



ENQUÊTE QUALITATIVE

DROITS RECHARGEABLES ET CUMUL ALLOCATION-SALAIRE VUS PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI

S'ils sont au fait du montant et de la durée de leur indemnisation, via leur espace personnel Pôle emploi, les demandeurs d'emploi ne maîtrisent pas les règles et mécanismes de l'Assurance chômage. Ils les appréhendent à partir de leur expérience et de leur parcours d'indemnisation.

L'évolution des règles de cumul allocation – salaire issues de la convention d'assurance chômage 2014 est peu visible pour les demandeurs d'emploi, du fait de l'automatisme du calcul de l'allocation. Par crainte de la stigmatisation, soumis à de fortes contraintes financières, les demandeurs d'emploi très engagés dans leur recherche d'emploi se montrent réservés sur le caractère incitatif du dispositif. Ils se déclarent toutefois favorables à la suppression des seuils de cumul.

Dans le cadre des droits rechargeables, la valorisation de ces périodes d'activité courtes, à temps partiel ou peu rémunérées, suscite l'intérêt des demandeurs d'emploi. Informés par les médias et par Pôle emploi, ces derniers estiment clair et rassurant le principe des droits rechargeables « d'un prolongement des droits, contrat par contrat ». Considérer toutes les périodes d'activité restaure la capacité à comprendre la règle, à se l'approprier, et la rend potentiellement plus juste et incitative.

Le droit d'option, laissé à l'arbitrage du demandeur d'emploi, est plutôt bien compris dans son principe. Les jeunes, se sentant peu concernés par les risques liés au raccourcissement de la durée d'indemnisation, sont les premiers à choisir d'opter.

Les règles de la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 sont issues de l'accord signé en mars 2014 par les partenaires sociaux. Dans un contexte d'augmentation des contrats de travail de courte durée et du nombre de demandeurs d'emploi qui travaillent, elles visent notamment à sécuriser davantage les parcours professionnels et à encourager la reprise d'emploi.

La simplification des règles de cumul entre allocation et salaire ainsi que l'instauration des droits rechargeables, en vigueur depuis octobre 2014, sont des évolutions majeures issues de la

convention d'assurance chômage de mai 2014 (encadrés 1 et 2). Cette étude, menée auprès de demandeurs d'emploi ayant cumulé allocation et salaire ou connu un rechargement de droit dans les 24 derniers mois, porte sur la connaissance et le vécu de ces nouvelles règles et la perception du cadre réglementaire de l'indemnisation.

Les résultats présentés sont issus du rapport de l'enquête qualitative réalisée par le Crédoc pour l'Unédic en juin 2015 (encadré 3). Des citations de personnes interrogées dans le cadre de l'enquête sont présentées en italique et entre guillemets.

❖ Une connaissance des règles d'indemnisation du chômage basée sur l'expérience

Le cadre réglementaire de l'indemnisation est peu connu dans ses détails. Le discours des demandeurs d'emploi se structure autour d'une notion générique d'ouverture de droits basée sur des cotisations directement liées à l'activité. Ils parviennent toutefois à restituer de manière fragmentée, selon leurs représentations et leur vécu, les fondamentaux de l'indemnisation : la condition minimale d'affiliation (quatre mois de travail), la durée d'indemnisation (un jour cotisé donne droit à un jour indemnisé) et la durée d'indemnisation maximale estimée à deux ans (plus pour les seniors). La plupart des interviewés évaluent approximativement le montant de leurs indemnités à 70 % environ de leur salaire brut antérieur⁽¹⁾.

« Je sais juste les choses traditionnelles : qu'il faut avoir travaillé 610 heures pour toucher le chômage, qu'après c'est calculé au prorata des heures travaillées. Si je ne me trompe pas, c'est 70 % du salaire travaillé. »

« Le souci, c'est qu'à chaque fois que j'ai reçu des feuilles avec des dispositifs d'indemnisation, je n'ai pas toujours forcément compris grand-chose. J'ai cherché, essayé de recalculer, je ne retombais pas vraiment... globalement, ça cadrait à peu près. »

« Honnêtement, j'aurais aimé en savoir plus mais je fais confiance aveuglément au calcul de Pôle emploi. »

Les modalités d'indemnisation antérieures à la convention 2014, plus particulièrement la prise en compte des périodes d'emploi les plus favorables pour le calcul des indemnités après une

reprise d'activité, sont comprises de la plupart des demandeurs d'emploi qui n'ont pas véritablement les moyens de vérifier ou, pour le moins, d'anticiper leurs droits.

Confrontés à ces difficultés de compréhension et d'appropriation des règles, les demandeurs d'emploi ont développé, sur la base de leur vécu et de leur expérience, une connaissance empirique des mécanismes de l'indemnisation et un rapport pragmatique à Pôle emploi.

« Ce n'est pas simple (...). Certains mois, on touche moins, parfois on a des compléments... »

« Si Pôle emploi me donne tant mieux, c'est que j'y ai droit ; si je n'ai rien, c'est que je n'ai droit à rien, que mes salaires sont hauts. Donc, c'est normal. »

« Cela dépend du travail : si je travaille beaucoup, Pôle emploi ne donne pas beaucoup. Si je ne travaille pas beaucoup, Pôle emploi donne beaucoup. »

Dans le cadre des règles antérieures pour le cumul allocation – salaire, le seuil des 110 heures mensuelles au-dessus duquel les allocataires ne percevaient pas d'allocation pour le mois où ils avaient travaillé, a pu faciliter la reconstruction de la règle. Les allocataires la concrétisent, la définissent par ses effets quand ils ne bénéficient pas du cumul lors de périodes d'activité plus denses, par exemple. Cette appréhension permet aux demandeurs d'emploi de pressentir en quelque sorte les délimitations du cadre, avec toutefois une incertitude constante sur le montant des indemnités.

ENCADRÉ

CUMUL ALLOCATION – SALAIRE

Appliquées depuis octobre 2014, les nouvelles règles de cumul des allocations avec les rémunérations issues d'un emploi repris en cours d'indemnisation visent à inciter davantage à reprendre une activité. Ce dispositif garantit à l'allocataire un revenu global plus élevé que s'il ne travaillait pas, et reporte la date de fin de droit.

La convention d'assurance chômage 2014 supprime les seuils antérieurs pour bénéficier du cumul en vue d'éviter des freins à la reprise d'emploi : travailler moins de 110 heures par mois, percevoir un salaire inférieur à 70 %

du salaire brut antérieur, ne pas dépasser 15 mois de cumul. Le cumul de l'allocation et du salaire est désormais possible jusqu'à l'épuisement des droits, et ne peut pas dépasser le salaire perdu. Le calcul des allocations versées en cas de cumul est simplifié : le montant dû correspond à la différence entre le montant d'un mois d'indemnisation et 70 % des revenus d'activité. Ces conditions concernent aussi les plus de 50 ans et les intérimaires (annexe 4). Les jours du mois pour lesquels aucune allocation n'a été versée repoussent d'autant de jours la date de fin de droit.

(1) En 2014, le rapport entre l'indemnisation nette et le précédent salaire net est de 72 % en moyenne.



Une très faible incidence de la règle sur les stratégies de recherche d'emploi

Loi des règles, les demandeurs d'emploi sont toutefois très au fait de l'actualité de leur droit, du montant et de la durée de leur indemnisation, via leur compte personnel sur le site de Pôle emploi. Ils se montrent très sensibles à la clarté des informations dispensées par Pôle emploi concernant leur situation propre, et peu en attente d'informations sur les arcanes de l'indemnisation, dans ses considérations les plus techniques. L'essentiel étant d'avoir une vision réaliste du traitement de leur situation et de l'évolution de leurs droits à l'indemnisation, afin d'anticiper concrètement de possibles difficultés financières ou d'organiser leur quotidien en conséquence. Dans la recherche d'une information fiable, les demandeurs d'emploi diversifient leurs canaux d'information : Internet, Pôle emploi, le cercle familial et amical.

De manière générale, les demandeurs d'emploi se révèlent anxieux vis-à-vis de règles complexes et non maîtrisables. Ils développent ainsi des stratégies de minimisation du risque. L'actualisation permanente de leur situation relève de cette crainte de créer de la discontinuité dans le droit, source potentielle d'erreur dans son traitement.

« Je travaille mais je suis demandeur d'emploi. En fait, tout salarié devrait être inscrit à Pôle emploi, on ne sait pas ce qui peut arriver. Moi, je m'actualise tous les mois depuis 2006, parce que c'est plus simple, pour éviter les réinscriptions, pour pouvoir toucher les compléments. »

« Je me suis toujours actualisée, de CDD en CDD ; je me considère comme demandeur d'emploi avant tout. »

Dans des situations d'emploi parfois complexes (alternance forte de périodes d'activité et de chômage, multi-emploi, auto-entrepreneuriat), les demandeurs d'emploi, sur la base de leur compréhension des règles de l'indemnisation, sont dans l'incapacité d'établir des stratégies de recherche d'emploi, à savoir optimiser leur temps d'activité ou renoncer à un emploi.

Des comportements d'activité essentiellement liés à la crainte de la stigmatisation du chômage et à la nécessité économique

Dans un contexte économique dégradé, les contraintes financières (revenus et faibles indemnités) sont trop fortes pour que la recherche d'activité soit mise en balance avec le bénéfice de l'allocation. La reprise d'emploi est sans doute plus liée à l'impératif économique et au souhait de conserver une identité et un statut social par le travail, qu'à l'effet incitatif de dispositifs tel le cumul allocation – salaire.

« L'incitation, non ; on pense au travail, on est content quand on travaille. Après, complément ou autre, on s'en aperçoit et on est satisfait, mais l'important, c'est le travail. »

« Moi, j'accepte tous les types de contrats, même courts (15 jours), parce que je dois travailler, je n'ai pas le choix. Je ne peux pas rester comme ça dans cette situation-là (enfants, sans emploi fixe, saisonnière). Je ne suis pas très informée. J'ignore la durée de mes droits. L'année passée, j'attendais une indemnisation plus élevée, ce qui m'a mise en difficulté pour payer mon loyer. »

« Le chômage, ce n'est pas reluisant. Je prends ce qu'on me propose : CDD, CDI, temps partiel ou pas, je ne fais pas la fine bouche. »





L'évolution des règles de cumul allocation – salaire valorisée par les droits rechargeables

Cumuler des revenus d'activité et une partie des allocations chômage est une possibilité bien connue des allocataires proches de l'emploi, alternant des périodes d'activité et de chômage. La plupart ont à l'esprit les seuils d'activité et de rémunération antérieurs à la convention de 2014.

Le calcul automatique du cumul lié à l'actualisation de la situation d'emploi rend toutefois invisibles les mécanismes et les calculs du droit. Cela a sans doute contribué à masquer les effets de la réforme pour bon nombre de demandeurs d'emploi n'ayant pas perçu la suppression des seuils d'éligibilité et le changement de la formule de calcul de l'allocation versée.

Les règles de cumul allocation – salaire ne semblent pas jouer sur des comportements d'activité centrés sur la survie économique, et donc la recherche d'emploi, y compris de faible qualité. Le discours recueilli souligne toutefois la cohérence d'une réforme dédiée à la sécurisation des parcours. Les demandeurs d'emploi se montrent satisfaits et rassurés par la valorisation de ces temps d'activité le plus souvent subis, dans le cadre des droits rechargeables. La crainte de perdre des droits par la reprise d'activités peu attractives (durée du contrat, montant de la rémunération) est estompée par l'assurance de la prise en compte de toutes les périodes d'emploi pour une ouverture de droit ultérieure.

« J'ai vu la différence sur mon compte bancaire. Je suis allée voir sur mon compte en ligne et j'ai vu un jour que mon indemnité journalière avait baissé. Après, je l'ai vu quand j'ai reçu un papier avec les jours réglés et le reliquat ; je l'ai découvert sans en savoir plus. »

« Il ne fallait pas dépasser un certain nombre d'heures (110, je crois). En fait, il était plus avantageux de travailler en dessous qu'au-dessus : on touchait plus, je l'ai vu après coup, un peu par accident. J'ai gagné plus en travaillant moins. La réforme semble être de bon sens. Travailler moins pour gagner plus, c'était quand même assez illogique. Mon but n'est pas d'être au chômage, c'est d'avoir un travail. Ça ne changera rien à ma recherche. Rentrer dans des calculs, non. Tant que je peux éviter le chômage ; c'est très inconfortable. »

ENCADRE

DROITS RECHARGEABLES ET DROIT D'OPTION

Les droits rechargeables ont pour objectif de renforcer la durée de la protection des demandeurs d'emploi alternant périodes d'emploi et de chômage. Ils sont en vigueur depuis octobre 2014.

En cas de reprise d'emploi, un demandeur d'emploi conserve l'ensemble de ses allocations. S'il perd cette activité, il retrouve ses allocations initiales (reprise du droit). À la fin de son indemnisation initiale, il peut bénéficier d'un rechargement de droit calculé sur la base des activités reprises. Sa durée d'indemnisation est prolongée, ce qui recule la date de la fin de ses droits. Le rechargement de droit a lieu si la perte de l'emploi n'est pas volontaire, et si

le demandeur d'emploi a retravaillé au moins 150 heures avant l'épuisement de ses allocations (une ou plusieurs périodes d'emploi, quels que soient la durée de ces emplois et le type de contrat de travail). Toutes les périodes d'activité exercées entre la fin du contrat de travail prise en considération pour l'ouverture de droit initiale et la date d'épuisement des droits sont retenues. Un droit d'option, soumis à des critères précis, permet à certains allocataires de percevoir immédiatement les allocations calculées sur la dernière période d'activité, mieux rémunérée. S'il choisit d'opter, le demandeur d'emploi renonce définitivement aux droits précédemment acquis et non épuisés (reliquat).



Les droits rechargeables, l'expression d'une réforme méconnue dans ses détails, mais compréhensible et rassurante

Si les droits rechargeables sont méconnus dans leurs aspects les plus techniques, leurs principes sont plutôt bien compris et bien accueillis par les demandeurs d'emploi interviewés, notamment informés ou sensibilisés. Bon nombre ont capté l'essentiel de l'information dans les médias ayant relayé les débats lors de la négociation de la convention d'assurance chômage. Ce premier niveau d'information est quelquefois étayé par Pôle emploi à l'occasion d'un rendez-vous ou de la réception d'un courrier annonçant une fin de droit et un rechargement.

De manière générale, les demandeurs d'emploi ont saisi l'idée d'un « *prolongement de droits* », « *à la fin des droits* » et que « *chaque contrat compte* ». Quelques demandeurs d'emploi parviennent à rendre compte de leur expérience du rechargement de droit et de l'impact sur leur situation par un prolongement de leur durée d'indemnisation. Cette mesure, dans ses objectifs de sécurisation des parcours, parle à des demandeurs d'emploi très sensibles à la précarité de leur situation d'emploi et à la difficulté de se maintenir sur le marché de l'emploi.

Les détails techniques, dans leur compréhension, sont encore inaccessibles, et la comparaison avec l'ancien système est difficile. Pour autant le discours des demandeurs d'emploi valorise la clarté de principes au service de règles plus compréhensibles, et donc peut-être plus justes, voire plus incitatives. Au regard des règles antérieures, les caractéristiques du droit apparaissent simples, ce qui restaure la capacité du demandeur d'emploi à comprendre la règle, à se l'approprier dans le cadre d'une relation administrative plus équilibrée.

« *Repousser les droits, tout le monde l'a bien compris.* »

« *Fin août, je serai en fin de droit, pas sur mon dernier contrat, sur celui d'avant. Là, je suis en train de finir les droits de celui-ci (contrat). La loi commence à être vieille, elle a dû être appliquée en octobre dernier. On en a parlé, on savait qu'elle allait passer. Si j'ai bien compris, maintenant ça marche contrat par contrat. Je dois attendre la fin de contrat. Avant, je perdais des jours en fait, certains contrats n'étaient pas pris en considération. Ce n'était pas très clair. Je pense avoir compris la réforme : c'est contrat par contrat sauf exception due à des problèmes avec des gens qui avaient changé entre deux contrats ; le salaire était différent et donc ils repartaient sur le premier contrat moins rémunéré. C'est beaucoup plus clair, plus simple, mieux expliqué ? Pas sûr. Mais maintenant, c'est plus clair, le fait d'avoir un contrat, d'utiliser ses droits. Avant le passage entre deux contrats, c'était incompréhensible, on ne comprenait rien au calcul, c'était imbuvable.* »

« *Le système me semble bon et sécurisant : les gens n'auront plus peur de perdre leurs cotisations en cas de reprise d'activité, même courte. Moi, si je les perds, tant pis, je préfère travailler.* »

« *Je pense que le fait de reprendre ses anciens droits rassure. Lorsque j'avais un bon salaire et de bonnes indemnités chômage, cela ne valait pas le coup quand on les perdait. C'était comme ça avant, il me semble ; cela voulait dire que l'on repartait sur de nouvelles bases. Et là, par exemple, avec les nouvelles règles, si j'avais fait des missions de nuit pendant mon chômage, je serais retombé sur mon ancien salaire d'indemnisation, et cela aurait été bien.* »





Le droit d'option, la possibilité de gérer son capital de droits

L'appréhension des nouvelles règles d'indemnisation se révèle donc plutôt intuitive. Entre l'information du demandeur d'emploi et celle délivrée durant l'entretien, dans la continuité d'un ressenti de simplicité du rechargement de droit, les personnes interrogées anticipent spontanément les situations concrètes où le droit d'option s'applique. La plupart des allocataires semblent satisfaits de la prise en compte de ce cas de figure et du choix laissé au demandeur d'emploi. Cet arbitrage permet de recouvrer une latitude dans la gestion de ses droits et de renforcer, dans une certaine mesure, l'autonomie administrative du demandeur d'emploi. Cette décision doit toutefois être accompagnée, certains ayant opté sans véritablement en mesurer l'incidence en termes de raccourcissement de durée du droit. Dans un souci de sécurisation, la plupart des conseillers Pôle emploi ont déconseillé aux allocataires concernés d'opter. Les plus jeunes optent plus facilement. Confiants dans leur capacité à intégrer le marché du travail, ils privilégient le montant d'allocation — plus élevé quand ils exercent le droit d'option — à la durée d'indemnisation. Ceux qui n'optent pas ont un parcours professionnel plus construit et en

même temps heurté avec des périodes d'inactivité plus ou moins longues. Plus âgés, ces demandeurs d'emploi ont conscience des difficultés à retrouver une activité : le choix de la sécurité, c'est-à-dire de la durée d'indemnisation, prime.

« J'ai préféré opter : je touche 150 euros en plus. C'est important et je devrais retrouver rapidement du travail. »

« J'ai cherché l'information sur le droit d'option seule. J'ai demandé le recalcul mais je n'avais pas idée du raccourcissement de mes droits. Si je l'avais su, j'aurais peut-être réfléchi un peu plus. »

« Donc, si on travaille, les droits s'allongent. Je suis plutôt fourmi et, dans le contexte actuel, jouer au casino me paraît risqué ; on n'est pas à l'abri de coups durs. »

MÉTHODOLOGIE



En juin 2015, le Crédoc a conduit pour l'Unédic une étude qualitative qui avait pour finalité d'apprécier la connaissance, le vécu et la perception des nouvelles règles de cumul allocation – salaire et des droits rechargeables par les demandeurs d'emploi, et plus largement leur appréhension du cadre réglementaire de l'indemnisation. Au total, 52 entretiens semi-directifs de 60 à 90 minutes ont été réalisés par

téléphone auprès de 25 demandeurs d'emploi bénéficiaires du cumul allocation – salaire dans les 24 derniers mois, certains ayant également expérimenté les règles antérieures à la convention d'assurance chômage de mai 2014, et de 27 demandeurs d'emploi ayant connu un rechargement de droit, dont 9 personnes concernées par le droit d'option, ont été interrogés. Le profil des participants a été diversifié sur la France entière en termes d'âge, de sexe et de niveau de formation.

Pour en savoir plus

- Warin P., « Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours », Informations sociales, n° 178, juillet-août 2013.
- M. Borgetto, M. Chauvière, B. Frotiée, M. Poulain, D. Renard, « Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative », Dossier d'étude, Cnaf, n° 60, 2004.
- De l'écoute des usagers à l'action. La satisfaction d'en comprendre la logique, en identifier les leviers. Exploitation statistique de l'étude sur les événements de vie 2010. Direction générale de la modernisation de l'État. Mission méthodes.
- La complexité administrative vue par les Français, enquête 2014, Direction générale de la modernisation de l'État, mars 2015.



ÉCLAIRAGES, ÉTUDES ET ANALYSES – DÉCEMBRE 2015

Directeur de la publication : Vincent Destival

Directeur de la rédaction : Pierre Cavard

Dépôt légal : décembre 2015

Unédic : 4, rue Traversière – 75012 Paris – Téléphone : 01 44 87 64 00 – Fax : 01 44 87 64 01

unedic.fr – @unedic – #assurancechomage