



Grand Conseil
Commission de l'économie et de l'énergie

Grosser Rat
Kommission für Volkswirtschaft und Energie

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Rapports de la commission thématique de l'économie et de l'énergie (EE)

Projet de révision de la loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs (LEMC)

1. Déroulement des travaux

La Commission de l'économie et de l'énergie (EE) s'est réunie le mercredi 31 octobre 2012, à salle de conférence du Grand Conseil, 2^e étage, Sion.

Commission EE

Membres	Remplacé par	31.10.12
CLAUSEN Diego (président), CSPO		X
BRESSOUD François (vice-président), PDCB	DUBOSSON Pascal	X
DELESSERT Frédéric (rapporteur), PLR	FARDEL Mathieu	X
ANDENMATTEN Anton, CVPO		X
ARNOLD Fredy, SVPO/FW		-
BRIGUET Bernard, ADG		X
CENTELLEGHE Moreno, PLR		X
CHAPPOT Florian, ADG	BODRITO Jean-Pierre	X
GAILLARD Joël, PDCB	RODRIGUEZ Yann	X
RESENTERRA Aldo, PLR		X
ROSSIER Jean, PDCC		X
SCHMID Jean-Marie, CVPO		X
ZUFFEREY Joseph, PDCC	MARTIN Gilles	X

Service Parlementaire

SIERRO Nicolas, secrétaire de la commission

Représentants du DEET

CINA Jean-Michel, Conseiller d'Etat, Chef de département

KALBERMATTEN Peter, Chef du Service de l'industrie, du commerce et du travail

KALBERMATTER Martin, Chef de la section logistique des mesures du marché du travail

2. Présentation du projet

Les éléments ci-après résument le message détaillé du Conseil d'Etat. Il convient de préciser, en préambule, que dès le 1^{er} janvier 2012, les ORP sont intégrés dans l'administration cantonale conformément aux décisions prises dans le cadre du 2^e paquet du projet RPT II.

2.1. Raisons de la révision

Le remaniement de la loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs (LEMC) du 23 novembre 1995 est rendu nécessaire pour les raisons suivantes :

- la législation fédérale a fait l'objet de plusieurs modifications
- la pratique quotidienne a connu des évolutions
- des adaptations structurelles sont indispensables

2.2. Objectifs de la révision

- simplifier, clarifier et mieux structurer la loi actuelle
- adapter la législation cantonale sur l'emploi aux différentes législations cantonales et à la pratique en intégrant les nouvelles modifications
- ancrer expressément dans la loi les objectifs de collaboration interinstitutionnelle en matière de réinsertion
- actualiser la palette des mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle

2.3. Principaux changements matériels

Si la loi a connu un important toilettage au niveau de sa forme (nouvelle structure, précisions terminologiques et rédactionnelles), les modifications matériels essentielles sont au nombre de quatre :

1) adaptation de la palette des mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle en travaillant sur deux axes :

- a) **l'élargissement du cercle des bénéficiaires**, aux personnes en fin de droit conformément aux dispositions de la loi fédérale sur le chômage (LACI), aux ex-indépendants ainsi qu'aux personnes ne remplissant pas les conditions pour bénéficier de l'assurance-chômage
- b) **l'élargissement de l'offre en matière de mesures du marché du travail**
 - 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
 - intégration de nouvelles mesures (mesures de formation, programme de qualification et stages professionnels cantonaux en entreprise)
 - accent mis sur les mesures de soutien à la prise d'emploi (allocations cantonales d'initiation au travail, stages professionnels cantonaux et contributions cantonales aux frais de déplacement et/ou de séjour hebdomadaire.

2) création des contrats d'activité professionnelle (CAP)

- un des buts de la révision de la LACI est d'empêcher la création d'un nouveau droit à l'indemnité de chômage suite à un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics.

- les actuels contrats d'insertion professionnelle (CIP) qui permettent de générer plus de périodes de cotisations sont donc directement touchés. Dans ce projet de révision, ils disparaissent et sont remplacés par :
 - **des programmes de qualification** qui ne génèrent pas de périodes de cotisation à l'assurance-chômage
 - **la création de contrats d'activité professionnelle (CAP)**, véritables places de travail dans le premier marché de l'emploi pour les personnes dont l'employabilité aurait été reconnue.
- La mise en place de ces deux mesures permet de respecter la volonté de la dernière révision de la LACI où seul un travail régulier sur le marché primaire permet d'acquérir un droit à l'indemnité de chômage.

3) ancrage de la collaboration interinstitutionnelle (CII) dans la loi

- la collaboration interinstitutionnelle se caractérise par la collaboration entre plusieurs institutions avec pour but l'harmonisation optimale des différents systèmes de sécurité et d'intégration afin d'intégrer rapidement et durablement chaque individu concerné dans le monde professionnel, indépendamment de la situation initiale.

4) mesures préventives

- les instruments fédéraux de prévention du licenciement, réduction de l'horaire de travail (RHT) et indemnités en cas d'intempéries (INTEMP) étaient, par leur coût et leur complexité, difficilement accessibles aux PME.
- en 2011, suite notamment à la demande insistante de la commission EE lors des mandats de prestations du Service, le Conseil d'Etat a établi un règlement sur la RHT et les INTEMP qui pourra être mis en œuvre en cas de crise (allègement des délais et des charges sociales pour les PME et simplification des procédures administratives).
- le Conseil d'Etat prévoit d'ancrer cette volonté dans la loi afin qu'il soit habilité à prendre les mesures utiles pour promouvoir, auprès des entreprises concernées, l'usage des instruments du droit fédéral en cas de RHT et d'INTEMP.

3. Discussion et vote d'entrée en matière

Afin de faciliter la lecture, la commission a demandé une liste des multiples abréviations. Ce document est annexé au présent rapport.

3.1. Mesures de contrôle

S'il est vrai que la problématique des abus n'est pas thématifiée dans la LEMC, les mesures de contrôle des dispositions de la présente loi sont identiques à celles prévues dans les dispositions fédérales, en particulier l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI). Les éventuels abus constatés par le Service entraîneront la suppression des mesures complémentaires cantonales. Le Département ajoute qu'avec les restrictions imposées par la nouvelle loi fédérale sur le chômage, il est très difficile de faire du chômage une activité professionnelle.

En ce qui concerne la question plus précise du financement, quasi systématique, de cours de langue pour les chômeurs, le Service répond que ces cours doivent impérativement être préconisés par un conseiller ORP dans le cadre d'une stratégie. Le critère de réussite de la

stratégie est en premier lieu l'insertion de la personne au chômage plutôt que l'évolution de son niveau de langue.

Le Service tient à préciser que les contrôles sont effectués dans le cadre du contrat de prestations conclu avec la Confédération et que le SECO est particulièrement attentif à l'évaluation de l'efficacité des mesures d'insertion.

3.2. Perspectives de chômage structurel et politique cantonale

La tendance lourde, qui semble se dessiner pour notre pays et notre canton dans les prochaines années, porte sur la problématique de l'emploi plus uniquement sur un chômage conjoncturel mais vers un risque de chômage structurel demandant une réorientation de domaines porteurs comme les activités financières ou l'industrie. L'actualité de la société LONZA illustre ce risque.

Dans ce contexte, il faut clairement préciser que la LEMC est une loi destinée aux chômeurs. Si elle propose quelques mesures pour prévenir les pertes d'emplois comme la réduction de l'horaire de travail (RHT), elle n'a pas comme objectif de créer de nouveaux emplois ou de mettre en place un cadre économique différent pour les employeurs du canton. La faible marge de manœuvre cantonale sur le marché globalisé de l'emploi s'inscrit actuellement dans quatre domaines principaux : la promotion économique, la fiscalité, l'énergie et les contraintes réglementaires.

3.3. Dépenses et financement du chômage en Valais

Le tableau, en annexe, détaille l'ensemble des montants liés au chômage. De manière générale, les dépenses totales 2010 pour le chômage se sont montées à Frs 278 millions.

Le message du Conseil d'Etat précise que le projet de révision, n'induit ni frais supplémentaires ni modification de l'état du personnel.

3.4. Gestion du Fonds cantonal de l'emploi

La gestion actuelle par la caisse cantonale de chômage ne pose pas de problème particulier. Le projet de loi laisse à son article 49, la compétence au Conseil d'Etat de désigner l'organe de gestion du Fonds.

3.5. Contrats d'activité professionnelle (CAP)

Le Service a obtenu la confirmation écrite du SECO que les CAP n'entrent pas en conflit avec la nouvelle loi sur le chômage et qu'ils seront effectivement pris en compte dans le calcul de la période de cotisation donnant droit aux indemnités de chômeurs.

Les CAP sont limités aux personnes âgées de plus de 25 ans pour deux raisons :

- il existe d'autres mesures particulières et spécifiques pour les jeunes
- le coût financier qu'aurait généré la généralisation des CAP aurait été trop important.

3.6. Collaboration avec les organisateurs de mesures

La collaboration, au jour le jour, avec les organisateurs de mesures est définie dans le cadre d'un mandat de prestations. Généralement, il y a un partenaire organisateur dans chacune des cinq régions ORP. La philosophie du Département est d'assurer la continuité du travail avec le « partenaire historique » et de ne pas multiplier le nombre d'organismes. Pour le Département, le recours à des appels d'offres demanderait d'étoffer la bureaucratie et insinuerait de l'insécurité dans le système.

3.7. Allocations cantonales d'initiation au travail (AITc) et entreprises de placement privé

Le Département privilégie des mesures destinées à une intégration durable. Cette volonté diverge de la demande de l'association valaisanne des entreprises de placement privé de permettre à ses membres de conclure des AITc avec des demandeurs d'emplois placés dans plusieurs missions auprès d'entreprises différentes (en d'autres termes avec des travailleurs temporaires). La commission reconnaît le rôle des entreprises de placement sur le marché de l'emploi mais estime que les possibilités offertes par l'art. 16 du projet suffisent.

3.8. Soutien aux personnes choisissant une activité indépendante

Une structure existe actuellement pour éviter que les personnes au chômage, qui souhaitent devenir indépendantes, perdent du jour au lendemain l'accès à des indemnités. Des cours sont proposés pour définir les exigences d'une activité indépendante et aider la personne dans son choix. Puis, en fonction des cas, les indemnités peuvent continuer d'être versées pour une durée maximale de 90 jours. Cette thématique relève toutefois du droit fédéral.

3.9. Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière est acceptée à l'unanimité des 12 membres présents.

4. Lecture de détail

La commission regrette la confusion engendrée, à la lecture des articles 28 et suivants, par l'utilisation des lettres aa) bb) cc) pour structurer la loi. Cette subdivision ne correspondant ni à la systématique du recueil des lois ni à la directive de la Chancellerie sur l'élaboration de la législation. Sur proposition de la commission, la section 2 a été retravaillée par le Service, en collaboration avec la Chancellerie. **La création de sous-sections** doit permettre une meilleure lisibilité.

Titre et considérants

Ajout de la commission

vu l'article 43 de la loi du 28 mars 1996 sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs,

Commentaire :

Cf. art. 57 ci-après.

Art. 8

Modification de la commission

² ~~En cas de faible chômage, l'activité d'un ORP peut être étendue par décision du Conseil d'Etat.~~

Commentaire :

L'alinéa 1 précise que le Conseil d'Etat détermine le territoire des activités d'un ORP, les communes concernées entendues. La possibilité de regrouper des ORP lors d'une situation de très faible chômage est sous-entendue à l'alinéa 1. La commission propose la suppression de l'alinéa 2.

VOTE (11 membres présents) :

POUR : 11

CONTRE : 0

Abstention : 0

Art. 17

Modification de la commission

En cas de chômage prononcé et persistant, le Conseil d'Etat peut introduire l'obligation d'annoncer les places vacantes ~~dans les branches particulièrement touchées, respectivement~~ dans toutes les branches, sans préjudice du droit pour l'employeur de choisir librement son personnel.

VOTE (11 membres présents) :

POUR : 11

CONTRE : 0

Abstention : 0

Art. 18

Suppression de la commission

~~⁶ Le Conseil d'Etat fixe les procédures, conditions, critères d'octroi et autres détails liés aux mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle.~~

Commentaire :

Les dispositions d'exécutions de la loi sont édictées par le Conseil d'Etat conformément à l'art. 54 al. 1. Afin d'éviter la redondance, la commission propose la suppression de l'alinéa 6.

VOTE (11 membres présents) :

POUR : 11

CONTRE : 0

Abstention : 0

Art. 21

Pas de modification

Commentaire :

lettre d : les mesures qui ne sont pas subventionnées par l'assurance-chômage sont financées par le biais du Fonds cantonal pour l'emploi (chapitre 9 de la loi).

Art. 25

Commentaire :

alinéa 2 : l'objectif est la réalisation d'un bilan d'employabilité par l'organisateur du programme de qualification.

Art. 27

Commentaire :

alinéa 2 : les montants des frais d'encadrement et d'indemnisation des participants seront fixés par le Conseil d'Etat dans un règlement.

Art. 30

Commentaires :

alinéa 2 : le « salaire normal » se définit comme le salaire minimal dans le cadre d'une convention collective ou d'un contrat type de travail ou comme le salaire d'usage de la branche s'il n'y a pas de convention ou de contrat type.

alinéa 3 : les mesures perdurent jusqu'à l'âge de la retraite car souvent elles constituent une allocation indispensable pour assurer les prestations des caisses de pension.

Art. 40

Commentaire :

La contribution au paiement du salaire versé par l'employeur est faite indépendamment du type de contrat (indéterminé ou déterminé). Les modalités de financement du Fonds cantonal pour l'emploi devront être précisées dans le règlement.

Art. 42

Commentaire :

alinéa 2 : le préfinancement des mesures par le biais du Fonds cantonal, lorsque les institutions partenaires ne sont pas au clair sur le droit aux prestations, implique naturellement le remboursement de ces montants une fois la mesure clairement imputée à un partenaire.

Art. 43

Commentaire :

alinéa 1 : les dispositions du droit fédéral, art. 335 et suivants du code des obligations, s'appliquent notamment en matière de licenciement collectif. L'ordonnance d'application de la loi sur le service de l'emploi et la location de service permet aux cantons d'abaisser à six le nombre de licenciements pour imposer l'obligation d'annonce aux autorités compétentes. C'est ce chiffre, qui tient compte de la structure économique cantonale formée de nombreuses PME, qui a été retenu dans la LEMC de 1995 et qui est maintenu dans la révision.

Art. 53

Commentaire :

alinéa 1 : le montant maximal de l'amende fixé à Frs 20'000.- concerne les employeurs mais aussi les personnes au bénéfice de prestations de chômage.

Art. 57

Modification de la commission

¹ La présente loi est soumise de manière globale au référendum facultatif à l'exception des chapitres 1, 2, 3, 7, 8, 11 et 12 qui contiennent des dispositions d'application du droit fédéral.

~~⁴ La présente loi est soumise au référendum facultatif.~~

Commentaire :

La présente loi comporte deux types de dispositions : des dispositions d'application de la loi fédérales qui sont soustraites au référendum (art. 40 LOCRP) et des dispositions légales cantonales soumise au référendum facultatif (art. 39 LOCRP).

5. Débat et vote final

Le Service précise que le personnel des ORP a été impliqué dans le groupe de travail ayant œuvré sur la révision de la loi par l'intermédiaire de représentants. C'est aux responsables des ORP qu'incombait la tâche d'informer leurs collaborateurs.

Vote final

La Commission thématique de l'économie et de l'énergie accepte **par 11 POUR, 0 CONTRE et 0 abstention** le projet de révision de la loi avec les modifications proposées.

Le président
Diego Clausen

Le rapporteur
Mathieu Fardel

Document de travail

Destinataires Membres de la Commission thématique

Auteurs Peter Kalbermatten/Jean-Yves Felley

Date 05.11.2012

Révision LEMC

Liste des abréviations

AITc	allocation cantonale d'initiation au travail
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes
AVAAP	Association valaisanne des entreprises de placement privé
CAP	contrat d'activité professionnelle
CII	collaboration interinstitutionnelle
CIO	Centre d'information et d'orientation
CIP	contrat d'insertion professionnelle
CO	code des obligations
COORP	coordination des ORP
CPP	Code fédéral de procédure pénale
GETAC	Gestion des emplois temporaires au sein de l'administration cantonale
INTEMP	intempéries
LACI	loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LEMC	loi du 23 novembre 1995 sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs
LEtr	loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers
LIAS	loi cantonale du 29 mars 1996 sur l'intégration et l'aide sociale
LGCAF	loi du 24 juin 1980 sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton
LMMT	Logistique des mesures du marché du travail
LPGA	loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales
LPJA	loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives

LSE	loi du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services
MMT	mesures du marché du travail
OLCP	Ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes)
ORP	office régional de placement
OSE	Ordonnance fédérale du 16 janvier 1991 sur le service de l'emploi et la location de services
OVE	Observatoire valaisan de l'emploi
PESEc	contributions cantonales aux frais de déplacement et/ou de séjour hebdomadaire
PET	programme d'emploi temporaire
PQF	programme de qualification
RHT	réduction de l'horaire de travail
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFOP	Service de la formation professionnelle
SICT	Service de l'industrie, du commerce et du travail

Nature	2009	2010	2011			
			Dépenses	AC	Financement FCE	Total
Frais d'exploitation						
Frais d'exploitation des ORP	14'239'127	15'222'637	15'469'234	15'469'234	-	15'469'234
Coordination ORP, Services généraux SICT, Communication	1'210'127	1'166'759	1'268'698	1'268'698	-	1'268'698
Collaboration interinstitutionnelle	97'052	126'864	55'390	55'390	-	55'390
Total frais d'exploitation ORP	15'546'306	16'516'260	16'793'323	16'793'323		16'793'323
Frais d'exploitation LMMT	1'092'836	1'081'428	957'389	957'389	0	957'389
Frais d'exploitation section AC	836'071	883'404	818'842	818'842	0	818'842
Caisses de chômage (estimation)	7'400'000	7'700'000	8'427'000	8'427'000	-	8'427'000
Fonds cantonal pour l'emploi (amortissements, frais d'administration et dépenses diverses)	81'176	73'444	73'553	-	73'553	73'553
Total frais d'exploitation	24'956'390	26'254'536	27'070'107	26'996'554	73'553	27'070'107
Mesures du marché du travail (MMT)						
Mesures fédérales						
Cours de perfectionnement et de reconversion	9'185'645	10'551'556	9'664'762	9'664'762		9'664'762
Emplois temporaires (y.c semo)	11'955'406	13'062'992	13'549'600	13'549'600		13'549'600
Allocations de formation	166'410	129'689	171'687	171'687		171'687
Allocations d'initiation au travail	1'651'450	1'619'308	1'411'430	1'411'430		1'411'430
Contributions frais de déplacement et de séjour	243'064	153'271	134'676	134'676		134'676
Participation forfaitaire au coût de chaque mesure				-5'704'000	5'704'000	-
Total MMT fédérales	23'201'974	25'516'816	24'932'155	19'228'155	5'704'000	24'932'155
Mesures cantonales						
Contrats d'insertion professionnelle	4'904'892	6'101'967	6'300'309	0	6'300'309	6'300'309
Allocations cant. d'initiation au travail	48'999	114'479	120'542	0	120'542	120'542
Autres mesures	225'464	100'000	634'844	0	634'844	634'844
Contributions cantonales aux frais de déplacement et de séjour	7'096	8'173	7'949	0	7'949	7'949
Mesures supplémentaires de réinsertion prof.	11'860	20'220	5'740	0	5'740	5'740
Total MMT cantonales	5'198'311	6'344'839	7'069'384	0	7'069'384	7'069'384
Total mesures marché du travail	28'400'285	31'861'655	32'001'539	19'228'155	12'773'384	32'001'539
Indemnités						
Indemnités journalières	198'081'074	207'205'499	176'476'270	176'476'270		176'476'270
Indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail	12'966'359	5'630'692	2'393'509	2'393'509		2'393'509
Indemnités en cas d'intempéries	4'107'247	6'092'807	3'776'041	3'776'041		3'776'041
Indemnités en cas d'insolvabilité	1'128'123	1'052'566	1'608'748	1'608'748		1'608'748
Total indemnités	216'282'803	219'981'564	184'254'568	184'254'568		184'254'568
TOTAL	269'639'479	278'097'755	243'326'214	230'479'277	12'846'937	243'326'214

Chômage 2011 en Valais : dépenses et financement

(Situation au 31 mars 2012. Certains montants pourraient être modifiés ultérieurement).