

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 21 novembre 2014

Présidence de M. MERZ
Juges : Mmes Pasche et Dessaux
Greffière : Mme Pellaton

Cause pendante entre :

X. _____, à Bex, recourante,

et

SERVICE DE L'EMPLOI, Instance juridique chômage, à Lausanne, intimé.

**Art. 31 al. 1, 32 al. 1 let. a et b, 33 al. 1 let. a, 36 al. 1 et 5 et 38
LACI**

E n f a i t :

A. L'entreprise X. _____ (ci-après : la recourante), sise dans le canton de Vaud, est active dans le décolletage et la fabrication de pièces à façon pour le compte de tiers ou son propre compte (cf. extrait du registre du commerce).

Sur demande de la recourante, les instances de l'assurance-chômage ont accordé à ses employés à plusieurs reprises des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (38 périodes de chômage indemnisées depuis 2009).

En février 2009, la recourante faisait valoir une baisse (temporaire) du volume des commandes et ainsi de son chiffre d'affaires ; elle a réitéré ses demandes tous les trois mois, la dernière fois en mai 2010, en invoquant par la suite qu'une légère reprise avait eu lieu dès septembre 2009 ce qui laissait augurer une prochaine reprise normale des commandes.

Le 13 septembre 2011, la recourante a de nouveau sollicité des indemnités pour la réduction de l'horaire de travail en faisant valoir la force actuelle du Franc suisse par rapport à l'Euro et au Dollar, ce qui aurait renchéri le coût de ses produits vis-à-vis de ses clients et fait chuter le volume de commandes, la majorité de sa production étant destinée à l'Europe et aux Etats-Unis. Le Service de l'emploi y a donné son accord. Suite aux mêmes demandes des 12 décembre 2011, 6 mars, 7 juin, 7 septembre, 5 décembre 2012 et 11 mars 2013, des prolongations de trois mois ont été accordées.

Le 2 septembre 2013, la recourante a une fois de plus sollicité des prestations avec la même argumentation que le 13 septembre 2011. Par décision du 6 septembre 2013, le Service de l'emploi a accordé à la recourante une prolongation pour lesdites prestations du 1^{er} octobre 2013 au 31 décembre 2013.

B. **a)** En date du 5 décembre 2013, la recourante a présenté au Service de l'emploi du canton de Vaud (ci-après également : l'intimé) un nouveau préavis de prise en charge de la réduction de l'horaire de travail pour huit travailleurs pour une durée probable du 1^{er} janvier 2014 au 31 mars 2014 avec un taux probable de perte de travail par mois de 60 %. Elle employait actuellement dix travailleurs avec un contrat de travail de durée indéterminée ; un an auparavant, elle en avait onze. Elle a joint à sa demande une liste indiquant les chiffres d'affaires mensuels de janvier 2009 à novembre 2013. Dans une lettre rédigée en date du 4 décembre 2013, accompagnant le formulaire de demande, elle s'est prononcée en ces termes :

« Nous avons l'avantage de vous remettre en annexe un préavis de réduction de l'horaire de travail de notre entreprise dès le 1.1.2014 constituant une prolongation de la réduction commencée le 1.10.2013.

Notre société constituée le 10 juin 1996 est active pour son secteur principal dans le domaine du décolletage. Un secteur accessoire est constitué d'un laboratoire dentaire n'occupant qu'une personne et n'étant pas touché par la crise actuelle.

Notre niveau de chiffre d'affaires a pu être maintenu depuis la baisse de 2011 mais se situe toujours en-dessous des montants nécessaires.

En effet, la plus grande partie de notre production est destinée à être livrée en Europe et aux Etats-Unis. La force du franc, les coûts de production suisse et de la matière première renchérissent de manière excessive le coût de nos produits vis-à-vis de nos clients.

Ainsi, nous avons constaté que notre volume de commandes pour les mois à venir est très largement inférieur au maintien de la production d'avant la mise en route de la réduction d'horaire.

La structure et l'organisation de notre entreprise nous empêche[nt] de prévoir des licenciements car chaque personne a une tâche précise pouvant difficilement être couverte par une autre personne. Étant donné l'occupation prévisible de notre personnel pouvant être estimé à 50 % de la productivité normale, nous pensons que l'unique solution temporaire consiste en la réduction de l'horaire de travail.

Nous avons entrepris toutes les démarches possibles pour ne pas arriver à cette extrémité (anticipations de commandes, multiplication des offres) mais nous ne pouvons encore attendre une amélioration qui tarde à arriver mais qui arrivera à un moment ou un autre.

Durant nos années d'activité dans le domaine du décolletage, nous avons souvent dû faire face à des baisses temporaires de commandes et il existe une demande réelle des produits que nous fournissons nous sommes ainsi persuadés que la situation actuelle ne devrait pas perdurer.

Le rachat de l'entreprise indiqué dans notre demande précédente n'a pas encore abouti mais nous établissons un nombre d'offres plus important que ces derniers mois laissant augurer une reprise prochaine. »

Par décision du 12 décembre 2013, l'intimé a déclaré qu'il s'opposait au versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (ci-après aussi : RHT). Il a notamment exposé que la recourante faisait valoir un manque de travail causé par la force du Franc. Or, les mesures de la Banque nationale suisse visant à limiter les variations du Franc par rapport à l'Euro, et notamment celle fixant un cours plancher de 1.20 fr. pour 1 Euro, avaient permis de stabiliser le Franc. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : le SECO) avait donc décidé d'abroger la directive « Réduction de l'horaire de travail - Franc fort » (033-Bulletin LACI 2011/34) au 31 décembre 2013 et de la remplacer par une nouvelle directive du 20 septembre 2013 (033-Bulletin LACI 2013/2). Dès lors, les variations des cours de change des devises entreraient à nouveau dans les risques normaux d'exploitation et la loi prévoirait que les pertes de travail consécutives à de tels risques ne seraient pas prises en considération.

b) Par écriture du 3 janvier 2014, la recourante a interjeté une opposition contre la décision du 12 décembre 2013. Elle a invoqué que le niveau du Franc n'était qu'un des critères ayant entraîné une baisse de ses commandes. Selon elle, « la situation économique actuelle de nos clients et un certain changement de pratique chez eux sont les principaux faits générateurs de notre situation actuelle. En effet, nos clients ont drastiquement réduit leurs stocks de produits et ne commandent qu'au dernier moment en fonction de leurs besoins de production. Il s'avère ainsi que nous devons à tout moment être prêts à produire les pièces demandées et avons ainsi absolument besoin de l'entier de notre personnel. »

Par courrier du 8 janvier 2014, l'intimé a demandé à la recourante les indications suivantes :

- « 1. La liste de vos clients et, pour chacun d'eux, les conséquences sur votre activité de leur situation économique ;
2. La part de chacun des facteurs auxquels vous attribuez votre manque de travail sur le taux de chômage de 60 % que vous avez annoncé sur votre préavis du 5 décembre 2013 (veuillez détailler votre réponse) ;
3. Les motifs pour lesquels vous n'avez pas fait mention sur votre préavis du 5 décembre 2013 d'autres facteurs que le cours du change entre le Franc et l'euro ;

4. Nous préciser les raisons qui vous font supposer que votre perte de travail est passagère, dès lors que vous avez bénéficié de 38 périodes de chômage indemnisées depuis le 1^{er} janvier 2009 ;
5. Le chiffre d'affaires réalisé en décembre 2013. »

Par courrier du 17 janvier 2014, la recourante a répondu comme suit :

« 1. La liste de nos clients :

- [...] - Annecy (France)
- [...] - Iséables [Suisse] (sous-traitance)
- [...] - Vionnaz [Suisse] (sous-traitance pour clients finaux USA/Europe)
- [...] - St-Maurice [Suisse] (agent pour clients finaux USA)
- [...] - North Brunswick (USA) (agent pour clients finaux USA)
- [...] - Develier [Suisse] (sous-traitance)

La réduction des commandes de [...] est de 35 % par rapport à la moyenne de ces dernières années tandis que celle de RBM Associates est de 40 %.

2. La réduction d'horaire prévu provient de 60 % du temps de travail correspond aux éléments suivants :

- Travaux de reprise (sous-traitance) : décalage des commandes pour le stock (40 %)
- Commande directe influencée par les prix (USD) (20 %)

3. Les autres facteurs n'ont pas été indiqués, car nous avons repris la précédente demande avant une analyse plus approfondie de la réduction des commandes auprès de nos clients. Il est à noter que nous sommes influencés à 95 % par le cours de l'USD et non par l'EUR.

4. Depuis le début de notre activité, nous avons souvent eu des décalages de commandes provoquant des pics de production. Nos analyses actuelles permettent de penser que la réduction actuelle est en train de prendre fin car nous sommes en train de récupérer des productions de pièces perdues en 2010 (départ en Asie). D'autre part, nous espérons vraiment pouvoir finaliser dans les semaines à venir un rapprochement avec une autre entreprise ayant une clientèle plus locale.

5. Le chiffre d'affaires de décembre 2013 a été de CHF 84'488. - »

c) Par décision sur opposition du 28 janvier 2014, l'intimé a rejeté l'opposition de la recourante. Dans un premier temps, il s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles la recourante n'avait pas fait valoir, avant son acte d'opposition, d'autres motifs que le volume de commandes insuffisant causé par la force du Franc suisse. Ensuite, il a observé que la recourante expliquait subir les effets du cours du Dollar, ses commandes étant influencées à 95 % par le cours de cette monnaie. Cependant, les variations des cours de change des devises devaient être assimilées à un risque normal d'exploitation conformément à la Directive

(susmentionnée) émise par le SECO le 20 septembre 2013. Le fait que la recourante subisse un manque de travail en lien avec l'évolution du Franc suisse face au Dollar devait être considéré de la même manière que l'évolution du Franc suisse face à l'Euro.

d) Par acte du 27 février 2014, la recourante a déposé un recours auprès de la Cour des assurances sociales contre la décision sur opposition du 28 janvier 2014 (cause ACH 23/14) où elle a exposé ce qui suit :

« Nous estimons [...] que notre société serait en droit de bénéficier des indemnités de chômage en cas de réduction de l'horaire de travail compte tenu de nos difficultés actuelles de finaliser les commandes avec nos clients qui se bloquent de plus en plus sur le niveau de nos prix de production.

Nous avons effectivement bénéficié de nombreuses périodes d'indemnisation depuis 2009 mais à des taux de réduction d'en moyenne 34 % (et même 27.5 % pour la dernière période continue de 2011 à 2013). Ce taux est très largement inférieur à la baisse de notre production que nous avons également assumée par l'utilisation de fonds propres. Cela se situe de même très en-dessous de la limite d'indemnisation de 85 %.

L'absence d'indemnisation nous obligerait à se séparer de 2 à 3 personnes sur les 8 employées et nous poserait des problèmes insolubles de gestion de la production restante (1 personne = 1 poste). »

La recourante a joint à son recours une liste des réductions d'horaires opérées de janvier 2009 à décembre 2013, indiquant une moyenne de réduction de 36.82 % de janvier 2009 à juillet 2010, de 27.54 % d'octobre 2011 à mars 2013 et de 58.99 % d'octobre 2013 à décembre 2013.

Par arrêt de ce jour, la Cour de céans a rejeté le recours interjeté dans la cause ACH 23/14.

C. En date du 20 mars 2014 (timbre postal), la recourante a déposé auprès du Service de l'emploi du canton de Vaud (ci-après également : l'intimé) un nouveau préavis de prise en charge de la réduction de l'horaire de travail pour huit travailleurs pour une durée probable du 1^{er} avril 2014 au 30 juin 2014 avec un taux probable de perte de travail par mois de 30 %. La recourante employait actuellement dix travailleurs avec un contrat de travail de durée indéterminée ; un an

auparavant, elle en avait également dix. Elle a joint à sa demande une liste indiquant les chiffres d'affaires mensuels de janvier 2010 à février 2014 (chiffres d'affaires pour 2010 de 1'790'599 fr., 2011 de 1'590'571 fr, 2012 de 1'317'253 fr, 2013 de 1'246'838 fr. et pour les deux premiers mois de 2014 de 179'304 fr.). Dans une lettre rédigée en date du 18 mars 2014, accompagnant le formulaire de demande, elle s'est prononcée en ces termes :

« Notre niveau de chiffre d'affaires a pu être maintenu depuis la baisse de 2011 mais se situe toujours en-dessous des montants nécessaires.

Nous avons enregistré ces dernières semaines de nouvelles commandes pour les mois à venir qui vont nous permettre de réduire le taux de réduction de près de moitié par rapport à la fin de l'année 2013.

La structure et l'organisation de notre entreprise nous empêche[nt] de prévoir des licenciements car chaque personne a une tâche précise pouvant difficilement être couverte par une autre personne. Étant donné l'occupation prévisible de notre personnel pouvant être estimée à un 70 % de la productivité normale, nous pensons que l'unique solution temporaire consiste en la réduction de l'horaire de travail.

Nous avons entrepris toutes les démarches possibles pour ne pas arriver à cette extrémité (anticipations de commandes, multiplication des offres) mais nous ne pouvons encore attendre une amélioration qui tarde à arriver mais qui arrivera à un moment ou un autre. »

Par décision du 27 mars 2014, l'intimé s'est opposé au versement de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (ci-après aussi : RHT). Il a expliqué que la précédente demande de la recourante du 5 décembre 2013 avait fait l'objet d'un refus et qu'un recours de cette dernière était actuellement pendant devant le Tribunal cantonal (cf. ci-dessus let. B). La recourante n'avait aucun fait nouveau, ni aucune modification significative, susceptible de modifier sa position par rapport au précédent préavis du 5 décembre 2013. En l'absence de faits nouveaux, il fallait retenir que la recourante faisait valoir, comme lors de la précédente demande, un manque de travail causé par la force du Franc suisse. Or, une telle perte de travail ne permettait plus, à compter du 1^{er} janvier 2014, l'octroi des mesures en cas de RHT. Il était à considérer que la perte de travail était due à des risques normaux d'exploitation.

D. Par acte du 8 avril 2014, la recourante a formé une opposition contre la décision du 27 mars 2014. Elle a motivé son acte ainsi :

« Nous maintenons que nous avons entrepris toutes les mesures nécessaires à maintenir les postes de travail et que notre fonctionnement ne nous permet pas de nous passer des services d'un et de plusieurs employés (postes spécifiques non doublés). Nous avons assumé la plus grande part de la réduction du chiffre d'affaires par des réductions de coûts et de salaires directoriaux. »

Par décision sur opposition du 25 avril 2014, l'intimé a rejeté l'opposition. Il a pour l'essentiel repris l'argumentation de la décision attaquée et a ajouté que la recourante n'invoquait à nouveau aucun élément permettant de conclure que la perte de travail était due à un autre motif que la force du Franc suisse.

E. Par acte du 23 mai 2014, la recourante a interjeté un recours auprès de la Cour des assurances sociales contre la décision sur opposition du 25 avril 2014. Elle s'est prononcée comme suit :

« Nous estimons [...] que notre société serait en droit de bénéficier des indemnités de chômage en cas de réduction de l'horaire de travail compte tenu de nos difficultés actuelles de finaliser les commandes avec nos clients. Notre production part en finalité pour la plus grande partie aux USA et un redémarrage avait été constaté depuis le début de cette année. Or, notre contact principal sur place a cessé ses activités et nous sommes en train d'entreprendre son remplacement.

Nous sommes certains que notre production pourra être vendue de manière plus importante mais il nous est nécessaire d'obtenir un délai complémentaire pour pouvoir accéder à la clientèle pour cette raison. »

Par réponse du 20 juin 2014, l'intimé a conclu au rejet du recours.

Invitée à se prononcer, la recourante n'a pas procédé plus avant jusqu'à la date du présent arrêt.

E n d r o i t :

1.

1.1 Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent aux contestations relevant de l'assurance-chômage (art. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI ; art. 128 al. 2 OACI [ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]), dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

L'employeur a qualité pour recourir selon l'art. 59 LPGA contre une décision de refus d'octroi de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (ATF 111 V 387 consid. 1c ; Boris RUBIN, Assurance-chômage, 2^e éd. 2006, p. 523, ch. 6.1.13.1 ; Thomas NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in Ulrich Meyer, Soziale Sicherheit, 2^e édition, 2007, n° 455, p. 2313 ; cf. aussi ci-après consid. 4).

En l'espèce, interjeté en temps utile auprès du tribunal compétent, le recours est recevable. Certes, l'acte de recours ne contient pas de conclusions explicites. Selon l'art. 61 let. b LPGA, celui-ci devrait contenir notamment les motifs invoqués ainsi que des conclusions. La procédure devant le tribunal cantonal des assurances doit cependant être simple (art. 61 let. a LPGA) et il ressort de la motivation du recours que la recourante demande l'annulation de la décision sur opposition attaquée et l'accord de l'intimé au versement des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail tel que sollicité dans son préavis déposé le 5 décembre 2013.

1.2 La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36), s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD).

Au vu du nombre « d'heures chômées » que la recourante fait valoir dans le cadre de sa demande d'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, il ne peut être exclu que la valeur litigieuse dépasse les 30'000 francs. Il s'ensuit que la cause relève de la compétence de la Cour des assurances sociales dans une composition ordinaire de trois juges, et non du juge unique (cf. art. 94 al. 1 let. a et al. 4 LPA-VD).

2. En l'espèce, est litigieux l'octroi de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail en faveur de huit employés de la recourante, pour la période du 1^{er} avril au 30 juin 2014.

2.1 Les travailleurs dont la durée normale du travail est réduite ou l'activité suspendue ont droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail aux conditions posées par l'art. 31 al. 1 LACI. Si le droit à l'indemnité appartient selon l'art. 31 LACI au travailleur, l'exercice de ce droit incombe selon l'art. 38 LACI à l'employeur (RUBIN, *op. cit.*, 2006, p. 523, ch. 6.1.13.1). L'employeur est en outre tenu, selon l'art. 37 let. a LACI, d'avancer l'indemnité – qui s'élève à 80 % de la perte de gain prise en considération (art. 34 al. 1 LACI) – et de la verser aux travailleurs le jour de paie habituel ; cette avance sera remboursée par la caisse de chômage si le droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail est reconnu, l'employeur faisant valoir auprès de la caisse de chômage l'ensemble des prétentions à l'indemnité pour les travailleurs de son entreprise (art. 38 et 39 al. 2 LACI ; RUBIN, *op. cit.*, 2006, p. 524, ch. 6.1.14.1).

Selon l'art. 36 al. 1 LACI, lorsqu'un employeur a l'intention de prétendre à l'indemnité en faveur de ses travailleurs, il est tenu d'en aviser par écrit l'autorité cantonale dix jours au moins avant le début de la réduction de l'horaire de travail. Lorsque l'autorité cantonale estime qu'une ou plusieurs conditions dont dépend le droit à l'indemnité ne sont pas remplies, elle s'oppose par décision au versement de l'indemnité ; dans chaque cas, elle en informe l'employeur et la caisse de chômage qu'il a désignée (art. 36 al. 4 LACI).

2.2 Sur le fond, la recourante est d'avis qu'elle a rempli les conditions qui lui permettent de pouvoir bénéficier des mesures de réduction de l'horaire de travail, selon les art. 31 ss LACI, pour la période du 1^{er} avril au 30 juin 2014.

2.3 En vertu de l'art. 31 al. 1 let. b, c et d LACI, les travailleurs dont la durée normale du travail est réduite ou l'activité suspendue ont droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail si, entre autres conditions, la perte de travail doit être prise en considération (let. b), si le congé n'a pas été donné (let. c) et si la réduction de l'horaire de travail est vraisemblablement temporaire, et si l'on peut admettre qu'elle permettra de maintenir les emplois en question (let. d).

La perte de travail n'est prise en considération que si elle est due à des facteurs d'ordre économique et est inévitable (art. 32 al. 1 let. a LACI), et si elle est d'au moins 10 % de l'ensemble des heures normalement effectuées par les travailleurs de l'entreprise (art. 32 al. 1 let. b LACI).

Par facteurs d'ordre économique, il faut entendre tant les facteurs structurels que les facteurs conjoncturels, le Tribunal fédéral (TF) refusant de procéder à une distinction claire entre ces deux facteurs, ceux-ci étant souvent juxtaposés, voire imbriqués l'un dans l'autre ; pour le reste, il procède à une interprétation large du terme « ordre économique ». Font partie des facteurs conjoncturels notamment les baisses de commandes d'un produit ou d'un service que l'employeur vend habituellement (ATF 128 V 305 consid. 3a ; TF 8C_267/2012 du 28 septembre 2012 ; NUSSBAUMER, *op. cit.*, n° 477, p. 2321). Les problèmes structurels se caractérisent par une inadaptation de l'entreprise par rapport à la demande ; cette inadaptation peut concerner notamment la dimension de l'entreprise, ses techniques de production, les produits et les services offerts ainsi que leurs prix (Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, n° 6 ad art. 32 LACI).

2.4 Cependant, même quand la perte de travail satisfait à ces critères, elle n'est pas prise en considération lorsqu'elle est due à des circonstances inhérentes aux risques normaux d'exploitation que l'employeur doit assumer (art. 33 al. 1 let. a LACI ; Tribunal fédéral des assurances [TFA] C 173/03 du 23 septembre 2003 consid. 2), ou lorsqu'elle est habituelle dans la branche, la profession ou l'entreprise, ou qu'elle est causée par des fluctuations saisonnières de l'emploi (art. 33 al. 1 let. b LACI). Le but de cette dernière exception est, avant tout, d'exclure l'indemnisation des réductions de l'horaire de travail qui se répètent régulièrement (ATF 121 V 371 consid. 2a ; 119 V 357 consid. 1a et les références citées).

Selon la jurisprudence, doivent être considérées comme des risques normaux d'exploitation au sens de l'art. 33 al. 1 let. a LACI les pertes de travail habituelles, c'est-à-dire celles qui, d'après l'expérience de la vie, surviennent périodiquement et qui, par conséquent, peuvent faire l'objet de calculs prévisionnels. Les pertes de travail susceptibles de toucher chaque employeur sont des circonstances inhérentes aux risques d'exploitation généralement assumés par une entreprise ; ce n'est que lorsqu'elles présentent un caractère exceptionnel ou extraordinaire qu'elles ouvrent droit à une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. La question du risque d'exploitation ne saurait par ailleurs être tranchée de manière identique pour tous les genres d'entreprises, ce risque devant au contraire être apprécié dans chaque cas particulier, compte tenu de toutes les circonstances liées à l'activité spécifique de l'exploitation en cause (ATF 119 V 498 consid. 1 ; SVR 2003 ALV n° 9 p. 27 ; TFA du 10 mars 1994 *in* : DTA 1995 n° 20 p. 117 consid. 1b ; TFA C 283/01 du 8 octobre 2003 consid. 3 ; voir aussi NUSSBAUMER, *op. cit.*, n° 483 p. 2323).

2.5

2.5.1 Une inadaptation structurelle peut déboucher sur des problèmes de compétitivité à long terme. La pérennité des entreprises structurellement faibles est compromise. Il n'appartient pas à l'assurance-chômage de contribuer, par son intervention, à retarder des adaptations

structurelles des entreprises. Si de telles adaptations n'ont pas lieu, il se peut que la condition de la réduction de l'horaire de travail vraisemblablement temporaire au sens de l'art. 31 al. 1 let. d LACI ne soit pas ou plus remplie (cf. RUBIN, *op. cit.*, 2014, n° 7 ad art. 32 LACI). Par ailleurs, l'assurance-chômage ne doit pas intervenir dans les rapports de concurrence en soutenant les entreprises structurellement faibles au détriment des entreprises plus fortes (RUBIN, *op. cit.*, 2014, n° 13 ad art. 33 LACI). En outre, une modification fondamentale et durable de la demande constitue un indice qui permet de réfuter la nature provisoire de la perte de travail (cf. TFA C 218/94 du 29 décembre 1994 *in* : DTA 1995 n° 19 p. 112). Lorsqu'une entreprise a entrepris des mesures de restructurations et qu'elle se trouve toujours livrée à une concurrence déprédatrice qui a lieu dans sa branche avec pour conséquences des fluctuations de commandes, le Tribunal fédéral considère que ces fluctuations ne revêtent pas un caractère exceptionnel ou extraordinaire ; elles font partie des risques normaux d'exploitation au sens de l'art. 33 al. 1 let. a LACI (cf. TF 8C_986/2012 du 19 juin 2013 consid. 4.4).

2.5.2 De manière générale, la jurisprudence fédérale considère que des variations du taux d'occupation dans une entreprise en raison d'une situation concurrentielle tendue sont susceptibles de toucher chaque employeur d'une même branche économique et sont donc inhérentes à des risques normaux d'exploitation que l'employeur doit assumer ; ce n'est que lorsqu'elles présentent un caractère exceptionnel ou extraordinaire qu'elles ouvrent droit à une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (TFA C 113/00 du 13 septembre 2000 consid. 1 ; TFA du 23 janvier 1998 *in* : DTA 1999 n° 10 p. 48 ss consid. 2 et 4 ; TFA du 20 janvier 1998 *in* : DTA 1998 n° 50 p. 290 consid. 1 ; TFA du 10 mars 1994 *in* : DTA 1995 n° 20 p. 117 consid. 1b ; voir aussi NUSSBAUMER, *op. cit.*, n° 483, p. 2324 et les références citées).

2.5.3 Il en va de même pour les pertes de travail résultant de variations des cours de change (cf. TFA C 283/01 du 8 octobre 2003 consid. 4.3 ; TF 8C_267/2012 du 28 septembre 2012 consid. 3.6). Ainsi, le Tribunal fédéral avait confirmé un refus de prestations en raison d'une

variation du cours de change d'environ 10 % pendant l'année 2010. Certes, la force du Franc suisse face à l'Euro et au Dollar constatée depuis l'été 2011 a revêtu un caractère extraordinaire, tant du fait de son ampleur que de sa durée. Les pertes de travail en résultant pouvaient en conséquence, selon la directive du SECO « Réduction de l'horaire de travail - Franc fort » émise le 6 septembre 2011 (033-Bulletin LACI 2011/34 ad art. 33 LACI), être prises en compte pour faire valoir l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail. Comme l'a indiqué l'intimé, le SECO a toutefois remplacé cette directive par une nouvelle qui exclut les prestations pour la période dès le 1^{er} janvier 2014 en invoquant le Franc fort (033-Bulletin LACI 2013/2 ch. 1). Comme l'a expliqué le SECO dans son rapport du 27 janvier 2014 à l'intention de la sous-commission CdF-N2, avec le titre « Mesures visant à amortir la force du franc », la dynamique du taux de change a entre-temps perdu de son élan, de sorte que les entreprises ont pu s'adapter à l'évolution de la situation ; pour cette raison les fluctuations monétaires sont de nouveau considérées comme des risques normaux d'exploitation ne donnant plus droit à des indemnités en cas de réduction de l'horaire du travail depuis le 1^{er} janvier 2014.

Cette appréciation du SECO est conforme à la loi. En effet, en été 2011, la variation du cours de change a dépassé de loin les 10 %, le Franc suisse étant descendu en-dessous de 1.20 fr. pour 1 Euro, après un cours habituel pendant plusieurs années de 1.50 fr. pour 1 Euro, puis de 1.43 fr. en mai 2010 et de 1.34 fr. en septembre 2010 (cf. TF 8C_267/2012 du 28 septembre 2012 consid. 3.3 et 3.6). Cependant, suite à des mesures de la Banque nationale suisse, le cours de change a par la suite, dès l'automne 2011, pu être fixé à un plancher de 1.20 fr. pour 1 Euro. Depuis, se sont écoulés plus de deux ans, sans qu'il n'y ait eu de variation notable du cours de change. Dans cette mesure, les entreprises ont eu le temps de s'adapter à la nouvelle donne et il ne se justifie plus d'octroyer des indemnités pour la réduction de l'horaire de travail sur la base du cours de change du Franc suisse. Si une entreprise n'a pas réussi à s'adapter durant cette période, il faut admettre que la réduction de l'horaire de

travail n'est plus temporaire et qu'en définitive elle fait partie des risques normaux de l'exploitation.

Ce raisonnement ne vaut pas uniquement par rapport à l'Euro, mais aussi par rapport au Dollar. Le taux de change pour 1 Dollar était d'environ 1 fr. début 2010, pour monter très brièvement à 1.15 fr. début juin 2010, puis descendre constamment jusqu'à son plus bas niveau d'environ 0.73 fr. fin août 2011. Par la suite, le cours de change pour 1 Dollar a été notamment de 0.9155 fr. le 1^{er} janvier 2013, 0.9366 le 1^{er} août 2013, 0.9122 fr. le 1^{er} octobre 2013, 0.9065 fr. le 1^{er} décembre 2013, 0.8917 fr. le 1^{er} janvier 2014 et 0.9063 fr. le 1^{er} février 2014, les variations se trouvant entre octobre 2011 jusqu'à aujourd'hui dans une fourchette de 0.87 fr. à 0.98 fr. (maximum atteint en juillet 2012), avec une moyenne annuelle (arrondie) de 0.89 fr. en 2011, 0.94 fr. en 2012 et 0.93 fr. en 2013. Il n'y a donc plus eu de fluctuations extraordinaires depuis octobre 2011 qui justifieraient des indemnités en cas de RHT.

3.

3.1 En l'espèce, la recourante a fait valoir à l'occasion de sa demande de mars 2014 que son chiffre d'affaires se situait toujours en-dessous des montants nécessaires et qu'elle avait pu enregistrer ces dernières semaines de nouvelles commandes pour les mois à venir, ce qui lui permettait de diminuer le taux de réduction des horaires de travail de près de la moitié par rapport à la fin de l'année 2013.

3.2 Contrairement à ses précédentes demandes d'indemnités en cas de RHT, la dernière datant du 5 décembre 2013, elle n'a plus invoqué la force du franc, ni que les coûts de production en Suisse et de la matière première renchérisaient de manière excessive le coût de ses produits vis-à-vis de ses clients. Malgré cela, l'intimé a retenu qu'en définitive la recourante faisait toujours valoir un manque de travail causé par la force du Franc, ce qui ne permettait plus d'allouer des indemnités en cas de RHT pour la période en question (avril à juin 2014), vu qu'il s'agissait d'un risque normal d'exploitation au sens de l'art. 33 al. 1 LACI.

3.3 Ce raisonnement de l'intimé n'est pas critiquable. En effet, la recourante n'avait pas fait valoir, face à l'intimé, de faits nouveaux qui permettaient d'admettre que la perte de travail prévue était due à d'autres motifs que le Franc fort déjà invoqué depuis l'automne 2011 jusqu'à décembre 2013. Il est constant que la plus grande partie de la production de la recourante est destinée au marché des Etats-Unis (cf. notamment acte de recours du 23 mai 2014). Ses commandes avaient chuté en raison de la cherté de ses produits, due, selon elle, en premier lieu au Franc fort par rapport au Dollar. A l'occasion de la demande litigieuse de mars 2014, elle a de nouveau invoqué le recul des commandes, sans donner d'autres explications. Aussi, lorsque l'intimé lui a reproché dans sa décision du 27 mars 2014 de ne pas avoir avancé de fait nouveau, la recourante n'a pas démontré pour quelles autres raisons ses commandes avaient chuté au point de devoir réduire l'horaire de travail. Le cours de change Dollar/Franc n'a pas évolué dans le sens que celui-ci ne jouait soudain, début 2014, plus de rôle par rapport à 2012 et 2013 (cf. ci-dessus consid. 2.5.3 *in fine*) pour la recourante, d'autant plus que cette dernière n'a à aucun moment exposé qu'elle avait entrepris des mesures pour rendre ses produits moins chers, voire plus compétitifs.

3.4 Certes, dans son acte de recours du 23 mai 2014, la recourante explique que son « contact principal sur place [avait] cessé ses activités ». Non seulement elle ne donne aucune précision à ce sujet (p.ex. noms, dates, motifs de cessation d'activités, volume d'affaires par le biais dudit contact, nécessité de remplacement), elle n'a pas non plus présenté de documents à ce sujet. En outre, on s'étonne qu'elle n'ait pas invoqué cet élément au plus tard en procédure d'opposition, puisqu'elle était consciente, depuis la précédente procédure (par décision du 12 décembre 2013 et décision sur opposition du 28 janvier 2014), que l'intimé n'acceptait plus le renvoi au Franc fort et avait retenu dans sa décision du 27 mars 2014 qu'elle n'avait pas avancé de nouveaux faits. Si la perte de ce contact avait été aussi décisive, la recourante l'aurait fait valoir tout de suite. Selon la jurisprudence dite des premières déclarations (cf. ATF 121 V 47 consid. 2a ; 115 V 143 consid. 8c), il y a donc lieu de ne pas tenir compte de l'allégation de la perte du principal contact aux Etats-Unis.

Dans le cas où cette cessation n'avait eu lieu qu'une fois la décision sur opposition rendue, elle ne pourrait de toute façon pas être retenue, puisqu'il faut s'en tenir à l'état de fait existant au moment où ladite décision a été rendue (cf. ATF 131 V 252 consid. 2.1 ; 121 V 362 c. 1b ; TF 9C_193/2012 du 26 juillet 2012). De plus, une telle cessation d'activités n'a en règle générale pas lieu du jour au lendemain ; la recourante devait donc avoir le temps de remplacer son contact. Sauf circonstances exceptionnelles, un changement de partenaires commerciaux fait par ailleurs partie des risques normaux d'exploitation. Pour le reste, le Tribunal fédéral a retenu que la perte d'un gros client, sur lequel s'était concentré le demandeur de manière volontaire, n'est pas due à des raisons extraordinaires et fait donc partie des risques normaux d'exploitation (cf. TF 8C_291/2010 du 19 juillet 2010 consid. 4.4 et 8C_279/2007 du 17 janvier 2008 consid. 2.3). Cela doit valoir de façon analogue pour la recourante au sujet de son contact principal aux Etats-Unis.

3.5 En définitive, il faut donc retenir que la recourante a continué à invoquer une baisse de ses commandes en raison de la cherté de ses produits due au Franc fort par rapport au Dollar. Comme exposé ci-dessus au considérant 2.5.3, cela est inhérent, depuis début 2014, aux risques normaux d'exploitation au sens de l'art. 33 al. 1 let. a LACI. Vu l'historique des demandes d'indemnités en cas de RHT, il doit aussi être retenu que les RHT ne revêtent plus un caractère temporaire selon l'art. 31 al. 1 let. d LACI. Comme évoqué au considérant 2.5.1, il n'appartient pas non plus à l'assurance-chômage de contribuer, par son intervention, à retarder des adaptations structurelles des entreprises, qui semblent nécessaires en l'espèce vu notamment la durée du recul des commandes et l'organisation de l'entreprise recourante (c'est-à-dire entre autres la cherté des produits et les problèmes liés au fait qu'un poste correspond à une seule fonction spécifique).

Le recours s'avère donc mal fondé et doit être rejeté, la décision attaquée étant confirmée.

4. La procédure étant en principe gratuite, il n'est pas prélevé de frais judiciaires (cf. art. 61 let. a LPGA). La recourante qui n'obtient pas gain de cause n'a pas droit à des dépens (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 25 avril 2014 est confirmée.

- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens.

Le président :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- X. _____,
- Service de l'emploi, Instance juridique chômage,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent

être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :