

LES ALLOCATAIRES DU RÉGIME DE SOLIDARITÉ NATIONALE EN 2009

Forte augmentation des entrées à l'ASS consécutive à des fins de droits à l'assurance chômage

Au 31 décembre 2009, 460 000 allocataires étaient indemnisables au titre du régime de solidarité nationale, dont 84 % à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et 13 % à l'allocation équivalent retraite (AER). À la même date, 410 000 allocataires percevaient effectivement une allocation de solidarité.

Alors que le nombre d'indemnisables par l'ASS baissait continûment depuis 2006, il a augmenté de 7 % en 2009, sous l'effet de l'augmentation du nombre de personnes arrivant au terme de leurs droits au régime d'assurance chômage (RAC) dans un contexte de forte dégradation de la situation sur le marché du travail. Le taux de recours à l'ASS des fins de droits au RAC n'a pour sa part que peu augmenté. Lors de la bascule de l'allocation d'aide au retour à l'emploi vers l'ASS, les allocataires indemnisables ont subi une perte d'allocation médiane de 52 % sur l'année 2009.

Le nombre d'allocataires de l'AER a reculé quant à lui de 14 % en 2009, dans un contexte de suppression de l'allocation à compter du 1^{er} janvier 2009, par la loi de finances pour 2008, avant son rétablissement par décret le 28 mai 2009, à titre exceptionnel pour l'année 2009.

En France, l'indemnisation au titre du chômage est structurée en deux régimes : le régime d'assurance chômage (RAC, [1]), et le régime de solidarité nationale (RSN, encadré 1).

Le régime d'assurance chômage garantit aux salariés involontairement privés de leur emploi et à la recherche d'un nouvel emploi ou dispensés de recherche d'emploi, une allocation pendant une durée limitée, dont le montant est fonction de leurs salaires antérieurs. Au 31 décembre 2009, 2 663 600 personnes avaient un droit ouvert au RAC (1) (généralement l'allocation d'aide au retour à l'emploi).

Le régime de solidarité garantit quant à lui une allocation aux anciens salariés demandeurs d'emploi ou dispensés de recherche d'emploi qui ne peuvent pas, en raison de leur situation personnelle, bénéficier du régime d'assurance chômage. Cette allocation dépend des ressources de leur foyer et leur est versée pendant une durée potentiellement illimitée. Au 31 décembre 2009, 460 000 personnes avaient un droit ouvert au régime de solidarité nationale.

L'ASS, principale allocation du régime de solidarité nationale

La gestion financière du régime de solidarité nationale a été confiée par l'État au Fonds de solidarité. Le régime de solidarité nationale est, pour l'essentiel,

(1) RAC hors allocations de formation, y compris allocataires relevant des annexes de la convention d'assurance chômage.

constitué de deux allocations : l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation équivalente retraite (AER). L'ASS est une allocation versée, sous conditions de ressources et d'activité antérieure, aux demandeurs d'emploi ou dispensés de recherche d'emploi qui sont en fin de droits du régime d'assurance chômage, ou qui ne sont pas éligibles à celui-ci (encadré 1). Au 31 décembre 2009, 84 % des allocataires indemnisables au régime de solidarité nationale l'étaient au titre de l'ASS. L'AER est une allocation réservée aux demandeurs d'emploi ou dispensés de recherche d'emploi ayant validé, avant 60 ans, 160 trimestres à

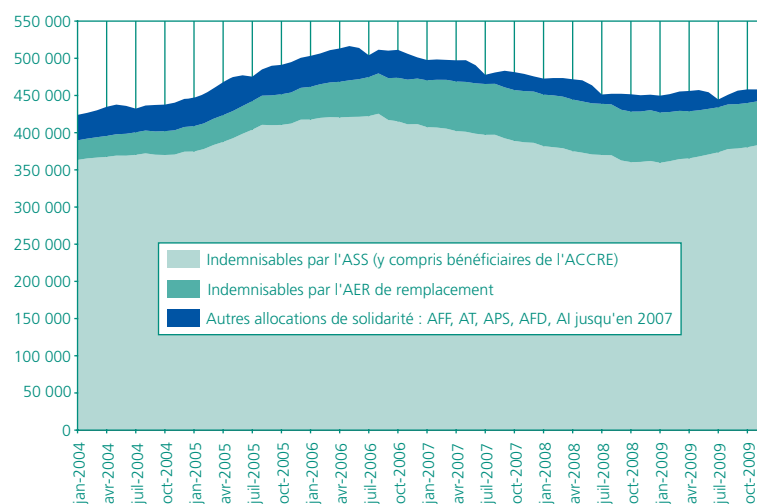
l'assurance vieillesse. Elle peut être cumulée en partie avec des revenus d'activité et peut aussi compléter des allocations d'assurance chômage. Dans ce dernier cas, l'AER est dite de complément (AER-C) ; dans les autres cas, l'AER est dite de remplacement (AER-R). Fin 2009, l'AER de remplacement couvrait 13 % des indemnisables au régime de solidarité nationale (graphique 1).

Le régime de solidarité nationale inclut également des allocations de solidarité réservées aux intermittents du spectacle (allocation transitoire, allocation de fin de droits, allocation de professionnalisation et de solidarité), ainsi que des primes forfaitaires destinées aux allocataires de l'ASS reprenant un emploi d'une certaine durée (encadré 1). L'allocation de fin de formation (AFF), qui assurait jusqu'en 2009 le maintien d'une allocation aux demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits avant que leur formation soit achevée, relève du Fonds de solidarité. Pour les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits après le 1^{er} janvier 2009, l'AFF a été remplacée par l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) qui ne relève plus du Fonds de solidarité.

En 2009, les versements d'allocations du régime de solidarité nationale (2) se sont élevés à 651 millions d'euros pour l'AER (3) (-16 % par rapport à 2008) et à 1,832 milliard d'euros pour l'ASS (+9 % par rapport à 2008), auxquels peuvent être ajoutés 98 millions d'euros pour la prime forfaitaire et la prime de retour à l'emploi destinées à certains allocataires de l'ASS (-23 % par rapport à 2008). Les versements d'allocations du régime de solidarité nationale destinées aux intermittents du spectacle se sont, pour leur part, élevés à 16 millions d'euros en 2009 (-33 % par rapport à 2008). 237 millions d'euros ont été versés aux allocataires encore indemnisés à l'AFF du fait de droits ouverts avant le 1^{er} janvier 2009 (4).

En moyenne sur 2009, 11 % des allocataires indemnisables par l'ASS ne sont pas indemnisés.

Graphique 1 • **Nombre d'allocataires indemnisables en fin de mois par le régime de solidarité nationale selon le type d'allocation**



Note : données brutes.

Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale. France entière.

Il s'agit principalement des personnes qui, à la suite de la reprise d'un emploi suffisamment rémunéré, ne perçoivent plus leur allocation, mais bénéficient toujours de l'intéressement forfaitaire de l'ASS. Il s'agit aussi plus marginalement des personnes en attente de justificatifs ou sanctionnées (encadré 3). En revanche, la quasi-totalité des personnes indemnisables par l'AER perçoivent effectivement cette allocation. L'ensemble des allocataires indemnisables (460 000 personnes au 31 décembre 2009), appelés allocataires dans la suite de la présente publication, constitue un champ plus large que celui des seuls allocataires indemnisés (410 000 personnes au 31 décembre 2009).

Le nombre d'allocataires de l'ASS augmente de 7 % en 2009 après avoir baissé continûment de 2006 à 2008

Après trois années de baisse continue de 2006 à 2008, le nombre d'allocataires de l'ASS (5) est reparti à la hausse à partir du premier trimestre 2009 (graphique 2). Les entrées ont augmenté tout au long de l'année 2009 (+11 % sur un an), alors que les sorties ont diminué jusqu'à la fin du 3^e trimestre 2009 (-4 % sur un an). Au final, les effectifs d'allocataires de l'ASS augmentent de 7 % entre la fin 2008 et la fin 2009.

Les entrées en ASS faisant suite à une fin de droits au RAC augmentent de 33 % entre 2008 et 2009

En 2009, 72 % des entrants en ASS sont des personnes ayant épuisé leur droit au RAC hors formation (les « bascules »). 22 % sont des personnes réadmissibles en ASS suite à une sortie de l'allocation due à des périodes de formation, de congé maladie ou de maternité, ou à de courtes périodes d'emploi qui n'ont pas permis aux allocataires de



Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du FHS), données Unédic (segment D3) ; calculs Dares.

(2) Les montants sont issus des rapports 2010 et 2011 sur la gestion du Fonds de solidarité, annexés aux projets de lois de finances. Ils diffèrent légèrement des montants présentés dans le bilan précédent [2] qui se fondaient sur le rapport financier de l'Unédic.

(3) AER de remplacement et de complément.

(4) En 2009, 20,7 millions d'euros ont été versés par l'Etat et le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), au titre de l'AFDEF. Une fois cumulés l'AFDEF et l'AFF, les montants versés aux demandeurs d'emploi pour leur permettre de finir une formation alors que leur droit au RAC a été épuisé, ont augmenté de 2 %.

(5) Les allocataires de l'ASS bénéficiant de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE), soit 4 700 allocataires indemnisables au 31 décembre 2009, ont été exclus de la suite de l'analyse.

se reconstituer des droits à l'assurance chômage [2]. Enfin, 6 % sont des personnes sortant d'autres allocations (le plus souvent liées à une période de formation).

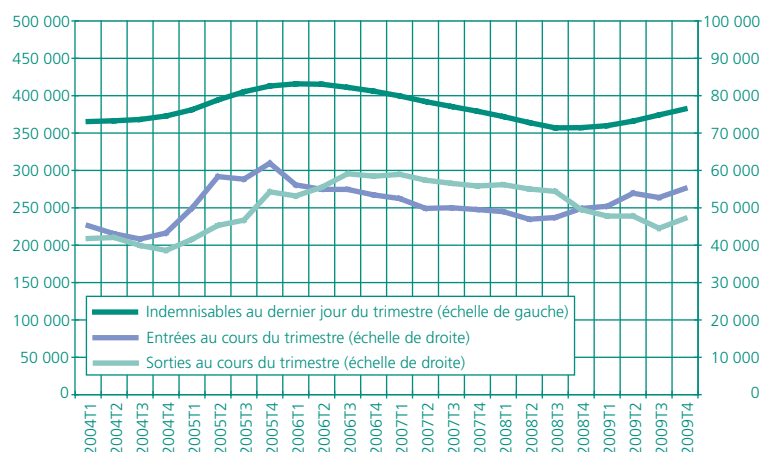
L'augmentation des entrées en ASS en 2009 s'explique principalement par la forte hausse des « bascules » issues du RAC hors formation, à savoir les personnes ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage (+34 300, soit +33 % entre 2008 et 2009, graphique 3). Dans le même temps, les moindres sorties de l'ASS depuis fin 2008 conduisent mécaniquement à une baisse des réadmissions (-16 500, soit -27 % entre 2008 et 2009), encore qualifiées de sorties temporaires de l'allocation ou « d'aller-retours ».

Dans les conventions d'assurance chômage de 2001, 2003 et 2006, un allocataire indemnisable à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) était indemnisé par le régime d'assurance chômage au sein d'une des filières d'indemnisation prévues par la convention en vigueur au moment de l'ouverture de son droit. Ces différentes filières attribuaient une durée d'indemnisation en fonction de la durée travaillée au cours d'une période de référence. Elles pouvaient être regroupées en trois catégories : les filières courtes (6), les filières longues (7), et les filières réservées aux seniors de plus de 50 ans (8).

Depuis la convention d'assurance chômage d'avril 2009, l'indemnisation à l'ARE se fait au sein d'une filière unique, dans laquelle un jour cotisé correspond à un jour indemnisé (9). Les personnes classées dans les filières (courtes, longues ou seniors) antérieures à cette convention restent classées dans ces catégories après 2009. Par ailleurs, les allocataires entrés au RAC dans la filière unique et ayant basculé en ASS en 2009 étaient tous indemnisables à l'ARE sur des durées inférieures à 8 mois. Ils sont de ce fait assimilés à des sortants de « filières courtes » dans les analyses qui suivent.

La hausse des entrants à l'ASS s'explique par la forte progression des personnes ayant épuisé

Graphique 2 • Nombre d'allocataires en fin de trimestre de l'ASS, entrées et sorties de l'allocation au cours du trimestre



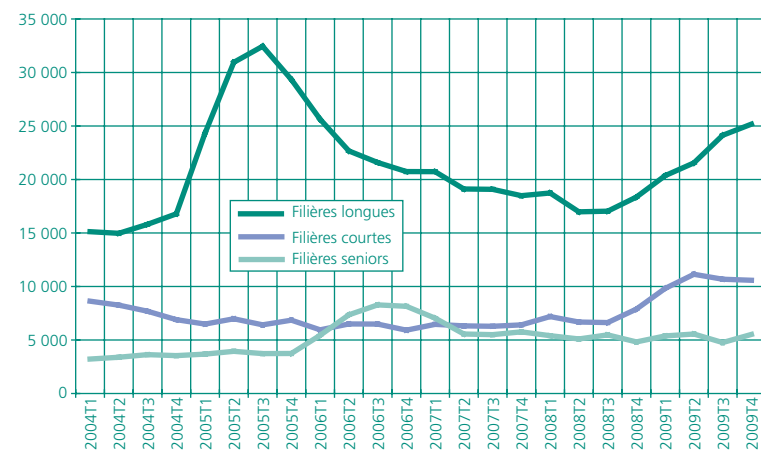
Note : données corrigées des variations saisonnières.
Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale. France entière.

Graphique 3 • Les entrants à l'ASS selon leur origine



Note : données corrigées des variations saisonnières.
Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale. France entière.

Graphique 4 • Les bascules en ASS en fonction de la filière d'origine au RAC



Note : données brutes. Les « filières courtes » incluent les bascules issues de la filière unique et entrées en ASS à partir du troisième trimestre 2009.
Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale. France entière.

leurs droits aux filières longues ou courtes (respectivement +49 % et +28 % en 2009), alors que le nombre d'entrées d'allocataires issus des filières seniors est resté relativement stable (graphique 4). De ce fait, les entrants de l'année 2009 sont un peu plus jeunes qu'en 2008 : ils sont âgés en moyenne de 42 ans et 8 mois, soit 6 mois de moins que les entrants de l'année 2008. Ce rajou-



Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du FHS), données Unédic (segment D3) ; calculs Dares.



Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du FHS), données Unédic (segment D3) ; calculs Dares.



Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du FHS), données Unédic (segment D3) ; calculs Dares.

(6) Filières 1, 2 et 3 de la convention 2001, filière A de la convention 2003, filière I de la convention 2006.

(7) Filière 5 de la convention 2001, filière B de la convention 2003, filières II et III de la convention 2006.

(8) Filières 4, 6, 7 et 8 de la convention 2001, filières C et D de la convention 2003, filière IV de la convention 2006.

(9) Des dispositions spécifiques perdurent pour les seniors de plus de 50 ans.

nissement des entrants a pour effet un rajeunissement de l'ensemble des allocataires de l'ASS : fin décembre 2009, 52 % des allocataires de l'ASS sont âgés de moins de 50 ans, soit une hausse de 3 points sur un an (tableau 1).

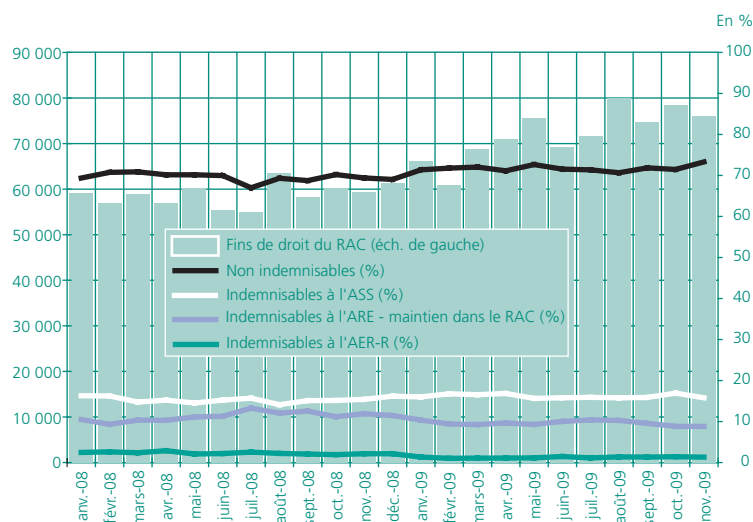
Le taux de recours à l'ASS des fins de droits issues du RAC n'a que légèrement augmenté en 2009

D'une manière générale, la hausse des « bascules » peut s'expliquer par deux facteurs : l'augmentation du nombre de personnes ayant épuisé leur droit au RAC, et l'augmentation du taux de recours à l'ASS des « fins de droits ».

En 2009, le taux de recours à l'ASS n'a que légèrement augmenté : 16,2 % des fins de droits étaient indemnisables par l'ASS un mois après leur fin de droits, contre 15,3 % en 2008 (graphique 5). L'augmentation des « bascules » tient essentiellement à l'arrivée massive de personnes ayant épuisé leur droit au RAC : environ 160 000 de plus entre 2008 et 2009. Cet afflux de fins de droits reflète pour l'essentiel la forte dégradation de la conjoncture économique. En 2009, les sorties des listes des demandeurs d'emploi de catégories ABC pour reprise d'emploi ont fortement diminué (-157 700, soit -6,2 % [3]) et un nombre croissant de demandeurs d'emploi ont été conduits à consommer l'intégralité de leur droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi. En revanche, la nouvelle convention d'assurance chômage d'avril 2009, qui étend notamment l'accès à l'indemnisation aux demandeurs d'emploi ayant travaillé entre 4 et 6 mois, ne semble pas avoir eu d'impact, à court terme, sur les entrées en ASS. En fin d'année 2009, il n'y a pas d'afflux de bascules d'allocataires ayant travaillé entre 4 et 6 mois avant leur entrée en indemnisation (10).

Dans ce contexte de crise économique, le taux de sortie de l'ASS est aussi en diminution entre 2008 et 2009 : en moyenne sur l'année, il passe de 4,9 % en 2008 à 4,3 % en 2009.

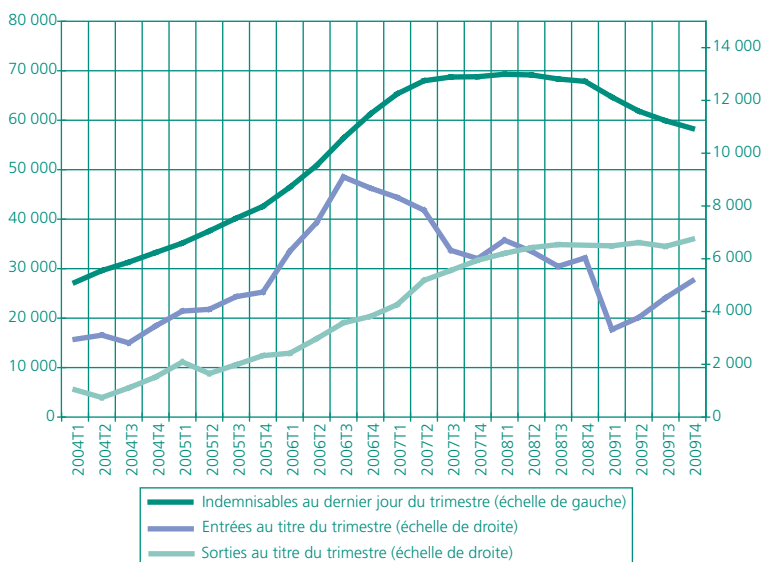
Graphique 5 • Évolution des fins de droit au RAC et de leur recours au RAC et RSN un mois après leur fin de droit



Note : données brutes. Un mois après la fin de droits, un certain nombre d'allocataires peuvent s'ouvrir un nouveau droit au RAC. Il s'agit en grande majorité d'allocataires couverts par les annexes du régime d'assurance chômage : intermittents du spectacle, intérimaires...

Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale. France entière.

Graphique 6 • Nombre d'allocataires en fin de trimestre à l'AER de remplacement et entrées et sorties de l'allocation au titre du trimestre



Note : données corrigées des variations saisonnières. Les entrées observées entre janvier et mai 2009 ont été enregistrées rétroactivement, suite au rétablissement de l'allocation pour l'année 2009 par le décret du 31 mai 2009. Seule l'AER de remplacement est comptabilisée ici.

Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale, France entière.

Le nombre d'allocataires de l'AER de remplacement recule de 14 % sur l'année

Après deux années de relative stabilité, le nombre d'allocataires de l'AER de remplacement a diminué de 14 % entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009 (graphique 6). Alors que les sorties de l'allocation restent stables de 2008 à 2009 (11), les entrées dans l'allocation chutent de 61 % au premier semestre 2009 puis progressent à nouveau à partir du milieu de l'année 2009.

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte très spécifique. La loi de finances pour 2008 avait en



Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du FHS), données Unédic (segment D3) ; calculs Dares.



Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du FHS), données Unédic (segment D3) ; calculs Dares.

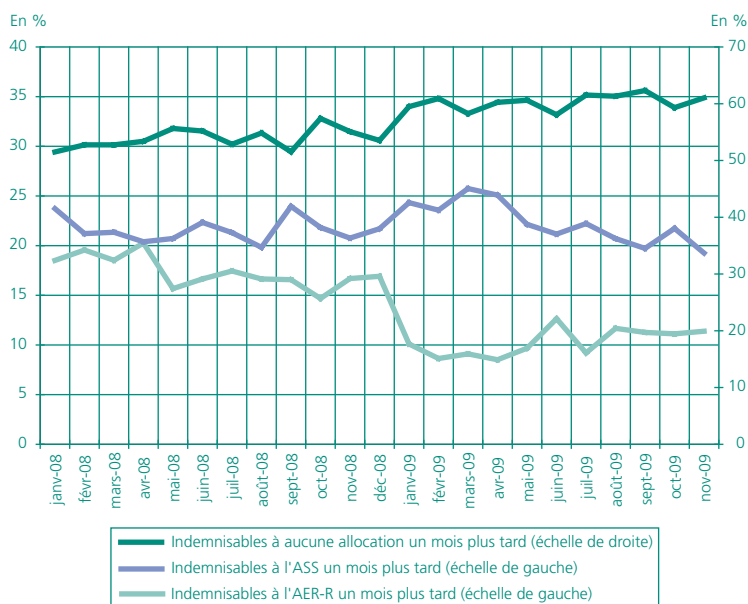
(10) Fin 2009, seules 2 600 personnes ayant travaillé entre 4 et 6 mois avant leur entrée en indemnisation ont été concernées par cette bascule (4 400 en comptant toutes celles issues de l'ARE-convention 2009).

(11) Les sorties de l'AER sont peu sensibles à la conjoncture. En 2009, 90 % des sortants à l'AER ont eu 60 ans et ont ouvert leurs droits à la retraite.

effet prévu la suppression de l'AER à compter du 1^{er} janvier 2009, dans un contexte de réduction des mesures liées à l'âge en vue de favoriser l'emploi des seniors (encadré 1). De janvier à mai 2009, aucune demande d'ouverture de droit n'a ainsi été accordée, tandis que les allocataires ayant des droits ouverts antérieurement continuaient de percevoir l'allocation. Compte tenu de la très forte dégradation du marché du travail à partir de la mi-2008, le gouvernement a toutefois décidé, en accord avec les partenaires sociaux, de rétablir à titre exceptionnel l'AER pour l'année 2009, par le décret du 29 mai 2009. Les personnes qui auraient pu prétendre à l'AER de janvier à mai 2009 ont pu alors percevoir rétroactivement un versement complétant leurs ressources antérieures au niveau de l'AER. Ces versements ont donc conduit à l'enregistrement, *a posteriori*, d'ouvertures de droit à l'AER au 1^{er} semestre 2009. La forte chute des entrées à l'AER de remplacement suggère toutefois que certaines personnes qui auraient pu prétendre à l'AER n'en ont pas fait la demande. Le taux de recours à l'AER de remplacement des demandeurs d'emploi de 55 ans et plus en fin de droit (12) a ainsi baissé de 7 points environ entre le deuxième semestre 2008 et le premier semestre 2009 (passant de 17 % à 10 %) avant de remonter légèrement au deuxième semestre 2009 (11 %) (graphique 7).

Au cours de cette période, certains demandeurs d'emploi de 55 ans et plus en fin de droits ont pu se reporter vers l'ASS : le taux de recours à l'ASS a augmenté de 2 points entre le deuxième semestre 2008 et le premier semestre 2009 (passant de 22 % à 24 %), avant de redescendre à 21 % au deuxième semestre 2009. Ce report n'a toutefois concerné qu'une partie des fins de droits de 55 ans et plus. Au total, la part des demandeurs d'emploi de 55 ans et plus en fin de droits à l'ARE non indemnisables au RSN ou au RAC un mois après leur fin de droits (13), est passée de 54 % au deuxième semestre 2008 à 60 % au premier semestre 2009 (graphique 7).

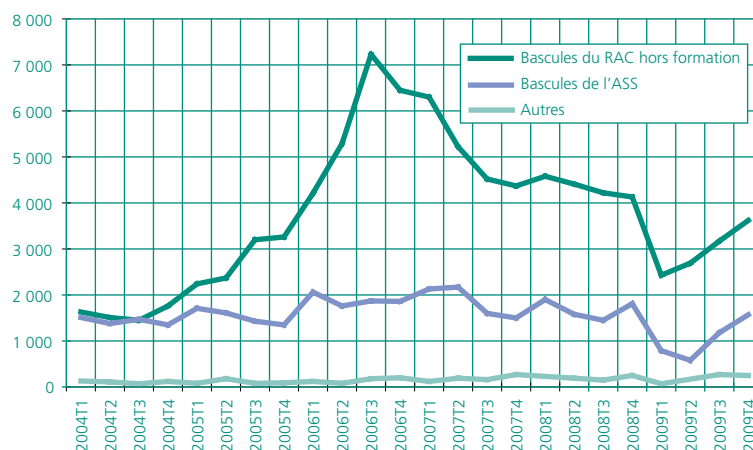
Graphique 7 • Situation des fins de droit au RAC de 55 ans et plus un mois après leur fin de droit



Note : données brutes. Le complément des 3 courbes correspond aux allocataires qui s'ouvrent un nouveau droit au RAC (principalement dans les annexes du régime d'assurance chômage).

Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale. France entière.

Graphique 8 • Entrées à l'AER de remplacement selon leur origine



Note : données brutes. Le pic de bascules en AER-R en 2006 est l'effet mécanique de la superposition des fins de droits des filières seniors des conventions 2001 et 2003 [2].

Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale. France entière.

Plus de sept entrants sur dix à l'AER de remplacement sont issus du RAC

71 % des entrants à l'AER de remplacement en 2009 sont des personnes ayant épuisé leur droit au RAC (en grande majorité issus des filières dites « seniors »), soit un point de plus qu'en 2008. 25 % des entrants à l'AER étaient indemnisables par l'ASS avant leur ouverture de droit à l'AER (contre 27 % en 2008). Ces allocataires ont continué à cotiser à l'assurance vieillesse au cours de leur période d'indemnisation à l'ASS. Quand ils



Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du FHS), données Unédic (segment D3) ; calculs Dares.



Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du FHS), données Unédic (segment D3) ; calculs Dares.

(12) Le nombre de trimestres validés à l'assurance vieillesse et les ressources du foyer des demandeurs d'emploi ne sont pas enregistrés dans le segment D3. Ainsi, dans le segment D3, la population la plus proche des personnes éligibles à l'AER est constituée de l'ensemble des fins de droits de 55 ans et plus.

(13) Dans le même temps, le nombre de fins de droit de 55 ans et plus a augmenté de 8 %.

ont atteint les 160 trimestres validés pour pouvoir prétendre à l'AER (14), ils ont pu bénéficier de cette allocation d'un montant deux fois plus important que l'ASS. Le complément, soit 4 % des entrants dans l'AER, correspond à des personnes qui ont été réadmissibles à l'allocation ou qui y sont entrées directement (graphique 8).

La féminisation de l'AER, observée depuis 2006, se confirme sur l'année 2009. Cette féminisation s'explique par la proportion croissante de femmes ayant validé suffisamment de trimestres à l'assurance vieillesse pour être éligibles à l'AER [4]. D'une part, les générations de femmes nées dans les années cinquante ont davantage participé au marché du travail et se sont donc constituées plus de droits; d'autre part, les femmes de ces géné-

rations sont parmi les premières à avoir pu bénéficier de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) qui permet depuis 1972, sous certaines conditions, aux personnes (15) qui ont cessé ou réduit leur activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant ou d'un adulte handicapé au foyer familial de bénéficier d'une continuité de leurs droits à la retraite.

Du fait de la baisse des entrées dans l'allocation en 2009, la population indemnisable au titre de l'AER est plutôt vieillissante (les moins de 57 ans sont moins représentés qu'en 2008).

(14) Ou dès qu'ils ont déposé une demande pour bénéficier de l'AER, le basculement vers l'ASS étant plus automatique que vers l'AER.

(15) L'AVPF ne concernait que les femmes dans un premier temps; le dispositif a été étendu aux hommes en 1979.

Maëlle FONTAINE, Thomas LE BARBANCHON (Dares).

Tableau 1 • Caractéristiques des allocataires de l'ASS et de l'AER de remplacement

En %

| | Total indemnisables à l'ASS au 31 décembre | | Dont : indemnisés à l'ASS au 31 décembre | | Dont : indemnisables non indemnisés à l'ASS au 31 décembre | | Total indemnisables à l'AER au 31 décembre | |
|--|--|---------|--|---------|--|--------|--|--------|
| | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| Effectif | 357 300 | 382 400 | 312 700 | 337 900 | 44 700 | 44 500 | 68 200 | 58 800 |
| Sexe | | | | | | | | |
| Homme | 53 | 55 | 55 | 57 | 38 | 39 | 38 | 36 |
| âge | | | | | | | | |
| Moins de 30 ans | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| De 30 à 49 ans | 47 | 49 | 45 | 48 | 60 | 61 | 0 | 0 |
| De 50 à 54 ans | 17 | 16 | 17 | 16 | 17 | 17 | 4 | 3 |
| 55 ans | 4 | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 4 | 3 |
| 56 ans | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 11 | 7 |
| 57 ans | 5 | 4 | 5 | 4 | 3 | 3 | 17 | 18 |
| 58 ans | 5 | 5 | 6 | 5 | 4 | 3 | 26 | 27 |
| 59 ans | 6 | 6 | 6 | 6 | 3 | 3 | 35 | 37 |
| 60 ans ou plus | 11 | 10 | 12 | 11 | 4 | 4 | 4 | 5 |
| Qualification | | | | | | | | |
| Ouvrier non qualifié | 14 | 14 | 15 | 15 | 9 | 10 | 14 | 15 |
| Ouvrier qualifié | 14 | 15 | 14 | 16 | 10 | 11 | 18 | 18 |
| Employé non qualifié | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 19 | 19 | 20 |
| Employé qualifié | 40 | 40 | 39 | 39 | 49 | 49 | 35 | 36 |
| Profession intermédiaire | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 7 | 6 |
| Cadre | 6 | 5 | 6 | 6 | 6 | 5 | 6 | 5 |
| Non renseigné | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Niveau de formation | | | | | | | | |
| Sans | 12 | 11 | 13 | 12 | 6 | 6 | 11 | 12 |
| Collège sans BEPC | 11 | 10 | 12 | 10 | 8 | 7 | 32 | 31 |
| BEPC | 16 | 15 | 16 | 16 | 14 | 14 | 13 | 13 |
| CAP-BEP | 36 | 38 | 35 | 38 | 40 | 41 | 35 | 35 |
| BAC | 13 | 13 | 12 | 13 | 16 | 16 | 6 | 6 |
| Supérieur au BAC | 12 | 13 | 12 | 12 | 15 | 16 | 3 | 3 |
| Non renseigné | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nationalité | | | | | | | | |
| Nationalité française | 87 | 88 | 87 | 87 | 93 | 93 | 98 | 98 |
| Situation matrimoniale à l'inscription à Pôle emploi | | | | | | | | |
| Célibataire, veuf, divorcé | 57 | 58 | 57 | 58 | 56 | 58 | 34 | 35 |
| En couple | 43 | 42 | 43 | 42 | 44 | 42 | 66 | 65 |
| L'allocataire avait-il un enfant à charge à son inscription à Pôle Emploi ? | | | | | | | | |
| Oui | 48 | 48 | 47 | 47 | 53 | 52 | 36 | 37 |
| L'allocataire est-il dispensé de recherche d'emploi ? | | | | | | | | |
| Oui | 31 | 24 | 33 | 26 | 14 | 9 | 97 | 93 |
| L'allocataire est-il en activité réduite ? | | | | | | | | |
| Oui | 18 | 18 | 11 | 10 | 75 | 83 | 4 | 4 |
| Durée cumulée d'indemnité dans l'allocation au cours des trois dernières années | | | | | | | | |
| Moins d'un an | 27 | 32 | 28 | 32 | 23 | 28 | 32 | 26 |
| De 1 à 2 ans | 18 | 18 | 17 | 17 | 28 | 27 | 28 | 26 |
| Plus de 2 ans | 55 | 50 | 56 | 51 | 49 | 45 | 40 | 48 |

Note : données brutes. Les allocataires de l'AER de 60 ans et plus sont pour la plupart des personnes nées en décembre 1949 et ayant reçu leur dernier versement d'allocation en décembre 2009.

Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale, France entière.

Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10ème du FHS), données Unédic (segment D3); calculs Dares

LE RÉGIME DE SOLIDARITÉ NATIONALE

Le régime de solidarité nationale est géré par l'État. Ce régime permet de verser des allocations particulières à des travailleurs privés de leur emploi et qui ne peuvent pas, en raison de leur situation personnelle, bénéficier du régime d'assurance chômage. Il bénéficie également à des personnes qui se trouvent dans des situations très particulières et à l'égard desquelles la collectivité nationale a décidé d'exprimer sa solidarité. Les allocations de solidarité sont attribuées en fonction des ressources du demandeur d'emploi ou du couple et sont d'un montant forfaitaire.

Depuis 1982, la gestion financière du régime de solidarité a été confiée par l'État au Fonds de Solidarité. En 2009, les allocations qui relevaient du Fonds de Solidarité étaient les suivantes :

- Allocation de solidarité spécifique (ASS)
- Allocation équivalent retraite (AER)
- Prime de retour à l'emploi et prime forfaitaire
- Allocations du fonds de professionnalisation et de solidarité pour les demandeurs d'emploi relevant des annexes VIII et X de la convention d'assurance chômage, dits « intermittents du spectacle »
- Allocation de fin de formation (AFF) versée à des demandeurs d'emploi en formation s'étant ouvert des droits avant le 1^{er} janvier 2009.

Ces allocations ne sont pas directement versées par le Fonds de Solidarité. En effet, pour simplifier les procédures et renforcer le lien entre allocataires et monde du travail, c'est Pôle emploi (qui sert déjà les allocations du régime d'assurance chômage) qui instruit les demandes des allocataires et leur verse les allocations de solidarité.

L'allocation de solidarité spécifique

Pour être éligible à l'ASS, il faut remplir une triple condition :

- être demandeur d'emploi ou dispensé de recherche d'emploi ;
- avoir des ressources pour le foyer ne dépassant pas un certain plafond mensuel (au 1^{er} janvier 2009, 1 047,20 € pour une personne seule, 1 645,60 € pour un couple ; respectivement 1 059,80 € et 1 665,40 € au 1^{er} janvier 2010) ; justifier de cinq ans d'activité dans les dix ans précédant la rupture du contrat de travail (y compris chez des employeurs non couverts par l'Unédic, notamment l'État et les collectivités territoriales).

L'ASS est un minimum social qui peut notamment :

- prendre le relais de l'assurance chômage lorsque celle-ci est arrivée à son terme ;
- la remplacer lorsque le demandeur d'emploi n'y est pas éligible ;
- être versée à la place de l'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus éligibles à une allocation du RAC, qui peuvent choisir de bénéficier de l'ASS si son montant est supérieur.

En 2009, le montant forfaitaire mensuel de l'ASS était de 455 € (1) (460 € en 2010). Les allocataires dont les ressources du foyer dépassent un certain seuil perçoivent une allocation d'un montant minoré. Jusqu'au 31 décembre 2003, certains allocataires de plus de 50 ans justifiant de durées de travail passées plus longues pouvaient être admis au bénéfice d'une ASS majorée. Au 31 décembre 2009, seuls 2 % des indemnisables par l'ASS étaient concernés par cette majoration dont le montant mensuel s'élève en 2009 à 195,60 €. Le montant de l'ASS (comme celui de l'AER) est révisé chaque année au mois de janvier en fonction de l'évolution générale des prix.

Les allocataires de l'ASS qui reprennent un emploi bénéficient de dispositifs d'intéressement. Ils peuvent cumuler leurs revenus du travail avec leur allocation. Celle-ci peut alors prendre différentes formes selon la nature et la durée de l'emploi :

- pour les emplois d'une durée supérieure à un mi-temps, l'allocataire cumule d'abord intégralement ses revenus d'activité avec son allocation pendant les trois premiers mois, ce cumul est ensuite différentiel pendant neuf mois. Il perçoit en outre une prime forfaitaire mensuelle (de 150 euros en 2010). Jusqu'au 1^{er} janvier 2011, l'allocataire pouvait prétendre, après 4 mois consécutifs d'activité, à une prime de retour à l'emploi d'un montant de 1 000 euros ;
- pour les emplois d'une durée mensuelle inférieure à un mi-temps, l'allocataire cumule, pendant 12 mois, ses revenus d'activité avec une partie de son allocation de solidarité spécifique (un montant équivalant à 40 % de son revenu brut en est déduit). Si les revenus d'activité ne dépassent pas la moitié du Smic, l'allocataire reçoit l'intégralité de son allocation durant les 3 premiers mois d'activité.

Au bout de 12 mois, le mécanisme d'intéressement disparaît, les revenus d'activité sont alors entièrement comptabilisés dans les ressources du foyer pour déterminer son allocation.

L'allocation équivalent retraite

L'AER a été créée en 2002 pour garantir un revenu minimum aux demandeurs d'emploi ayant cotisé plus de 160 trimestres avant d'atteindre l'âge de 60 ans (2). Afin de dynamiser l'emploi des seniors, le gouvernement a souhaité fin 2007 supprimer les mesures liées à l'âge. La suppression de l'AER au 1^{er} janvier 2009 a ainsi été prévue par l'article 132 de la loi de finances pour 2008. Toutefois, compte tenu de la très forte dégradation du marché du travail consécutive à la grave crise économique de la mi-2008, le Gouvernement a décidé, en accord avec les partenaires sociaux, de rétablir à titre exceptionnel l'AER pour l'année 2009, par le décret du 29 mai 2009 (l'AER a été également reconduite en 2010 par le décret du 6 mai 2010). Pour les périodes comprises entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 mai 2009 (et donc antérieures à la date de publication du décret), l'allocation équivalent retraite a pris la forme d'un complément s'ajoutant, le cas échéant, aux autres revenus de l'allocataire en vue de lui assurer un total de revenus égal à celui de l'AER.

(1) Le montant journalier étant de 14,96 € en 2009 et de 15,14 € en 2010. Le montant mensuel est calculé comme une moyenne des montants versés sur l'année considérée (montant journalier x 365/12).

(2) En 2010, il est exigé 161 trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse.

Encadré 1 suite et fin

Pour être éligible à l'AER, il faut remplir quatre conditions :

- être demandeur d'emploi ou dispensé de recherche d'emploi ;
- avoir des ressources du foyer ne dépassant pas un certain plafond (en 2009, 1 550,40 € pour une personne seule et 2 228,70 € pour un couple ; respectivement 1 569,12 € et 2 255,61 € en 2010) ;
- avoir validé le nombre de trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse nécessaires pour l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein (160 trimestres jusqu'à l'année 2009) ;
- avoir moins de 60 ans.

L'AER garantissait un revenu mensuel de 982 € en 2009 (3) (994 € en 2010), l'allocation étant, comme pour l'ASS, versée à taux plein ou à un taux inférieur au taux plein suivant les ressources de l'allocataire. L'AER peut être cumulée en partie avec des revenus d'activité. Elle peut aussi compléter des allocations d'assurance chômage. Dans ce cas, l'AER est dite de complément (AER-C) ; dans tous les autres cas, l'AER est dite de remplacement (AER-R). Il n'est pas possible d'identifier les allocataires de l'AER-C dans l'extrait du fichier national des Assedic utilisé dans cette publication. Celle-ci traite donc exclusivement de l'AER-R, parfois appelée AER pour plus de simplicité. Fin 2009, Pôle emploi comptabilisait 7 800 bénéficiaires de l'AER-C.

Les autres allocations

L'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) et l'allocation de fin de droits (AFD), qui remplace l'allocation transitoire (AT) depuis le 1^{er} janvier 2009, sont réservées aux demandeurs d'emploi intermittents du spectacle qui ne disposent pas des durées d'emploi suffisantes pour être pris en charge par l'assurance chômage et qui ne sont pas éligibles à l'ASS.

L'aide en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) a succédé au 1^{er} janvier 2009 à l'allocation de fin de formation (AFF). Ces allocations sont destinées aux demandeurs d'emploi qui suivent une formation prescrite par Pôle emploi dans le cadre de leur plan personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et dont les droits restants à l'ARE de formation (AREF) se terminent avant la fin de leur formation. L'AFDEF est versée au demandeur d'emploi jusqu'au terme de sa formation, avec un montant égal au dernier montant d'AREF perçu. Contrairement à l'AFF, l'AFDEF ne relève pas du Fonds de solidarité. Elle est financée pour partie par l'État et pour partie par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnel. Les demandeurs d'emploi qui percevaient l'AFF fin 2008 restent bénéficiaires de l'allocation jusqu'à épuisement de leur droit.

En 2007, l'allocation temporaire d'attente (ATA) a succédé à l'allocation d'insertion (AI). Ces allocations sont destinées à procurer des ressources minimales aux demandeurs d'asile, apatrides, salariés expatriés et anciens détenus à la recherche d'un emploi et non éligibles à d'autres allocations. Alors que l'AI relevait du Fonds de solidarité, l'ATA, financée par l'État, ne relève plus du régime de solidarité et ne fait donc pas l'objet d'un suivi spécifique dans cette publication.

(3) De même, le montant mensuel de l'AER est calculé en moyenne sur l'année considérée.

Encadré 2

SOURCES ET DÉFINITIONS

Définitions

Droits ouverts et indemnisation

Une personne qui a des droits ouverts (ou est indemnisable) a déposé une demande d'allocation qui a été acceptée. Une personne indemnisée a un droit ouvert à l'indemnisation et perçoit à une date donnée effectivement une indemnisation sur ce droit. Certaines situations (activité réduite, sanctions, différé d'indemnisation) peuvent expliquer qu'à une date donnée un allocataire soit indemnisable au titre d'une allocation, mais pas indemnisé.

Entrées et sorties d'une allocation

Une entrée dans une allocation désigne une ouverture de droits à cette allocation. Inversement, une sortie d'une allocation correspond à une fermeture de droits : l'allocataire cesse alors d'être pris en charge par le régime de solidarité nationale au titre de cette allocation.

Source mobilisée

Les budgets annuels de versements d'allocations proviennent des rapports sur la gestion du fonds de solidarité annexé aux projets de loi de finances.

Tous les autres chiffres présentés dans cette publication sont issus du segment D3, un extrait du fichier national des Assedic (FNA) de l'Unédic, apparié au fichier historique statistique (FHS) de Pôle emploi. L'appariement ainsi constitué permet de suivre les épisodes d'inscription à Pôle emploi des demandeurs d'emploi inscrits plus de deux jours consécutifs entre le 1^{er} janvier 1999 et le 31 décembre 2009 et de connaître leurs épisodes d'indemnisation dans les allocations gérées par Pôle emploi (du régime d'assurance ou du régime de solidarité), y compris quand ils sont dispensés de recherche d'emploi et ne sont donc plus inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi. Le segment D3 est un échantillon au 1/10^e. Il permet d'identifier les personnes indemnisables ou indemnisées aux allocations gérées par Pôle emploi, de connaître leurs caractéristiques sociodémographiques ainsi que leur parcours sur les listes de demandeurs d'emploi et dans l'indemnisation au titre du chômage au jour près.

LES MONTANTS D'ALLOCATION EN ASS ET AER ET LES PERTES DE REVENUS À L'ENTRÉE EN ASS

Les montants d'allocation en ASS et AER

Les montants d'allocation perçus tous les mois par les allocataires de l'ASS et de l'AER sont calculés à partir d'une allocation journalière de base, à laquelle d'éventuels revenus d'activité peuvent être soustraits (encadré 1).

Parmi les allocataires indemnisables par l'ASS au 31 décembre 2009, 77 % le sont au taux plein (14,96 € par jour en 2009), et 21 % sont indemnisables à hauteur d'un montant journalier inférieur au montant forfaitaire. Les 2 % restants sont indemnisables au taux majoré : il s'agit de personnes entrées en ASS avant le 1^{er} janvier 2004 et bénéficiant toujours du dispositif de majoration.

Les allocataires indemnisables à un taux inférieur au taux plein sont plus souvent des femmes (63 % contre 41 % des allocataires au taux plein). Les personnes indemnisables par l'ASS mais qui ne la perçoivent pas sont en activité réduite pour 83 % d'entre elles (contre 18 % de l'ensemble des indemnisables ; tableau 1). Parmi les personnes en activité réduite mais qui perçoivent tout de même leur allocation (soit 22 000 allocataires au 31 décembre 2009), 83 % d'entre elles sont en situation de cumul total, et 17 % en situation de cumul partiel.

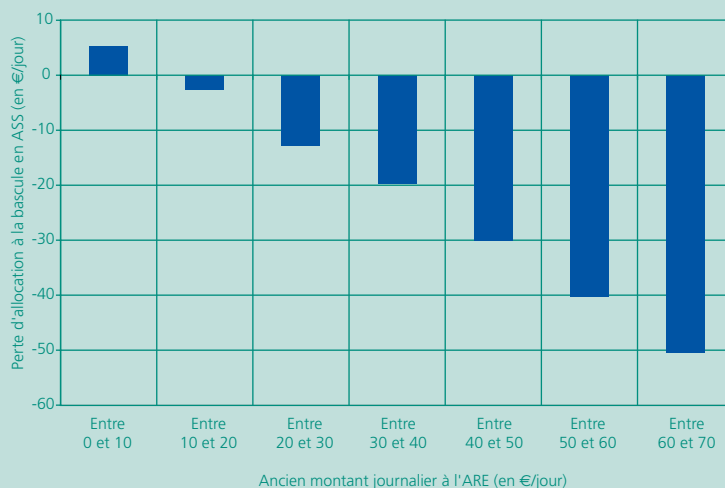
85 % des allocataires indemnisables par l'AER de remplacement le sont au taux plein (32,30 € par jour en 2009) et 15 % à un taux journalier inférieur au taux plein (correspondant en moyenne à un montant journalier de 22,99 €, soit 700 € par mois). 76 % des allocataires bénéficiant d'un taux inférieur au taux plein sont des femmes (contre 64 % pour l'ensemble des indemnisables par l'AER).

La perte d'allocation lors du passage de l'assurance chômage à l'ASS

Les allocataires du régime d'assurance chômage qui, arrivant en fin de droits, basculent en ASS, passent d'une allocation dont le montant dépend des salaires antérieurs, à un minimum social à base forfaitaire. La majeure partie d'entre eux perçoit donc une allocation plus faible en ASS qu'au RAC. La perte d'allocation enregistrée peut être calculée comme l'écart entre la dernière allocation journalière perçue au RAC et la première allocation journalière perçue à l'ASS, rapportée à la dernière allocation journalière perçue au RAC.

L'ASS étant une allocation forfaitaire majoritairement payée au taux plein, son montant varie peu. Les différences de perte d'allocation lors du passage du RAC en ASS reflètent en fait des différences entre les niveaux d'allocations perçues à l'assurance chômage (graphique A).

Graphique A • Perte d'allocation au moment de la bascule en ASS selon le montant journalier précédemment perçu au RAC



Note : données brutes.

Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale. France entière.

Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du FHS), données Unédic (segment D3) ; calculs Dares.



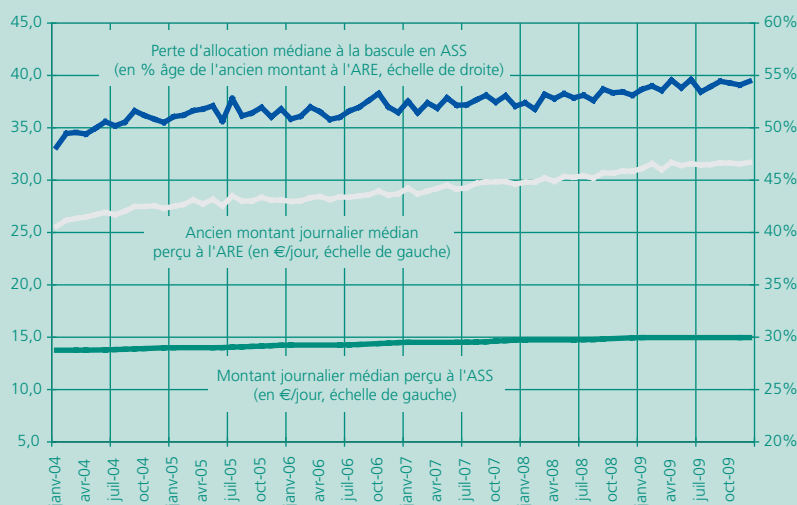
Encadré 3 suite et fin

En moyenne sur 2009, les allocataires qui basculent du RAC en ASS font face à une diminution de 52 % du montant de leur allocation. Pour un quart d'entre eux, la diminution est supérieure à 63 % ; pour un quart, elle est inférieure à 47 %.

La perte d'allocation faisant suite à une « bascule » de l'ARE en ASS augmente de manière assez continue depuis 2004, passant d'une perte médiane de 48 % pour les bascules de janvier 2004 à une perte médiane de 54 % pour les bascules de décembre 2009 (1) (graphique B).

Cette hausse tient au décrochage du montant journalier de l'ASS par rapport à la dernière allocation journalière au RAC. En effet, alors que les allocations journalières perçues au RAC sont proportionnelles aux anciens salaires des demandeurs d'emploi, et donc corrélées à la dynamique générale des salaires, le montant de l'ASS est indexé réglementairement sur l'évolution générale des prix.

Graphique B • **Allocations journalières au RAC et à l'ASS et perte d'allocation lors de la bascule du RAC en ASS**



Note : données brutes.

Champ : personnes ayant des droits ouverts au régime de solidarité nationale. France entière.

Source : données Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du FHS), données Unédic (segment D3) ; calculs Dares.

(1) Elle avait fortement augmenté au second semestre 2001 et en 2002, suite à l'abandon de la dégressivité des allocations chômage.

Pour en savoir plus

- [1] Deroyon T., Rochut J., (2010), « L'indemnisation par le régime d'assurance chômage de 2005 à 2008 », *Dares Analyses* n° 2010-058, Dares.
- [2] Deroyon T. (2010), « Les allocataires du régime de solidarité nationale entre 2005 et 2008 », *Dares Analyses* n° 2010-059, Dares.
- [3] Abdouni S., Defresne M., Deroyon T., Dubois Y., Le Barbançon T. (2010), « Les inscriptions à Pôle emploi : une analyse rétrospective des évolutions en 2009 », *Dares Analyses* n° 2011-008, Dares.
- [4] Baraton M., Croguennec Y. (2009), « Les durées d'assurance validées par les actifs pour leur retraite », *Études et résultats* n° 692, mai 2009, Drees.

DARES ANALYSES et DARES INDICATEURS sont édités par le Ministère du travail, de l'emploi et de la santé
Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), 39-43, quai André Citroën, 75902 Paris Cedex 15.
www.travail.gouv.fr (Rubrique Études, Recherche, Statistique de la DARES)

Directeur de la publication : Antoine Magnier.

Téléphone Publications : 01.44.38.22.(60 ou 61) / Télécopie : 01.44.38.24.43 / Réponse à la demande : dares.communication@travail.gouv.fr

Rédactrice en chef : Alice Guerber-Cahuzac. Secrétariat de rédaction : Evelyn Ferreira et Francine Tabaton.

Maquettistes : Guy Barbut, Thierry Duret, Bruno Pezzali.

Conception graphique : Ministère du travail, de l'emploi et de la santé.

Impression : Ateliers Modernes d'Impression, 19, rue Latérale, 92404 Courbevoie.



Abonnements : dares.communication@travail.gouv.fr

Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 2109 - 4128.