

Gestion de l'immigration (art. 121a Cst.). Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), de l'ordonnance sur le service de l'emploi (OSE), de l'ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI) et de l'ordonnance sur le commerce itinérant – procédure de consultation

Madame la conseillère fédérale,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous prononcer sur les modifications d'ordonnances relatives à la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse (art. 121a Cst.).

Vous trouverez en annexe les commentaires détaillés relatifs aux textes mis en consultation. En préambule, nous souhaitons cependant souligner dans le présent courrier quelques aspects qui semblent particulièrement importants aux yeux du Conseil d'État.

Le canton de Neuchâtel soutient, dans les grandes lignes, les modifications d'ordonnances proposées par le Conseil fédéral.

Il demande, cependant, avec force et insistance, que les moyens mis à disposition par la Confédération soient à la hauteur des enjeux, et ce afin d'assurer la viabilité et l'efficacité des mesures proposées. Si le choix de répondre de manière indirecte au vote du 9 février 2014 à travers les conditions d'accès au marché de l'emploi est partagé par le Conseil d'État, il est en effet essentiel, tant au plan social et économique que politique, que les mesures déployées produisent des effets tangibles en faveur de la population des personnes en recherche d'emploi.

En premier lieu, et nous y reviendrons dans le détail au point 3 de l'annexe, nous souhaiterions souligner l'importance de pouvoir disposer, très rapidement, d'un concept cohérent et de qualité concernant les échanges d'information avec les employeurs relatifs aux emplois vacants. En effet, il est à notre sens nécessaire de pouvoir clarifier cet aspect avant même toute entrée en vigueur, sans quoi les dispositions prévues seront selon nous très difficilement applicables.

En second lieu, des ressources humaines et financières conséquentes doivent être engagées. Dès lors que ces ressources seront affectées au service public de l'emploi et que le retour sur investissement le plus direct interviendra dans le cadre de l'assurance-chômage, le Conseil d'État considère que la Confédération, respectivement l'assurance-chômage, doit prendre en charge l'intégralité des financements nécessaires à la mise en œuvre des mesures proposées.

Troisièmement, des outils d'information et de « matching » efficaces et performants sont indispensables. Le SECO doit fournir de tels instruments dans les meilleurs délais.

En effet, sans ressources humaines et financières supplémentaires, sans outils performants, la charge de travail sera conséquente alors que les mesures mises en place ne seront pas efficaces. Il en ira également de l'image et de la crédibilité des offices cantonaux de l'emploi, et plus généralement, du succès de la réforme proposée.

Rappelons à cet égard que les Chambres fédérales se sont prononcées pour une version « light » de la préférence indigène. Or, une mise en œuvre qui se priverait des moyens nécessaires à sa réussite donnerait l'impression à la population que les élus politiques et les

milieux économiques ne souhaitent tout simplement pas appliquer la décision du peuple. Le risque serait alors grand que de nouvelles initiatives soient lancées dans le domaine de la migration avec de réels risques d'acceptation, ce au péril des accords bilatéraux.

En outre, si les ressources financières et techniques ne devaient pas encore être arrêtées ou disponibles dans les mois à venir, une mise en œuvre en début d'année 2018 serait jugée prématurée par le Conseil d'État. Elle comporterait en effet un risque élevé de décrédibilisation du travail des ORP auprès des employeurs, avec un impact pénalisant, y compris pour les activités effectuées aujourd'hui déjà à satisfaction. Les nouvelles mesures seraient quant à elles vécues par les employeurs uniquement comme une contrainte administrative supplémentaire, n'apportant pas de plus-value effective.

Dès lors, si les conditions de réussite ne devaient pas être réunies en début d'année 2018, le canton de Neuchâtel estimerait judicieux que l'entrée en vigueur des modifications d'ordonnances soit différée.

Enfin, nous y reviendrons plus dans le détail, mais pour le canton de Neuchâtel, le libellé de l'art. 7, al. 1, let. e de l'ordonnance sur le commerce itinérant doit être impérativement complété.

Nous vous remercions de l'attention qui sera portée à ces remarques ainsi que celles formulées dans l'annexe et vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 30 août 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Annexe ment.

Gestion de l'immigration (art. 121a Cst.) – procédure de consultation sur les modifications de l'OASA, OIE, OSE et OACI

ANNEXE : Commentaires de détail

Les commentaires sont repris par thèmes :

1. Valeur seuil, liste des professions concernées et outils techniques mis à la disposition des cantons

Le canton de Neuchâtel est favorable à ce que l'obligation de communiquer les postes vacants s'applique dans les genres de professions dont les taux de chômage à l'échelle nationale atteignent ou dépassent les 5%. La Confédération doit, cependant, mettre à disposition des cantons les ressources financières mais également techniques nécessaires à la réussite de la réforme.

A cet égard, le choix d'appliquer un taux de 5% aux catégories professionnelles et à un niveau très fin au niveau de la nomenclature suisse des professions (NSP) – soit à 5 digits – n'est pas sans conséquence. En effet, à un tel niveau de désagrégation, les genres de professions concernées sont nombreuses et le SECO n'en dénombre pas moins de 88 pour l'année 2016 (sur les 383 genres de professions répertoriées au total dans la nomenclature).

Dans un premier temps, il s'agira d'annoncer aux employeurs de la manière la plus efficace possible les genres de professions concernées. Il est ainsi très important qu'un outil ou une plateforme d'information des plus opérationnelles soit mis à disposition de l'ensemble des cantons. Les employeurs devront, en effet, très simplement et en très peu de temps être à même de comprendre dans quels genres de professions les postes vacants doivent être annoncés au service public de l'emploi. Pour des questions de simplicité et afin de faciliter l'annonce auprès des employeurs, le canton de Neuchâtel ne s'opposerait pas à ce que le SECO retienne une nomenclature moins fine. Dans tous les cas, quels que soit la base ou le nombre de digits retenus, l'outil d'information devra être particulièrement efficace et fournir les informations pertinentes dans les genres de professions concernées par l'obligation d'annonce.

Dans un second temps, une fois les postes vacants communiqués par les employeurs aux ORP, ces derniers auront la lourde tâche de proposer des candidats adéquats. Un outil de « matching », simple, automatisé, en ligne et basé sur les compétences est ainsi indispensable. Afin que cet outil soit pleinement efficace, il faut d'une part un système (interface) pour l'employeur, dans lequel celui-ci puisse rapidement placer une offre d'emploi en sélectionnant les compétences requises et d'autre part un système (interface) pour le demandeur d'emploi, dans lequel ce dernier (avec l'aide et le contrôle de son conseiller personnel) puisse valoriser ses compétences. Aujourd'hui, soit l'instrument n'existe pas (du côté de l'employeur), soit celui-ci est très imparfait (du côté du demandeur d'emploi). Le système PLASTA ne permet, en effet, ni d'entrer ni de sélectionner des compétences. Le rapport explicatif de la Confédération note à ce propos que « différents moyens d'aide technique sont prévus ».

Pour le canton de Neuchâtel, le SECO a en conséquence un rôle des plus importants à jouer. Il est en effet essentiel que ce dernier fournisse les instruments nécessaires – tant du point de vue de l'information que du « matching » – à la bonne marche du système. Il en va encore une fois de la crédibilité des services publics de l'emploi mais également du succès de la mise en œuvre de la réforme.

2. Financement des mesures relatives à l'obligation d'annonce

Il est primordial que la Confédération appuie/soutienne les cantons financièrement. En effet, du point de vue de l'information à fournir aux employeurs, des ressources en termes de personnel additionnel sont à prévoir. Le financement en question doit être supporté par l'assurance-chômage, en sus du financement actuel des ORP.

Dans cette perspective, le rapport explicatif met en évidence que les postes vacants supplémentaires à annoncer, avec une valeur seuil de 5%, nécessiteront environ 270 postes complémentaires à plein temps à l'échelle suisse au sein des services publics de l'emploi. Sur la base des estimations du SECO et en considérant le nombre important de demandeurs d'emplois suivis par l'ORP neuchâtelois, le canton évalue ses besoins en postes supplémentaires à au minimum 10 conseillers en personnel à plein temps.

3. Annonce des emplois vacants et restriction de l'information

Le nouvel art. 53b, al. 2, OSE prévoit que les employeurs sont tenus de communiquer un certain nombre d'indications telles que la profession recherchée, le lieu d'exercice, le taux d'occupation, etc. lorsqu'ils annoncent un poste vacant au service public de l'emploi. Le canton de Neuchâtel demande que les « compétences recherchées » figurent également dans les indications demandées et relativement en haut de liste. En effet, de nombreux employeurs sont aujourd'hui à la recherche de compétences plutôt que de « métiers » ou de « professions » à proprement parler. Dans l'idéal, l'indication « compétences recherchées » doit distinguer les hard skills des soft skills. Les premières sont formellement démontrables (à la suite d'une formation, de l'obtention d'un diplôme ou d'une expérience acquise dans un domaine sur plusieurs années). Les secondes sont relationnelles, émotionnelles et peuvent avoir trait à la personnalité.

Parmi les indications à fournir par l'employeur, le canton de Neuchâtel demande que l'art. 53b, al. 2, OSE inclue également une nouvelle lettre relative à la « fourchette de salaire proposée ». En effet, une telle information permettra aux collaborateurs du service public de l'emploi de déterminer grossièrement si le poste est convenable ou non.

Le canton de Neuchâtel est favorable à ce que la durée – pendant laquelle les informations concernant les postes vacants ne seront accessibles qu'aux *seuls* collaborateurs du service public de l'emploi – soit fixée à cinq jours. D'une part, il est ainsi exclu que, durant ce laps de temps, les postes communiqués puissent en parallèle faire l'objet d'une mise au concours publique. D'autre part, le Conseil d'État invite le Conseil fédéral à bien évaluer la pertinence de l'ouverture complète des informations relatives aux postes vacants à l'ensemble des demandeurs d'emploi. S'il comprend la logique dans laquelle cette approche s'inscrit, le Conseil d'État craint le risque élevé de submerger de dossiers, parfois peu pertinents car

non triés en amont, des employeurs qui aujourd'hui voient déjà d'un œil méfiant l'introduction de cette nouvelle législation. En outre, cela ouvrirait la porte à ce que les services publics de l'emploi de plusieurs cantons transmettent des postulations en parallèle, ce qui pourrait brouiller notablement les obligations de retour des employeurs.

A notre sens, l'obligation d'annonce doit être limitée au service public de l'emploi du canton concerné et permettre de maintenir le système tel qu'il existe aujourd'hui, avec la possibilité donnée aux employeurs de choisir s'ils souhaitent recevoir exclusivement des dossiers sélectionnés par le service, ou s'ils souhaitent ouvrir les postulations beaucoup plus largement à l'ensemble des demandeurs d'emploi, sans filtre préalable. En plus de s'inscrire en cohérence avec la pratique actuelle, qui restera d'actualité pour les branches non soumises à une obligation d'annonce, une telle approche permettrait d'assurer un meilleur suivi auprès des employeurs et de consolider une relation qui, malgré les nouvelles contraintes légales, devra rester ancrée dans la confiance pour déployer un maximum d'effets.

4. Transmission des dossiers pertinents et retour des employeurs

Le projet d'ordonnance prévoit que le service public de l'emploi dispose de trois jours ouvrables pour transmettre les dossiers pertinents à l'employeur ou l'informer qu'aucune personne n'est disponible. Le canton de Neuchâtel est en accord avec la proposition pour autant que les ressources techniques et financières nécessaires soient mises à disposition par la Confédération.

Dans l'hypothèse d'une sélection des dossiers exclusivement confiée au service cantonal de l'emploi (cf. ci-dessus), l'ordonnance pourrait également prévoir que si, dans un délai plus court que celui précédemment mentionné, le service public de l'emploi devait informer l'employeur qu'aucun candidat adéquat n'était disponible, l'employeur pourrait à cette suite immédiatement ouvrir au public le poste vacant.

Le nouvel art. 53c, al. 2, OSE traite du « retour des employeurs » après soumission de dossiers de la part du service public de l'emploi. Un employeur, par la simple mention « inapproprié », pourra ainsi rejeter nombre de candidats. Afin d'améliorer l'adéquation des dossiers proposés par les ORP aux employeurs, le canton de Neuchâtel considère qu'un bref retour de ces derniers est utile. De manière générale, une meilleure adéquation ne peut que renforcer le lien État-employeurs et la crédibilité des ORP. Lors des discussions au Parlement en décembre dernier, les Chambres fédérales n'ont pas souhaité que les employeurs justifient de manière contraignante leur choix. Le canton de Neuchâtel propose donc qu'il soit mentionné dans l'ordonnance en question que les employeurs peuvent être « invités », c'est-à-dire de manière non-contraignante, à communiquer – par oral ou par écrit – au service public de l'emploi de la ou des raisons qui font qu'une personne est considérée comme inappropriée.

5. Droit de proposition des cantons

Le canton de Neuchâtel est clairement favorable à ce que la possibilité d'activer l'obligation de communiquer les postes vacants par un canton sur son territoire soit retenue dans les

genres ou groupes de professions qui enregistrent un taux de chômage équivalent ou supérieur à la valeur seuil retenue au niveau national. La Suisse montre, en effet, de fortes disparités cantonales en matière de taux de chômage et les besoins cantonaux peuvent être spécifiques. A cet égard, le canton de Neuchâtel demande – en insistant sur ce point : l'activation de l'obligation de communiquer les postes vacants au niveau cantonal ne doit se concrétiser que dans les genres de professions qu'un canton considère comme pertinents. En effet, il est inutile pour le canton de Neuchâtel de déclencher l'obligation d'annonce dans des genres de professions où, par exemple, les effectifs sont très faibles.

6. Exceptions à l'obligation d'annonce

Concernant les exceptions à l'obligation de communiquer, le canton de Neuchâtel est d'avis que ces exceptions doivent être restreintes, et ce afin de minimiser les risques de contournement de l'obligation d'annonce. Pour les engagements de courte durée, le canton de Neuchâtel soutient l'option 1 qui limite ceux-ci à deux semaines. En ce qui concerne les autres exceptions à l'obligation de communiquer, le canton de Neuchâtel ne s'oppose pas à la promotion d'un employé, pour autant que la personne travaille dans l'entreprise depuis six mois au moins, ou à l'engagement d'un apprenti au terme de sa formation. Le Canton de Neuchâtel souscrit également à la définition des membres de la famille telle que le propose l'ordonnance. Enfin, le canton de Neuchâtel considère, à l'instar du Conseil fédéral, qu'il est important d'exclure les bailleurs de service des exceptions.

7. Contrôle et sanctions

En termes de contrôle et de vérification de la bonne marche des mesures mises en place, le rapport explicatif de la Confédération ne mentionne qu'un monitoring statistique, sur la base des données existantes. En ce qui concerne la mise en œuvre d'une procédure de contrôle sur le terrain, rien n'est précisé ni dans le rapport explicatif, ni dans l'ordonnance. Or, il est clair que, pour le canton de Neuchâtel, un système de contrôle doit être mis en place, et ce pour donner une effectivité aux mesures mises en œuvre. Des contrôles a posteriori, à l'instar des contrôles effectués dans le cadre de la LDét, doivent être effectués. L'ordonnance doit ainsi clairement stipuler que les autorités cantonales sont autorisées à procéder à de tels contrôles. Le financement peut être identique à celui de la LDét ou de la LTN (soit au minimum 50% du salaire des inspecteurs à charge de la Confédération).

En ce qui concerne les sanctions – d'ordre pénal –, l'article 117a LEtr prévoit que quiconque viole l'obligation de communiquer les postes vacants (...) est puni d'une amende de 40'000 francs au plus. Si l'auteur agit par négligence, l'amende sera de 20'000 francs au plus. Le canton de Neuchâtel souscrit au régime de sanctions proposées.

8. Annonce au service public de l'emploi des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire

Le canton de Neuchâtel est favorable à ce que les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire qui sont employables et qui s'inscrivent en conséquence dans une

logique d'intégration professionnelle puissent être annoncés au service public de l'emploi. Le canton de Neuchâtel souscrit également à l'idée que l'évaluation de l'employabilité et la définition des modalités concrètes d'annonce soient du ressort des cantons et que ces derniers rendent compte chaque année au SEM de leurs annonces. Le rapport ou l'évaluation en question ne doivent cependant pas entraîner une excessive bureaucratie.

De plus, pour le canton de Neuchâtel, si ces changements de lois et d'ordonnances ne sont pas accompagnés de moyens supplémentaires pour mettre en place des mesures visant à augmenter l'employabilité des personnes concernées, ces modifications ne porteront pas leurs fruits. Des ressources financières supplémentaires doivent être en conséquence accordées par la Confédération

9. Communication de données aux autorités migratoires cantonales en cas de versement de prestations complémentaires

Le canton de Neuchâtel salue cette modification. En effet, actuellement, cette communication n'est pas automatique et les autorités migratoires doivent questionner les organes chargés de fixer et verser les prestations complémentaires lorsqu'il existe des indices de versement de prestations. Le fait que la communication devienne automatique permettra aux autorités migratoires cantonales de mieux exécuter leur mission et d'assurer un traitement plus égalitaire des dossiers.

10. Conditions relatives à la période de cotisation en vue d'une indemnité de chômage

Le canton de Neuchâtel prend acte des modifications intervenues dans la loi sur l'assurance-chômage (nArt. 14 al. 3 LACI) en ce qui concerne les Suisses de retour de l'étranger, les ressortissants des États membres de la Communauté européenne ou de l'AELE ainsi que des non-ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou de l'AELE et des modifications relatives au niveau de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (nArt. 13, al. 2 OACI). En cas de retour de l'étranger et pour bénéficier des indemnités de chômage, les Chambres fédérales ont en effet décidé, en décembre dernier, d'imposer une condition supplémentaire. L'ensemble des personnes mentionnées précédemment devront dorénavant non seulement justifier de l'exercice d'une activité salariée à l'étranger, mais également « de l'exercice en Suisse d'une activité soumise à cotisation pendant six mois au minimum ».

11. Ordonnance sur le commerce itinérant

Le canton de Neuchâtel salue la nouvelle disposition légale qui prévoit que le consentement écrit du propriétaire du terrain sur lequel séjourne un convoi nomade devienne une condition à l'octroi de l'autorisation de pratiquer le commerce itinérant. Il demande néanmoins que l'art. 7, al. 1, let e soit impérativement complété.

En effet, le canton de Neuchâtel s'oppose fermement aux explications données dans le rapport explicatif du SECO. Il y est écrit : « Toutefois, les aires de stationnement ou de

transit sont dispensées de cette obligation. Ces aires sont spécialement prévues pour le séjour de la population itinérante, c'est pourquoi il paraît inapproprié d'exiger un consentement écrit supplémentaire de la commune concernée ». Pour le canton de Neuchâtel, il ne faut accepter aucune exception au principe du consentement écrit du propriétaire du terrain. En effet, le service cantonal en charge de la délivrance des autorisations pour le commerce itinérant n'est pas informé de la fréquentation de ces aires, ni des personnes qui y résident temporairement. Dès lors, ce service a expressément besoin d'une attestation du propriétaire dans ces cas également. Il s'agit notamment de garantir l'équité de traitement entre les différents convois itinérants.

Si la proposition de la Confédération devait être acceptée, validant ainsi une exception au principe, cela obligerait les cantons à mettre en place un système de vérification des identités au moment de la demande du requérant pour obtenir une autorisation de pratiquer le commerce itinérant. En revanche, la délivrance, en amont, d'une attestation de séjour au requérant présent sur une aire officielle permet à ce dernier de confirmer son lieu de résidence directement lors de la demande au service cantonal en charge de la délivrance des autorisations pour le commerce itinérant.

Pour le canton de Neuchâtel, le libellé de l'art. 7, al. 1, let. e de l'ordonnance doit en conséquence être modifié comme suit :

¹ Les documents exigés à l'art. 4, al. 2, de la loi doivent répondre aux exigences suivantes :

e. Le consentement écrit du ou de la propriétaire d'un terrain est obligatoire dans le cas où le requérant souhaite, dans le cadre de son activité de commerce itinérant, garer son véhicule pour la nuit sur le terrain concerné ; **ce document est également exigé en cas de stationnement sur une aire officielle de stationnement ou de transit.**

12. Évolutions ultérieures

Enfin, pour le canton de Neuchâtel, et en cas de succès de la réforme proposée, la Confédération pourrait envisager une procédure similaire, soit une obligation d'annonce, en ce qui concerne les places d'apprentissage. L'infrastructure est déjà partiellement en place, puisque chaque canton possède, en effet, un site dédié sur lequel les employeurs sont encouragés à mettre leur(s) annonce(s)