

**Procédure de consultation concernant l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI)**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

Conformément au processus de consultation, nous avons l'avantage de vous transmettre la position du canton de Neuchâtel en rapport avec la modification de l'OACI.

A titre liminaire, nous vous remercions de nous avoir invités à prendre position sur le projet de modification de l'ordonnance.

Nous déplorons toutefois de ne pas y avoir trouvé de dispositions transitoires, qui sont absolument indispensables et doivent obligatoirement trouver place dans l'ordonnance elle-même.

De plus, il est impératif que les textes légaux et les circulaires y relatives soient communiqués dans les plus brefs délais aux organes cantonaux d'exécution.

Ces informations sont en effet cruciales non seulement pour permettre une information aux assurés et à la formation des collaborateurs, mais également pour permettre aux cantons de prendre les dispositions adéquates pour les personnes qui se retrouveront brusquement en fin de droit et donc sans ressources.

Nous vous livrons ci-dessous nos commentaires, article par article.

**Art. 4, al.2**

Nous n'avons pas de commentaire particulier à formuler.

**Art. 6, al. 1-1<sup>ter</sup> et 3<sup>ter</sup>**

Nous ne pouvons que saluer le fait que les personnes sortant de scolarité et subissant le délai d'attente puissent néanmoins bénéficier d'un semestre de motivation. Cette manière de faire évite que des jeunes se retrouvent sans solution à l'issue de leur scolarité obligatoire.

Nous ne pouvons que soutenir la teneur de l'alinéa 1<sup>ter</sup> qui permet au Conseil Fédéral d'autoriser certains groupes de personnes à participer à un stage professionnel pendant le temps d'attente spécial en période de chômage prononcé. Par contre, le taux doit être déterminé par canton et non en moyenne suisse. En effet, il pourrait en découler de grandes disparités au niveau national, puisqu'un canton avec un taux de chômage de 1% pour le groupe considéré pourra octroyer des stages professionnels, si la moyenne suisse est de 3,3%, alors que si cette moyenne passait à 3%, un canton, avec 6% de chômage pour le groupe considéré, ne pourrait pas organiser de tels stages.

Par ailleurs, il nous apparaît que si l'on souhaite véritablement que les jeunes, dans le délai d'attente de 120 jours, puissent bénéficier de stages professionnels, il convient, en plus de la

possibilité de faire un stage, d'appuyer ces jeunes par des formations ciblées en terme de technique de recherche d'emploi. Dès lors, nous plaignons pour que ce type de mesure puisse également être autorisé dans le délai d'attente, quitte à ce qu'elles soient liées d'une manière ou d'une autre aux stages professionnels.

De plus, les allocations d'initiation au travail (AIT) devraient aussi être possible durant le délai d'attente, afin notamment d'éviter des cumuls de prestations (tout d'abord un stage professionnel, puis une fois les 120 jours passés, une AIT), mais également de réduire les coûts à charge de l'assurance-chômage, puisqu'une AIT de six mois sur un salaire de Fr. 4'000.- mensuel reviendrait moins chère qu'un stage professionnel de six mois et permettrait d'obtenir un contrat de travail dès le début.

#### **Art. 6a**

Il serait souhaitable de préciser que les délais d'attente mentionnés à cet article sont applicables à un taux d'occupation de 100%.

Pour la compréhension du système, il est essentiel que les montants ne soient pas annualisés mais mensualisés, comme c'est le cas d'ailleurs pour le montant du gain assuré.

#### **Art. 10b**

Le fait d'aligner les normes de l'assurance-chômage sur la LPP nous semble approprié.

#### **Art. 23 al. 1, 3 et 4**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 26**

L'office compétent pourra-t-il se contenter d'informer, de manière générale, sur les délais à respecter ou devra-t-il adresser à chaque retard, un rappel, par exemple le 6 du mois. Dans ce dernier cas, comment seront traités les retards et les pertes liées à l'office postal. En effet, il est arrivé régulièrement qu'un courrier A mette jusqu'à huit jours pour arriver à destination.

#### **Art. 28, al. 2**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 29, al. 1, phase introductive, let d et c, al.2, phase introductive, let. a et c**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 33. al. 1 et 3**

Le fait d'indiquer que seul l'octroi de la rente permet l'augmentation du taux d'indemnisation à 80% a le mérite de clarifier la situation et simplifie les démarches au sein des organes d'exécution. Il permet également de garantir une certaine équité du droit et évite que des interprétations différentes ne voient le jour.

#### **Art. 35, al. 1**

Il est surprenant de constater qu'un versement qualifié de salaire ne soit pas soumis à l'ensemble des charges sociales, y compris l'assurance-chômage. Cette exception est de nature à créer un précédent qui pourrait s'avérer fâcheux pour d'autres catégories d'assurés,

par exemple la fonction publique qui ne peut bénéficier de prestations en cas de réduction de l'horaire de travail ou pour cause d'intempéries.

#### **Art. 37, al. 3<sup>bis</sup> et 3<sup>ter</sup>**

Le fait de supprimer l'exception pour certaines catégories permet de garantir une égalité de traitement entre les assurés.

Nous vous proposons toutefois de simplifier de manière fondamentale le calcul du gain assuré, en prenant dans tous les cas une moyenne de 12 mois, ce qui est plus juste et plus équitable. Le calcul, tel que proposé dans la révision de l'OACI, complique davantage le travail des caisses et manque de transparence pour l'assuré.

#### **Art. 40, al.1**

Le relèvement à Fr. 800.- de la limite inférieure du gain assuré n'est pas justifié. Il touche les assurés actifs les plus faibles avec un bas salaire qui pourraient souffrir d'un préjudice important en cas de suppression de cette couverture d'assurance. L'élément déterminant est constitué par le fait que les ayants droits à l'assurance-chômage bénéficient non seulement d'indemnités journalières, mais aussi de la possibilité de participer à des cours et à d'autres mesures relatives au marché, susceptibles d'augmenter considérablement leur aptitude à trouver un emploi. De plus, le potentiel d'économies pour l'assurance-chômage est très faible. Pour les assurés, ce relèvement est toutefois déterminant. Le gain minimum assuré de Fr.500.- peut en revanche être fixé de manière identique pour les travailleurs à domicile comme pour tous les autres assurés.

#### **Art. 41, al. 1, let a et b**

La mention de la formation professionnelle ne nous paraît pas suffisamment précise, quel sort, par exemple sera-t-il réservé aux détenteurs d'une maturité professionnelle, voire intégrée ?

#### **Art. 41b**

La nouvelle teneur de l'article correspond à la jurisprudence actuelle et permet de clarifier la situation. Nous attirons néanmoins votre attention sur le fait que cette mesure pénalise les personnes âgées qui produisent un effort afin de rester dans le monde du travail. Nous ne pouvons, dès lors, que regretter cet état de fait.

#### **Art. 42**

Dans les deux cas cités (annonce tardive et données manquantes sur le formulaire "indication de la personne assurée"), le droit aux indemnités journalières doit être supprimé pendant l'incapacité de travail temporaire. Nous constatons une nouvelle incohérence. En effet, l'annonce possible sur l'IPA crée une ambiguïté puisque la caisse pourrait "réparer" l'omission vis-vis de l'ORP. Dès lors, nous vous proposons la formulation suivante :

*"L'assuré annonce le premier jour d'incapacité à l'ORP et l'indique sur le formulaire IPA, sous peine de perdre le droit à l'indemnité pour les jours précédents sa communication"*

Cette formulation aurait l'avantage d'être claire et les organes d'exécutions n'auraient plus à s'interroger sur le fait de savoir si l'obligation d'informer est pleinement remplie, dans l'hypothèse où l'assuré l'annonce à l'ORP mais pas sur la feuille IPA.

#### **Art. 45, al. 3**

Cet article devrait commencer par "*La suspension*", car "elle" ne fait référence à aucun sujet.

#### **Art. 45, al. c**

Si le droit aux indemnités de la personne assurée est suspendu à plusieurs reprises, la durée de suspension doit être augmentée de manière appropriée. Cette augmentation doit être basée sur les suspensions des cinq dernières années. Cette réglementation représente un durcissement considérable de la pratique actuelle.

Exemple :

Il y a cinq ans, une personne assurée a manqué un rendez-vous et a été sanctionnée par 5 jours de suspension. Après cela, elle a trouvé un emploi et l'a perdu il y a peu pour des raisons économiques. Après s'être à nouveau annoncée, elle manque de nouveau un rendez-vous et devrait être sanctionnée de 9 jours de suspension, selon la nouvelle réglementation.

Nous considérons une telle sanction comme injustifiée. Elle est également contraire au principe de la responsabilité pour la faute. A notre sens, un tel relèvement peut être justifié dans certains cas, par exemple dans le cas de l'ATF pris comme référence par le SECO.

#### **Art 51a, al. 4**

Le fait de préciser la limite permet de lever toute ambiguïté et clarifie toutes les situations.

#### **Art. 57**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 58**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 75a**

Il n'est pas clairement défini ce qu'on entend par des rapports de travail repris par les mêmes parties.

Exemple :

Une personne travaille chez Duport Sàrl, cette société fait faillite. Le propriétaire de l'entreprise fonde une nouvelle société et réengage la même personne. Cette deuxième société fait également faillite. Doit-on considérer qu'il s'agissait de rapports de travail repris par les mêmes parties ?

#### **Art. 77, al. 1**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 81a, al. 3**

Nous proposons que l'organe de compensation n'utilise pas les résultats des analyses pour "développer" les mesures de marché du travail, mais plutôt pour "inciter" ou "favoriser" le développement des nouvelles mesures de marché du travail.

Sans quoi, il pourrait en découler une confusion des rôles entre l'organe de compensation et les services LMMT.

#### **Art. 81d**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 82**

Avec la réduction du nombre des indemnités de chômage, un assuré peut être empêché de suivre des mesures de formation ou d'emploi durant un temps extrêmement long. Si on prend le cas d'un assuré avec seulement 90 IC, cela signifie qu'il doit attendre près de 4 ans (presque 20 mois pour arriver à la fin de son DC + 24 mois sans DC).

Nous proposons dès lors de modifier cet article de la manière suivante :

*" Lorsque l'assuré a épuisé son droit à l'indemnité de chômage, il ne peut participer à aucune mesure de formation ou d'emploi au sens de l'art 59d, al 1, LACI pendant les deux ans qui suivent la fin de ses indemnités de chômage."*

D'autre part, nous nous interrogeons sur le délai qui doit séparer l'ouverture entre deux délais cadres MMT. A notre sens, ce point devrait être précisé et reprendre le même délai que ci-dessus.

#### **Art. 85**

Dans la mesure où l'octroi d'une mesure dans le cadre de l'art 59d (DCMMT) sera assumé à parts égales par l'organe de compensation et le canton, ce dernier pourra-t-il refuser d'entrer en matière pour des questions financières ?

Subsidiairement, quelle législation sera applicable, celle du canton ou celle de la confédération ?

Enfin, les montants pour les contributions pour les repas, le logement et les déplacements, qui n'ont pas été modifiés depuis plus de dix ans devraient être adaptés.

#### **Art. 87**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 90, al.1**

Si nous ne sommes pas opposés au fait de remplacer le terme "*mauvais antécédents professionnels*" par "*antécédents professionnels lacunaires*", ce qui peut être effectivement stigmatisant. Il convient toutefois de relever que l'un ne remplace pas nécessairement l'autre. Ainsi, un assuré qui aurait détourné de l'argent aura de mauvais antécédents et pas forcément des antécédents lacunaires.

Ainsi l'octroi d'une AIT pour les mauvais antécédents doit demeurer possible, même si ce terme est supprimé de l'ordonnance.

D'autre part, il convient de définir précisément dans quels cas nous serons en présence d'un chômage élevé et persistant.

#### **Art. 90a, al. 3 et 5**

Les adaptations proposées correspondent aux exigences du marché du travail. Une augmentation du montant maximum de Fr. 3'500.- à l'alinéa 4 n'est pas prévue. Nous

demandons l'adaptation en tenant compte de l'augmentation du coût de la vie pour ce petit cercle de personnes souhaitant suivre une formation.

#### **Art. 91**

Nous ne sommes pas favorables à l'extension de la région de domicile de 30 à 50 kilomètres, à l'augmentation du temps de déplacement quotidien ainsi qu'à l'augmentation des frais de déplacements et de séjours hebdomadaires.

#### **Art. 94**

Nous avons relevé une erreur dans le texte français. En effet, entre la lettre a et b, c'est la conjonction "et" et non "ou" qu'il faut comprendre.

#### **Art. 95 c**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 95 d**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 97 a**

Nous n'avons pas de remarques particulières à formuler.

#### **Art. 97 b**

Selon les dispositions en vigueur, les contributions de soutien sont versées sous forme d'indemnités journalières. Dans le projet, seules sont mentionnées les contributions de soutien. Est-ce dans le but de ne pas ajouter les contributions versées au droit aux indemnités journalières ? Est-il dans l'intention du législateur de limiter le semestre de motivation à 210 jours (délai d'attente de 120 jours et 90 indemnités journalières) ?

Cette disposition doit être précisée :

- La durée, la forme et la base des contributions de soutien doivent être précisées.
- S'il ne s'agit pas d'indemnités journalières: qu'en est-il de ces contributions par rapport à l'assurance accident, et les contributions de soutien pourraient-elles également être versées à des personnes ne remplissant pas les conditions selon l'art 59d LACI ?
- Les participants ne reçoivent-ils plus d'indemnités lorsque les jours d'attente sont épuisés, et devraient-ils alors interrompre leur semestre de motivation ?

Par ailleurs, il nous paraît important que les participants à un semestre de motivation puissent percevoir des frais de repas et de déplacements, quitte à ce que la contribution mensuelle soit encore réduite.

#### **Art. 105**

Nous ne pouvons que souscrire à une gestion dynamique du fonds de roulement. Il convient néanmoins que le montant maximum déterminé par le SECO puisse permettre aux caisses une certaine souplesse ; particulièrement dans une période où le chômage est important et où les caisses ne sont plus en mesure de faire un plan de liquidités très précis. Il convient également de préciser que la caisse ne maîtrise pas le volume des prestations qui seront sollicitées, en particulier dans le cadre de la réduction de l'horaire de travail.

## **Autres remarques relatives à la modification du droit actuel**

### **Article 23, alinéa 3bis LACI, participation à une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics.**

Au niveau de l'ordonnance, il y a lieu de préciser clairement les mesures concernées par l'article 23, alinéa 3 bis LACI.

Selon cet article, un gain n'est pas assuré lorsque la personne l'obtient en participant à une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics. La définition précise de cette disposition soulève d'importantes questions et insécurités. A notre sens, il ne suffit pas de définir simplement dans une directive du SECO, dans quelles conditions un programme d'occupation est considéré comme financé par les pouvoirs publics et ne donne donc pas droit à des contributions. Dans la pratique, de nombreux programmes bénéficient d'un financement mixte. Ceux-ci réalisent des produits à des prix du marché et offrent des prestations rémunérées.

La manière dont l'assurance-chômage qualifiera à l'avenir ces mesures pourra être déterminante pour le maintien d'un grand nombre de mesures relatives au marché du travail.

Selon les décisions prises, il pourrait également en découler des reports de charges très importants pour les cantons. Dès lors, compte tenu de la portée de l'application de l'art 23, al 3bis LACI, il est impératif que les principes soient précisés au niveau de l'ordonnance. Il n'est pas admissible de laisser aux caisses de chômage – et en dernier ressort à la justice – le soin de régler au cas par cas ces importantes questions de délimitations.

Si l'intention du législateur n'était pas de permettre que toutes les périodes d'occupation dans le cadre des mesures financées par les pouvoirs publics soient reconnues comme période d'assurance, il devrait cependant exister des assouplissements pour les mesures qui ne sont que partiellement financées.

### **Limitation des accès PLASTA**

Il faut absolument s'assurer que les droits de consultation de services sociaux soient strictement limités aux personnes dont ils assurent le suivi. La possibilité d'utiliser le système PLASTA comme source d'informations sur la situation des habitants de la commune peut donner lieu à des abus. L'accès et les conséquences financières doivent être réglés par la confédération.

### **Plafond**

Par ailleurs, il nous apparaît indispensable ici de prévoir un mécanisme d'adaptation des plafonds relatifs aux mesures de marché du travail. En effet, les montants à disposition pour l'organisation des mesures n'ont cessé d'être réduits, alors que parallèlement, les exigences et les coûts ont régulièrement augmentés.

Dans un contexte où les durées d'indemnisations se contractent, il apparaît, plus que jamais, comme nécessaire de pouvoir disposer de mesures efficaces et intensives. Le corolaire étant une augmentation des prix de ces mesures.

### **Dispositions transitoires**

Comme relevé en introduction, il manque absolument des dispositions transitoires par rapport aux périodes de cotisations, au calcul d'un nombre d'indemnités de chômage, etc. dans le projet d'ordonnance. De telles dispositions transitoires sont nécessaires pour éclaircir la situation ainsi que pour l'information individuelle des assurés, des instances d'applications et du public en général.

De plus, la date du 14 mars pour la journée de formation est trop tardive. Il ne nous apparaît pas nécessaire d'attendre la décision du Conseil fédéral pour cela. Les modifications dans la version définitive peuvent faire l'objet d'une information ultérieure.

En vous remerciant encore une fois de nous avoir invités à prendre position et en vous remerciant d'avance de l'attention que vous voudrez bien accorder à nos remarques et propositions, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 7 janvier 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
C. NICATI

*La chancelière,*  
S. DESPLAND