

THEME – Cumul et rechargement

Limite du cumul dans le temps et prime d'activité

Janvier 2019

Rappel de la demande

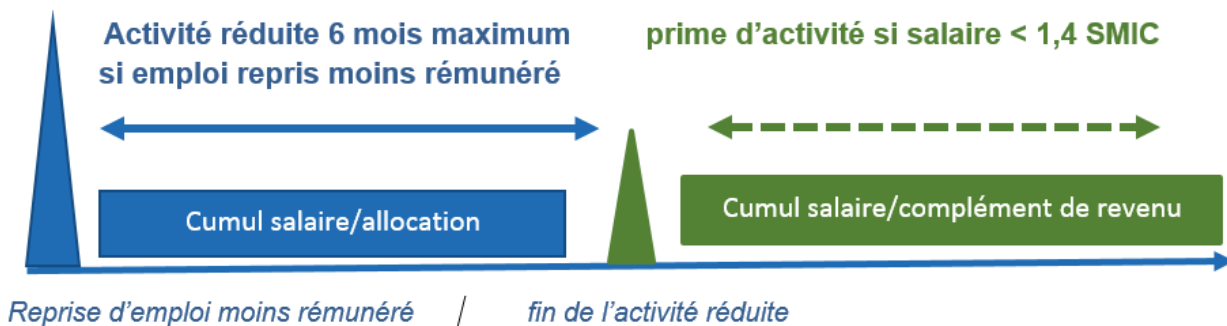
Activité réduite

Dans la durée, le cumul emploi/activité demeure pendant un certain temps, par exemple 6 mois, par référence au cumul emploi-RSA pendant 3 mois auquel on ajoute 3 mois supplémentaires.

Calculer avec une limite de 6 mois consécutifs et avec une limite de 6 mois non consécutifs.

Au-delà des 6 mois, si le salaire est inférieur à 1,4 Smic il percevra la prime d'activité ; et s'il est supérieur il n'y a plus de complément chômage (schéma 1).

Schéma 1:



Dans cette note, nous évaluons l'impact pour les allocataires d'une limitation du cumul à 6 mois (consécutifs ou non), notamment au regard des compensations potentielles par la prime d'activité versée par l'Etat, dont le niveau a été rehaussé début 2019.

Contexte des règles du cumul

Règle appliquée avant 2014, lorsqu'existait une limite de 15 mois au cumul

En convention 2011, les allocataires ne pouvaient cumuler un revenu d'activité et une indemnisation plus de 15 fois dans un même droit.

Cette règle ne s'appliquait néanmoins pas aux allocataires de l'Annexe IV, ni aux séniors, ni aux titulaires d'un contrat aidé. Il était en outre possible pour les personnes parvenant au 16^{ème} mois de cumul d'éviter l'atteinte du seuil de 15 mois en demandant une réadmission (à condition néanmoins qu'ils aient effectivement perdu un emploi permettant d'ouvrir un nouveau droit). En cas de réadmission, le compteur était alors remis à 0. D'autre part, la convention 2011 limitait la possibilité de cumul en raison de seuils horaires et en rémunération, supprimés en convention 2014.

Contexte actuel, dans lequel serait réintroduite une limite dans le temps au cumul

Aujourd’hui le contexte a changé : davantage de personnes sont au cumul, parfois pour seulement quelques jours indemnisés dans le mois, en raison de la suppression des seuils ; les intérimaires seraient *a priori* dans le champ de la mesure car l’annexe IV a été supprimée ; les séniors et les titulaires d’un contrat aidé aussi en l’absence de règle spécifique ; tandis que la reprise systématique des droits depuis la convention 2014 empêcherait le contournement de la règle.

La réintroduction de la limite du cumul dans le temps aurait ainsi un effet décuplé en convention 2017 par rapport à la convention 2011.

Impacts pour les allocataires

Environ **340 000 allocataires sont en cumul au-delà de leur 6^{ème} mois (consécutifs ou non) chaque mois.**

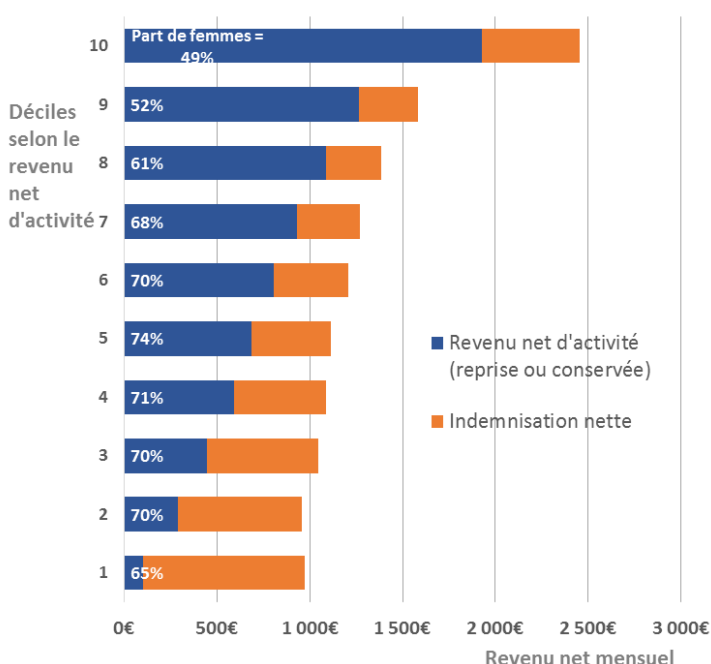
Ces allocataires perçoivent en moyenne 420 € de revenu net d’activité et 610 € d’indemnisation. Le revenu net médian est plus élevé : la moitié de ces allocataires ont un revenu d’activité qui leur procure un revenu net inférieur à 750 € sur le mois.

L’impact financier pour l’allocataire pourrait toutefois, dans certains cas, être partiellement compensé par l’obtention de la prime d’activité ou des revenus d’assistance.

Le tableau 1 détaille les revenus par décile de salaire repris, présentés dans le graphique 1, ainsi que les caractéristiques individuelles des personnes concernées. L’âge moyen des allocataires concernés serait plutôt élevé, autour de 45 ans.

Dans l’hypothèse d’une limitation du cumul à 6 mois consécutifs, environ 160 000 allocataires seraient affectés chaque mois (sous réserve d’éventuels effets de comportement, comme par exemple le refus ou la non déclaration de contrats de quelques jours, qui pourraient conduire à minorer l’impact). Le tableau 2 et le graphique 2 détaillent les revenus et caractéristiques individuelles de ces personnes.

GRAPHIQUE 1 : REVENUS NETS ET CARACTERISTIQUES INDIVIDUELLES DES PERSONNES AU CUMUL EN 2017 POUR LA 7^{ème} FOIS AU MOINS DANS LE DROIT



Lecture : Parmi les allocataires au cumul pour la 7^{ème} fois au moins dans leur droit, les 10 % ayant les revenus d’activité déclarés les plus faibles percevaient en moyenne 104 € de revenu net d’activité, et étaient indemnisés pour 870 € net en moyenne, soit un revenu net total moyen de 973 €. En l’absence d’indemnisation, et sous conditions des revenus et de la composition du foyer, une prime d’activité pourrait être octroyée à l’allocataire moyen de ce décile.

Champ : Allocataires indemnisés en 2017 au cumul pour la 7^{ème} fois au moins dans leur droit, hors A8/A10 et entrepreneurs au forfait.

Source : FNA, échantillon au 10^{ème}.

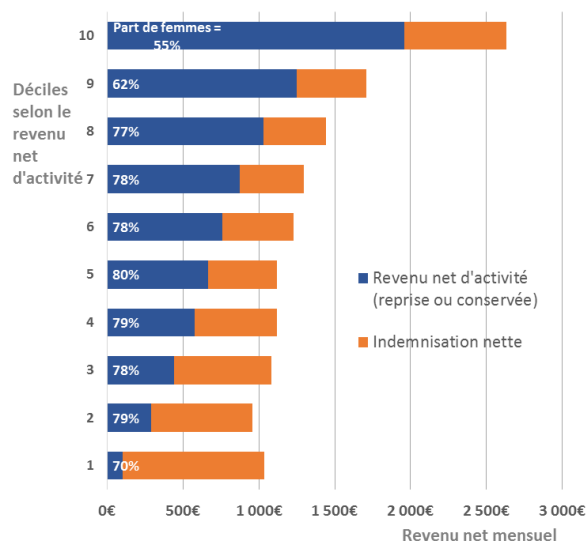
TABLEAU 1 : REVENUS ET CARACTERISTIQUES INDIVIDUELLES DES PERSONNES AU CUMUL EN 2017 POUR LA 7^{ème} FOIS AU MOINS DANS LE DROIT

Décile de revenu net d'activité	Nombre de personnes chaque mois	Salaire net et autres revenus d'activité perçus au cours du mois (conservé + repris)			Indemnisation nette moyenne	Revenu total net moyen	Part de l'indemnisation nette moyenne dans le revenu total net moyen	Part de femmes	Age moyen
		Minimum dans la tranche	Maximum dans la tranche	Moyenne dans la tranche					
1	34 000	1 €	202 €	104 €	870 €	973 €	89%	65%	44 ans
2	34 000	202 €	370 €	288 €	668 €	956 €	70%	70%	44 ans
3	34 000	370 €	523 €	446 €	601 €	1 047 €	57%	70%	45 ans
4	34 000	523 €	654 €	590 €	497 €	1 087 €	46%	71%	44 ans
5	34 000	654 €	742 €	686 €	430 €	1 116 €	39%	74%	45 ans
6	34 000	742 €	863 €	804 €	403 €	1 208 €	33%	70%	43 ans
7	34 000	863 €	1 002 €	931 €	340 €	1 270 €	27%	68%	43 ans
8	34 000	1 002 €	1 165 €	1 086 €	297 €	1 382 €	21%	61%	43 ans
9	34 000	1 165 €	1 397 €	1 264 €	317 €	1 581 €	20%	52%	44 ans
10	34 000	1 397 €	7 700 €	1 929 €	527 €	2 457 €	21%	49%	46 ans

Champ : Allocataires indemnisés en 2017 au cumul pour la 7^{ème} fois au moins dans leur droit, hors A8/A10 et entrepreneurs au forfait.

Source : FNA, échantillon au 10^{ème}

GRAPHIQUE 2 : REVENUS NETS ET CARACTERISTIQUES INDIVIDUELLES DES PERSONNES AU CUMUL EN 2017 POUR LA 7^{ème} FOIS CONSECUTIVE AU MOINS DANS LE DROIT



Lecture : Parmi les allocataires au cumul pour la 7^{ème} fois consécutive au moins dans leur droit, les 10 % ayant les revenus d'activité déclarés les plus faibles percevaient en moyenne 100 € de revenu net d'activité, et étaient indemnisés pour 937 € net en moyenne, soit un revenu net total moyen de 1037 €. En l'absence d'indemnisation, et sous conditions des revenus et de la composition du foyer, une prime d'activité pourrait être octroyée à l'allocataire moyen de ce décile.

Champ : Allocataires indemnisés en 2017 au cumul pour la 7^{ème} fois consécutive au moins dans leur droit, hors A8/A10 et entrepreneurs au forfait.

Source : FNA, échantillon au 10^{ème}.

TABLEAU 2 : REVENUS ET CARACTERISTIQUES INDIVIDUELLES DES PERSONNES AU CUMUL EN 2017 POUR LA 7EME FOIS CONSECUTIVE AU MOINS DANS LE DROIT

Décile de revenu net d'activité	Nombre de personnes chaque mois	Salaire net et autres revenus d'activité perçus au cours du mois (conservé + repris)			Indemnisation nette moyenne	Revenu total net moyen	Part de l'indemnisation nette moyenne dans le revenu total net moyen	Part de femmes	Age moyen
		Minimum dans la tranche	Maximum dans la tranche	Moyenne dans la tranche					
1	16 000	1 €	204 €	100 €	937 €	1 037 €	90%	70%	46 ans
2	16 000	204 €	370 €	289 €	667 €	957 €	70%	79%	47 ans
3	16 000	370 €	513 €	441 €	639 €	1 079 €	59%	78%	47 ans
4	16 000	513 €	638 €	579 €	542 €	1 121 €	48%	79%	45 ans
5	16 000	638 €	699 €	665 €	456 €	1 121 €	41%	80%	47 ans
6	16 000	699 €	814 €	758 €	473 €	1 231 €	38%	78%	46 ans
7	16 000	814 €	940 €	875 €	421 €	1 296 €	32%	78%	45 ans
8	16 000	940 €	1 143 €	1 031 €	414 €	1 445 €	29%	77%	45 ans
9	16 000	1 143 €	1 402 €	1 249 €	458 €	1 707 €	27%	62%	45 ans
10	16 000	1 402 €	7 700 €	1 958 €	675 €	2 633 €	26%	55%	47 ans

Champ : Allocataires indemnisés en 2017 au cumul pour la 7^{ème} fois consécutive au moins dans leur droit, hors A8/A10 et entrepreneurs au forfait.

Source : FNA, échantillon au 10^{ème}

Estimation des transferts vers la prime d'activité

Généralités sur la prime d'activité

La prime d'activité est un complément de revenu pour les personnes à bas salaire. Elle dépend de la composition du foyer (majoration) ainsi que du niveau de salaire (bonification). Par ses paramètres, elle favorise les familles et les salariés avec un salaire équivalent à 120h au smic.

Données à notre disposition concernant la prime d'activité perçue par les allocataires

L'Unédic a mené à l'été 2018 une enquête auprès des allocataires qui travaillent. 5000 allocataires de l'Assurance chômage ont été interrogés sur leur activité et leurs revenus au cours du mois de juin 2018. A partir des déclarations effectuées, nous pouvons nous livrer à une première estimation du montant de prime d'activité qui leur serait versée en cas d'absence de cumul.

Au titre de juin 2018, mois concerné par l'enquête *Les Allocataires qui travaillent*¹, la Caisse des Allocations Familiales (CAF) a versé la prime d'activité à 2,66 millions de foyers pour un montant moyen de 163 €² et un total de 434 M€ pour ce mois.

Si le taux de recours à la prime était de 100 %, nous estimons d'après les résultats de notre enquête, que la prime d'activité bénéficierait à 1 020 000 allocataires de l'assurance chômage pour le mois de juin 2018³, pour un montant moyen de 306 € soit un total de 312 M€ pour ce mois. En prenant un taux de recours équivalent à celui observé dans le reste de la population de 70 %, et en supposant les individus qui ne recourent pas à la prime d'activité aléatoirement répartis selon le montant perçu, le montant total de dépenses estimé pour les allocataires serait de 218 M€ pour le mois de juin 2018⁴.

Limites et hypothèses

Cette analyse se heurte à plusieurs limites.

Tout d'abord, les données utilisées, et notamment les données liées au salaire, sont des données déclaratives. Nous ne pouvons ainsi pas vérifier l'exactitude de ces données. Les données du revenu du ménage sont par ailleurs des données en tranche pour lesquelles nous avons dû prendre une valeur, le milieu de la tranche. Nous avons vérifié la stabilité des résultats en prenant aussi le haut de la tranche. Nous avons, à partir de ces déclarations, estimé les revenus d'activité du conjoint ou de la conjointe.

De plus, les données collectées portent sur le mois de juin 2018. Nous considérons donc que ces revenus ne sont pas modifiés pour l'étude des variations de la prime d'activité à la suite de la suppression du cumul. Or, les revenus déclarés peuvent être affectés par la saisonnalité et aussi dépendre d'effets de comportements dont nous ne tenons pas compte.

¹ Unédic, enquête en cours

² <http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/Prime%20activite/Prime%20d%27activite%20C3%A9%20Conjoncture%20n%20B010.pdf>

³ 60 % de notre échantillon est potentiellement éligible à la prime d'activité 2018, pour un total de 1,7 millions d'allocataires en activité réduite au mois de juin 2018.

⁴ Notons que dans l'enquête, les déclarations sur la perception de la prime d'activité donnent des taux de recours bien plus faibles, de l'ordre de 12%. Trois raisons expliquent cet écart : d'une part, l'enquête menée en 2018 reposait sur les règles de la prime d'activité de 2018, qui ont été élargies début 2019. D'autre part, il existe certainement une part de sous-déclaration de la prime. Enfin, il est aussi possible que le taux de recours à la prime d'activité soit plus faible parmi les allocataires qui travaillent (des individus inscrits au chômage, et dont les revenus sont peut-être moins enclins que le reste des actifs à demander une prime liée à au fait d'exercer une activité professionnelle).

Enfin, nous raisonnons pour un taux de recours de la prime d'activité de 100 % alors que celui-ci est estimé à 70 %. Toutefois, il est projeté de rendre le versement de la prime d'activité automatique afin d'approcher le taux de recours à 100 %. Notre étude anticipe donc ces mesures prévues pour 2020.

Estimation de la part des allocataires qui bénéficieraient d'une compensation par la prime d'activité

Les allocataires impactés par la mesure sont ceux qui travaillent tout en étant indemnisés au mois de juin 2018, pour la 7^{ème} fois au moins dans le droit.

- Parmi eux, la suppression de l'indemnisation aurait pour **39 % un effet neutre**, car la perte d'indemnisation serait compensée à l'euro près par l'augmentation qui s'en suivrait de la prime d'activité perçue par leur foyer. Il s'agit des allocataires dont le foyer perçoit aujourd'hui une prime d'activité, bien que son montant soit diminué par la perception de l'ARE.
- **Pour d'autres (51 %), la compensation par la prime d'activité ne serait que partielle.** Il s'agit des allocataires dont le foyer ne perçoit aujourd'hui aucune prime d'activité pour la seule raison du bénéfice de l'ARE.
- Enfin, **pour une minorité (10 %), la perte de l'indemnisation ne serait pas compensée du tout** par la perception de la prime d'activité. Il s'agit des allocataires dont le foyer ne perçoit aujourd'hui aucune prime d'activité en raison de revenus trop élevés, indépendamment de la perception de l'ARE.

Notons que cette répartition entre effet neutre, compensation partielle et compensation totale est liée au taux de recours à la prime d'activité. En considérant que le taux de recours à la prime d'activité est aujourd'hui de 70% et qu'il faudra certainement du temps pour qu'il atteigne 100%, la part des personnes sans aucune compensation par la prime serait supérieure.

Estimation des revenus moyens des foyers après la réforme

Les individus impactés par la fin du cumul perdraient en moyenne 17 % de leurs revenus d'activité(s) nets (y.c. ARE et prime d'activité). Les individus les plus impactés (-26 %), à proportion de leurs revenus, seraient ceux avec une compensation partielle de la fin du cumul par la prime d'activité : leurs allocations de retour à l'emploi sont en effet plus importantes que pour les individus sans compensation aucune (642 € contre 473 €). La perte absolue serait en moyenne pour ces allocataires de 371 €. Ils constituent 51 % des allocataires qui cumulent depuis plus de 6 mois, soit environ 170 000 personnes.

En raisonnant par foyer, la baisse moyenne est atténuée à 13 % de revenu net par unité de consommation (UC). Les foyers les plus impactés, à proportion de leurs revenus, seraient les mêmes foyers, avec un revenu par UC de l'ordre de 1 329 €.

TABLEAU 3 : PROFILS ECONOMIQUES DES FOYERS IMPACTES PAR UNE SUPPRESSION DU CUMUL A PARTIR DU 7^{ème} MOIS DE CUMUL DANS LE DROIT

	Compensation			Ensemble
	Totale	Partielle	Aucune	
ENSEMBLE	39%	51%	10%	100%
Allocation chômage déclarée par l'allocataire	197 €	642 €	473 €	452 €
Revenus d'activité déclarés par l'allocataire	921 €	757 €	1 689 €	913 €
Prime d'activité du foyer calculée avec cumul	251 €	0 €	0 €	98 €
Prime d'activité du foyer calculée sans cumul	447 €	271 €	0 €	313 €
<i>Variation de la prime d'activité à la suite de la suppression du cumul</i>	<i>197 €</i>	<i>271 €</i>	<i>0 €</i>	<i>215 €</i>
<i>Perte nette à la suite de la suppression du cumul</i>	<i>0 €</i>	<i>-371 €</i>	<i>-473 €</i>	<i>-237 €</i>
Revenus d'activité				
Revenus d'activité + Pa + ARE avec cumul	1 368 €	1 399 €	2 163 €	1 463 €
Revenus d'activité + Pa + ARE sans cumul	1 368 €	1 028 €	1 689 €	1 226 €
<i>Perte nette à la suite de la fin du cumul (en % des revenus d'activité + PA + ARE)</i>	<i>0%</i>	<i>-26%</i>	<i>-22%</i>	<i>-17%</i>
Revenu par UC				
Revenu par UC avec cumul	1 113 €	1 329 €	2 153 €	1 327 €
Revenu par UC sans cumul	1 113 €	1 059 €	1 821 €	1 156 €
<i>Variation de revenu par UC en % à la suite de la suppression du cumul</i>	<i>0%</i>	<i>-20%</i>	<i>-15%</i>	<i>-13%</i>

Source : FNA ; Enquête Les Allocataires qui travaillent, Unédic, enquête en cours ; allocataires au cumul depuis plus de 6 mois en juin 2018.

Lecture : Les allocataires qui travaillent au cumul depuis plus de 6 mois et qui ne seraient pas impactés par une suppression des possibilités de cumul après 6 mois de cumul déclarent en moyenne 197 € d'ARE et 921 € de revenus d'activité (salaire et revenus d'activité(s) non salariée(s)).

Profil des allocataires dont les revenus du foyer diminueraient

Etant donné la majoration par enfant et la bonification relative au salaire, les catégories de la population avec une compensation totale de la suppression du cumul sont plus souvent des foyers avec enfant(s) et/ou avec une quotité de travail se rapprochant du temps plein. A l'inverse, les individus les plus diplômés, souvent mieux rémunérés, sont surreprésentés dans les personnes qui ne connaîtraient aucune compensation.

TABLEAU 4 : PROFILS SOCIODEMOGRAPHIQUES DES PERSONNES EN SITUATION DE CUMUL AU MOIS DE JUIN 2018, SELON L'IMPACT POUR ELLES DE LA REFORME ENVISAGEE

	Compensation			Ensemble
	Totale	Partielle	Aucune	
ENSEMBLE	39%	51%	10%	100%
Femme	65%	60%	54%	61%
Homme	35%	40%	46%	39%
Moins que le BAC	52%	50%	32%	49%
BAC à BAC +2	37%	34%	37%	36%
BAC +3 et plus	11%	16%	32%	16%
Moins de 30 ans	18%	14%	10%	15%
De 30 à moins de 50 ans	51%	45%	51%	48%
50 ans et plus	31%	42%	39%	37%
Couple avec enfant(s)	49%	27%	42%	37%
Couple sans enfant	21%	24%	24%	23%
Famille monoparentale	14%	12%	10%	13%
Célibataire	15%	37%	24%	27%
Indemnisé avant suppression du Cumul	100%	100%	100%	100%
Moins de 30 heures	5%	14%	7%	10%
Entre 30 et 75 heures	16%	27%	19%	22%
Entre 75 et 120 heures	35%	27%	21%	30%
Entre 120 et 150 heures	18%	9%	18%	13%
150 heures et plus	24%	16%	29%	20%
Non Réponse	2%	7%	6%	5%
CDD - 31 jours ou moins	6%	12%	11%	9%
CDD - plus d'un mois	33%	26%	29%	29%
CDI temps partiel	25%	23%	18%	23%
CDI temps plein	11%	10%	19%	11%
Intérim - 31 jours ou moins	8%	11%	6%	10%
Intérim - plus d'un mois	4%	3%	7%	4%
Contrat aidé	6%	6%	1%	6%
Vacation	4%	4%	3%	4%
Non salarié	2%	7%	6%	5%

Source : FNA ; Enquête Les Allocataires qui travaillent, Unédic, enquête en cours ; allocataires au cumul depuis plus de 6 mois en juin 2018.

Lecture : Parmi les allocataires qui travaillent au cumul, 61 % sont des femmes. Les femmes représentent 65 % des allocataires pour lesquels la suppression du cumul après le 6^{ème} mois a un effet nul.

Effets de comportement et impact financier

Dans certains cas, les allocataires qui ne seraient plus indemnisés en raison de la limite de cumul dans le temps pourraient, s'ils en ont la possibilité, s'adapter à la règle et essayer de limiter la baisse de revenu. Les situations possibles seraient les suivantes :

○ **Aucune adaptation**

Les personnes les moins impactées (seulement quelques jours indemnisés dans le mois) ou n'ayant pas la possibilité d'adapter leur comportement devraient majoritairement continuer leur activité et connaître une baisse de revenu.

Les individus bénéficiant d'une compensation totale de la baisse de leur ARE par la hausse de la prime d'activité devraient également continuer à travailler, s'ils ont conscience de cette compensation, leur situation financière n'étant in fine pas dégradée.

○ **Adaptation : ne pas reprendre d'activité**

Les personnes travaillant généralement en contrats courts pourraient hésiter à reprendre une activité de très courte durée (quelques heures ou quelques jours) si elles n'ont pas l'assurance que le salaire et la prime d'activité qu'elles en tireraient au cours du mois sera suffisant.

Les personnes travaillant généralement sur des contrats plus longs pourraient hésiter à reprendre une activité à temps partiel si celle-ci pourrait conduire à leur faire perdre leur indemnisation et finalement résulter en une baisse de leur revenu partiellement compensée par la prime d'activité.

Les seniors avec des droits plus longs que leur durée restante d'activité avant la retraite n'auraient notamment aucun intérêt financier à retravailler avant l'ouverture de leurs droits à la retraite.

○ **Adaptation : interrompre une activité en cours**

Les personnes ayant repris un contrat long sur une faible quotité horaire pourraient souhaiter interrompre ce contrat afin de ne pas voir leur revenu chuter, d'autant plus que la bonification de la prime d'activité est faible pour les temps très partiels rémunérés au Smic horaire. En dessous de 17 heures travaillées par semaine, la démission n'est pas opposable à la reprise de l'indemnisation.

○ **Adaptation : travailler davantage**

Les personnes pouvant travailler davantage, ou concentrer leur activité sur certains mois, auraient bien sûr un intérêt fort à augmenter leur volume de travail afin d'avoir certains mois un salaire suffisant à ne pas être en situation de cumul.

Ces différents effets seraient plus importants dans l'hypothèse où le cumul serait limité à 6 mois consécutifs. L'incitation à ne pas retravailler le 6^{ème} mois serait alors importante.

Le chiffrage des effets de la limite du cumul à 6 mois sur les finances de l'Unédic et des transferts d'une partie des dépenses d'ARE vers la prime d'activité nécessiterait de faire des hypothèses fortes sur la prévalence des effets de comportements que nous venons de lister.