



RUPTURES ET DISCONTINUITES DE LA VIE FAMILIALE

Note N°4

**La prise en compte des ruptures et
discontinuités de la vie familiale liées au
chômage**

Adoptée par le HCF lors de sa séance du 8 juillet 2010

SOMMAIRE

| | |
|---|------|
| Première partie -Constats | p. 3 |
| I - Données chiffrées sur le nombre de familles concernées | p. 3 |
| II - La non prise en compte des enfants par l'assurance chômage | p. 3 |
| III - Spécificités des prestations familiales en cas de chômage : les neutralisations et abattements | p. 3 |
| A) L'aménagement du calcul des prestations sous condition de ressources | p. 3 |
| B) Les situations qui entraînent neutralisations et abattements | p. 4 |
| C) Entrée dans le régime et durée de son bénéfice | p. 5 |
| D) Effectifs des ménages bénéficiant du régime des abattements et neutralisations | p. 5 |
| E) Incidences | p. 6 |
| | |
| Deuxième partie : Pistes de propositions | p. 9 |
| I - Mieux informer les personnes concernées de leurs droits | p. 9 |
| II - Ne pas restaurer la prise en charge de l'enfant dans le calcul des allocations de chômage | p. 9 |

PREMIERE PARTIE – CONSTATS

Le chômage d'un parent est systématiquement pris en compte pour le calcul des prestations familiales et des aides au logement.

I - DONNEES CHIFFREES SUR LE NOMBRE DE FAMILLES CONCERNEES

Sur la période 2004-2007, il y avait selon les enquêtes annuelles de recensement de l'Insee, 2 millions de chômeurs avec un enfant de moins de 18 ans vivant au domicile, dont 700 000 hommes et 1,3 million de femmes¹.

II - LA NON PRISE EN COMPTE DES ENFANTS PAR L'ASSURANCE CHOMAGE

Les allocations de chômage ne tiennent pas compte de la charge d'enfants depuis la suppression en 1979 de leurs majorations (qui étaient alors de 37% de l'allocation par enfant).

III - SPECIFICITES DES PRESTATIONS FAMILIALES EN CAS DE CHOMAGE : LES NEUTRALISATIONS ET ABATTEMENTS

A- L'AMENAGEMENT DU CALCUL DES PRESTATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES.

La législation prévoit un dispositif d'aménagement du calcul des prestations sous condition de ressources.

Comme leur gestion en exercice décalé conduit normalement à ce qu'une diminution de revenus (par exemple lors de l'entrée au chômage) ne soit prise en compte que plusieurs mois après l'événement, on a prévu de revoir la base ressources de façon anticipée : un système de neutralisations et d'abattements permet de diminuer la base ressources des allocataires

Il en résulte une augmentation du nombre de bénéficiaires des prestations et une augmentation du montant des prestations.

1) Une augmentation du taux de perception des prestations

C'est le cas lorsque par suite des neutralisations/abattements les revenus pris en compte passent au dessous des plafonds d'exclusion.

On constate alors des ouvertures de droit :

- à la PAJE (178€/mois ce qui représente au moins 6% du revenu disponible de la famille de un enfant, 5 % de celui d'une famille de deux enfants) ;

¹ Estimation HCF à partir des données des enquêtes annuelles de recensement de l'Insee, en appliquant le taux de chômage des 25-49 ans à l'ensemble de la population active de 15 à 64 ans ayant au moins un enfant de moins de 18 ans vivant au domicile.

- au CF (161€/mois) ce qui représente au moins 5% du revenu disponible pour la famille de trois enfants par exemple ;

Pour ces prestations les ouvertures de droit ne sont pas très fréquentes (comme le plafond d'exclusion est élevé et que le chômage affecte relativement moins les salariés aisés, rares sont les chômeurs pour lesquels la neutralisation ou l'abattement fait passer les ménages sous les plafonds).

- aux prestations de logement ;

L'ouverture de droit est plus fréquente puisque le plafond d'exclusion est relativement bas.

2) Une augmentation des aides au logement dont le montant dépend du revenu

La variation de l'aide avec le revenu est forte (élasticité supérieure à 0,3).

B- LES SITUATIONS QUI ENTRAINENT NEUTRALISATIONS ET ABATTEMENTS

1) Le mécanisme de la neutralisation et de l'abattement

- Dans la neutralisation, on compte pour nuls les salaires (et IJ maladie/maternité paternité/accident du travail+ indemnités chômage) du salarié dont on réexamine la situation.

- Dans l'abattement, on diminue de 30% les seuls salaires et IJ maladie/maternité paternité/accident du travail.

2) Les cas de neutralisation

Les cas de neutralisation sont les suivants :

- chômage total depuis au moins deux mois non indemnisé au titre de l'allocation de remplacement (ARE) ;

- chômage total depuis au moins deux mois consécutifs et indemnisé à l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) ou à l'allocation temporaire d'attente (ATA) ;

- non reprise d'activité professionnelle après une période de chômage ayant donné lieu à neutralisation ;

- reprise d'activité professionnelle (sans indemnisation) dans la limite de 77 heures par mois.

3) Les cas d'abattement

Les cas d'abattement sont les suivants :

- chômage total depuis au moins deux mois consécutifs indemnisé au titre de l'ARE ;

- chômage partiel depuis au moins deux mois consécutifs indemnisé au titre de l'allocation spécifique (article L5122-1 du code du travail) ;

- chômage total indemnisé au titre de la formation relevant des conventions conclues en application de l'article L 1233-68 du code du travail ;

- non reprise d'une activité professionnelle après une période de chômage ayant donné lieu à abattement.

C- ENTREE DANS LE REGIME ET DUREE DE SON BENEFICE

1) La date d'effet « à l'entrée »

- Les neutralisations interviennent rapidement :

* mois suivant l'inscription (M+1) en l'absence d'indemnisation,

* ou mois suivant le début d'indemnisation à l'ASS ou à l'ATA.

- Les abattements sont ouverts à compter du premier jour du deuxième mois civil suivant celui au cours duquel le changement de situation est intervenu (M+2).

2) La date d'effet « à la sortie »

Les abattements et neutralisations durent tant que l'allocataire est dans les situations précitées.

En cas de reprise d'un travail d'un chômeur non indemnisé, la neutralisation prend fin dès lors que la durée mensuelle de l'activité dépasse 78 heures.

D- EFFECTIFS DES MENAGES BENEFICIANT DU REGIME DES ABATTEMENTS ET NEUTRALISATIONS

1) Les effectifs

On ne les connaît pas de façon exhaustive. Mais ils sont connus pour les aides au logement, sans qu'on sache à ce stade :

- ni distinguer les ouvertures de droit et les augmentations de la prestation ;
- ni repérer en leur sein les bénéficiaires ayant des enfants à charge.

Au 31/12/2008, 525 000 allocataires d'une aide au logement bénéficient du régime soit 9% du total des allocataires. Si on retient le champ de l'analyse en excluant l'ALS et en ne comptant que les allocataires âgés de 30 à 60 ans (période dans laquelle la probabilité d'avoir des enfants à charge est maximale), le nombre d'allocataires avec bénéfice du régime (370 000) rapporté aux allocataires de 30 à 60 ans est supérieur à 12%.

Hors ALS, on compte 45% de situations d'abattement et 55% de neutralisations.

Les abattements et neutralisations sont sensibles à la conjoncture économique :

- Entre 2004 et 2008, le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement avec un abattement ou une neutralisation pour chômage est passé de 863 000 à 548 000 (donnée métropole + DOM), soit une baisse de 37%.
- En sens inverse, on peut penser que le nombre de bénéficiaires devrait fortement augmenter en 2010-2011 sous l'effet de la crise.

2) Le turn-over

Il est important dans la mesure où la durée de bénéfice du régime n'est pas très élevée.

E - INCIDENCES

1) En masse de crédits mobilisés

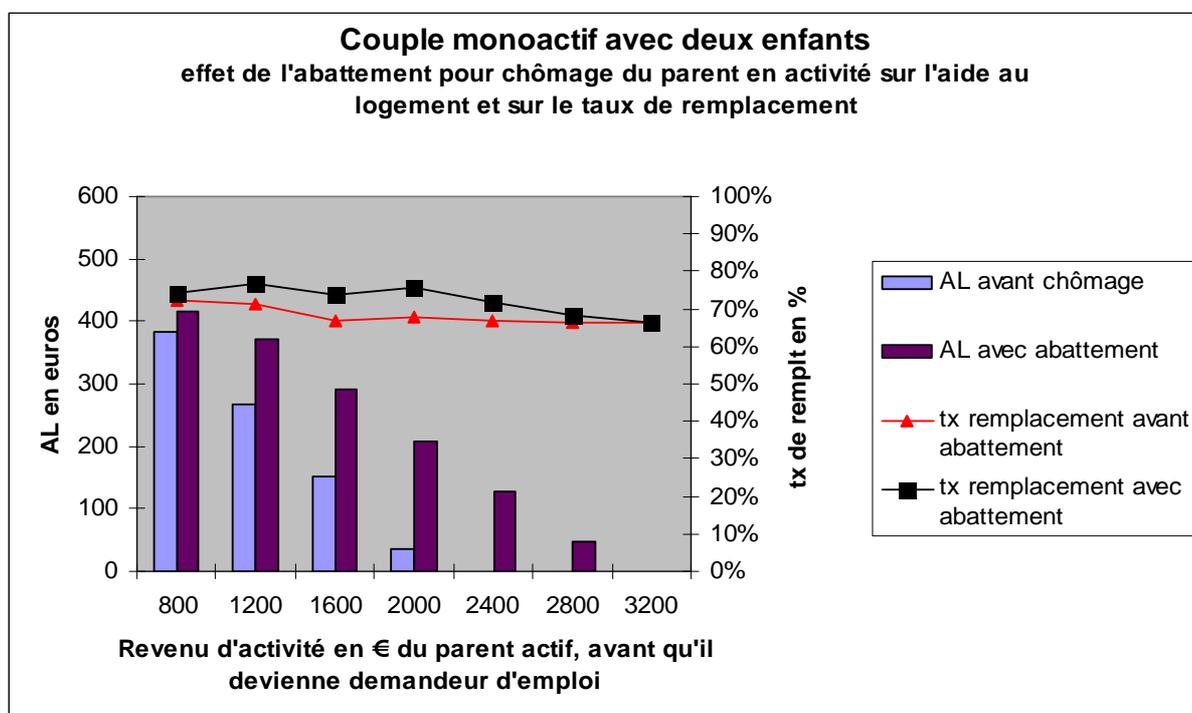
Etude en cours à la CNAF

2) Sur des cas-type

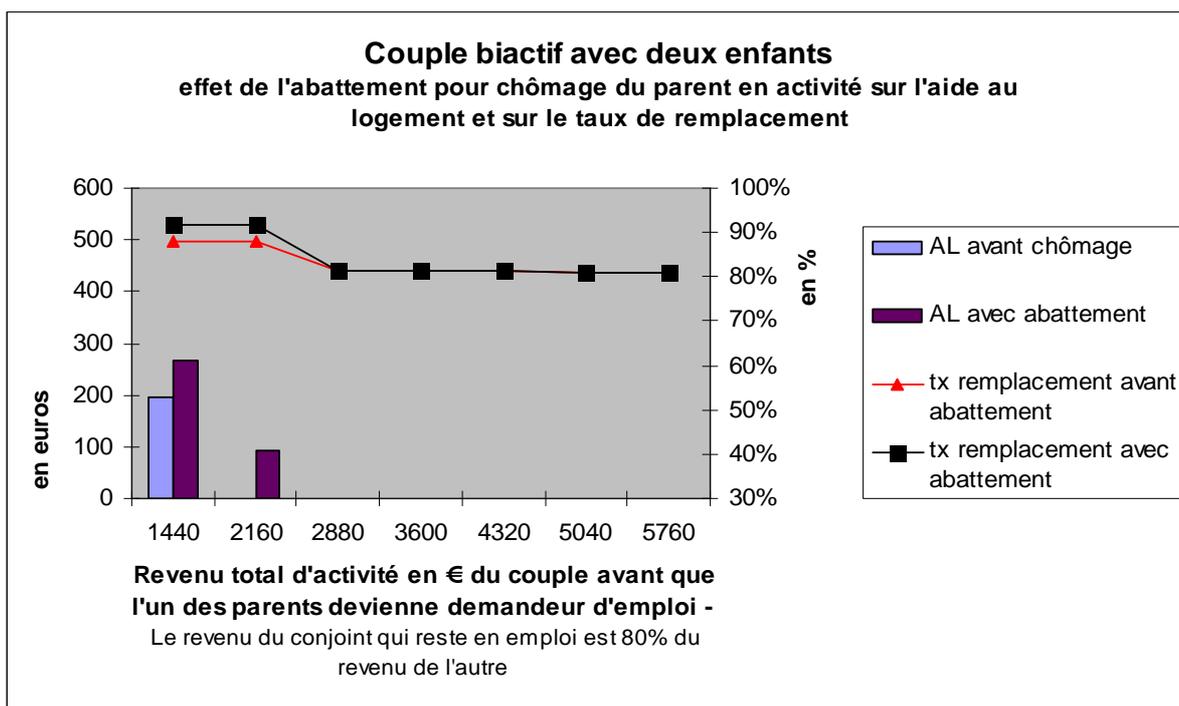
a) les abattements

Le graphique ci-dessous analyse l'effet de l'abattement pour chômage du parent en activité sur l'aide au logement et sur le taux de remplacement

- une famille où les deux conjoints sont salariés. C'est le salarié le mieux rémunéré qui connaît un épisode de chômage indemnisé et qui bénéficie de l'abattement. Son conjoint a un salaire inférieur de 20% ;
- une famille où un seul des conjoints travaille et connaît un épisode de chômage indemnisé.



Source HCF. Le taux de remplacement rapporte les ressources du ménage au chômage (allocation de retour à l'emploi, allocations familiales, aide au logement) à ses ressources avant le chômage (salaire, RSA « activité », allocations familiales, aides au logement)



L'effet d'augmentation des aides au logement est partiellement compensé pour certains ménages par une baisse du RSA « activité » : un ménage biactif avec deux enfants percevant des revenus d'activité de 1400€ perçoit 150€ de RSA « activité » ; il peut ne plus percevoir de RSA chapeau dans certaines configurations de revenu si l'un des membres du couple perd son emploi et perçoit l'allocation de retour à l'emploi.

On constate que l'aide au logement peut augmenter sensiblement, selon les configurations familiales et les revenus du ménage.

Dans certains cas, cette aide augmente d'un montant qui peut atteindre et dépasser 100 voire 150 € ; elle augmente plus souvent pour les couples mono actifs que pour les couples biactifs, car dans les couples biactifs le revenu du conjoint qui travaille peut porter les revenus du ménage, même après abattement, au-delà du point de sortie des aides au logement.

b) Les neutralisations

b1) Les neutralisations interviennent :

- pour les personnes qui perdent leur emploi sans être éligibles à une allocation de chômage (signalons que dans cette configuration le revenu de référence dans la base ressources est probablement faible et que la neutralisation ne joue probablement pas pour beaucoup) ;
- pour les personnes qui à l'issue de la période de perception de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) deviennent demandeurs d'emploi non indemnisés ou titulaires de l'ASS : on applique alors la neutralisation des revenus dans la base ressources, qu'il s'agisse de revenus d'activité ou de l'ARE.

b2) Il faudrait pour étudier précisément l'effet de la neutralisation sur l'aide au logement définir des cas-types crédibles, avec une chronique de revenus de l'activité vers le chômage indemnisé puis le chômage non indemnisé ou l'ASS ; une telle panoplie est complexe à établir et à présenter. On se contentera donc de fournir des ordres de grandeur.

- Ainsi, pour des couples mono actifs, l'aide au logement après neutralisation atteint le plafond (416€ pour un couple avec deux enfants en zone II) ; par rapport à l'aide versée pendant que le demandeur d'emploi percevait l'ARE, l'aide au logement est augmentée de 125 € pour des salariés qui percevaient un salaire net de 1600 € et de 200 € pour des salariés qui percevaient un salaire net de 2000 €.

- Pour les couples biactifs, si le demandeur d'emploi percevait un salaire entre 1200 € et 1600 € nets et si le conjoint en emploi perçoit un salaire entre 1000 € et 1300 € nets, l'aide au logement est augmentée de 240 € environ par rapport à l'aide versée pendant que le demandeur d'emploi percevait l'ARE.

On constate donc, très logiquement, que la neutralisation peut se traduire par des gains d'aide au logement plus élevés que l'abattement.

F - L'ACCES AUX DROITS

Comme il n'est pas évident qu'un chômeur ait le réflexe de saisir sa CAF aux fins de vérifier si ses prestations peuvent être améliorées, il est important que les agences de Pôle Emploi puissent le sensibiliser sur l'intérêt de se renseigner auprès de sa caisse.

IV. LES ASSURANCES PRIVEES

En particulier dans le cas d'un crédit immobilier, l'emprunteur peut parfois souscrire une assurance « perte d'emploi » s'il peut bénéficier des allocations du régime des ASSEDIC ou assimilées et justifie d'une certaine ancienneté chez son employeur.

Le caractère facultatif de cette assurance entraîne une faible mutualisation des risques et donc un coût relativement élevé qui varie d'une compagnie à une autre. Certaines compagnies d'assurance calculent son coût en fonction des mensualités de remboursement (entre 3% et 4% par mois), d'autres en fonction du capital emprunté (entre 0,30% et 0,60% par an).

Pour en bénéficier si l'emprunteur perd son emploi, il y a généralement un délai de carence qui peut varier de 6 mois à 12 mois à compter de la signature du prêt ainsi qu'un délai de franchise (une période de 3 à 6 mois pendant laquelle il n'y a pas d'indemnisation).

Après cette période, l'assurance rembourse les mensualités du prêt à la place du demandeur d'emploi pendant une période variant de 12 à 24 mois pour une même période de chômage. Le remboursement varie de 50% à 100% de l'emprunt, avec parfois un plafond (entre 800 € et 1 900 €).

DEUXIEME PARTIE – PISTES DE PROPOSITIONS

I – Mieux informer les personnes concernées de leurs droits

Compte tenu de l'incidence importance des neutralisations et abattements pratiqués en cas de chômage pour le calcul des prestations familiales, aides au logement et minima sociaux, il paraît essentiel que les personnes susceptibles d'en bénéficier soient rapidement informées de leurs droits.

Il est proposé notamment que les services de Pôle Emploi informent systématiquement les demandeurs d'emploi de la nécessité d'informer sans délai leur caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole de leur changement de situation (information diffusée par écrit ainsi que lors des réunions collectives).

II. Ne pas restaurer la prise en charge de l'enfant dans le calcul des allocations de chômage

Il ne paraît pas opportun de restaurer la prise en charge de l'enfant dans le calcul des allocations de chômage.

Outre le problème du financement de cette mesure, se pose un problème de principe dans la mesure où il ressort des prestations familiales et de l'impôt sur le revenu de prendre en compte la situation familiale du demandeur d'emploi.