion professionnelle.

Art. 41 et 42

La CII est déjà prévue dans la LEMC actuelle (art. 9). Par CII, on entend la collaboration tant sur le plan structurel qu'au niveau des cas individuels. Elle jouit aujourd'hui d'une importance reconnue de toute part, au niveau national également. Au cours de ces dernières années, la CII a connu en Valais une évolution telle que son but, son fonctionnement et son financement doivent être ancrés dans une loi.

Art. 48

Cette disposition fixe désormais l'utilisation des ressources du Fonds cantonal pour l'emploi. Elle correspond dans une large mesure à la réglementation actuelle de l'article 37 LEMC.

L'attribution des ressources du Fonds à des projets ou objets liés au marché du travail et à la CII a été ajoutée par rapport à la législation en vigueur (art. 48 al. 1 let. f et g du projet de loi). A l'heure actuelle, les dépenses dans ces domaines sont décidées sur la base de la disposition générale de l'article 37 alinéa 3 de la LEMC, dans son état à ce jour, qui donne au Conseil d'Etat la compétence finale pour l'utilisation de ces fonds. Cette norme générale doit également être maintenue dans le projet de loi (art. 48 al. 3), étant donné que l'on ne peut pas déterminer de manière anticipée et définitive les objets en lien avec le marché du travail qui nécessiteront l'utilisation des ressources du Fonds. Le Grand Conseil exerce de toute manière la surveillance finale dans la mesure où il arrête lors de la fixation du budget de l'Etat le montant global affecté au Fonds cantonal pour l'emploi pour l'exercice à venir (cf. art. 48 al. 3).

Ainsi, selon l'article 48 alinéa 1 du projet de loi, les ressources du fonds servent:

- a) au financement des frais d'installation et d'exploitation des ORP non pris en compte par l'assurance-chômage;*
- b) au financement de la coopération avec les entreprises privées de placement;*
- c) au financement de la participation cantonale forfaitaire aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail;*
- d) à la participation aux frais des mesures relatives au marché du travail non couverts par l'assurance-chômage au sens de l'art. 59d LACI;*
- e) au financement des mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle et des contrats d'activité professionnelle;*
- f) au financement de tout projet ou objet lié au marché du travail;*
- g) dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII), au préfinancement des mesures de réinsertion pour les situations non clarifiées et au financement de mesures de réinsertion ne pouvant être imputées à aucun des partenaires, au sens des articles 42 alinéas 2 et 3.*

Par rapport à l'article 37 alinéa 1 lettre c de la LEMC actuellement en vigueur, la lettre c de l'article 48 alinéa 1 a été adaptée puisque la participation du canton porte non seulement sur les coûts des mesures relatives au marché du travail mais aussi sur ceux du service de l'emploi.

La référence à l'article 59d LACI a été ajoutée à la lettre d. Le canton prend en charge la moitié du coût des mesures ainsi que les frais des participants.

Finalement, le projet de loi abroge trois possibilités de financement par le Fonds cantonal pour l'emploi selon la LEMC actuellement en vigueur, qui ne sont plus d'actualité (art. 37 al.1 let. e, g et h).

Art. 51

Cette disposition pose le principe selon lequel les décisions rendues en application de la LEMC sont en règle générale sujettes à réclamation conformément à la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), sous réserve d'autres dispositions.

A cet égard, la législation fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2003. Elle modifie la procédure de recours, en introduisant presque systématiquement une voie d'opposition avant la voie de recours contre les décisions rendues par les organes d'exécution.

Selon l'article 57 LPGA, chaque canton doit instituer un tribunal des assurances, qui statue en instance unique sur les recours dans le domaine des assurances sociales. Un délai de 5 ans était octroyé aux cantons pour adapter leur législation à la LPGA. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2008, le Tribunal cantonal des assurances a repris la compétence de la Commission cantonale de recours en matière de chômage, qui a été dissoute à cette date, pour traiter les recours contre les décisions du Service, des ORP et des caisses de chômage prises en vertu de la LACI et des dispositions relatives aux mesures complémentaires cantonales. Le Conseil d'Etat a saisi l'occasion du projet RPT II pour tenir compte de ce changement en formalisant la compétence du Tribunal cantonal des assurances de traiter les recours contre les décisions précitées et en abrogeant les dispositions en lien avec l'ancienne Commission cantonale de recours en matière de chômage.

Le présent projet prévoit également une procédure d'opposition pour les mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle, à l'instar du droit fédéral, ainsi que pour les contrats d'activité professionnelle et les mesures préventives.

Art. 53

L'article 53 relatif aux dispositions pénales reprend pour l'essentiel l'ancienne réglementation contenue dans la loi actuelle, s'agissant notamment des amendes prévues par la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE). La compétence du Service dans ce domaine est justifiée par le caractère très particulier de cette matière, nécessitant le recours à du personnel très spécialisé disposant d'outils de travail spécifiques (p.ex. l'accès au système informatique fédéral de gestion des entreprises concernée [EXLSE]).

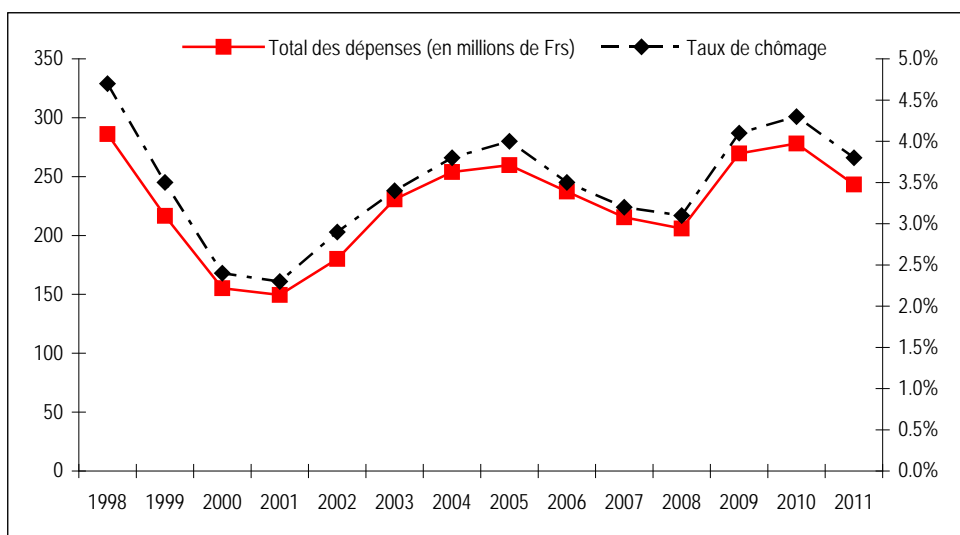
Aux termes de l'alinéa 2, le Département en charge de l'économie, ou le Service auquel il aurait expressément délégué ses pouvoirs, est compétent pour infliger les amendes (contraventions) prévues aux articles 106 et 107 LACI, 39 de la LSE (jusqu'à 1000'000 Fr.) et à l'alinéa 1 de la présente disposition. A cet effet, le Département a, par décision du 19 octobre 2007, délégué sa compétence de prononcer des amendes dans le cadre susmentionné au Service qui est ainsi notamment compétent pour traiter des contraventions de droit fédéral. La procédure de l'ordonnance pénale est applicable (cf. art. 34i de la loi cantonale du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administrative [LPJA] et art. 352 ss CPP).

L'alinéa 3 est libellé afin de tenir compte de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011 du Code fédéral de procédure pénale (CPP) et des modifications induites sur la loi cantonale du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA). Cette dernière règle la procédure et les voies de recours relatives aux contraventions de droit cantonal et renvoie pour les surplus aux dispositions du Code de procédure pénale suisse pour les contraventions de droit fédéral (cf. art. 34h ss LPJA).

11. Incidences financières du projet de loi

11.1 Coût total de la lutte contre le chômage

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution des dépenses fédérale et cantonale et du taux de chômage en Valais.



Chômage en Valais: évolution des dépenses et du taux de chômage

11.2 Coût des mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle

S'agissant des incidences financières prévues par le projet de loi, il y a lieu de retenir que, pour l'essentiel, les mesures complémentaires cantonales existent déjà. Partant, seules celles introduites par le projet (mesures de formation, programmes de qualification, stages professionnels et contrats d'activité professionnelle) induisent une augmentation des charges pour le canton pour la partie qui ne bénéficierait pas d'un financement total ou partiel par la Confédération.

Comme relevé ci-dessus, les CIP ont été remplacés dans le projet par les programmes de qualification et les contrats d'activité professionnelle. Ainsi, des frais d'encadrement peuvent être économisés pour les participants aux contrats d'activité professionnelle. De plus, les institutions d'accueil devront participer au financement. Ces nouvelles ressources permettent de compenser les coûts supplémentaires générés par les nouvelles mesures.

Selon l'estimation projective faite sur la base des données 2011, le coût total annuel des mesures complémentaires cantonales s'élèverait à environ Fr. 6'730'000. A titre de comparaison, le coût pour 2011 était de Fr. 7'069'381 alors que, pour les années 2007 à 2011, le coût moyen se montait à Fr. 5'923'577. L'évolution de ces coûts dépend largement de la situation conjoncturelle et est sujette à de larges fluctuations. Pour ces raisons, on peut affirmer que la révision du chapitre sur les mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle et l'introduction de celui sur les contrats d'activité professionnelle n'induisent aucun frais supplémentaire par rapport à la réglementation actuellement en vigueur. L'augmentation des coûts durant ces dernières années est avant tout à mettre en

relation avec le changement des règles relatives à la répartition financière entre Confédération et canton.

Selon la loi, le Grand Conseil arrête lors de la fixation du budget de l'Etat le montant global affecté au Fonds cantonal pour l'emploi pour l'exercice à venir. Il a ainsi la possibilité de se prononcer chaque année sur les moyens dont doit disposer le Fonds. Il apparaît à ce propos que ce dernier disposait au 31 décembre 2011 d'un capital de Fr. 5'667'725 (cf. rapport d'activité 2011 de la Caisse cantonale de chômage).

A l'exception de projets ponctuels initiés par le Conseil d'Etat, le reste des dépenses à charge du Fonds cantonal pour l'emploi constituent des frais que le canton doit obligatoirement assumer sur la base de la législation fédérale.

Pour le reste, le projet de révision de la LEMC n'induit ni frais supplémentaires ni modifications concernant l'état du personnel. Il n'y a dès lors pas lieu de compter avec des coûts supplémentaires dans le cadre de la planification intégrée pluriannuelle.

12. Conclusion

Le projet de loi que nous vous soumettons constitue pour l'essentiel une législation d'exécution du droit fédéral.

Seules les mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle et les contrats d'activité professionnelle relèvent de la stricte compétence du canton. Le système d'aide aux chômeurs et aux demandeurs d'emploi, qui accorde la priorité à la réinsertion, ambitionne de former un tout, dans lequel s'imbriquent, de façon coordonnée, des mesures fédérales puis cantonales de réinsertion professionnelles, avant que l'on ne doive, ultime mesure, recourir aux moyens de l'aide et de la prévoyance sociale. Les nouvelles prestations proposées dans le projet (mesures de formation, programmes de qualification, stages professionnels en entreprises et contrats d'activité professionnelle) contribueront à combattre le chômage, notamment de longue durée et des jeunes, à éviter les fins de droit et à favoriser la création de nouveaux postes de travail.

Pour le reste, la présente révision permet une répartition optimale des ressources du Fonds cantonal pour l'emploi à disposition.

Nous espérons que le Grand Conseil voudra bien accepter le projet que nous lui soumettons avec le présent message, et vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre très haute considération.

Sion, le

La présidente du Conseil d'Etat: **Esther Waeber-Kalbermatten**
Le chancelier d'Etat: **Philippe Spörri**

Annexe: projet de loi