

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

Le Conseil d'Etat du canton du Valais, par décision du 10 novembre 2010, met en consultation l'avant-projet de révision partielle de la loi cantonale du 23 novembre 1995 sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs. En guise d'explications, l'avant-projet est accompagné du présent rapport.

A titre liminaire, il faut préciser que les associations de communes, auxquelles il est fait référence dans le présent rapport, sont celles définies dans la LEMC. Elles se distinguent des régions, qui constituent des regroupements de communes au sens de la loi cantonale du 12 décembre 2008 sur la politique régionale.

I/ Condensé

Le présent rapport propose d'intégrer les Offices régionaux de placement (ORP) dans l'administration cantonale en les rattachant au Service de l'industrie, du commerce et du travail (SICT, Office cantonal du travail), tout en maintenant le site des différents ORP.

Motifs:

- *La réalisation des objectifs du projet RPT II, puisque l'intégration des ORP dans l'administration cantonale permet de clarifier les responsabilités et de faire coïncider compétence décisionnelle et responsabilité de la réalisation et du financement de la tâche.*
- *Des motifs historiques, qui justifiaient de laisser participer les associations de communes à l'exploitation des ORP, ne sont plus pertinents aujourd'hui.*
- *La contribution des associations de communes à l'activité des ORP est marginale puisque, dans les faits, elles ne disposent d'aucune compétence en la matière et elles n'assument aucune responsabilité pour l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-chômage. La direction et la responsabilité stratégique, opérationnelle et financière des ORP incombent au SICT du canton.*
- *Les objectifs de l'Accord de prestations conclu entre la Confédération et le canton ne peuvent être atteints que par le biais d'une conduite cantonale uniforme du point de vue stratégique et opérationnel.*
- *Un objectif politique dans le cadre d'e-Dics: le Grand Conseil a fixé comme objectif politique de conduire une politique de l'emploi tendant à l'équilibre sur le marché du travail, ce qui n'est possible qu'avec des règles d'exécution uniformes fixées par le canton.*
- *Le placement des demandeurs d'emploi ne se limite pas au champ d'activité des différents ORP du canton. Dans la mesure où cela est nécessaire et possible, les demandeurs d'emploi doivent également être assignés au-delà de ces limites, ce qui n'est possible qu'avec une planification cantonale de l'exécution des tâches.*
- *Le SICT du canton dispose d'un budget global alimenté par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage pour l'ensemble du Service public de l'emploi, incluant non seulement l'exploitation des ORP mais également celle du SICT, en tant*

qu'autorité du marché du travail cantonale. Les ressources doivent dès lors pouvoir être utilisées de manière flexible dans tout le canton.

- ***L'intégration dans l'administration cantonale n'induit aucun frais supplémentaires pour le canton du Valais dans la mesure où les activités liées au Service public de l'emploi sont financièrement couvertes par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage.***
- ***Dans tous les autres cantons, contrairement à la situation prévalant en Valais, les ORP sont intégrés dans les services homologues au SICT de l'administration cantonale.***
- ***Une intégration dans l'administration cantonale se justifie également du fait que seul le chef de service du SICT représente d'office le Valais au sein de l'Association intercantonale des offices suisses du travail (AOST), qui constitue le partenaire du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) dans la définition de la politique du marché du travail.***
- ***Financement: une intégration complète des ORP dans l'administration cantonale ne modifie en rien le système actuel de financement dans la mesure où les dépenses liées à l'exploitation des ORP sont prises en charge par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage. La participation du canton aux coûts de toutes les activités du service public de l'emploi et des mesures du marché du travail, à raison de 0,05% de la somme des salaires soumis à cotisation, est couverte par le Fonds cantonal pour l'emploi qui est alimenté par le canton et les communes.***
- ***Compétence des communes et des associations de communes: au vu notamment de la géographie particulière du canton, le passage à l'Office communal du travail pour l'inscription au chômage doit être maintenu afin de garantir un service de proximité de base permettant d'éviter un déplacement, qui peut être relativement long, à l'ORP pour un acte purement administratif. Dans la mesure où le statu quo doit être maintenu, il n'en résulte aucun flux financier dans le cadre du projet RPT II. Les associations de communes continueront quant à elles de collaborer activement à la réinsertion des demandeurs d'emploi en tant qu'organismes des mesures du marché du travail.***

II/ Le rapport

A/ Situation de départ et objectif

Dans le prolongement de la deuxième révision du 23 juin 1995 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), la LEMC est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1996. Hormis une disposition, elle n'a depuis lors fait l'objet d'aucune révision. Etant donné qu'elle régit un domaine – le marché du travail et l'assurance-chômage – en constante mutation, les premiers travaux préparatoires ont déjà été entrepris en vue de la révision totale de ladite loi. Il a toutefois été décidé de reporter ces travaux compte tenu du fait que l'adaptation des dispositions légales cantonales est également liée au résultat de la votation du 26 septembre 2010 sur la révision partielle de la LACI.

Dans l'intervalle, le Conseil d'Etat a décidé que **la question de la gestion des offices régionaux de placement (ORP) devait être réexaminée** dans le cadre du 2^{ème} paquet du projet RPT II. L'objectif visé est de répartir clairement les responsabilités entre les collectivités de niveaux différents et de faire coïncider compétence décisionnelle et responsabilité de la réalisation et du financement de la tâche. Cet objet peut être traité indépendamment du résultat de la votation du 26 septembre 2010 sur la révision partielle de la LACI.

B/ Gestion actuelle des ORP

1. Le mandat du service public de l'emploi

Conformément à la législation applicable, il incombe au service public de l'emploi de prévenir le chômage imminent et de combattre le chômage existant par les instruments du conseil, du placement, des mesures du marché du travail, des contrôles et des sanctions. On peut donc résumer de manière schématique ses activités comme suit: conseiller, placer, qualifier (mesures du marché de travail), observer le marché du travail, contrôler et sanctionner.

L'office cantonal du travail, soit le Service de l'industrie, du commerce et du travail (SICT), est responsable de l'exécution des prescriptions sur le service public de l'emploi (art. 9 al. 1 LEMC). Les sections du SICT, les ORP et les communes remplissent ce mandat.

2. La gestion des ORP

2.1. Compétence pour la création des ORP

Le canton, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, est compétent pour déterminer le nombre d'ORP et le territoire de leurs activités. Le Conseil d'Etat peut même conclure des accords intercantonaux en vue de la création et de l'exploitation d'ORP communs lorsque la structure des marchés régionaux de l'emploi les justifient (art. 5 LEMC). Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'actuelle LEMC que - au niveau cantonal - la création de cinq ORP permettait d'atteindre une taille critique optimale. Des motifs d'efficacité prônaient donc d'instaurer en principe un ORP par région socio-économique (telle que définie avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur la politique régionale), ce qui s'est traduit par la création de cinq ORP pour l'ensemble du Valais (cf. Message du 10 mai 1995 concernant le projet de loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs [ci-après: Message LEMC], p. 35 ss). Le Haut-Valais fait exception dans la mesure où il dispose d'un ORP pour 4 régions socio-économiques.

Il appert de ce qui précède que **les besoins du marché du travail définissent le nombre, l'emplacement et le champ d'activité des ORP**. Partant, la nouvelle loi sur la politique régionale n'a nécessité aucune adaptation au sein desdits ORP.

2.2. Exploitation des ORP

2.2.1. Répartition des tâches entre le canton et les associations de communes

Le canton, par l'intermédiaire du SICT, est compétent pour l'organisation et le fonctionnement des ORP. Il veille à l'exécution des tâches, en fixant les objectifs et la stratégie orientée sur les résultats. Il s'attelle à l'organisation de chaque ORP, la planification annuelle et l'établissement du budget, la concrétisation des tâches, la conduite, l'appréciation des prestations, la formation des collaborateurs, la détermination des postes de travail nécessaires et du système salarial (Conseil d'Etat), le controlling et le système de management.

Les communes rattachées à un même ORP délèguent par convention son exploitation à l'association de la région socio-économique ou la commune centre, ou créent une association de communes à cet effet (art. 5 al. 1 du Règlement du 22 mai 1996 sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs [REMC]). **Le domaine de compétence de ces associations est très restreint**. Chaque association désignée est l'employeur du personnel de l'ORP, la locataire des bureaux et la propriétaire du mobilier

et de l'équipement. Toutefois, elle exerce les droits et assume les obligations qui en découlent exclusivement dans les limites de la loi et du règlement (art. 5 al. 4 REMC).

L'association en tant qu'employeur: le canton, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat et du SICT, est responsable de la politique du personnel et de la mise en oeuvre des rapports de travail, c'est-à-dire de la sélection du personnel, des modalités et de la fin des relations de travail (art. 6 et 7 REMC). Les candidats correspondant au profil d'exigence sont choisis par une commission de présélection composée de trois personnes, soit le chef de service du SICT, le coordinateur du SICT et le président du comité de l'association. Les associations de communes ont uniquement la compétence de porter leur choix sur une de ces personnes et de signer, en tant qu'employeur, le contrat de travail qui a préalablement été établi par le SICT. Elles peuvent procéder à la nomination du personnel administratif qu'après accord préalable du SICT. En cas de besoin, le SICT a même le droit de transférer du personnel d'un ORP à l'autre (cf. art. 8 du statut du personnel des ORP adopté par le Conseil d'Etat en séance du 12 septembre 2007; voir également: art. 20 du règlement interne des ORP du Valais du 5 janvier 2009). Il appert ainsi que les associations de communes sont uniquement employeurs au sens formel du terme sans posséder toutefois les droits et les obligations d'un véritable employeur.

L'association en tant que locataire: le canton, par l'intermédiaire du SICT, décide des besoins et des modalités relatives à la location. Les associations de communes signent ensuite le contrat de bail.

L'association en tant que propriétaire: de même, en tant que propriétaire du mobilier et des équipements, le SICT se prononce sur les besoins et l'acquisition de ces biens. Il conclut les contrats de vente. Les associations de communes sont dès lors uniquement propriétaires au sens formel du terme. Elles ne financent aucune acquisition.

2.2.2. Financement

En vertu de l'art. 92 al. 7 LACI et de l'art. 122a OACI, en lien avec l'ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage (OIFE), **le fonds fédéral de compensation, soit le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), rembourse aux cantons les frais à prendre en compte qui leur incombent dans le cadre du service public de l'emploi**, pour l'exécution des tâches prévues dans la législation applicable, notamment pour la gestion des ORP et des services de logistique des mesures de marché du travail (LMMT) et le maintien de la structure minimale nécessaire.

Les cantons participent aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail à raison de 0,05% de la somme des salaires soumis à cotisation. Le Conseil fédéral fixe la part à la charge de chaque canton au moyen d'une clé de répartition en tenant compte du nombre annuel de jours de chômage contrôlé. Le montant dû par un canton au titre de sa participation est déduit du montant qui lui est remboursé en vertu de l'al. 7 (art. 92 al. 7bis LACI). Dans le canton du Valais, ce montant est imputé sur le Fonds cantonal pour l'emploi.

Pour la gestion des offices régionaux de placement, du service LMMT et de l'autorité cantonale, l'art. 122a OACI prescrit que sont pris en compte les frais d'exploitation et les frais d'investissement (al. 1). Le canton, par le biais du SICT, présente à l'organe de compensation fédéral un budget général des dépenses prévues pour les ORP, le service LMMT et l'autorité cantonale (al. 4). Après examen du budget, l'organe de compensation prononce une décision de principe (décision d'octroi) (al. 5). Les avances ne peuvent représenter plus de 80 % des frais budgétés. Un premier acompte représentant 30% au maximum est versé au début de l'année; les acomptes suivants sont versés à intervalles réguliers (al. 5). A la fin janvier au plus tard, le canton présente à l'organe de compensation un décompte détaillé des frais effectifs de l'année précédente (al. 7).

L'indemnité versée pour l'exécution de ces tâches est calculée d'après les frais d'exploitation pris en compte et les frais d'investissements pris en compte, déduction faite des recettes (art. 2 OIFE). La base de calcul du montant des frais d'exécution pris en compte est le nombre annuel moyen de demandeurs d'emploi inscrits dans un canton pendant la période de calcul (art. 3 OIFE).

Le canton répond envers la Confédération des dommages que son autorité cantonale, ses offices régionaux de placement, son service de logistique des mesures relatives au marché du travail, ses commissions tripartites ou les offices du travail de ses communes ont causé en commettant une infraction ou en contrevenant aux prescriptions, intentionnellement ou par négligence (art. 85g LACI).

2.2.3. Conclusion

Il appert de ce qui précède que, **même dans le domaine d'activité des ORP, la compétence décisionnelle incombe presque exclusivement au canton, lequel assume toute la responsabilité de la réalisation et du financement de la tâche. Le canton assure dès lors la direction stratégique, opérationnelle et financière des ORP.**

C/ L'intégration des ORP dans l'administration cantonale

1. Motifs

- **La réalisation des objectifs du projet RPT II:** l'intégration des ORP dans l'administration cantonale permet tout d'abord de clarifier les responsabilités et de faire coïncider compétence décisionnelle et responsabilité de la réalisation et du financement de la tâche. De fait, l'intégration dans l'administration cantonale n'entraîne de conséquences financières ni pour le canton, ni pour les associations de communes.

- Du reste, treize communes de référence ont été invitées à donner leur orientation s'agissant de la répartition des tâches entre le canton et les communes (document Ana Tâche). Il est certes difficile d'évaluer des appréciations chiffrées sans disposer de l'argumentation qui les étaye (les communes devaient en effet indiquer au moyen d'un chiffre entre 1 et 5 si la gestion des ORP était plutôt une tâche cantonale ou communale, le chiffre 1 correspond à une tâche purement communale et le chiffre 5 à une tâche purement cantonale). Force est toutefois de constater que, si les avis ne sont pas unanimes à ce sujet, **il s'agit pour une majorité de communes d'une tâche essentiellement cantonale, qui doit être définie et réalisée principalement ou exclusivement par le canton.**

- Les **motifs historiques**, qui justifiaient de laisser participer les associations de communes à l'exploitation des ORP, **ne sont plus pertinents aujourd'hui.**

- En effet, suite à la révision de la LACI de 1995, 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 à partir de 1996 dans la mesure où la législation fédérale leur a enlevé bon nombre de compétences pour les confier aux ORP. La possibilité laissée aux associations de communes de participer à l'exploitation des ORP s'explique par la volonté de maintenir une certaine proximité des communes vis-à-vis de leurs demandeurs d'emploi. En fin de compte, la LEMC et le REMC ont été élaborés de manière à ce que les compétences de ces associations soient, comme relevé ci-dessus, plus de nature formelle que matérielle. Cela étant, les communes individuelles peuvent aujourd'hui encore contribuer dans notre canton au bon fonctionnement du Service public de l'emploi, ce qui n'est pas le cas dans d'autres cantons (voir chiffre D ci-dessous).

- La LACI révisée en 1995 n'était pas encore entrée en vigueur au moment des travaux préparatoires relatifs à la LEMC. De même, les dispositions fédérales d'exécution, et notamment l'ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1997, n'avaient pas encore été élaborées. Ainsi, à cette époque, la répartition du financement n'était pas clairement définie entre la Confédération, le canton et les communes, contrairement à la situation prévalant aujourd'hui. Pour cette raison, l'art. 5 al. 2 lit. b REMC, qui prévoit que les communes garantissent l'avance d'un montant équivalant aux coûts de deux mois de fonctionnement de l'ORP, ainsi que l'art. 39 REMC, qui stipule que les communes d'un même ORP doivent avancer les montants absolument nécessaires à son installation et à son exploitation, sont caducs.

- Il s'agit par ailleurs de rappeler que, comme relevé ci-dessus (chiffre B/ 2.2), **la contribution des associations de communes à l'activité des ORP est aujourd'hui déjà marginale** dans la mesure où elles **ne disposent d'aucune compétence en la matière et que la direction et la responsabilité stratégique, opérationnelle et financière des ORP incombent au canton**. Les associations de communes n'assument ainsi aucune responsabilité pour l'exécution de la LACI.

- Dans les faits, le SICT est responsable de l'exécution des prescriptions sur le service public de l'emploi. Depuis 1999, un **Accord de prestations conclu entre la Confédération et le canton** concrétise cette tâche et vise à garantir une exécution efficiente des tâches grâce à la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, permettant ainsi de contribuer à la diminution du dommage pour l'assurance-chômage. L'accord est fondé sur le principe du pilotage par les résultats. Si l'organe fédéral de compensation observe dans un canton des évolutions négatives répétées ou une dérive ponctuellement importante, il fait ingérence dans la politique cantonale du marché de travail et fixe conjointement avec celui-ci les objectifs et les mesures à prendre. Les objectifs ne peuvent être atteints que **par le biais d'une conduite cantonale uniforme du point de vue stratégique et opérationnel**, comme cela est déjà le cas aujourd'hui. Les résultats obtenus attestent du reste de l'opportunité de cette conduite dans la mesure où il ressort de la comparaison inter-cantonale effectuée par le SECO que notre canton occupe toujours les premières positions en termes d'impact, et qu'il a même été en tête de classement durant l'année 2009.

- Après la révision de la LACI du 23 juin 1995, soit dès l'année 1996, le canton a néanmoins fait en sorte que les associations de communes deviennent de véritables partenaires actifs dans le Service public de l'emploi, plus précisément dans le domaine des mesures du marché du travail. De fait, en sa qualité de mandant, le SICT a conclu avec les associations de communes de chaque ORP des mandats de prestations pour les organisateurs de mesures du marché du travail (on peut citer parmi ceux-ci, pour l'ORP du Haut-Valais, l'association OPRA dont les membres sont les communes du Haut-Valais; pour l'ORP de Sierre, la COREM qui constitue un service du Centre médico social (CMS) et dont les membres sont les communes de la région de Sierre; pour l'ORP de Sion, l'association ARSET avec les communes du district de Sion, Hérens, Conthey comme membres; pour l'ORP de Martigny, l'Association Trempl'Interim avec comme membres les communes de la région de Martigny; pour l'ORP de Monthey-St-Maurice, la coopérative CRTO avec comme membres notamment les communes de la région de Monthey-St-Maurice). **En tant qu'organisateur, les associations de communes peuvent contribuer de manière effective et active à la réinsertion des demandeurs d'emploi de leurs communes et ainsi contribuer à éviter le recours à l'assistance sociale.**

- **Un objectif politique:** dans le cadre d'e-Dics, qui a mis en place un instrument de direction de l'Etat et de son administration et recentre les activités, **le Grand Conseil a fixé comme objectif politique de conduire une politique de l'emploi tendant à l'équilibre sur le marché du travail, ce qui n'est possible qu'avec des règles d'exécution uniformes fixées par le canton.**

- **Le placement des demandeurs d'emploi ne se limite pas au champ d'activité des différents ORP du canton.** Dans la mesure où cela est nécessaire et possible, les demandeurs d'emploi doivent également être assignés au-delà de ces limites, ce qui n'est possible qu'avec une planification cantonale de l'exécution des tâches.

- **Le canton dispose d'un budget global alimenté par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage pour l'ensemble du Service public de l'emploi,** incluant non seulement l'exploitation des ORP mais également celle du SICT en tant qu'autorité du marché du travail cantonale. Les ressources doivent dès lors pouvoir être utilisées de manière flexible dans tout le canton.

- **L'intégration dans l'administration cantonale ne se fait pas au détriment de la souplesse et de la flexibilité dans le domaine de ses ressources.** A l'heure actuelle, la LEMC prévoit que les conseillers régionaux en personnel sont engagés sous forme de contrats de droit privé et que le Conseil d'Etat règle les conditions-cadres d'engagement (art. 6 al. 3 LEMC). Cette flexibilité doit être maintenue, dans la mesure où le budget global alloué par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage dépend toujours du nombre de demandeurs d'emploi, ce qui permet d'adapter rapidement le personnel des ORP à l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi. La législation cantonale actuelle sur le personnel de l'Etat du Valais, tout comme la nouvelle réglementation en cours d'élaboration y relative (art. 2), qui réservent des dispositions particulières, permettent de procéder de la sorte.

- **L'intégration dans l'administration cantonale n'induit aucun frais supplémentaires pour le canton du Valais** dans la mesure où les activités liées au Service public de l'emploi sont financièrement couvertes par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage.

- **Dans tous les autres cantons, contrairement à la situation prévalant en Valais, les ORP sont intégrés dans les services homologues au SICT de l'administration cantonale.** Les cantons d'Obwald et de Nidwald présentent une situation particulière dans la mesure où lesdits cantons gèrent un ORP commun.

- Une intégration dans l'administration cantonale se justifie également du fait que **le chef de service du SICT défend seul les intérêts du Valais au sein de l'Association intercantonale des offices suisses du travail (AOST),** qui constitue un partenaire du SECO dans la définition de la politique du marché du travail.

2. Financement et Fonds cantonal pour l'emploi

Les dépenses liées à l'exploitation des ORP sont prises en charge par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage. Une intégration complète des ORP dans l'administration cantonale ne modifie dès lors en rien le système actuel de financement (voir ci-dessus chiffre B./2.2.2). Il sied toutefois de relever que, conformément à l'art. 92 al. 7bis LACI, les cantons participent aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail à raison de 0,05% de la somme des salaires soumis à cotisation (les coûts causés par les activités des ORP ne représentent à cet égard qu'une partie des coûts totaux).

Cette participation est couverte par le Fonds cantonal pour l'emploi, qui est un fonds spécial de financement au sens de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (art. 36 al. 1 LEMC). Conformément à l'article 37 LEMC (voir également: Message LEMC, p. 77), les ressources du fonds servent:

1

- a) Au financement des frais d'installation et d'exploitation des ORP non pris en compte par l'assurance-chômage (art. 14 al. 2);
- b) Au financement de la coopération avec les entreprises privées de placement (art. 14. al. 3);
- c) Au financement de la participation cantonale forfaitaire aux coûts de chaque mesure relative au marché du travail;
- d) A la participation aux frais des mesures relatives au marché du travail non couverts par l'assurance-chômage (art. 23s);
- e) Au cofinancement des indemnités journalières versées en compensation des mesures manquantes (art. 25 al. 2);
- f) Au financement des mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelles (art. 26ss);
- g) A la couverture des frais de formation et de perfectionnement du personnel de placement;
- h) Au financement des coûts d'intérêt des prêts octroyés par le canton au fonds de compensation de l'assurance-chômage.

2

Le fond couvre en outre la garantie du canton en tant que responsable du service de l'emploi et de l'assurance-chômage.

Ce fonds est alimenté par le canton et les communes conformément aux dispositions de la loi cantonale sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion professionnelle (canton: 63%, communes: 37%). La majeure partie des ressources du fonds servent au financement de la participation cantonale forfaitaire aux coûts de chaque mesure relative au marché du travail et à la participation aux frais des mesures relatives au marché du travail non couverts par l'assurance-chômage au sens de l'article 37 alinéa 1 LEMC.

Le SECO fait transiter le budget relatif au fonctionnement des ORP, incluant les salaires, dans un compte courant de l'Etat. Ensuite, sur mandat du SICT, ledit budget est versé dans un fonds pour les ORP qui se trouve dans le Fonds cantonal pour l'emploi.

Le tableau ci-dessous montre quelles sont les dépenses pour les années 2006 à 2009 et la répartition de la prise en charge entre la Confédération et le Fonds cantonal pour l'emploi. Les frais d'exploitation des ORP et des sections du SICT, qui s'occupent du service public de l'emploi, sont regroupés.

Nature des dépenses	2006	2007	2008	2009
Frais d'exploitation				
Frais d'exploitation des ORP + des sections du SICT	18'046'474	16'644'527	16'191'754	17'475'214
Dont pris en charge par la Confédération	18'043'294	16'634'092	16'171'069	17'450'808
Dont pris en charge par le Fonds cantonal pour l'emploi	3'180	10'435	20'685	24'406.05
Frais d'exploitation des caisses de chômage	6'800'000	6'960'000	6'740'000	7'400'000
Frais d'exploitation du Fonds cantonal pour l'emploi	84'385	81'023	82'921	81'176
Total des frais d'exploitation	24'930'859	23'685'550	23'014'675	24'956'390
Mesures du marché du travail (MMT)				
Mesures du marché du travail (MMT) fédérales	21'290'504	22'189'738	20'595'493	23'201'974
MMT cantonales	6'733'977	5'750'694	5'163'387	5'198'311
Total MMT	28'024'481	27'940'432	25'758'880	28'400'285
Participation des cantons aux coûts du service de l'emploi et des mesures du marché du travail	3'350'000	3'600'000	5'100'000	6'200'000
Indemnités				
Total indemnités	184'376'389	163'858'247	157'201'437	216'282'802
Total	237'331'729	215'484'229	205'974'992	269'639'477

En cas d'intégration complète des ORP dans l'administration cantonale, la question pourrait se poser de savoir si les communes doivent être libérées du cofinancement relatif à l'exploitation des ORP. Tel n'est pas le cas, dans la mesure où le législateur a expressément créé un fonds spécial –le fonds cantonal pour l'emploi-, pour le financement de toutes les activités du service public de l'emploi (y compris les mesures du marché du travail), indépendamment de la question de savoir qui a causé ces dépenses.

Les activités dans le cadre du service public de l'emploi jouent un rôle capital en matière d'intégration sociale. Elles préviennent les mécanismes d'une exclusion sociale durable et évitent le recours aux

moyens d'une assistance publique lourde à supporter pour les communes (cf. Message LEMC, p. 74). En plus, les sites des ORP sont maintenus dans les différentes régions. A cela s'ajoute que la participation des communes aux coûts d'exploitation des ORP est relativement modeste (soit 37% des ressources du fonds). L'augmentation entre l'année 2006 et l'année 2009 des frais d'exploitation des ORP non pris en charge par la Confédération, et partant imputés sur le Fonds cantonal pour l'emploi, est due au fait que le fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage a refusé de prendre en charge la totalité de la part employeur (50%) au financement des ponts AVS pour les exercices 2007 à 2009 alloués à d'anciens collaborateurs des ORP valaisans. Force est à cet égard de constater que, pour les années 2000 à 2003, le Fonds cantonal pour l'emploi n'a dû prendre en charge aucun montant et que, pour les années 2004 à 2006, les montants qui lui ont été imputés ont été modestes, puisqu'ils se sont montés à, respectivement, 1'830 francs pour l'année 2004, 6'257 francs pour l'année 2005 et 3'180 francs pour l'année 2006. Il appert de ce qui précède que la contribution cantonale est plus importante uniquement lorsqu'il s'agit de participer au financement des retraites anticipées des collaborateurs, ce qui n'est au reste pas le cas chaque année.

D/ Compétences des communes ou des associations de communes

1. Les communes individuelles

Suite à la création obligatoire des ORP en 1996, l'inscription des demandeurs d'emploi a été maintenue dans les communes valaisannes en raison d'une géographie complexe et pour maintenir un ancrage local des autorités du marché du travail, quand bien même la majeure partie de leurs tâches a été reprise par les ORP. En effet, il s'agissait de tenir compte de l'étendue de notre territoire et d'éviter de longs déplacements pour des démarches administratives de brève durée en des lieux centralisés et, partant, de simplifier la tâche des citoyens à la recherche d'un emploi. Par ailleurs, la commune a toujours été, comme lien social, l'endroit privilégié pour assurer à la population des prestations ou des aides en prise directe avec ses besoins. Dans une décision du 5 novembre 1997, le Conseil d'Etat a ainsi opté pour un système qui permette de continuer d'associer les communes au suivi des chômeurs, afin de prévenir le recours à l'aide sociale et mettre en place des formes de soutien adaptées et complémentaires à celles qu'offrent les ORP, s'agissant notamment de l'inscription des demandeurs d'emploi et de la remise des documents nécessaires à l'exercice du droit (voir également: Message LEMC). Conformément à la loi du 8 avril 2004 sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion professionnelle, les communes participent audit financement. Au reste, depuis la mise en place en juin 2009 du nouveau système informatique du SECO pour la gestion du chômage (PLASTA), leurs tâches sont en nette diminution.

La question peut dès lors se poser de savoir si le passage à l'Office communal du travail pour l'inscription au chômage doit être maintenu au vu de la diminution des tâches dévolues aux communes dans le domaine du chômage et de l'emploi. Force est à cet égard de considérer que, au vu notamment de la géographie particulière du canton, le passage à l'Office communal du travail pour l'inscription au chômage doit subsister afin de garantir un service de proximité de base permettant d'éviter un déplacement, qui peut être relativement long, à l'ORP pour un acte purement administratif (ex: personnes résidant à Zermatt qui devraient se rendre à l'ORP de Brigue pour l'inscription). Qui plus est, les communes disposent par là-même d'une possibilité d'avoir une vue sur la situation des personnes de la commune, et notamment sur celles susceptibles de solliciter un jour ou l'autre des prestations de l'aide sociale. Consultées dans le cadre du projet RPT II, une majorité de communes concernées ont du reste indiqué vouloir que la répartition des tâches cantons/communes dans ce domaine (inscription des demandeurs d'emploi) demeure inchangée. Cette option a du reste été confirmée par le Département et par le COPIL RPT II. Pour les petites communes, un regroupement des forces n'est par contre pas à exclure.

Dans la mesure où le statu quo doit être maintenu, il n'en résulte aucun flux financier dans le cadre du projet RPT II. Il s'agit au demeurant de rappeler que les coûts liés au système informatique sont supportés par le Fonds fédéral de l'assurance-chômage, tandis que les coûts de fonctionnement émarginent au budget général des communes, en tant que service de proximité.

2. Les associations de communes

Les associations de communes, en leur qualité d'organiseurs de mesures du marché du travail au sens des mandats de prestation conclus (cf. ci-dessus chiffre C 1.), continueront de collaborer activement à la réinsertion des demandeurs d'emploi.

Il apparaît par ailleurs opportun que le SICT, en tant qu'autorité du marché du travail cantonal, entretienne des contacts réguliers avec les représentants des communes se trouvant dans le champ d'activité des ORP, en les informant sur la situation du marché du travail et l'évolution du chômage sur leur territoire ainsi que sur le programme d'action.

E. Conclusion

Il résulte des considérations qui précèdent que la direction et la responsabilité stratégique, opérationnelle et financière des ORP incombent aujourd'hui déjà au canton. Quant aux associations de communes, elles ne disposent, dans les faits, que d'une compétence restreinte s'agissant de l'engagement du personnel des ORP. Elles se limitent pour le reste à signer le contrat de bail élaboré par le SICT. Partant, il s'agit d'obtenir une cohérence organisationnelle et de clarifier le statut juridique des ORP en les intégrant formellement dans l'administration cantonale, sans qu'on puisse néanmoins parler d'une «cantonalisation» desdits ORP.

F. Modification des articles de loi

Chapitre 3: Service public de l'emploi

Section 1: Organisation des autorités du marché du travail

Art. 5 Offices régionaux de placement

La première phrase de l'alinéa 2 de cette disposition, qui prévoit qu'il ne peut pas être créé plus d'un ORP par région socio-économique, doit être abrogée. Selon le droit actuel, ce sont déjà les besoins du marché du travail qui définissent le nombre, le lieu et le rayon d'action des ORP. En particulier, la loi sur la politique régionale ne s'oppose pas à cette pratique et au maintien des cinq ORP.

Art. 6 Statut du personnel des Offices régionaux de placement

Selon le droit actuel, les collaborateurs des ORP sont engagés sur la base de contrats de droit privé. Toutefois, le Conseil d'Etat règle actuellement le statut de ces collaborateurs dans un statut du personnel, qui est analogue à celui des fonctionnaires et employés de l'Etat du Valais, sous réserve des adaptations nécessaires au respect des dispositions légales et des directives des autorités de surveillance compétentes (art. 6 al. 3 LEMC et art. 7 REMC). Il ne sera toutefois plus fait référence dans cette disposition à des contrats de droit privé mais à des rapports de droit public, en conformité avec les art. 22 et 55 alinéa 1 de la Constitution cantonale, ce qui n'exclut toutefois pas le recours à des dispositions de droit privé (cf. Message accompagnant le projet de loi sur le personnel de l'Etat du Valais du 10 février 2010, p. 6 et 7).

Une telle harmonisation du statut du personnel des ORP avec celui des fonctionnaires de l'Etat a du reste été accueillie de manière favorable, ainsi que cela ressort du rapport du 10 juillet 2008 du Service du personnel et de l'organisation.

Il est au reste nécessaire de conserver la souplesse et la flexibilité pour pouvoir engager du personnel en fonction de l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi et dans les limites fixées par l'Accord de prestations et l'enveloppe financière mise à disposition du canton par la Confédération.

Art. 6bis Collaboration de l'Office cantonal du travail avec les communes et les régions socio-économiques

Cette disposition met l'accent sur la collaboration étroite et efficace qui doit être instaurée entre l'Office cantonal de l'emploi (SICT), les communes et les régions socio-économiques au sens de la loi du 12 décembre 2008 sur la politique régionale.

Section 2: Compétences

Art. 9 Office cantonal du travail

Du fait de l'intégration au sein du SICT, la mention expresse de la surveillance par l'office cantonal de l'emploi devient caduque.

Chapitre 4: Assurance-chômage

Art. 17 Compétence et exécution

L'article 17 alinéa 3 doit être abrogé dans la mesure où, comme relevé ci-dessus, le contrôle du chômage par pointage a été abandonné dès le début de l'année 1998.

Chapitre 5: Mesures de réinsertion professionnelle

Section 3: Mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle

Art. 34 Compétence

L'alinéa 2 devient caduc suite à l'intégration des ORP dans le SICT.

Chapitre 7: Voies de droit et dispositions pénales

Section 1: Autorités de recours

Art. 39 Autorités de recours

Suite à l'entrée en vigueur de la 2^{ème} révision de la LACI, les offices communaux du travail ne prennent plus de décision. Ainsi, l'article 39 lettre a de l'actuelle LEMC est abrogé, tout comme l'article 40 qui traite de la procédure de recours devant l'Office cantonal du travail.

Selon l'art. 57 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2003, chaque canton doit instituer un tribunal des assurances, qui statue en instance unique sur les recours dans le domaines des assurances sociales. Un délai de 5 ans était octroyé aux cantons pour adapter leur législation à la LPGA (art. 82 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 loi fédérale sur l'assurance-chômage et des dispositions relatives aux mesures complémentaires cantonales. L'article 39 lettre b tient compte de ce changement en formalisant la compétence du Tribunal cantonal des assurances de traiter les recours contre les décisions précitées.

Section 3: Procédure devant la Commission cantonale de recours en matière de chômage

Art. 41 – 46

De même, l'actuelle Section 3 (procédure devant la Commission cantonale de recours en matière de chômage; art. 41 à 46), qui n'a plus de raison d'être, est abrogée.

Art. 51 Dispositions transitoires

Actuellement, il a été relevé ci-dessus (chiffre B/ 2.2) que les associations de communes signent, en tant qu'employeur, les contrats de travail du personnel des ORP, qui ont été préalablement établis par le SICT, et les contrats de bail pour les locaux. Pour ce qui est des équipements, le chef de l'Office cantonal du travail est aujourd'hui déjà seul compétent pour donner suite aux demandes d'investissement des ORP.

L'intégration des ORP au sein de l'Etat du Valais nécessite dès lors la reprise par ce dernier des rapports de travail des collaborateurs des ORP avec effet dès l'entrée en vigueur de la présente modification de loi. Les contrats de bail concernant les locaux des ORP doivent également être repris par l'Etat du Valais dans un délai maximum de quatre mois dès l'entrée en vigueur de la présente modification de loi. Il n'en résulte là encore aucun flux financier dans le cadre du projet RPT II dans la mesure où, comme à l'heure actuelle, les dépenses relatives à ces locations continueront d'être prises en charge par le fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage.