

L'ASSURANCE CHÔMAGE

DOSSIER DE RÉFÉRENCE DE LA NÉGOCIATION

Novembre 2018

CHIFFRES CLÉS

DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

EN 2017

1,6 million d'employeurs cotisent

36,4 milliards d'euros de **recettes**, essentiellement issues des contributions sur les salaires
(en 2018, 9,6 milliards d'euros feront l'objet d'une compensation)

17,1 millions de **salariés** sont affiliés

3,6 millions d'**inscrits** à Pôle emploi bénéficient d'un droit Assurance chômage

60% de **bénéficiaires** environ chez les demandeurs d'emploi de catégorie ABC de Pôle emploi

39,9 milliards d'euros de **dépenses**, dont 85% financent les allocations chômage

LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

L'indemnisation en cas de reprise d'activité	130
La prime d'activité	135
Qui sont les allocataires qui travaillent ?	140
Quels effets ? Tremplin ou enfermement ?	148
Evolutions observées depuis 2014 et effets attendus de la convention 2017	157
La vision des allocataires : perception et motivations	166

Présentation

L'Assurance chômage a toujours eu le souci d'inciter à la reprise d'activité dans la perspective de maintenir l'employabilité des demandeurs d'emploi et de favoriser la déclaration des emplois repris.

Ainsi, si un demandeur d'emploi a un droit ouvert au chômage, il peut, un mois donné et sous certaines conditions, percevoir une partie de ses allocations chômage en plus du salaire de son activité. On dit alors qu'il est en situation de « cumul » allocation-salaire.

Après un traitement dérogatoire du cumul au cas par cas au début des années 60, des règles sont formalisées dans les années 80 pour en déterminer progressivement les modalités. Les seuils encadrant la reprise d'activité sont ensuite régulièrement adaptés, soit pour les restreindre, soit pour les élargir. Ainsi, le nombre d'allocataires qui travaillent a connu une augmentation régulière alors que les principes du cumul sont demeurés stables depuis 1983.

Depuis 2014 et la suppression des différents seuils de cumul, on a constaté que ce changement de règle n'avait pas eu d'effet sur le fait de reprendre une activité, mais avait conduit à une augmentation du volume d'activité.

En 2017, la règle de calcul de l'allocation a été modifiée pour rétablir de l'équité entre les allocataires, afin notamment d'éviter que les contrats de moins d'une semaine génèrent proportionnellement plus d'allocations que les autres. L'impact de cette mesure est fort : les économies attendues par la modification du calcul de l'allocation sont de l'ordre de 550 M€ par an en régime de croisière ; près de 400 M€ correspondent à des allocations versées dans le cadre du cumul.

Un mois donné, sur l'ensemble des allocataires qui travaillent, 45 % sont indemnisés (au cumul) et 55 % sont non indemnisés.

Les indemnisés ont un revenu de 830 € en moyenne issu de leur activité et 490 € issus de l'allocation chômage. Les non indemnisés ont, en moyenne, un revenu de 1 480 € issu de leur activité.

Les uns comme les autres vivent dans des ménages dont les revenus sont modestes (90 % se situent en deçà du niveau de vie médian). Ils ont des profils sociodémographiques (âge, sexe, région, niveau de diplôme) proches de ceux des allocataires de l'Assurance chômage qui sont sans activité.

Leur situation peut en majorité être considérée comme contrainte :

- deux tiers des allocataires qui ont travaillé moins d'un temps complet auraient souhaité travailler plus,
- deux tiers des personnes en contrats à durée limitée préféreraient être en CDI,
- 80 % des personnes en CDI à temps partiel accepteraient de passer à temps plein si l'occasion se présentait.

Leur connaissance des règles d'indemnisation est approximative.

En 2017, 5,9 Mds€ d'allocation ont été versés à des allocataires en situation de cumul. Cette masse financière est souvent assimilée à un « coût ». Or, le versement d'une partie de l'allocation doit être considéré comme une incitation à reprendre un emploi, l'allocataire étant prémuni contre le risque de voir son revenu baisser. S'ils n'avaient pas travaillé au cours des mois considérés, on leur aurait versé 5,2 Mds€ d'allocations supplémentaires, soit au total 11,2Mds€ sur ces mois-là.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'évaluation de l'effet incitatif sur le retour à l'emploi durable du dispositif de cumul : différentes études en France et à l'étranger sur les effets de ce dispositif n'arrivent pas à conclure sur la prédominance d'un effet « trappe à chômage » sur un effet « tremplin vers l'emploi ».

Il convient par ailleurs de souligner que le fait de travailler, même de manière sporadique et sur des contrats courts, a pour les demandeurs d'emploi un effet positif par rapport à l'exclusion que signifie le chômage de longue durée.

LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

L'indemnisation en cas de reprise d'activité

La prime d'activité

Qui sont les allocataires qui travaillent ?

Quels effets ? Tremplin ou enfermement ?

Evolutions observées depuis 2014 et effets attendus de la convention 2017

La vision des allocataires : perception et motivations

PRINCIPES D'INDEMNISATION EN CAS DE REPRISE D'ACTIVITÉ

L'Assurance chômage a toujours eu le souci d'inciter à la reprise d'activité, dans la perspective de maintenir l'employabilité des demandeurs d'emploi et d'inciter à la déclaration des emplois repris.

Le cumul possible entre allocation et revenu d'activité fait partie de ces dispositifs d'incitation à la reprise d'emploi, au même titre que les droits rechargeables.

Ces dispositions visent à :

- **inciter financièrement** les demandeurs d'emploi à **retravailler** quelles que soient la durée et la rémunération de l'emploi repris ;
- **maintenir les demandeurs d'emploi en contact avec le marché du travail** et limiter l'exclusion entraînée par le chômage de longue durée, **tout en évitant de le maintenir dans une récurrence emploi-chômage durable** ;
- **prolonger la durée de couverture**, via la consommation moins rapide de leurs allocations et en différant donc la date de fin de droit possible.

Un demandeur d'emploi qui travaille tout en restant inscrit à Pôle emploi est dit en « activité réduite », indépendamment de la durée de cette activité.

Un allocataire de l'Assurance chômage en activité réduite a la possibilité de cumuler la rémunération de son travail avec une partie de son allocation. Lorsque l'allocataire qui travaille perçoit, un mois donné, une partie de son allocation, il est dit au « cumul ».

PRINCIPES D'INDEMNISATION EN CAS DE REPRISE D'ACTIVITÉ

Principe du cumul

En cas de reprise d'activité, si l'allocataire ne perçoit au cours du mois qu'une fraction de son ancien salaire, il peut cumuler une partie de ses allocations avec son salaire du mois. L'allocation versée est alors diminuée de 70 % du salaire brut de l'emploi repris. Son revenu global (allocation + salaire) est donc plus élevé que le montant de sa seule allocation mensuelle.

Plafond

Le cumul des allocations avec la rémunération issue de l'activité reprise ne peut excéder le montant du salaire mensuel de référence ayant initialement permis le calcul de l'allocation.

Durée du cumul

Le cumul est possible dans la limite de la durée des droits. Les allocations non consommées un mois donné restent acquises et permettent d'allonger la période de consommation du droit, facilitant ainsi un rechargement éventuel.

Exemple

Un demandeur d'emploi percevait 1 150 € net de salaire mensuel avant son inscription à Pôle emploi.

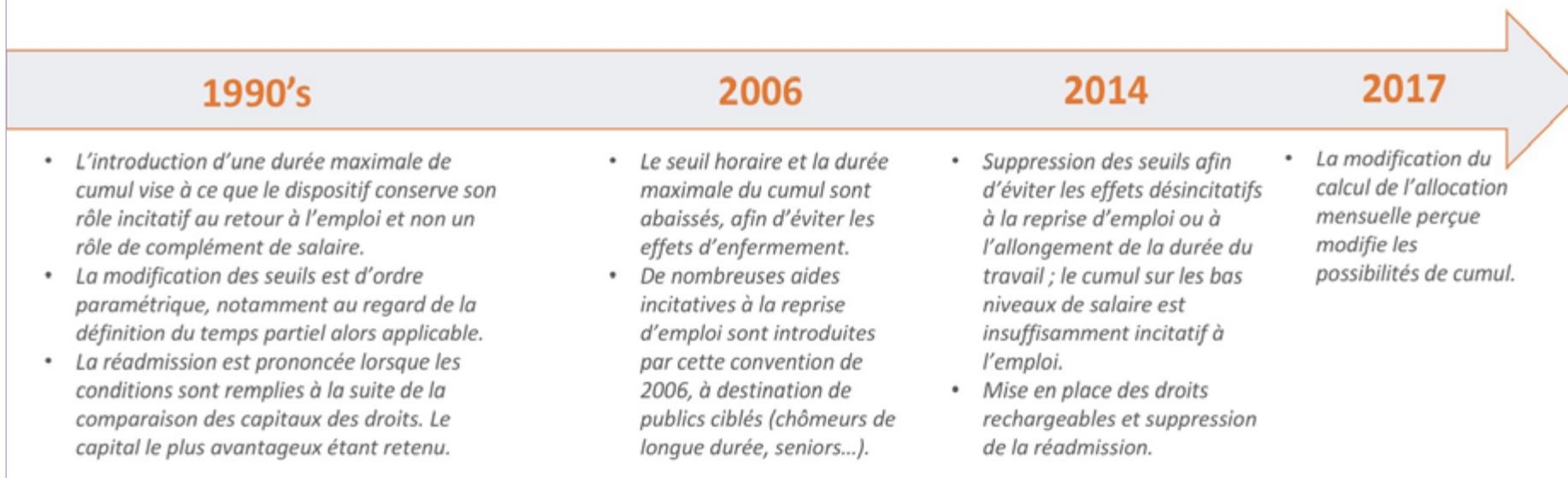
Il bénéficie alors d'une allocation mensuelle d'environ 900 € net par mois.

S'il reprend une activité rémunérée qui lui rapporte 350 € net au cours du mois, le dispositif de cumul lui permet de cumuler une partie de son allocation, soit 600 € net, avec les 350 €.

Sa date de fin de droit éventuelle est alors différée de 10 jours.

CUMUL DE L'ARE AVEC UN REVENU PROFESSIONNEL – HISTORIQUE

- ▶ Après un **traitement dérogatoire du cumul au cas par cas au début des années 60**, des règles en déterminent progressivement les modalités.
- ▶ Les seuils encadrant la reprise d'activité sont **ensuite régulièrement adaptés**, soit pour les restreindre, soit pour les élargir. Toutefois, leur **principe demeure stable entre 1983 et 2014**.
- ▶ En **2014, les seuils sont supprimés**. Les droits rechargeables sont instaurés dans une logique de sécurisation des parcours privilégiant la durée de couverture. Les reprises de droit se substituent à la réadmission, avec une possibilité de rechargement en fin de droit. Le droit d'option permet de prendre en compte les situations de forte progression des rémunérations



COÛT OBSERVABLE DU CUMUL ALLOCATION / SALAIRE

- ▶ En 2017, les allocataires qui travaillent ont perçu 5,9 Mds€ d'allocations au titre des mois au cours desquels ils ont travaillé.
- ▶ Les allocations non versées au cours de ces mois du fait de l'activité professionnelle représentent 5,2 Mds€.

Montant d'allocations versées en 2017 aux allocataires au cumul, en milliards d'euros

Montant d'allocations versé	5,9 Mds
Montant supplémentaire d'allocations qui serait versé en l'absence d'activité réduite (ou montants d'allocations non versés du fait de l'activité réduite)	5,2 Mds

Source : FNA, échantillon au 10^e à fin février 2018

Champ : allocataires de l'Assurance chômage (en ARE, AREF ou ASP) en 2017, hors annexes 8 et 10

LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

L'indemnisation en cas de reprise d'activité

La prime d'activité

Qui sont les allocataires qui travaillent ?

Quels effets ? Tremplin ou enfermement ?

Evolutions observées depuis 2014 et effets attendus
de la convention 2017

La vision des allocataires : perception et motivations

PRIME D'ACTIVITÉ – CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES (1/2)

Loi n° 2015-994 du 17 août 2015, dite loi Rebsamen, art. 57 (en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016)

- Création de la prime d'activité fusionnant la prime pour l'emploi et le RSA activité par l'article 57 de la loi susvisée (C. sécurité sociale, art. L. 841-1 à L. 846-1 nouveaux),
- « La prime d'activité a pour objet d'inciter les travailleurs aux ressources modestes [entre 0,8 et 1,2 SMIC], qu'ils soient salariés ou non salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et de soutenir leur pouvoir d'achat » (C. séc. soc., art. L. 841-1).

Deux décrets n° 2015-1709 et 2015-1710 du 21 décembre 2015 relatifs à la prime d'activité sont venus préciser les règles d'éligibilité, de calcul et de service de la prime d'activité (décret simple et décret en Conseil d'Etat ; C. séc. soc., art. R. 842-1 et suivants et D. 843-1 et suivants)

- La prime est servie aux :
 - travailleurs de plus de 18 ans,
 - percevant des revenus d'une activité professionnelle salariée ou non,
 - résidant en France « de manière stable et effective », c'est-à-dire résidant en France de façon permanente, la durée de séjour(s) hors de France ne devant pas dépasser 3 mois par année civile ou de date à date,
 - N.B : est notamment exclu du bénéfice de la prime d'activité la personne qui a la qualité de travailleur détaché temporairement en France ou le statut d'étudiant, stagiaire ou apprenti (C. séc. soc., art. L. 842-2 3° et 4°).
- La prime :
 - est servie par la CAF (ou la CMSA),
 - est servie sous conditions de ressources,
 - est calculée pour **3 mois fixes** sur la base des revenus déclarés des 3 mois précédents (le montant de la prime est donc identique sur 3 mois même si la situation du bénéficiaire évolue au cours de cette période),
 - n'est pas servie si son montant est inférieur à 15 € par mois.

PRIME D'ACTIVITÉ – CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES (2/2)

- La prime d'activité est une allocation de nature différentielle complétant les revenus du travailleur dont le montant est égal à la différence entre :
 - un **montant forfaitaire**, dont le niveau varie selon la composition du foyer et le nombre d'enfants à charge, **augmenté d'une fraction des revenus professionnels** du ou des membres du foyer, et qui peut faire l'objet d'une ou de plusieurs bonifications,
 - les **ressources du foyer**, qui sont réputées au moins égales au montant forfaitaire (C. séc. soc., art. L. 842-3).

Prime d'activité = [montant forfaitaire variant en fonction de la composition du foyer + 61 % des revenus professionnels des membres du foyer + bonifications]* – ressources du foyer**

* montant de la prime d'activité découlant du seul revenu professionnel

** a minima réputées égales au montant forfaitaire = 551,51 € pour une personne seule, 827,27 € pour un couple

- Les **ressources du foyer** prises en compte pour le calcul de la prime d'activité sont (C. séc. soc., art. L. 842-2) :
 - Les ressources ayant le caractère de **revenus professionnels** ou qui en tiennent lieu (C. séc. soc., art. R. 844-1) ;
 - Les **revenus de remplacement** des revenus professionnels (C. séc. soc., art. R. 844-2) ;
 - L'avantage en nature que constitue la disposition d'un **logement à titre gratuit**, déterminé de manière forfaitaire (C. séc. soc., art. R. 844-3) ;
 - Les **prestations et les aides sociales**, à l'exception de certaines d'entre elles en raison de leur finalité sociale particulière (C. séc. soc., art. R. 844-4) ;
 - Les autres **revenus soumis à l'impôt sur le revenu**.
- La prime d'activité relève du régime de solidarité, régime subsidiaire à celui de l'assurance chômage → c'est pourquoi le **montant de l'ARE est pris en compte** pour déterminer le montant de la prime d'activité. En effet, **les revenus de remplacement des revenus professionnels sont pris en compte pour le calcul de la prime d'activité, et ce pour déterminer « les ressources du foyer »** (C. séc. soc., art. L. 842-4 2°).
- Le **montant forfaitaire mensuel** de la prime d'activité applicable à un foyer composé d'une **seule personne** est égal à **551,51 euros** (décret n° 2018-836 du 3 octobre 2018 portant revalorisation [exceptionnelle] du montant forfaitaire de la prime d'activité). Ce montant est majoré en fonction de la composition du foyer et/ou en cas de situation d'isolement.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit de réviser les conditions d'octroi de la prime d'activité. Une nouvelle bonification intégrée au calcul de la prime d'activité serait créée. Son montant serait une fonction croissante des revenus située entre un seuil et un plafond, puis décroîtrait une fois ce plafond atteint. Un décret fixerait les paramètres de cette bonification, qui entrerait en vigueur le 1er août 2019.

PRIME D'ACTIVITÉ – ARTICULATION ENTRE LA PRIME D'ACTIVITÉ ET L'ARE

Sur la prise en compte des allocations chômage dans le calcul de la prime d'activité

L'ARE est prise en compte pour déterminer les ressources du foyer intervenant dans la formule de calcul de la prime d'activité (Cf. slide précédent) → l'ARE est soustraite du montant forfaitaire bonifié ou non augmenté des revenus professionnels, qui correspond au montant de la prime d'activité découlant du seul revenu professionnel.

Ainsi, aucune prime d'activité ne sera due dès lors que l'ARE est supérieure au montant de la prime d'activité découlant du seul revenu professionnel.

Sur la prise en compte de la prime d'activité dans la détermination du droit à l'ARE

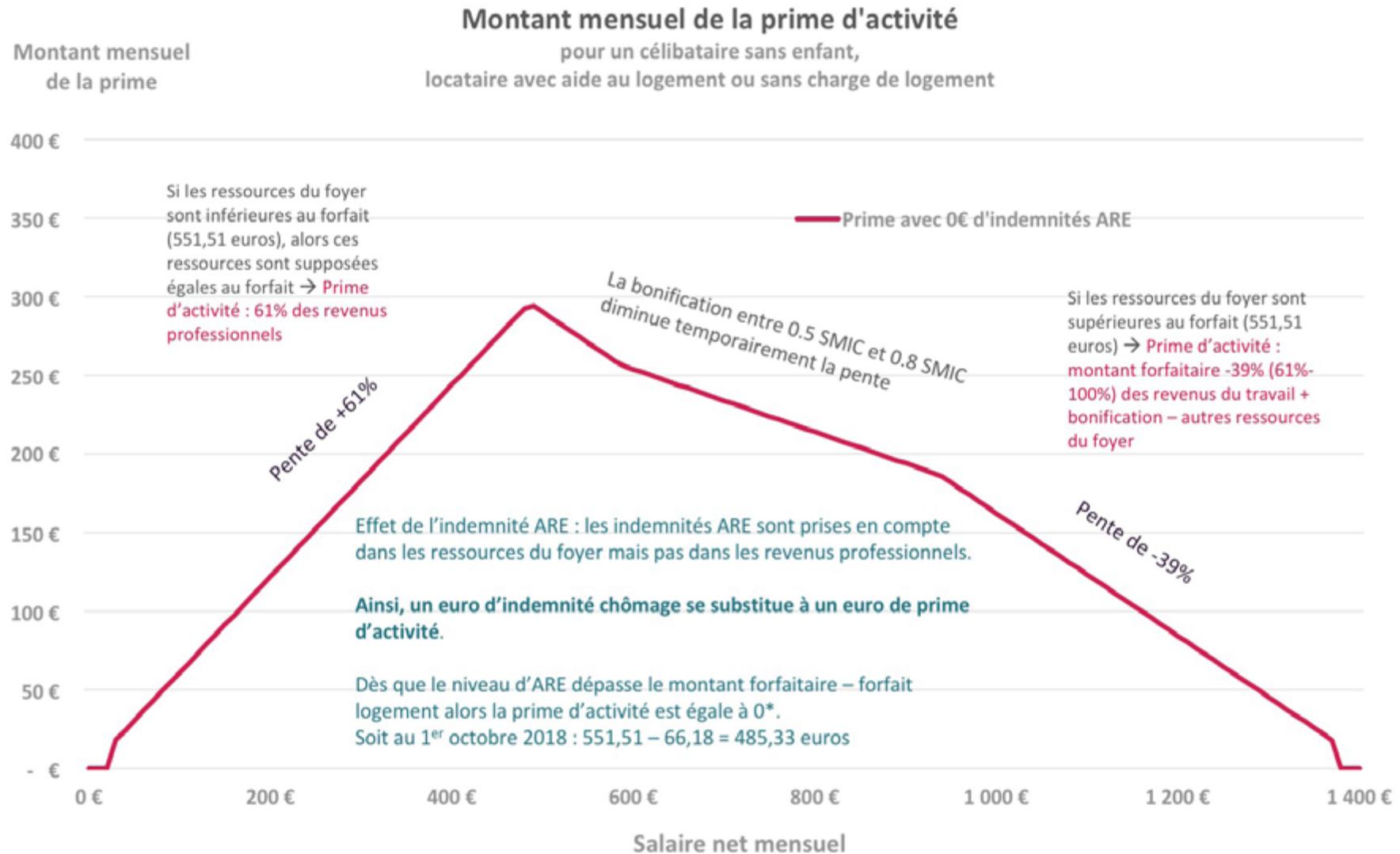
La prime d'activité n'est pas un revenu d'activité et n'est donc pas comprise dans l'assiette des contributions à l'assurance chômage. Ainsi, la prime d'activité n'est pas prise en compte dans les rémunérations servant au calcul du droit à l'ARE, de même que dans celles servant à l'application des règles de cumul ARE / rémunérations.

Sur le cumul prime d'activité / allocations chômage

La prime d'activité peut se cumuler avec l'allocation d'aide au retour à l'emploi perçue en situation de cumul ARE / rémunérations (activité reprise ou conservée) dans la mesure où le montant de la prime d'activité n'intervient pas dans la détermination du droit à l'ARE.

Ainsi, des personnes peuvent percevoir une rémunération professionnelle cumulée avec l'ARE ainsi qu'une prime d'activité. Le montant de cette dernière s'en trouvera toutefois réduit en raison de la prise en compte de l'ARE perçue dans la formule de calcul de la prime d'activité.

CALCUL DE LA PRIME D'ACTIVITÉ



Source : Calculs Unédic

* La prime d'activité n'est pas versée si le montant est inférieur à 15 euros

LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

L'indemnisation en cas de reprise d'activité

La prime d'activité

Qui sont les allocataires qui travaillent ?

Quels effets ? Tremplin ou enfermement ?

Evolutions observées depuis 2014 et effets attendus de la convention 2017

La vision des allocataires : perception et motivations

LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

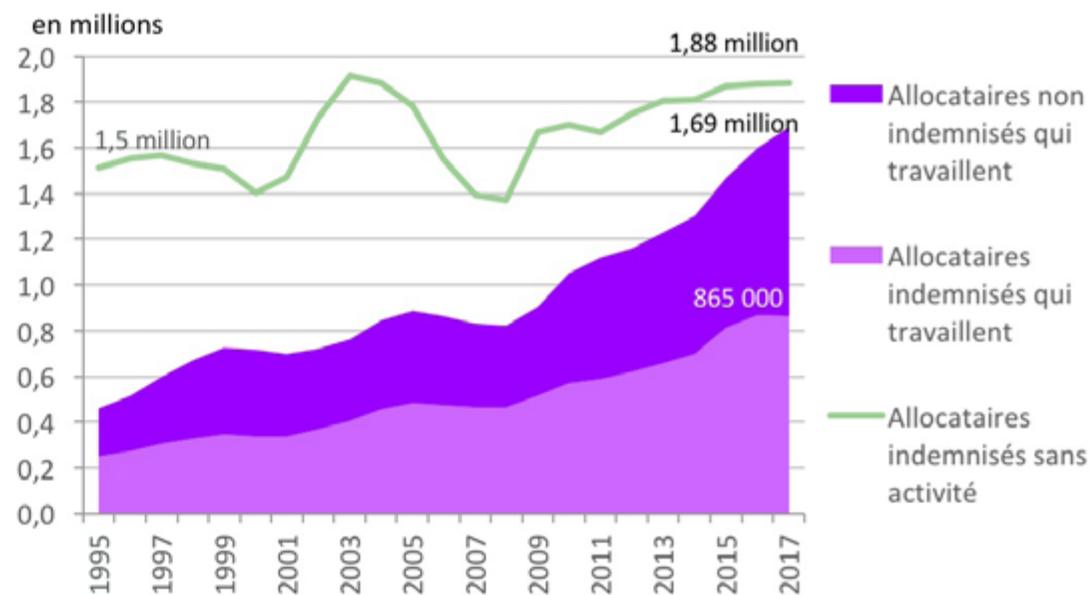
DE PLUS EN PLUS D'ALLOCATAIRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE TRAVAILLENT

A fin décembre 2017, **865 000 personnes cumulaient indemnisation et activité**, percevant en moyenne une indemnisation d'environ 652 €, correspondant à 16 jours indemnisés dans le mois.

Leur quantité de travail dans le mois représentait en moyenne 84 heures pour 963 euros.

Leur revenu brut total était ainsi en moyenne de 1 615 € environ au cours de ce mois (médiane : 1320 € / mois).

Evolution du nombre d'allocataires qui travaillent

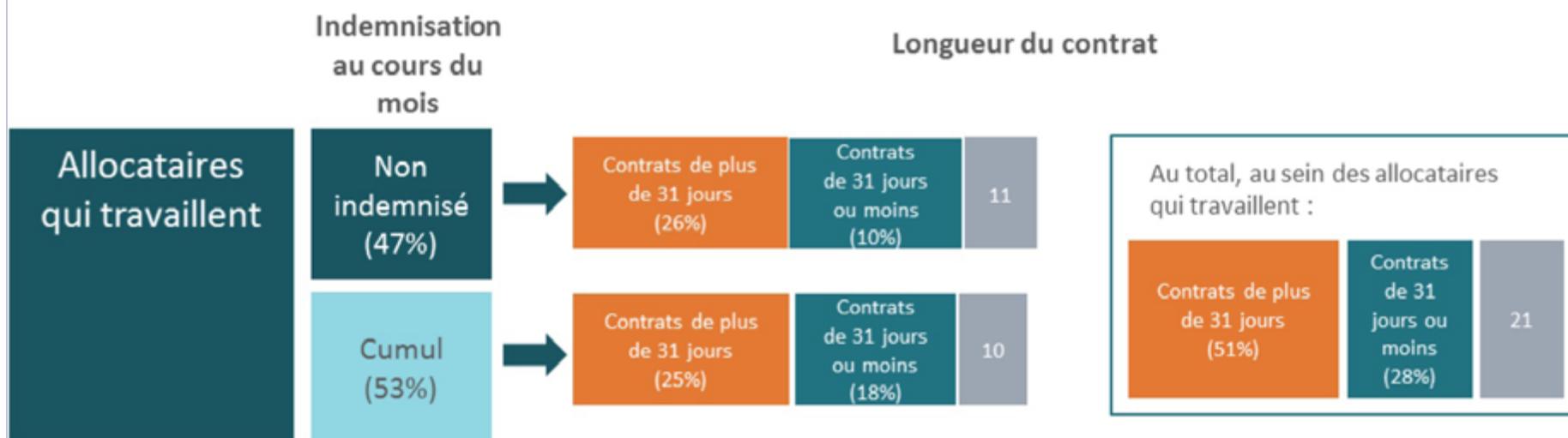


Source : FNA, échantillon au 10^e

Champ : allocataires indemnisables en ARE/AREF en fin de mois

LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

SEULS 28 % DES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT (ACTIVITÉ RÉDUITE) ONT DES CONTRATS D'UN MOIS OU MOINS



Source : Unédic, Fichier National des Allocataires, 2016

Note : les parties grisées désignent les cas où aucun contrat n'est remonté dans le FNA lors du mois de cumul. Il s'agit principalement de contrats de plus d'un mois (dont seul le bulletin de salaire est fourni à Pôle emploi) ou d'activité non salariée.

PROFILS DES ALLOCATAIRES AU CUMUL (1/4)

Des profils variés

- ▶ **Les personnes qui cumulent allocation et salaire étaient environ 830 000 chaque mois en 2016 (hors intermittents du spectacle).**
- ▶ **Parmi elles, l'analyse des situations montre que, chaque mois, environ 280 000 personnes cumulaient une indemnisation avec un ou plusieurs contrats d'un mois ou moins.**
- ▶ **Les 550 000 autres sont des personnes qui ont travaillé au cours du mois sur au moins un contrat de plus d'un mois ou des créateurs d'entreprises.**

Note : pour être exhaustif, il convient d'ajouter environ 75 000 intermittents du spectacle en moyenne chaque mois cumulant allocation et salaire.

Source : Unédic, Fichier National des Allocataires, 2016

PROFILS DES ALLOCATAIRES AU CUMUL (2/4)

Profil des allocataires selon la durée des contrats occupés pendant les périodes de cumul

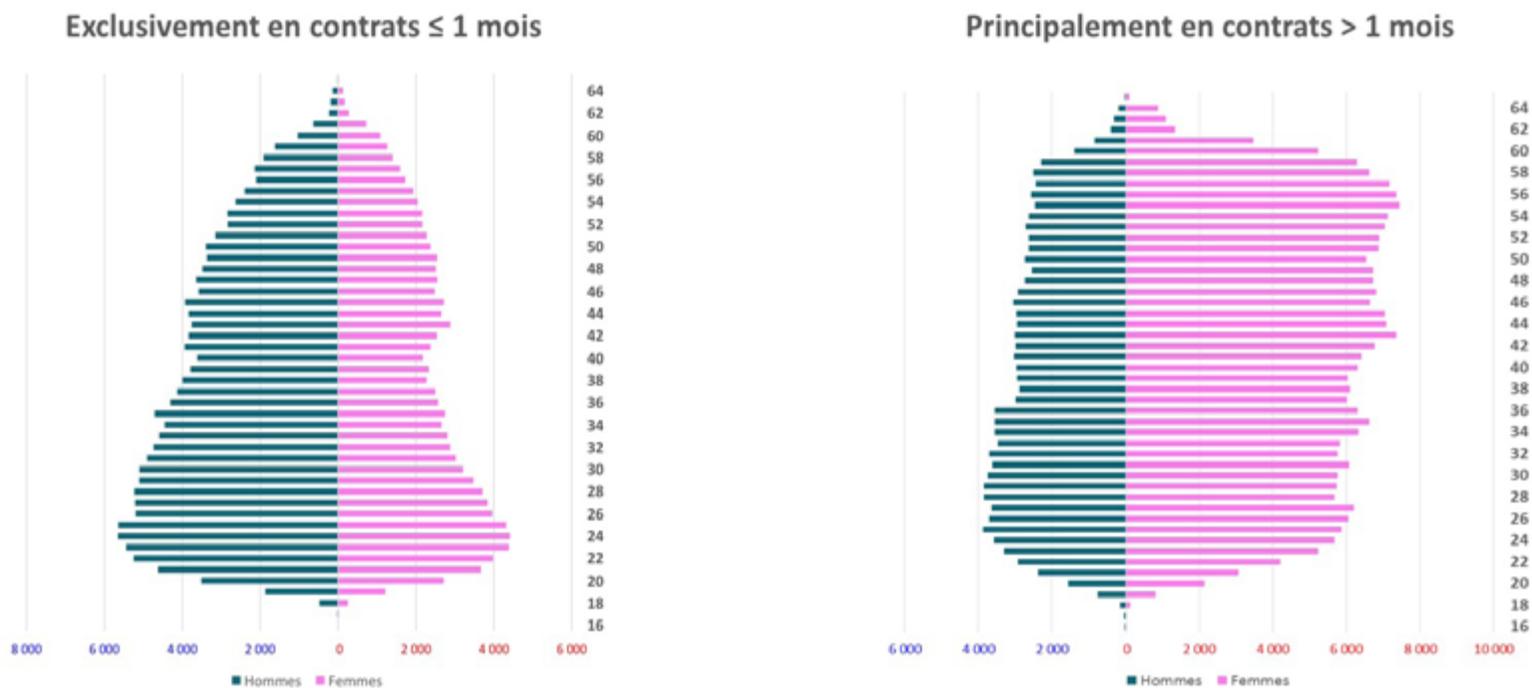
Exclusivement en contrats ≤1 mois 280 000 allocataires	Principalement en contrats > 1 mois (et entrepreneuriat) 550 000 allocataires
<p>On trouve une majorité d'hommes (59 %), plutôt jeunes, dont les revenus d'activité sont modestes.</p> <p>La moitié ont fait de l'intérim au cours du mois, avec en moyenne plus de 2 contrats d'intérim dans le mois</p>	<p>Les femmes sont majoritaires (68 %). Elles sont plus âgées en moyenne que l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés.</p> <p>45 000 allocataires ont effectué au moins 1 contrat d'intérim au cours du mois. Un peu moins de 100 000 allocataires exerçaient une activité conservée au cours du mois.</p> <p>De plus, d'après les informations issues de l'inscription (les situations ci-dessous peuvent se recouvrir) :</p> <p>70 000 allocataires recherchent un emploi à temps partiel, 30 000 recherchent un emploi saisonnier ou à durée déterminée, 30 000 sont déclarés en contrats aidés, 20 000 sont classés en catégorie « entrepreneurs ».</p> <p>Parmi les personnes recherchant un emploi à temps complet :</p> <p>75 000 recherchent un emploi de garde d'enfants, 40 000 recherchent un emploi dans l'assistance auprès d'adultes et l'aide à domicile.</p>

PROFILS DES ALLOCATAIRES AU CUMUL (3/4)

LES ALLOCATAIRES AU CUMUL QUI TRAVAILLENT SUR DES CONTRATS DE PLUS D'UN MOIS SONT ESSENTIELLEMENT DES FEMMES.

Les allocataires au cumul qui travaillent sur des contrats d'un mois ou moins sont principalement des hommes, souvent jeunes.

Répartition des allocataires au cumul par sexe et par âge, selon la durée des contrats de travail exercés en période de cumul



Source : Unédic, Fichier National des Allocataires, 2016

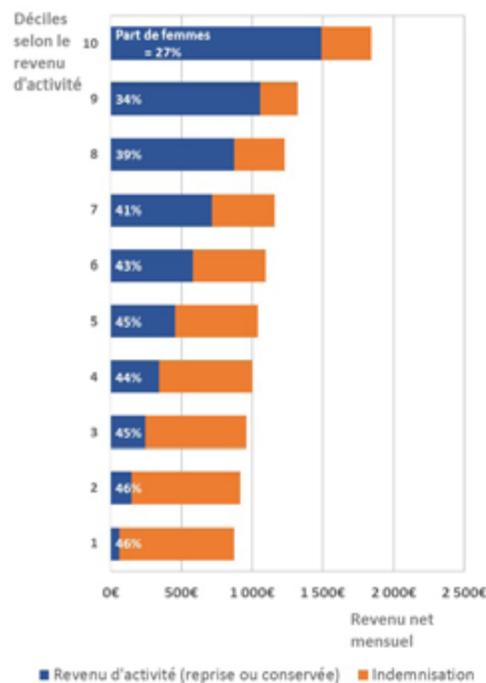
Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10

PROFILS DES ALLOCATAIRES AU CUMUL (4/4)

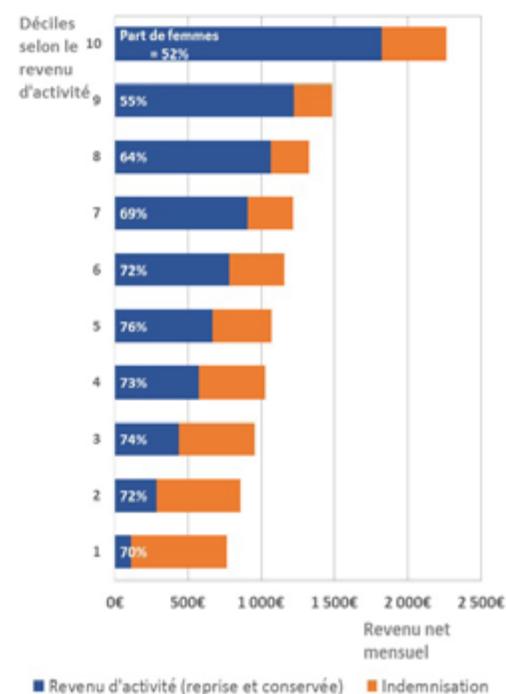
57 % DES ALLOCATAIRES AU CUMUL SUR DES CONTRATS COURTS ONT UN REVENU NET MENSUEL INFÉRIEUR AU SMIC

Répartition des allocataires au cumul par décile de revenu net et % de femmes, selon la durée des contrats de travail exercés en période de cumul

Exclusivement en contrats ≤ 1 mois



Principalement en contrats > 1 mois



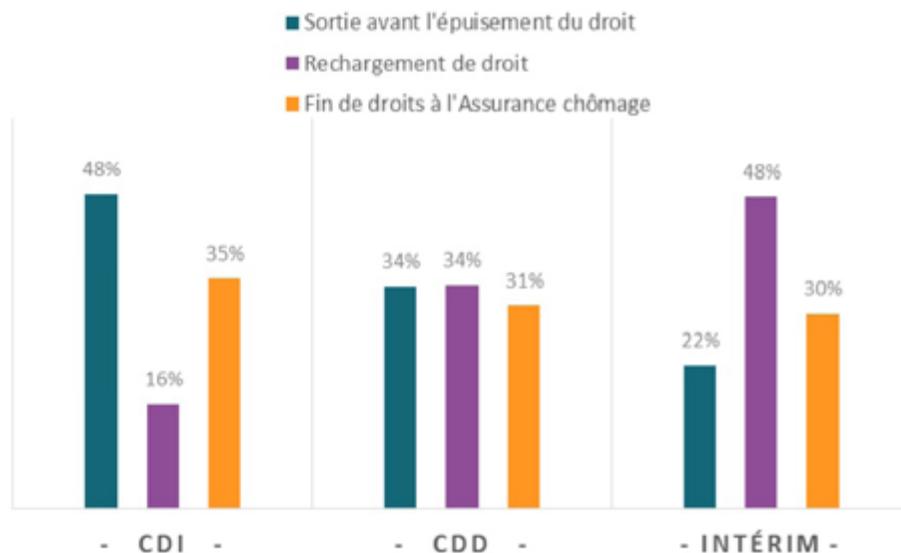
Note : Smic mensuel net en 2016 : 1142 euros

Source : FNA (Echantillon au 10^{ème} à fin août 2018)

Champ : allocataires de l'Assurance chômage en 2016, hors annexes 8 et 10

LES ALLOCATAIRES ET L'EMPLOI

LES TRAJECTOIRES DANS L'ASSURANCE CHÔMAGE VARIENT SELON LA NATURE DU DERNIER CONTRAT AVANT L'INSCRIPTION



*Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic.
 Champ : sorties de droits au 4^{ème} trimestre 2015, hors intermittents du spectacle, résultats provisoires
 Lecture : 48 % des droits consécutifs à la perte d'un CDI ne sont pas entièrement consommés.*

- ▶ **Les ouvertures de droit consécutives à un CDI :**
 - sont suivies d'un retour à l'emploi durable pour près d'1 allocataire sur 2,
 - sont suivies d'un rechargement de droit pour 16 % d'entre elles.
- ▶ **Les ouvertures de droit consécutives à une mission d'intérim :**
 - s'inscrivent à l'inverse dans une logique de rechargement pour près d'1 allocataire sur 2,
 - sont suivies d'un retour à l'emploi durable pour 22 % d'entre elles.
- ▶ **Pour les ouvertures de droit suite à une fin de CDD la situation est intermédiaire avec des sorties en nombre équivalent vers l'emploi durable, le rechargement et la fin de droit.**

LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

L'indemnisation en cas de reprise d'activité

La prime d'activité

Qui sont les allocataires qui travaillent ?

Quels effets ? Tremplin ou enfermement ?

Evolutions observées depuis 2014 et effets attendus de la convention 2017

La vision des allocataires : perception et motivations

DES EFFETS MULTIPLES (1/2)

EVALUER LES RÈGLES DU CUMUL NÉCESSITE DE PRENDRE EN COMPTE DE NOMBREUX ASPECTS

1) Effet tremplin : encouragement, incitation au retour à l'emploi

- Augmentation de la probabilité de retrouver un emploi durable
 - Un signal positif est envoyé aux potentiels recruteurs, le chômeur est en lien avec le marché du travail, etc.
- Incitation à retrouver un emploi pendant son chômage
 - Il est plus avantageux financièrement de travailler que de rester au chômage
 - La durée d'indemnisation est rallongée : report et rechargement (depuis convention 2014)

2) Sécurisation des parcours : compléter les revenus des demandeurs d'emploi ayant de faibles revenus d'activité ou des parcours fragmentés

3) Risques :

- **Enfermement dans l'emploi précaire, trappe à précarité**
 - Les recruteurs pourraient dévaloriser les parcours constitués d'une succession de CDD
 - Les demandeurs d'emploi pourraient à terme demeurer en emplois peu qualifiés
- **Optimisation ou entente possible de la part des employeurs ou des salariés**
- **Travail non déclaré** : modifier les règles de cumul peut avoir des effets sur l'arbitrage entre travail déclaré et non déclaré.

Par exemple, si un contrat de courte durée prive d'1 mois d'allocation, on peut craindre un arbitrage possible entre refuser le contrat ou ne pas le déclarer.

DES EFFETS MULTIPLES (2/2)

EVALUER LES RÈGLES DU CUMUL NÉCESSITE DE PRENDRE EN COMPTE DE NOMBREUX ASPECTS

4) Les règles de cumul sont aussi en articulation avec les prestations sociales de solidarité (ASS, RSA, prime d'activité...)

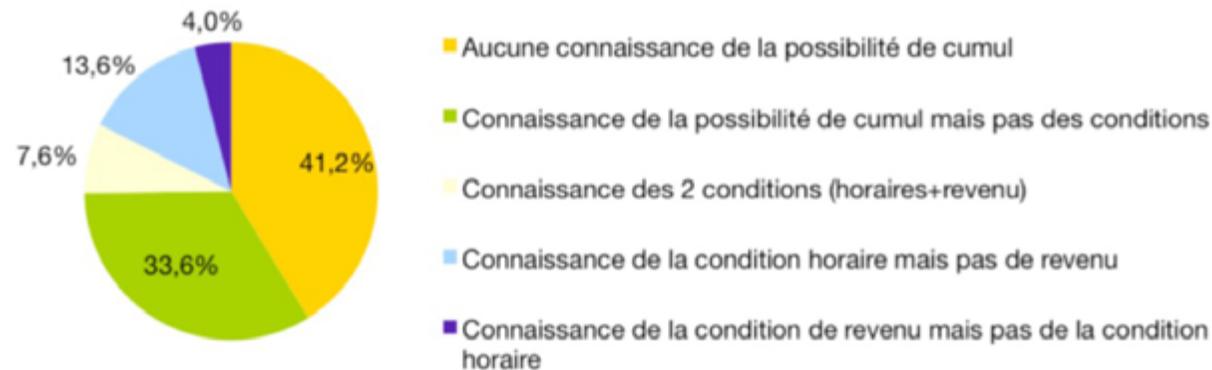
→ Une baisse des dépenses en cumul pourrait engendrer une augmentation des dépenses de prestations sociales de solidarité.

En effet, le recours au cumul se traduit par une consommation plus lente des droits et donc par une date de fin de droits plus tardive. Toute diminution du cumul a un impact en sens inverse sur la date de fin de droit et se traduit donc dans certains cas par une augmentation d'autres prestations : ASS, prime d'activité, RSA,...

LA CONNAISSANCE DES RÈGLES DE CUMUL (1/2)

UNE FAIBLE CONNAISSANCE THÉORIQUE DES RÈGLES

- ▶ En 2012, 41 % des allocataires au cumul n'avaient aucune connaissance de la possibilité de cumul.



Source : enquête Unédic auprès des allocataires de l'Assurance chômage en situation de cumul, 2012

Champ : allocataires au cumul au 2^{ème} trimestre 2011, hors assistantes maternelles et intérimaires

« 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. »
(Crédoc, 2015)

- ▶ Les études post-2014 montrent une persistance des raisonnements des allocataires sur les règles de cumul pré-2014 (Di Paola *et al.*, 2016 ; Issehnane *et al.*, Pôle emploi, 2016 ; Crédoc, 2015)

LA CONNAISSANCE DES RÈGLES DE CUMUL (2/2)

LES ALLOCATAIRES LES PLUS FRÉQUEMMENT AU CUMUL APPRENNENT PAR EXPÉRIENCE

Les allocataires s'intéressent à la règle lorsqu'elle les concerne et qu'ils en découvrent la nature à l'occasion d'un évènement : variation significative du montant de l'allocation, réception de courrier, démarche nouvelle à effectuer, etc.

► Les études qualitatives auprès des allocataires au cumul montrent que :

- les allocataires peuvent acquérir les principes mais rarement les paramètres précis
« Cela dépend du travail : si je travaille beaucoup, Pôle emploi ne donne pas beaucoup. Si je ne travaille pas beaucoup, Pôle emploi me donne beaucoup »
- La méconnaissance des règles repose aussi sur le fait que le calcul de l'allocation est automatique.
- Pour comprendre les règles, plusieurs canaux sont évoqués : amis, famille, agences d'intérim, pairs en activité réduite/au cumul.

EFFETS SUR LE RETOUR A L'EMPLOI DURABLE (1/4)

L'ACTIVITÉ RÉDUITE ENTRE EFFET « TREMPLIN »...

- ▶ **La probabilité de retour à l'emploi durable suite à une activité réduite semble croître avec l'activité réduite...**
 - Sources : Granier et Joutard (1999) ; Fontaine et Rochut (2014) ; Pôle emploi – GATE (2016) ; Pôle emploi – CREST (2016) ; DARES (2014) ; Fremigacci et Terracol (2014)
 - Unédic - Crédoc (2014) : l'activité, même occasionnelle, permet de garder un lien social et de préserver l'employabilité dans l'espoir d'intégrer durablement le marché du travail.
 - Larquier et Rieucou, 2012, 2014 : les demandeurs d'emploi en activité accèdent au marché interne des offres d'emplois, diffusées de prime abord aux seuls salariés déjà en poste

- ▶ **... pour certaines populations plus que d'autres, avec des résultats parfois contradictoires**
 - Pour les hommes avec une pratique peu intense sur une courte période (Granier et Joutard, 1999)
 - Pour une activité réduite intensive (Pôle emploi – GATE, 2016)
 - Dans les trois mois suivant l'activité réduite (Fontaine et Rochut, 2014) ou pas plus de six mois (DARES, 2014)
 - Pour les chômeurs de longue durée (Pôle emploi – GATE, 2016)
 - Pour les individus ayant « les caractéristiques les plus défavorables » (Fremigacci et Terracol, 2014)
 - Pour les « mieux dotés » (LEST, 2016)

EFFETS SUR LE RETOUR A L'EMPLOI DURABLE (2/4)

... ET EFFET « ENFERMEMENT »

▶ D'autres études mettent en évidence un effet « enfermement » de l'activité réduite...

- Sources : Fremigacci et Terracol (2014) ; Pôle emploi – CEE (2016) ; Pôle emploi – L'Horty (2016)

▶ ... pour certains individus plus que d'autres

- Effet d'enfermement minimal pour les individus ayant « les caractéristiques les plus défavorables » (Fremigacci et Terracol, 2014)
- Certains établissements considèrent négativement un individu en activité réduite (Pôle emploi – L'Horty, 2016 ; Pôle emploi – CEE, 2016).

EFFETS SUR LE RETOUR A L'EMPLOI DURABLE (3/4)

DES ÉTUDES DONT L'INCERTITUDE EST CONFIRMÉE À L'ÉTRANGER

► Globalement, un effet tremplin est constaté

- Kyyra (2010, Finlande) ; Heinrich et al. (2005, USA) ; Addison and Surfield (2006, USA) ; Lane et al. (2003, USA) ; Zilj et al. (2004, Danemark) ; Kauhanen (2005, Finlande) ; Godøy et Røed (2014, Norvège)
- Pour certaines catégories de demandeurs d'emploi : moins de 30 ans, plus de 59 ans, pas pour les femmes (Kyyra et al., 2013, USA)

► Avec quelques nuances

- Autor et Houseman (2005, Michigan) montrent au mieux l'absence d'effet, au pire un effet d'enfermement.
- Les salaires retrouvés sont plus faibles (Autor et Houseman, 2005, Michigan), parfois seulement pour les hommes (Booth et al., 2002, Angleterre) .
- L'effet tremplin est plus important vers les emplois moins rémunérés que ceux effectués avant l'entrée au chômage (Godøy et Røed, 2014, Norvège).

EFFETS SUR LE RETOUR A L'EMPLOI DURABLE (4/4)

EN CAS DE REPRISE D'EMPLOI ACCÉLÉRÉE PAR L'ACTIVITÉ RÉDUITE, LA QUALITÉ DE L'EMPLOI N'EST PAS GARANTIE

- Fremigacci et Terracol (2014) : plus le gain marginal procuré par le cumul est faible, plus la qualité de l'emploi retrouvé est élevée grâce à une augmentation du temps donné à la recherche d'emploi.
- Lizé et Prokovas (2014) : l'activité réduite n'a pas d'impact significatif sur la qualité de l'emploi retrouvé (salaire, temps de travail, durée).
- Pôle emploi – CEE (2016) : l'activité réduite augmente la probabilité d'être en emploi temporaire et diminue celle d'être en CDI.

LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

L'indemnisation en cas de reprise d'activité

La prime d'activité

Qui sont les allocataires qui travaillent ?

Quels effets ? Tremplin ou enfermement ?

**Evolutions observées depuis 2014 et effets attendus
de la convention 2017**

La vision des allocataires : perception et motivations

LA FIN DE LA MONTÉE EN CHARGE DES RECHARGEMENTS

Sur la période 2014-2017, les rechargements représentent environ un quart des ouvertures de droit.

Le nombre de rechargements a augmenté en début de la période et s'est globalement stabilisé à partir d'octobre 2015 avec un nombre moyen de 57 000 rechargements par mois depuis octobre 2015. En décembre 2017, un peu moins d'un allocataire sur cinq est couvert par l'Assurance chômage suite à un rechargement de droit, soit 720 000 personnes. Cette part semble se stabiliser, ce qui traduirait la fin de la montée en charge des rechargements.

Entre 2014 et 2017, les rechargements pour condition minimale représentent près de 27 % des rechargements effectués.

La part des rechargements ouverts après un autre rechargement est en hausse sur la période : elle passe de 14 % au 4^e trimestre 2015 à 35 % au 4^e trimestre 2017.

Nombre de rechargements et part des rechargements pour condition minimale



Source : Unédic, FNA, échantillon au 10^e, données brutes

Champ : rechargements entre octobre 2014 et décembre 2017, France hors Mayotte ; allocataires en ARE, AREF, hors CSP, hors annexes 8 et 10

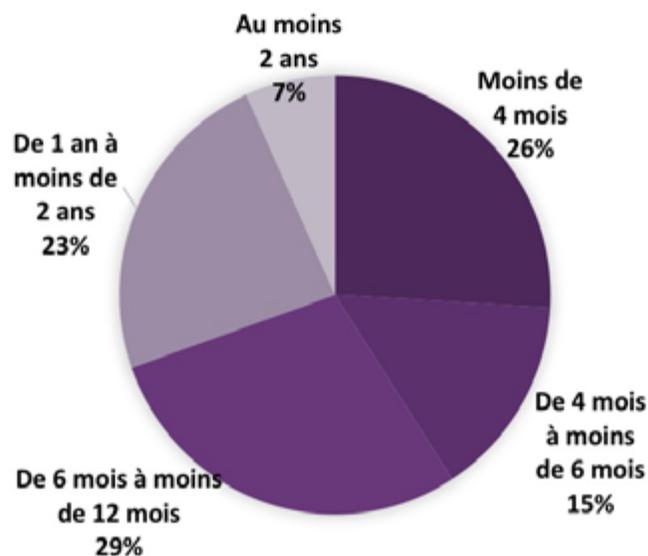
DUREE DES RECHARGEMENTS

La durée moyenne annuelle maximale du rechargement a augmenté depuis 2015. Elle est de 10,2 mois en 2017.

Entre octobre 2014 et décembre 2017, la durée moyenne des rechargements est de 9,3 mois (2,4 mois pour la condition minimale contre 11,8 mois pour les rechargements de 4 mois ou plus). Dans près de 70 % des cas, les allocataires ont rechargé avec une durée inférieure à un an.

Les droits ouverts hors rechargement sont plus longs : entre le 1^{er} octobre 2014 et le 31 décembre 2017, leur durée moyenne maximale est de 17,3 mois.

Répartition des rechargements par durée



Source : Unédic, FNA, échantillon au 10^e, données brutes

Champ : rechargements entre octobre 2014 et décembre 2017, France hors Mayotte ; allocataires en ARE, AREF, hors CSP, hors annexes 8 et 10

Entre octobre 2014 et décembre 2017, **les droits épuisés précédant le rechargement durent en moyenne 11,6 mois** et 62 % d'entre eux ont une durée maximale inférieure à un an.

Par ailleurs, **la durée rechargée est plus courte que celle du droit épuisé dans 59 % des cas.**

DES RECHARGEMENTS AVEC UNE ALLOCATION JOURNALIÈRE SOUVENT PROCHE DE CELLE DU DROIT ÉPUISE

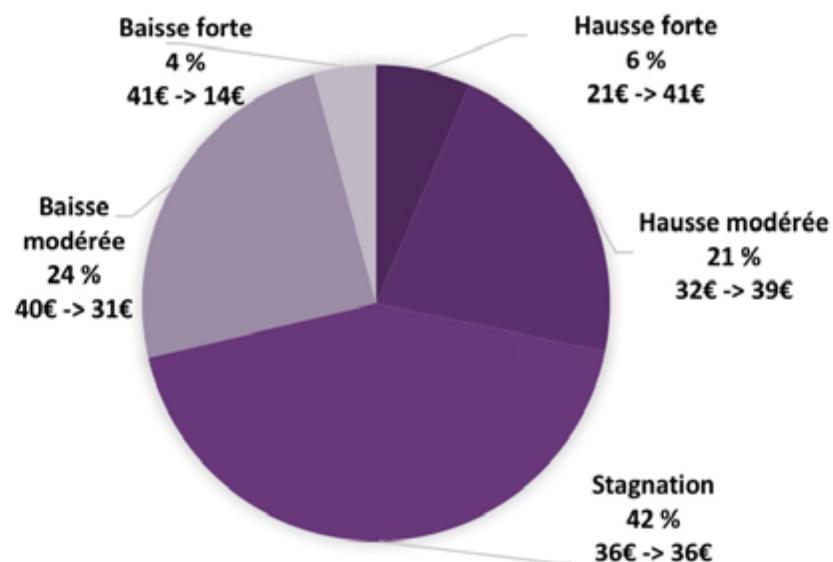
Sur la période 2014-2017, l'allocation journalière moyenne associée au rechargement est de 34,9 euros brut, très légèrement plus faible que celle des droits épuisés (35,6 euros).

La plupart des rechargements (42 %) sont ouverts avec une allocation journalière proche (c'est-à-dire ayant une différence inférieure à 10 %) **de l'allocation journalière du droit épuisé.**

Les hausses ou les baisses modérées d'allocations journalières se caractérisent par des proportions semblables (21 % pour les hausses modérées contre 24 % pour les baisses modérées).

Les très fortes variations (supérieures à 50 %) **des montants d'allocations journalières sont quant à elles plus rares.**

Evolution de l'allocation journalière à la suite du rechargement



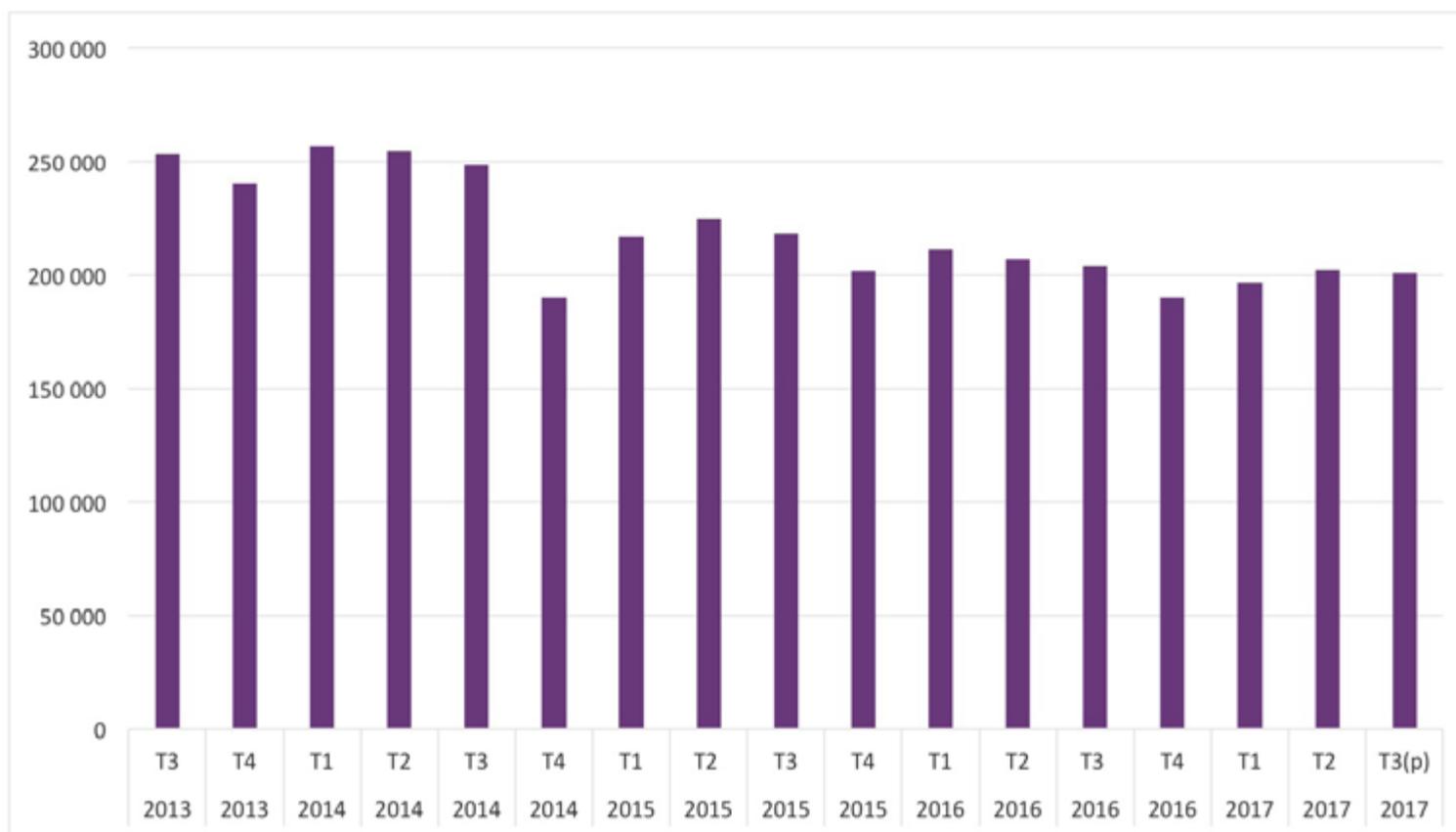
Source : Unédic, FNA, échantillon au 10^e, données brutes

Champ : rechargements entre octobre 2014 et décembre 2017, France hors Mayotte ; allocataires en ARE, AREF, hors CSP, hors annexes 8 et 10

UNE BAISSÉ DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES ARRIVANT EN FIN DE DROIT

A la suite de la mise en place des droits rechargeables en octobre 2014, le nombre d'allocataires atteignant la fin de droit (c'est-à-dire épuisant leur droit sans qu'il ne soit suivi par un rechargement) a diminué de près de 20 %.

Nombre d'allocataires atteignant la fin de droit



Source : FNA, échantillon au 10^e, données brutes

Champ : allocataires en ARE, AREF, hors CSP, hors annexes 8 et 10, sortants d'indemnisation. France, hors Mayotte.

IMPACT DU CHANGEMENT DES RÈGLES DE CUMUL DE 2014 SUR LA REPRISE D'EMPLOI (1/2)

Rappel

- ▶ Avant le 1^{er} octobre 2014, l'allocation était calculée en repartant du salaire antérieur et pour bénéficier du cumul, l'activité devait :
 - Procurer des revenus inférieurs à 70 % des rémunérations antérieures,
 - Ne pas excéder 110 heures par mois.
 - Le cumul était limité dans le temps à 15 mois maximum.

- ▶ Depuis le 1^{er} octobre 2014 :
 - Suppression des seuils horaire, de salaire et de limite de cumul dans la durée
Allocation versée = Allocation mensuelle – 70 % du salaire activité
 - Remplacement des réadmissions par les droits rechargeables

Quel impact de la suppression du seuil de cumul à 15 mois ?

- ▶ Avant la convention 2014, moins de 20 000 allocataires atteignaient le seuil des 15 mois de cumul chaque année
En effet, ils pouvaient bénéficier d'une réadmission avant d'atteindre ce seuil à condition d'avoir travaillé au moins 4 mois

→ La suppression du seuil de 15 mois est donc neutre pour la majorité des allocataires.

IMPACT DU CHANGEMENT DES RÈGLES DE CUMUL DE 2014 SUR LA REPRISE D'EMPLOI (2/2)

Quel effet du calcul de l'allocation versée en cas de cumul sur le volume de travail ?

- ▶ Un effet a priori ambigu :
 - la suppression des seuils incite à augmenter le volume de travail,
 - la nouvelle formule de calcul rend le cumul un peu moins incitatif.

- ▶ Une étude récente de l'Unédic* montre que :
 - le changement de règle n'a pas d'effet sur le fait de reprendre une activité,
 - **la suppression des seuils de 110 heures d'activité et de 70 % du revenu de l'ancienne activité s'est en revanche accompagnée d'une augmentation du volume d'activité,**
 - pour les intérimaires, les seuils ne s'appliquaient déjà pas avant la convention 2014 et leur volume de travail n'a pas été modifié.

* Etude Unédic à paraître, basée sur la comparaison, à caractéristiques similaires (matching), de cohortes d'entrants à l'Assurance chômage en 2012, 2013 et 2014, et analysant la reprise d'activité en cours de droit au cours des 10 premiers mois suivant l'ouverture de droit.

EFFETS ATTENDUS DE LA CONVENTION 2017 (1/2)

LES EFFETS DES MODIFICATIONS DE CALCUL DE L'ALLOCATION JOURNALIÈRE

- ▶ La convention 2017 a modifié les modalités de calcul de l'allocation chômage de manière à ce que tous les contrats de travail soient pris en compte de façon équivalente, quelle que soit leur durée.
- ▶ La nouvelle réglementation réduit l'allocation journalière de certains allocataires
 - Les personnes dont l'affiliation est composée majoritairement de contrats de moins d'une semaine sont particulièrement impactées de façon à ce que leurs conditions d'indemnisation soient semblables à celles des allocataires travaillant sur des contrats plus longs

Estimations *ex ante* de l'effet de la modification du calcul de l'allocation journalière sur le montant

Part des 2,5 millions d'allocataires de la cohorte		Durée des contrats portant le plus d'affiliation			
		Plus de 30 jours	De 7 à 30 jours	Moins de 7 jours	Ensemble
Impact sur le revenu au cours de la période observée (19 mois en moyenne)	Baisse de 10% à 30%*	1 %	6 %	35 %	2 %
	Baisse de 5% à 10%	2 %	20 %	31 %	4 %
	Baisse de 1% à 5%	11 %	51 %	23 %	15 %
	Stabilité	84 %	16 %	6 %	77 %
	Gain	2 %	6 %	4 %	3 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %
Poids des colonnes		89 %	9 %	2 %	100 %

* Pour près de 90 % d'entre eux, la baisse de revenu est inférieure à 20 %

Source : FNA, simulations Unédic d'avril 2017 sur un échantillon au 100^e issu d'entrants entre novembre 2009 et octobre 2010

Champ : allocataires de l'Assurance chômage au Régime général ou en annexe 4 ; impact des nouvelles règles de détermination du droit, hors effets de la facilitation de l'accès au droit et de la suppression du diviseur par soustraction

EFFETS ATTENDUS DE LA CONVENTION 2017 (2/2)

LES ÉCONOMIES ATTENDUES DE LA CONVENTION 2017 CONCERNENT ESSENTIELLEMENT LES ALLOCATIONS VERSÉES EN CAS DE CUMUL

- ▶ **Le montant des allocations versées aux allocataires en situation de cumul diminue par conséquent.**
 - Les économies attendues par la modification du calcul de l'allocation sont de l'ordre de 550 M€ par an en régime de croisière
 - ... dont près de 400 M€ sur les allocations versées dans le cadre du cumul
 - ... dont près de 230 M€ sur les contrats d'un mois ou moins (effectués au cumul)
 - **Le montant total des allocations versées aux reprises d'emploi sur des emplois de moins d'un mois diminuera de 12 % environ.**

- ▶ **En effet, la possibilité de cumuler est moindre lorsque le niveau de l'allocation est réduit puisque le cumul de l'allocation et du salaire de l'activité reprise ne peut dépasser le revenu antérieur**

LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

L'indemnisation en cas de reprise d'activité

La prime d'activité

Qui sont les allocataires qui travaillent ?

Quels effets ? Tremplin ou enfermement ?

Evolutions observées depuis 2014 et effets attendus de la convention 2017

La vision des allocataires : perception et motivations

OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE « LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT »

Objectifs : approfondir les connaissances à propos des allocataires qui travaillent et déterminer dans quelle mesure leur situation est subie ou choisie.

► **Principaux thèmes de l'enquête**

- **Caractéristiques de l'activité exercée**
- **Connaissance des règles d'indemnisation**
- **Situation subie ou choisie :** quelles sont les motivations des allocataires qui travaillent ?
Travaillent-ils souvent pour le même employeur ? Ont-ils déjà refusé une offre de travail ou de travailler plus d'heures dans le mois ? Quelles en étaient les principales raisons ?...

Enquête quantitative réalisée auprès de 5 002 allocataires de l'Assurance chômage qui ont travaillé au moins une heure au mois de juin 2018

- Interrogation en ligne et par téléphone

QUI SONT LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT?

PARMI L'ENSEMBLE DES ALLOCATAIRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, 42% TRAVAILLENT

Qui sont-ils?

- ▶ **Un mois donné, sur l'ensemble des allocataires qui travaillent, 45% sont indemnisés (au cumul) et 55% non indemnisés. Parmi eux :**
 - Les **indemnisés** ont un revenu de 830 € en moyenne issu de leur activité et 490 € issus de l'allocation chômage
 - Les **non indemnisés** ont, en moyenne, un revenu de 1 480 € issu de leur activité

- ▶ **Ils vivent dans des ménages dont les revenus sont modestes**
 - Environ 30% vivent dans des ménages dont le niveau de vie est en-dessous du seuil de pauvreté à 50%, soit 855 € par mois et 40% en-dessous du seuil de pauvreté à 60%, soit 1 026 € par mois
 - Environ 90% vivent dans des ménages dont le niveau de vie est en-dessous du niveau de vie médian

- ▶ **Ils ont des profils sociodémographiques (âge, sexe, région, niveau de diplôme) proches de ceux de l'ensemble des allocataires de l'Assurance chômage**
 - Les femmes sont légèrement surreprésentées
 - Indemnisés et non-indemnisés ont des profils sociodémographiques très proches

LES ACTIVITÉS EXERCÉES PAR LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

CONTRATS COURTS, CONTRATS LONGS, CDI... : DES ACTIVITÉS DIVERSES

souvent dans le cadre d'une réembauche

► Des types de contrats variés :

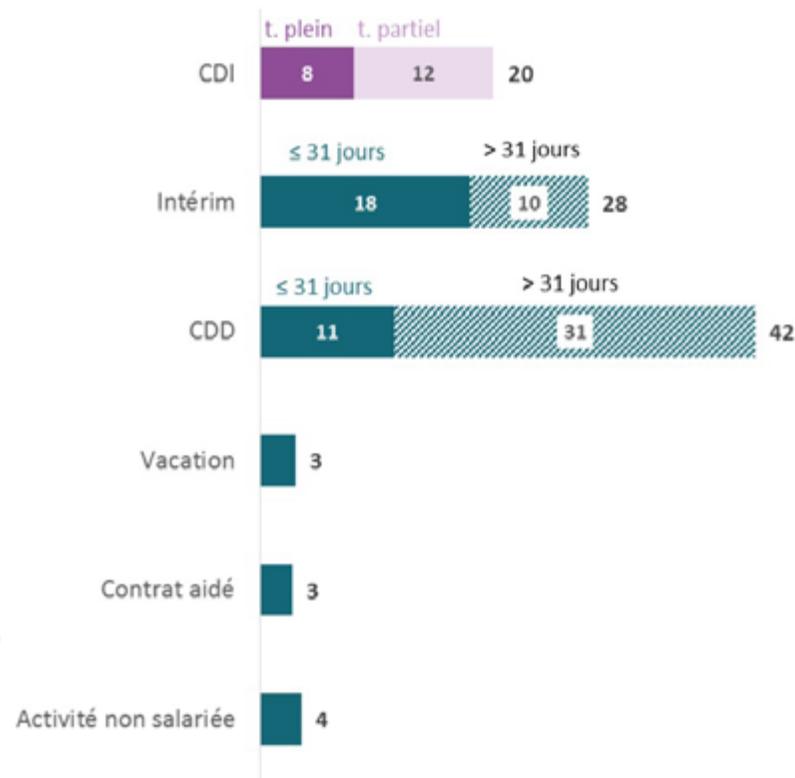
- 28 % ont eu des CDD ou de l'intérim de 31 jours ou moins,
- 42 % ont eu une activité en CDD ou intérim de plus de 31 jours,
- 20 % sont en CDI (temps plein ou temps partiel).

► Réembauche

- 59 % ont déjà travaillé pour leur dernier employeur par le passé
...dont 48 % ont eu au moins 4 contrats avec cet employeur.
- La moitié ne se sentait pas entièrement libre de refuser leur emploi sous peine de dégrader la relation avec leur employeur.

Sur 100 personnes ayant une activité en juin 2018

Champ : a eu au moins une activité salariée, soit 4 837 répondants



CONNAISSANCE DES RÈGLES D'INDEMNISATION

LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT ONT UNE CONNAISSANCE LIMITÉE DES RÈGLES D'INDEMNISATION.

► Les grands principes de l'indemnisation sont souvent méconnus.

- Un allocataire qui travaille sur cinq pense à tort que le montant des allocations diminue régulièrement au fil des mois, un sur quatre ne se prononce pas.
- Six allocataires qui travaillent sur dix ne savent pas que les autres prestations sociales n'entrent pas en compte dans le calcul des indemnités chômage.
- Un allocataire qui travaille sur trois ne sait pas qu'exercer une activité lui permettra de reporter sa fin de droit au chômage.
- Plus de quatre bénéficiaires de la prime d'activité sur cinq ne savent pas que si on perçoit des allocations chômage, le montant de la prime d'activité diminue.

► Les bénéficiaires du cumul ne connaissent pas mieux la règle que ceux qui ne sont pas indemnisés.

LES MOTIVATIONS A LA REPRISE D'EMPLOI EN ACTIVITÉ RÉDUITE

LES MOTIVATIONS POUR EXERCER UNE ACTIVITÉ SONT MULTIPLES

- ▶ Si l'exercice d'une activité est souvent motivé par le fait de gagner de l'argent (61 % des répondants le citent), d'autres facteurs entrent aussi en ligne de compte : augmenter ses chances d'être embauché (40 %), se sentir utile, actif (32 %)...
- ▶ Le prolongement de la durée d'indemnisation est rarement cité (5%)

Les raisons qui auraient pu faire renoncer à l'emploi repris :

- un plus grand éloignement de son domicile (53 % de répondants)
- des conditions de travail pénibles pour la santé (50 %)
- un salaire 10 % plus faible (43 %)
- des horaires inadaptés (28 %)

Q- Quelles étaient vos deux principales motivations pour exercer une activité en juin?

Champ : à tous, 5002 répondants ; deux réponses possibles



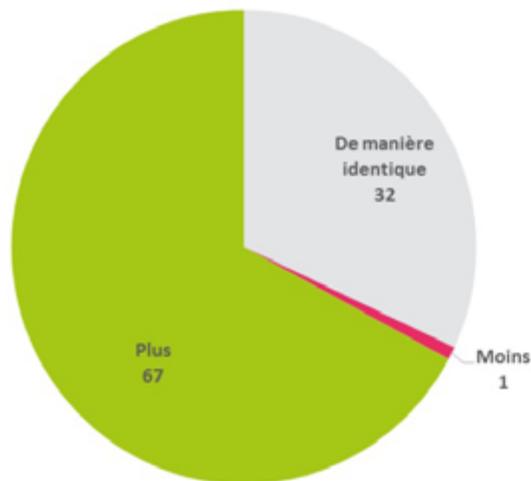
LE SOUHAIT DE TRAVAILLER DAVANTAGE ?

DEUX TIERS DES ALLOCATAIRES QUI ONT TRAVILLÉ MOINS D'UN TEMPS COMPLET EN JUIN AURAIENT SOUHAITÉ TRAVAILLER PLUS

Ceux qui ne souhaitent pas travailler plus évoquent de multiples raisons à ce choix : temps professionnel déjà complet, garde de personnes à charge, état de santé, temps de transport...

Q- Toujours au mois de juin, auriez-vous préféré travailler... ?

Champ : a eu une activité de moins de 150 heures travaillées en juin, 2 959 répondants



Q - Pourquoi ne pas avoir souhaité travailler plus au mois de juin?

Champ : a eu une activité de moins de 150 h et ne souhaite pas travailler davantage, soit 929 répondants / Plusieurs réponses possibles



CAS DES ALLOCATAIRES EN CONTRAT A DURÉE LIMITÉE

DEUX TIERS DES PERSONNES EN CONTRATS A DURÉE LIMITÉE PRÉFÈRERAIENT ÊTRE EN CDI

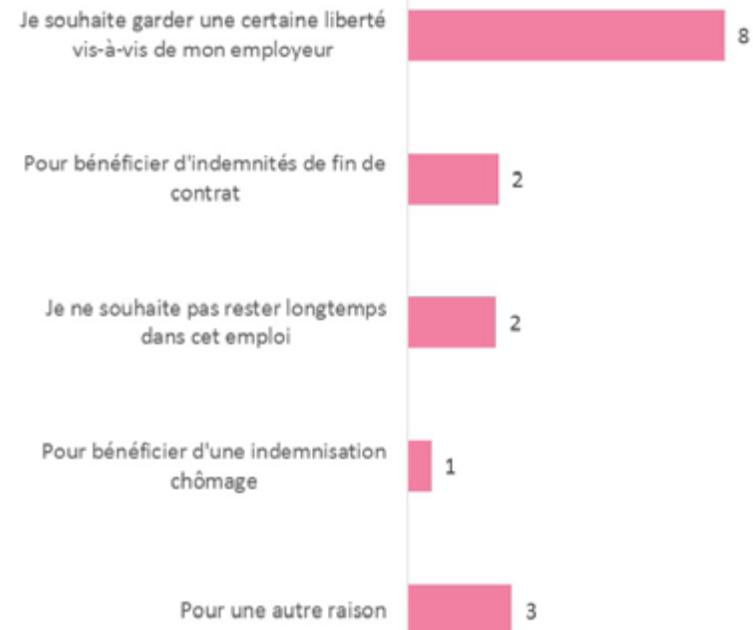
Q- Idéalement, préféreriez-vous être en CDI plutôt qu'en CDD/Intérim ?

Champ : a eu une activité salariée, pas en CDI, soit 3898 répondants



Q- Pour quelle(s) raison(s) principale(s) préférez-vous un contrat temporaire ? (plusieurs réponses possibles)

Champ : a eu une activité salariée, pas en CDI, ET préfère travailler en CDD /intérim, soit 528 répondants

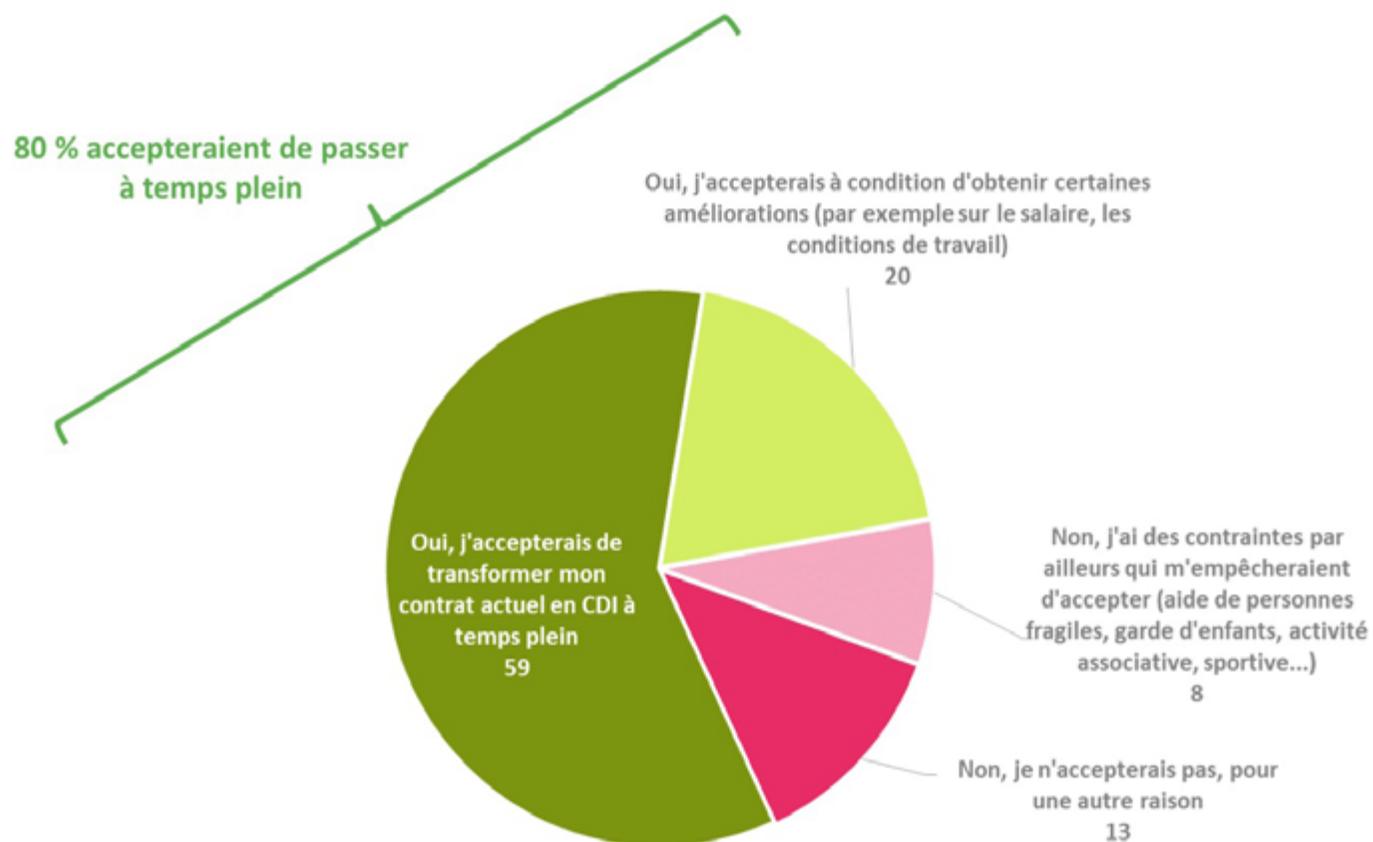


CAS DES PERSONNES EN CDI À TEMPS PARTIEL

80% DES PERSONNES EN CDI A TEMPS PARTIEL ACCEPTERAIENT DE PASSER À TEMPS PLEIN SI L'OCCASION SE PRÉSENTAIT

Q- Si votre (un de vos) employeur(s) actuel(s) vous propose de vous embaucher en CDI à temps plein, accepteriez-vous?

Champ : a eu une activité salariée en CDI à temps partiel, soit 479 répondants





L'ASSURANCE CHÔMAGE
DOSSIER DE RÉFÉRENCE
DE LA NÉGOCIATION

Novembre 2018

Unédic

4, rue Traversière – 75012 Paris
Tél. : 01 44 87 64 00

www.unedic.fr – [@unedic](https://twitter.com/unedic) – LinkedIn 