

Projet d'accord du 30 mai 2016
relatif à l'indemnisation du chômage

Préambule

Considérant la situation économique et son impact sur le marché de l'emploi et le nombre de personnes sans emploi ;

Considérant l'ampleur jusqu'ici inconnue de l'endettement du régime d'assurance chômage au 31 décembre 2015 (estimé à 25,8 milliards d'euros) et l'aggravation dans les prochaines années, à règles de fonctionnement identiques du régime, de cet endettement, qui atteindra environ 35 milliards d'euros à horizon fin 2018 ;

Considérant que les emprunts pour payer cet endettement entraînent le paiement d'intérêts, qui atteindront environ 800 millions par an à horizon 2018, et que les cotisations des employeurs et des salariés ont vocation à payer les allocations des demandeurs d'emploi, et non les intérêts d'emprunts contractés sur les marchés financiers ;

Considérant en conséquence la nécessité de supprimer le déficit structurel de l'assurance chômage ;

Considérant par ailleurs que l'assurance chômage doit renforcer la sécurisation des parcours professionnels et favoriser la reprise d'une activité professionnelle pour les demandeurs d'emploi ;

Considérant enfin que les règles d'indemnisation doivent renforcer l'équité entre allocataires, quelle que soit leur activité habituelle ;

Les parties signataires sont convenues des dispositions suivantes :

Chapitre 1

Mieux accompagner les demandeurs d'emploi vers une reprise d'emploi rapide et durable

Article 1 – Modification des modalités de calcul et de versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)

Le mode de calcul actuel de l'indemnisation chômage favorise un phénomène de « permittance » assez répandu, où un bénéficiaire de l'assurance chômage qui alterne fréquemment courtes périodes d'emploi et périodes de chômage indemnisé gagne davantage qu'un salarié en CDI à temps plein rémunéré pourtant sur la même base salariale horaire.

Ce n'est pas le comportement des acteurs qui est ici en cause, qu'il s'agisse des demandeurs d'emploi ou des entreprises, mais bien le système d'indemnisation lui-même, qui rend rationnel, de la part de ces acteurs, un choix d'optimisation financières des règles, qui permet, pour le dire en termes simples, de travailler moins pour gagner plus.

Pour mettre un terme à cette situation inéquitable, en évitant les logiques d'optimisation, à la fois du côté employeur et salarié, il convient de renforcer un des principes fondamentaux de l'assurance chômage, à savoir le versement d'un revenu de remplacement, et non d'un revenu de complément.

Afin de lutter contre ces effets et réaffirmer la logique assurantielle du régime, les modalités de calcul et de versement de l'ARE devront désormais tenir compte de l'intensité de travail constatée au cours de la constitution du droit : ainsi, la détermination du montant de l'allocation, de la durée et du rythme de versement se basera sur les données inhérentes aux jours travaillés. A cet effet, les modalités de calcul et de versement de l'ARE sont modifiées selon les principes suivants :

1. Conversion des conditions minimales d'affiliation au régime

La condition minimale d'affiliation est fixée à 610 heures travaillées au cours de la période de référence d'affiliation (PRA) qui demeure fixée à 28 mois pour le régime général de droit commun (hors règles spécifiques liées à l'âge ou au secteur d'activité dans lequel exerçait le demandeur d'emploi).

Le nombre de jours travaillés est établi sur la base des principes suivants :

- une durée de contrat inférieure à une semaine est décomptée pour le nombre de jours couverts par le contrat ;
- une durée de contrat supérieure ou égale à une semaine est décomptée dans la limite de 5 jours travaillés par semaine de travail,

2. Calcul du salaire journalier de référence (SJR)

Le SJR est déterminé selon la formule suivante :

SJR =	Salaire de référence
	Nombre de jours travaillés durant la période de référence de calcul

Le salaire de référence est égal au total des rémunérations habituelles soumises à contributions d'assurance chômage comprises et afférentes à la période de référence de calcul (PRC).

La définition de la période de référence de calcul demeure identique à celle fixée par la convention du 14 mai 2014.

3. Calcul de l'allocation journalière

Les modalités de calcul de l'allocation journalière demeurent identiques à celles fixées par la convention du 14 mai 2014 et sont appliquées au SJR tel que défini au point 2 du présent article, à l'exception des paramètres fixes qui pourront faire l'objet d'une adaptation.

4. Détermination de la durée d'indemnisation et du rythme de versement de l'AJ

La durée d'indemnisation demeure calculée selon le principe « 1 jour cotisé = 1 jour indemnisé » : ainsi, le nombre de jours indemnisés est égal au nombre de jours travaillés sur la période de référence d'affiliation.

Pour le régime général de droit commun (hors règles spécifiques liées à l'âge ou au secteur d'activité dans lequel exerçait le demandeur d'emploi), la durée maximale d'indemnisation est fixée à 522 jours.

Les modalités de versement tiennent compte du rythme d'acquisition des jours travaillés et sont déterminées selon les principes suivants :

- le nombre de jours indemnisables par mois correspond au nombre mensuel moyen de jours travaillés sur la période de référence de calcul et est calculé comme suit :

Nb de jours indemnisables par mois =	Nb de jours travaillés sur la PRC
	Durée de la PRC en mois

- le nombre de jours indemnisables par mois, en l'absence de reprise d'activité, ne peut être inférieur à 17,
- les modalités techniques du dispositif d'activité réduite sont adaptées en tenant compte de l'impact de ces nouvelles règles de calcul et de versement de l'allocation.

Article 2 – Amélioration de l’accompagnement des demandeurs d’emploi

L’efficacité des règles d’indemnisation est indissociable de la qualité de l’accompagnement des demandeurs d’emploi : les réformes récentes des modalités d’accompagnement, portées par les équipes et la gouvernance de l’opérateur national du service public de l’emploi, Pôle emploi, ont constitué des avancées notables.

Néanmoins, au moins deux dysfonctionnements subsistent :

- le délai d’entrée en formation est un des plus longs d’Europe : il n’est pas acceptable qu’un demandeur d’emploi qui souhaite bénéficier d’une formation attende en moyenne 7 mois après son inscription avant d’entrer en formation ;
- l’équilibre entre droits et devoirs, s’il est satisfaisant en théorie, ne trouve pas une pleine application dans la pratique.

Les parties signataires du présent protocole d’accord souhaitent néanmoins interpeller l’Etat et Pôle emploi sur la nécessité d’agir rapidement sur deux axes d’amélioration majeurs :

- la réduction du délai moyen d’entrée en formation : les parties signataires du présent protocole d’accord demandent formellement à l’Etat l’ouverture d’une négociation, avec l’ensemble des acteurs impliqués dans la formation, en vue de l’adoption d’un avenant à la convention tripartite Etat – UNEDIC – Pôle emploi du 18 décembre 2014 afin d’intégrer un objectif stratégique de 4 mois maximum en termes de délai moyen d’entrée en formation après inscription ;
- la réforme du régime de sanctions applicables en cas de manquement constaté en matière de recherche d’emploi : en cohérence avec la mise en place des équipes de conseillers dédiés au contrôle de la recherche d’emploi, les parties signataires du présent protocole d’accord demandent formellement à l’Etat l’ouverture d’une concertation en vue de réformer le régime de sanctions applicables – notamment prévues par l’article R. 5426-3 du code du travail – afin d’en donner la responsabilité aux seuls conseillers Pôle emploi, d’en simplifier les modalités, et de mettre en place une dégressivité ciblée du montant des allocations en cas de manquement constaté.

Article 3 – Réforme des dispositifs d’incitation à la création ou reprise d’entreprise

Afin d’encourager la création et la reprise d’entreprise, les dispositifs d’aide existants sont réformés en un dispositif unique, simple et personnalisable.

L'allocataire créateur ou repreneur peut mobiliser ce dispositif, sous réserve d'attester de l'effectivité de son projet par les justificatif inhérent aux formalités nécessaires à la création ou à la reprise d'activité, selon deux modalités distinctes et exclusives l'une de l'autre :

- versement en deux fois, à 6 mois d'intervalle, de 45% du reliquat de droits restants sous forme de capital ;
- versement mensuel d'un montant forfaitaire ne pouvant dépasser le montant mensuel d'ARE, dans la limite d'un total de 45% du reliquat de droits et de la durée maximale de versement des droits restants.

Ce nouveau dispositif s'adresse aux allocataires créateurs ou repreneurs d'entreprises, que l'activité soit salariée ou non. Afin de palier tout risque d'abus ou de fraude, le conseiller référent Pôle emploi du bénéficiaire de ce dispositif est en mesure de demander communication de tous documents permettant de vérifier l'effectivité de l'exercice de l'activité.

Chapitre 2

Mieux adapter l'indemnisation à la situation effective du marché du travail

La difficulté à retrouver un emploi est dépendante de la conjoncture économique et de la réalité du marché du travail. Le besoin d'assurance des salariés contre le risque de la perte et de la privation d'emploi varie en fonction de plusieurs facteurs, dont la conjoncture socio-économique du pays et l'âge de la personne. L'assurance chômage doit donc être en mesure d'adapter ses règles selon l'évolution de ces facteurs afin de mieux sécuriser les personnes dans les périodes de chômage.

Article 4 – Adaptation de l'assurance chômage à la conjoncture socio-économique

L'assurance chômage française est un des systèmes qui proposent les conditions d'indemnisations, notamment en termes de rapport entre durée et montant des droits d'une part, et conditions d'affiliation d'autre part, les plus favorables en Europe.

En contrepartie, il s'agit d'un des systèmes les plus coûteux en Europe : outre le fait que les taux de contributions au régime français, tant pour la part salarié que pour la part employeur, sont parmi les plus élevés des pays de l'Union européenne, il faut rappeler qu'un salarié, rémunéré au salaire moyen tout au long de sa carrière et sans période de chômage, aura versé au total 43 mois de salaire net à l'assurance chômage. Il s'agit donc d'une assurance particulièrement onéreuse pour les assurés.

Dans le cas où la situation socio-économique viendrait à s'améliorer, il est donc nécessaire de penser une assurance chômage moins coûteuse, pour les salariés et les employeurs, et ce à la fois par une modification du niveau des contributions des salariés et des employeurs, ainsi que par une adaptation des modalités d'indemnisation.

Les parties signataires du présent protocole d'accord s'engagent par conséquent à mettre en place un groupe de travail afin de formuler des propositions en ce sens en vue de la négociation de la convention d'assurance chômage qui succèdera à celle visée par le présent protocole d'accord : ces propositions pourront porter à la fois sur le niveau des contributions et sur les modalités d'indemnisation.

Article 5 – Sécurisation de la situation des « séniors » face au risque chômage

Le taux de chômage constaté parmi les personnes âgées de 50 ans et plus en France métropolitaine était de 6,5% au 1^{er} trimestre 2016 (contre 9,9% pour l'ensemble de la population). L'âge d'entrée dans la « filière sénior », aujourd'hui fixé à 50 ans, ne correspond plus à la réalité du marché du travail.

Une personne de plus de 50 ans a donc moins de chance que le reste de la population d'être au chômage, mais lorsqu'elle l'est, elle a plus de chance d'y rester longtemps : il faut donc faire en sorte qu'un allocataire de 50 ans et plus soit mieux armé pour retrouver sa place dans un marché du travail en constante évolution, sans que la filière seniors puisse être utilisée comme une solution de facilité, apparemment sécurisante à court terme mais très dangereuse à moyen terme pour les personnes.

Afin de permettre aux personnes de 50 ans et plus d'acquérir les compétences requises, notamment dans le cadre d'une reconversion, et d'offrir une couverture adaptée au risque tout en étant cohérents avec les récentes réformes des régimes de retraites, ainsi qu'avec les règles de maintien des allocations jusqu'à l'âge de liquidation de la retraite à taux plein, les dispositions spécifiques visant les personnes de 50 ans et plus sont modifiées comme suit :

- pour les personnes dont l'âge est supérieur ou égal à 50 ans et strictement inférieur à 55 ans au moment de l'ouverture de leur droit à l'assurance chômage :
 - la durée d'indemnisation maximale, exprimée en nombre de jours indemnifiables, est identique à celle prévue pour les personnes relevant du régime de droit commun, soit 522 jours ;
 - lorsqu'un demandeur d'emploi mobilise son CPF, celui-ci est abondé de 500 heures supplémentaires s'ajoutant au nombre d'heure figurant déjà sur son compte ;
- pour les personnes dont l'âge est supérieur ou égal à 55 ans et strictement inférieur à 57 ans au moment de l'ouverture de leur droit à l'assurance chômage :

- la durée d'indemnisation maximale, exprimée en nombre de jours indemnisables, est de 522 jours et la durée de la période de référence d'affiliation est maintenue à 36 mois ;
 - lorsqu'un demandeur d'emploi mobilise son CPF, celui-ci est abondé de 500 heures supplémentaires s'ajoutant au nombre d'heure figurant déjà sur son compte ;
 - en cas de formation, la période de versement de son allocation de retour à l'emploi formation (AREF) vient s'ajouter à la durée maximale d'indemnisation, dans une limite de 131 jours indemnisables ;
- pour les personnes dont l'âge est supérieur ou égal à 57 ans et strictement inférieur à 59 ans au moment de l'ouverture de leur droit à l'assurance chômage :
- la durée d'indemnisation maximale, exprimée en nombre de jours indemnisables, est de 653 jours et la durée de la période de référence d'affiliation est maintenue à 36 mois ;
 - lorsqu'un demandeur d'emploi mobilise son CPF, celui-ci est abondé de 500 heures supplémentaires s'ajoutant au nombre d'heure figurant déjà sur son compte ;
 - en cas de formation, la période de versement de son allocation de retour à l'emploi formation (AREF) vient s'ajouter à la durée maximale d'indemnisation, dans une limite de 131 jours indemnisables ;
- pour les personnes dont l'âge est supérieur ou égal à 59 ans au moment de l'ouverture de leur droit à l'assurance chômage :
- la durée d'indemnisation maximale, exprimée en nombre de jours indemnisables, est de 783 jours et la durée de la période de référence d'affiliation est maintenue à 36 mois ;
 - sous réserve qu'ils remplissent les conditions prévues par la convention du 14 mai 2014, l'allocataire concerné peut bénéficier du maintien du versement de son allocation jusqu'à la date d'obtention d'une pension de retraite à taux plein : dans ce cas, le montant de l'allocation versée est plafonné à un montant égal à 57% du plafond mensuel de la sécurité sociale ;

Chapitre 3
Garantir financièrement la fonction de stabilisation macro-économique
et d'assurance individuelle sociale du régime

Article 6 – Champs des employeurs affiliés à l'assurance chômage

Les dispositions de l'article L. 5422-13 du code du travail font obligation aux employeurs d'affilier leurs salariés contre le risque de privation d'emploi. L'article L.5424-1 du Code du travail prévoit les exceptions d'affiliation au régime d'assurance chômage interprofessionnel.

Réaffirmant l'universalité du régime d'assurance chômage, les parties signataires du présent protocole d'accord demandent formellement à l'Etat la tenue d'une concertation avant la fin de l'année 2016 sur l'instauration d'une affiliation obligatoire au régime, pour tous leurs salariés non statutaires et/ou non titulaires, des employeurs publics ayant la possibilité d'adhérer au régime d'assurance chômage de manière révocable ou irrévocable.

La liste des employeurs concernés figure en annexe du présent protocole d'accord.

Article 7 – Révision des modalités de remboursements entre la France et certains Etats frontaliers relativement à l'indemnisation des travailleurs transfrontaliers

Les dispositions du règlement CE n° 883/2004 prévoient les modalités de coordination des régimes de sécurité sociale et d'assurance chômage entre pays de l'UE, de l'EEE, et avec la Suisse, dans le but légitime de favoriser la mobilité des travailleurs en Europe et la sécurisation de leurs parcours professionnels.

Néanmoins, un déséquilibre croissant est constaté entre les prestations versées par le régime français au titre de périodes de travail effectuées en Suisse et au Luxembourg, et les montants remboursés par ces pays à l'assurance chômage française.

Les parties signataires du présent protocole d'accord demandent formellement à l'Etat d'entreprendre toutes les actions nécessaires à l'ouverture d'une négociation entre Etats en vue d'une modification des règles de compensation entre la France et la Suisse d'une part, et la France et le Luxembourg d'autre part, afin que ces règles soient moins défavorables au régime français.

Article 8 – Révision du mécanisme de calcul de la contribution au budget de Pôle emploi

Les dispositions de l'article L. 5422-24 du code du travail prévoient qu'une part, ne pouvant être inférieure à 10%, des contributions des employeurs et des salariés au régime d'assurance chômage est

versée comme contribution globale aux sections « fonctionnement et investissement » et « intervention » du budget de Pôle emploi.

S'il est légitime que l'assurance chômage participe au financement de l'opérateur national en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, le niveau de la contribution pèse fortement sur la situation financière du régime. De plus, la contribution versée annuellement par l'assurance chômage à Pôle emploi est amenée à varier proportionnellement au niveau de la masse salariale des affiliés au régime : cela revient à augmenter les moyens de l'opérateur national du service public de l'emploi alors que la situation économique s'améliore et que le nombre de demandeurs d'emploi diminue.

Les parties signataires du présent protocole d'accord demandent formellement l'ouverture d'une concertation avec l'Etat d'ici la fin de l'année 2016 afin d'envisager le plafonnement du montant, en valeur absolue, de la contribution versée par l'assurance chômage à Pôle emploi à 2 937 millions d'euros, soit le montant de la contribution versée par l'Unédic en 2009 (première année pleine de fonctionnement de Pôle emploi). Les administrateurs représentant les organisations signataires du présent protocole d'accord siégeant au Conseil d'administration de Pôle emploi prendront les dispositions nécessaires en ce sens.

Article 9 – Dispositions relatives aux bénéficiaires relevant des annexes VIII et X

Sera discuté lors de la séance du 30 mai 2016.

Article 10 – Durée, conditions d'application et entrée en vigueur du protocole d'accord

Le présent protocole d'accord est conclu pour une durée de **XX** mois à l'issue de laquelle il cessera de plein droit de produire ses effets.

Il s'applique aux salariés involontairement privés d'emploi, dont la date de fin de contrat est postérieure au **XX XXXX 2016**. Pour les salariés compris dans une procédure de licenciement économique, les dispositions du présent protocole d'accord s'appliquent uniquement à ceux visés par une procédure de licenciement dont la date d'engagement est postérieure au **XX XXXX 2016**.

Toutefois, pour les mesures ayant un impact opérationnel conséquent, la convention relative à l'indemnisation du chômage pourra adapter cette date sur la base d'études d'impact, sans toutefois prévoir une date d'application ultérieure au **XX XXXX 2016**.

Les dispositions en vigueur au **XX XXXX 2016**, ainsi que les textes d'application non affectés par les dispositions du présent protocole d'accord, régissant le régime d'assurance chômage, demeurent applicables.

Les parties signataires du présent protocole d'accord se réuniront 9 mois après la date d'entrée en vigueur du présent protocole d'accord pour dresser un premier bilan de son application sur la sécurisation des parcours professionnels et l'équilibre financier du régime.

Fait à Paris le XX XXXX 2016,

Pour le MEDEF,

Pour la CFDT,

Pour la CGPME,

Pour la CFE-CGC,

Pour l'UPA,

Pour la CFTC,

Pour la CGT,

Pour la CGT-FO,

ANNEXE

au protocole d'accord relatif à l'indemnisation du chômage du XX XX XXXX

La liste des employeurs publics concernés par la concertation avec l'Etat sur la mise en place d'une affiliation obligatoire au régime d'assurance chômage, pour tous leurs salariés non statutaires et/ou non titulaires, est la suivante :

- collectivités territoriales (communes, départements, régions, etc.) ;
- établissements publics administratifs de collectivités territoriales (Hôpitaux, communautés de communes, etc.) ;
- groupements d'intérêt public (GIP) ;
- établissements publics locaux d'enseignement (collège) et leurs établissements rattachés (GRETA, centre d'apprentissage) ;
- établissements d'enseignement supérieur (EPN en majorité sous tutelle du ministère de l'éducation nationale) ;
- établissements publics administratifs à caractère scientifique, culturel et professionnel ;
- écoles d'ingénieurs ;
- établissements publics à caractère scientifique et technologique ;
- établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) de l'Etat (pour l'ensemble de leur personnel) ;
- sociétés d'Etat (pour l'ensemble de leur personnel) ;
- sociétés nationales (pour l'ensemble de leur personnel) ;
- EPIC des collectivités territoriales (pour l'ensemble de leur personnel) ;
- sociétés d'économie mixte (SEM) à participation majoritaire des collectivités territoriales (pour l'ensemble de leur personnel) ;
- chambres des métiers ;
- services à caractère industriel et commercial des CCI ;
- établissements et services d'utilité agricole des chambres d'agriculture.