

P REMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES

LES BÉNÉFICIAIRES DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE : *malgré une recherche active d'emploi, des difficultés majeures de réinsertion*

Une fois leurs droits à l'assurance-chômage épuisés, les chômeurs peuvent bénéficier, sous conditions d'activité antérieure et de ressources du ménage, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Malgré des références de travail importantes et une recherche d'emploi qui semble active même à des âges avancés, peu d'allocataires parviennent à se réinsérer sur le marché de l'emploi. Alors que 55 % d'entre eux ont plus de 45 ans, moins de la moitié obtiennent des propositions d'emploi sérieuses, et celles-ci sont parfois incompatibles avec l'emploi recherché. Depuis leur entrée au chômage, les bénéficiaires de l'ASS ont soit connu le chômage indemnisé de façon continue (38 % des cas), soit alterné chômage indemnisé et courtes périodes d'emploi (32 % des cas) ou encore ont connu, à un moment ou un autre, des périodes d'inactivité. Ils se retrouvent, en moyenne trois ans après, toujours à la recherche d'un emploi, et touchant en moyenne 2 265 F par mois au titre de l'allocation de solidarité spécifique.

L'allocation de solidarité spécifique (ASS), principale allocation du régime de solidarité, est servie aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage, sous conditions d'activité salariée antérieure (1).

Ses bénéficiaires ont donc une ancienneté de chômage indemnisé importante (1 073 jours d'indemnisation au 31/12/1995), ancienneté qui s'est pourtant considérablement réduite en 1993 (185 jours de moins qu'en 1992) du fait notamment du raccourcissement des durées de droits à l'assurance-chômage opéré en 1992 (2).

A sa création en 1984, l'ASS a concerné majoritairement les hom-

(1) - La condition générale est de 5 années d'activité dans les 10 années précédant la rupture du contrat de travail.

(2) - Cf. protocoles d'accord entre les partenaires sociaux du 18 juillet 1992 et du 23 juillet 1993.



mes (55% des effectifs en fin d'année 1985). Le poids des femmes a ensuite augmenté pour dépasser les 50% entre 1990 et 1992. Depuis, l'ASS compte à peu près autant d'hommes que de femmes.

L' allocation de solidarité spécifique compte de plus en plus de bénéficiaires

La hausse du chômage de longue durée en 1993 et en 1994 (respectivement +20% et +12% en fin d'année), conjuguée avec le raccourcissement des durées de droits à l'assurance-chômage pour un certain nombre de ses bénéficiaires a fait croître considérablement le nombre d'entrées en ASS depuis 1993. Dans le même temps, les possibilités d'accès à l'emploi de ce public baissaient, malgré la mobilisation des dispositifs de réinsertion. Ainsi, la part des reprises d'emploi dans l'ensemble des sorties d'ASS, qui dépassait les 40% jusqu'en 1990, a atteint un minimum de 20% en 1993. Cette part s'est légèrement accrue en 1994 et 1995 sous l'effet de l'amélioration de la conjoncture de l'emploi. En 1995, elle est de 25%, ce qui porte à 42 700 le nombre de sorties pour reprise d'emploi en 1995.

Ces sorties de l'allocation qui ont pourtant augmenté de près de 30% en 1994 et de 20% en 1995 (tableau 1) n'ont donc pas compensé l'évolution des flux d'entrées, ne parvenant qu'à amortir la croissance du stock de bénéficiaires : en fin d'année 1995, on dénombrait 481 000 allocataires de l'ASS (+7% par rapport à fin 1994).

L'ASS étant une allocation dont le montant est forfaitaire avec une allocation au taux normal de 74,01F par jour en 1996 qui peut être majoré à 106,30 F sous certaines conditions (encadré 3), son coût est directement lié aux effectifs concernés.

Tableau 1
Les bénéficiaires de l'ASS

Années	Entrées	Stock moyen	Sorties	Coût (en Mds F)
1988	114 400	294 900	85 800	7,4
1989	105 300	315 400	93 200	8,1
1990	102 100	328 600	87 900	8,8
1991	101 000	342 700	87 600	9,4
1992	101 200	348 000	118 100	9,8
1993	145 300	368 500	110 700	10,0
1994	191 100	428 500	143 000	11,8
1995	193 000	467 600 (p)	172 700	13,1

(p) : données provisoires.

Source : UNEDIC.

Encadré 1

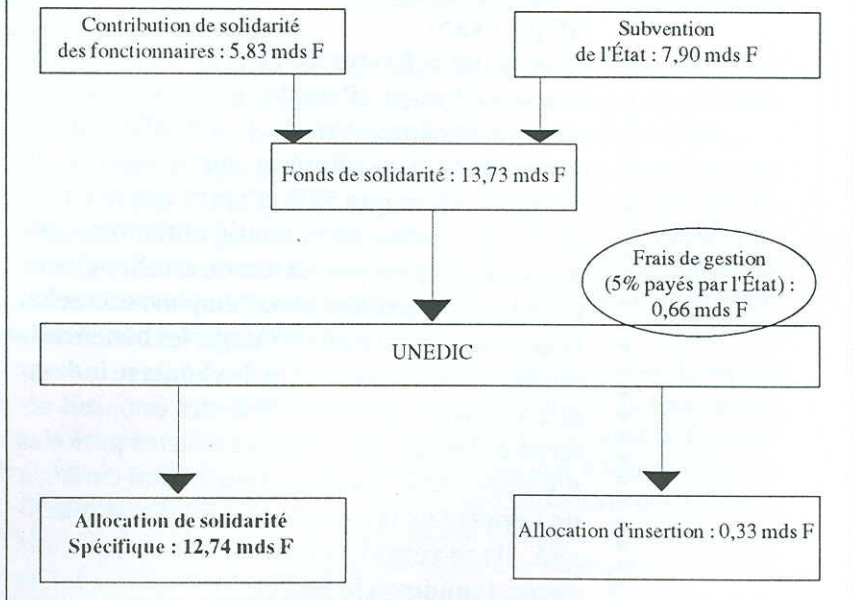
LE MODE DE FINANCEMENT DE L'ALLOCATION

L'allocation de solidarité spécifique est la principale allocation-chômage du régime de solidarité puisqu'elle représente 97% des dépenses de l'Etat en la matière, soit 12,7 milliards de francs des 13,1 milliards qui lui sont consacrés.

Le régime de solidarité est financé par la contribution des fonctionnaires (1% de solidarité) complétée par une subvention de l'Etat, qui représente entre 50 et 60% des sources de financement de l'allocation. Ainsi, les actifs durablement exclus de l'emploi bénéficient de la solidarité nationale la plus large, à travers le budget de l'Etat et la solidarité des fonctionnaires, dans la mesure où ceux-ci bénéficient de la garantie d'emploi.

L'allocation est gérée par l'UNEDIC pour le compte de l'Etat.

Montants 1995



Afin de mieux connaître la population de bénéficiaires de l'ASS, le Ministère du Travail a lancé une enquête auprès de 1 013 allocataires (encadré 2). Cette enquête permet de décrire leur profil en matière de parcours professionnel, de conditions de vie et de recherche d'emploi. Les résultats présentés ci-après

sont exclusivement issus des données de cette enquête.

Un allocataire sur quatre vit seul

Les bénéficiaires de l'ASS sont des personnes relativement peu qualifiées : près de la moitié des person-

nes interrogées sont des manoeuvres ou des ouvriers, plus du tiers sont des employés. Ils sont d'âge élevé (55 % ont 45 ans ou plus) tant en proportion des demandeurs d'emploi que des actifs occupés (tableau 2). Leur ancienneté de chômage est très élevée (près des 2/3 déclarent être au chômage depuis 5 ans ou plus), en particulier pour les plus âgés.

Ils vivent dans la majorité des cas en couple (56%). Cependant, près de 40% des autres bénéficiaires ont des personnes à charge (enfants ou autres personnes).

Les bénéficiaires de l'ASS ont d'importantes références de travail...

Dans l'ensemble, les bénéficiaires de l'ASS interviewés déclarent avoir connu des périodes de travail antérieur assez longues : plus de la moitié ont travaillé au moins huit années. Ceci est d'autant plus vrai que les allocataires sont plus âgés.

Par ailleurs, plus de 80 % des bénéficiaires ont accumulé la durée d'activité nécessaire pour accéder à l'ASS (5 ans dans les 10 années précédant la rupture du dernier contrat de travail) au cours de la seule période d'emploi. 9 % ont complété cette période de référence exclusivement par une période de chômage indemnisé, 8 % ont bénéficié en plus de l'assimilation de périodes d'inactivité.

Tableau 2
Caractéristiques des bénéficiaires de l'ASS en mars 1996

En pourcentage

Sexe	
femmes	49
hommes	51
Age	
moins de 35 ans	15
35 à 44 ans	30
45 à 54 ans	27
55 ans et plus	28
Qualification	
manoeuvres - ouvriers spécialisé	22
ouvriers qualifiés	35
employés non qualifiés	15
employés qualifiés	21
cadres et techniciens	7
Statut marital et personnes à charge	
avec conjoint	56
<i>dont : avec enfant</i>	34
<i>sans enfant</i>	22
sans conjoint	44
<i>dont : familles monoparentales</i>	9
<i>avec personnes à charge</i>	8
<i>isolés</i>	27
Ancienneté de chômage	
Inférieure à 3 ans	3
3 à 4 ans	13
4 à 5 ans	18
5 à 6 ans	12
6 à 7 ans	12
7 à 8 ans	11
8 à 9 ans	8
9 à 10 ans	3
Supérieure à 10 ans	16
Ancienneté en ASS	
Inférieure à 1 an	14
1 à 2 ans	29
2 à 3 ans	15
3 à 4 ans	8
4 à 5 ans	8
5 à 6 ans	7
6 à 7 ans	4
7 à 8 ans	5
8 à 9 ans	4
9 à 10 ans	3
Supérieure à 10 ans	4

Source : MTAS-DARES, enquête auprès des bénéficiaires de l'ASS.

Encadré 2

L'enquête auprès de bénéficiaires de l'ASS a été réalisée par l'IFOP pour le compte du Ministère du Travail. Elle a été effectuée par entretiens en face-à-face au cours du mois de mars 1996. L'échantillon se compose de 1 013 individus. Il est représentatif de la population de bénéficiaires de l'ASS du point de vue de l'âge, du sexe, de l'ancienneté dans l'allocation et de la région.

Le but de l'enquête était de mieux connaître le profil des bénéficiaires de cette allocation de chômage, en ce qui concerne leurs parcours professionnels, leurs conditions de vie (ressources, vie sociale...) et les caractéristiques de leur recherche d'emploi.

Outre des questions relatives à l'environnement familial, le questionnaire comporte un calendrier mensuel qui retrace les situations d'emploi, de chômage indemnisé, de chômage non indemnisé et d'inactivité sur les dix années précédant la rupture du dernier contrat de travail de l'interviewé.

Une autre partie du questionnaire est consacrée à l'étude des conditions d'insertion sur le marché du travail (méthode de recherche d'emploi, formation...). Une dernière partie est consacrée aux revenus de l'interviewé (nature et montant) ainsi qu'à ceux de son conjoint éventuel.

...mais des parcours professionnels très différenciés

Les allocataires ont vécu trois parcours professionnels types, qui enchaînent différemment périodes d'emploi, de chômage et d'inactivité.

Un premier parcours-type commence par une période d'emploi continue, suivi d'une période de chômage indemnisé par le régime d'assurance-chômage, puis de l'ASS. Ce type recouvre 38% des situations observées et concerne des personnes plutôt qualifiées, âgées, vivant en couple, sans enfant et à revenu «élevé». Leur ancienneté de chômage et en ASS sont les plus longues.

Le second type de parcours se compose de périodes d'emploi entrecoupées par des périodes de chômage indemnisé. Il couvre 32% des situations observées, et concerne surtout des hommes, d'âge intermédiaire, relativement peu qualifiés, seuls avec des personnes à charge et disposant de revenus médiocres. L'ancienneté de chômage de ces personnes est moins importante que dans le premier cas, dans la mesure où elles ont vécu une alternance de chômage et d'emploi.

Le troisième type de parcours (12 % des individus interrogés) intègre, outre des périodes d'emploi et de chômage indemnisé, une ou plusieurs périodes d'inactivité. Les périodes d'emploi sont moins hachées que dans le deuxième type de parcours. Il s'agit surtout de jeu-

nes, de femmes vivant en couple et ayant des enfants à charge. Leurs revenus se situent dans la moyenne de l'ensemble des allocataires. Leur ancienneté de chômage est plus courte que dans les deux autres cas.

Une recherche d'emploi qui paraît active...

Pour bénéficier d'une allocation de chômage, assurance ou solidarité, il est nécessaire d'être inscrit à l'ANPE. Toutefois, les allocataires âgés de 55 ans et plus peuvent, s'ils le souhaitent, être dispensés de recherche d'emploi (DRE). Le principal moyen de recherche d'emploi cité par les interviewés est donc logiquement le recours à l'ANPE (76 % des cas).

Pour tenter de retrouver un emploi, les bénéficiaires de l'ASS privilégient aussi les réponses à des offres d'emploi (64 %) (3) ainsi que les candidatures spontanées (52 %). Ils utilisent moins souvent leurs relations familiales ou personnelles (34 %) ou leurs relations professionnelles (23 %). Un allocataire sur trois tente aussi de se réinsérer sur le marché du travail par l'intermédiaire des entreprises d'intérim.

Seules 3 % des personnes interrogées déclarent avoir cessé de chercher un emploi, par découragement.

Ce découragement est d'autant plus fréquent que l'âge de l'allocataire ou que l'ancienneté de chômage est élevée. Cependant, y compris parmi les allocataires âgés de

55 ans et plus, la recherche d'emploi paraît en général active puisque 65 % d'entre eux continuent leur recherche d'emploi auprès de l'ANPE et 40 % présentent des candidatures spontanées.

...mais qui a souvent du mal à aboutir

Malgré leurs recherches d'emploi, 58 % des personnes interrogées n'ont eu aucune proposition d'embauche depuis la rupture de leur dernier contrat de travail. Les propositions d'emploi sont beaucoup plus fréquentes pour les allocataires ayant bénéficié d'une aide à l'emploi (stage, bilan professionnel, orientation professionnelle...) que pour les autres. Cependant, il faut noter que 18 % des personnes interrogées n'étaient désireuses de bénéficier d'aucune aide dans leur recherche d'emploi.

Par ailleurs, les personnes qui ont eu des propositions d'emploi ne les ont pas toujours acceptées. En effet, un allocataire sur trois a refusé au moins une offre d'emploi, soit pour cause d'éloignement du lieu de travail (40 % des cas), soit pour inadaptation de l'emploi proposé à sa santé (23 % des cas) ou à son niveau de qualification (21 %). L'insuffisance du salaire proposé n'est une des causes de refus que pour

(3) - Les personnes interrogées pouvant citer plusieurs modes de recherche d'emploi, le total des pourcentages dépasse 100 %.

Tableau 3
Parcours professionnels types

	emploi (38%)	emploi + chômage indemnisé (32%)	emploi + chômage indemnisé + inactivité (12%)
Ssaxe		hommes	femmes
Age	55 ans ou plus	35-54 ans	moins de 35 ans
Qualification	techniciens, cadres	ouvriers non qualifiés	employés non qualifiés
Statut marital	avec conjoint	sans conjoint avec enfants ou personnes à charge	avec conjoint
Enfants	sans		avec
Revenus	plus élevés	plus faibles	moyens
Périodes d'emploi	unique et de longue durée	durées moyennes	durées plus courtes
Ancienneté de chômage	plus longue	moyenne	plus courte
Ancienneté en ASS	plus longue	moyenne	plus courte

Source : MTAS-DARES, enquête auprès des bénéficiaires de l'ASS.

18% des personnes concernées par une offre d'emploi. Le taux de refus baisse lorsque l'ancienneté de chômage augmente.

Le cumul avec des activités réduites est peu fréquent

Peu de bénéficiaires de l'ASS utilisent les possibilités de reprise d'une activité pendant la période d'ASS sans suppression de l'allocation (encadré 3). Les reprises partielles d'activité sont rares alors que les limites imposées à la reprise d'emploi sans suppression de l'allocation sont dans moins de 3 % des cas opposables aux bénéficiaires.

Au cours des douze mois précédant l'interrogation, seuls 6 % des allocataires ont connu une période d'emploi d'une durée supérieure au mi-temps (le plus souvent pour des durées de moins de trois mois) et 10 % une période d'emploi d'une durée inférieure au mi-temps (le plus souvent pour des durées de plus de neuf mois). 9 % ont connu une période de stage ou de formation sur cette période et 13 % se sont consa-

crés uniquement à l'éducation de leurs enfants.

L'ASS est la source de revenu essentielle des bénéficiaires

L'ASS étant attribuée sous condition de ressources, les bénéficiaires de cette allocation disposent de revenus limités, notamment s'ils sont sans conjoint. L'ASS constitue dans la plupart des cas pour eux une source de revenu essentielle : 34 % du revenu (6 660 F en moyenne) pour les allocataires vivant en couple et 77 % du revenu (2 940 F en moyenne) pour les autres allocataires.

Par ailleurs, 20 % des bénéficiaires perçoivent une allocation majorée (servie aux allocataires de plus de 55 ans ayant des références de travail accrues). Dans 14 % des cas, les ressources du ménage atteignent le plafond de l'ASS; l'allocation est alors servie au taux réduit. C'est plus souvent le cas pour les bénéficiaires vivant en couple (18 %) que pour les autres (9 %) car l'apport de revenu du conjoint permet de plus

que doubler les ressources du foyer et d'atteindre ainsi le niveau du plafond de ressources.

Outre l'ASS, les ressources des bénéficiaires se composent d'abord d'allocations familiales, ensuite d'aides sociales diverses essentiellement l'allocation logement et l'aide personnalisée au logement, ainsi que de revenus salariaux. Dans la mesure où 63 % des allocataires qui vivent en couple ont un conjoint actif, lequel a un emploi dans la moitié des cas, l'apport de revenu du conjoint provient essentiellement de salaires, des préretraites ou retraites (13 %) ou d'allocations de chômage (10 %). Une proportion limitée à 7 % de bénéficiaires cumule l'ASS et le RMI (revenu minimum d'insertion) : il s'agit alors de personnes avec enfants, surtout de familles monoparentales.

Les revenus des allocataires de l'ASS sont en général assez stable d'une année sur l'autre. Pour un ménage sur deux, le niveau de revenu n'a pas évolué. Cette stabilité est d'autant plus fréquente que l'ancienneté de chômage des bénéficiaires de l'ASS est importante ou que l'allocataire est âgé (surtout parmi les allocataires de 55 ans et plus).

L'amélioration des conditions financières (8 % des ménages interrogés) concerne plus souvent les jeunes (de moins de 35 ans) ou les 7 % de ménages à revenus les plus élevés (plus de 9 800 F par mois), tandis que les bénéficiaires cumulant ASS et RMI voient plutôt leur situation se détériorer.

Selma AMIRA (DARES)

David FAVRE (DE)

Tableau 4
Revenus des bénéficiaires et du foyer

Revenus mensuels moyen	5 500 F
dont :	
avec conjoint	6 660 F (revenu médian : 7 200 F)
sans conjoint	2 940 F (revenu médian : 2 500 F)
Montant de l'ASS	2 265 F par mois
En pourcentage du revenu	45 %
	77 % pour un allocataire sans conjoint
	34 % pour un allocataire avec conjoint
Répartition des allocataires selon le taux de l'allocation	
Allocation au taux de base (2 250 F/mois)	72 % des allocataires
Allocation au taux de base réduit	8 % des allocataires
Allocation au taux majoré (3 240 F/mois)	13 % des allocataires
Allocation au taux majoré réduit	7 % des allocataires

Source : MTAS-DARES, enquête auprès des bénéficiaires de l'ASS.

LES DISPOSITIONS JURIDIQUES

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est une allocation-chômage destinée aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'assurance-chômage et dont les références de travail sont longues. L'autre allocation du régime de solidarité, l'Allocation d'Insertion s'adresse à des catégories particulières de personnes (anciens détenus, rapatriés sans référence de travail...).

L'ASS est ainsi une prestation de solidarité nationale destinée à certains chômeurs. Elle est versée sous condition de ressources du bénéficiaire, y compris le cas échéant celles de son conjoint. Elle est accordée pour une durée de six mois et son attribution peut être renouvelée de six mois en six mois, dans la mesure où les conditions d'attribution continuent à être satisfaites.

L'allocation est versée aux chômeurs dont les ressources des 12 derniers mois sont inférieures à 5 180 F par mois pour un célibataire et à 10 360 F pour un couple. Les ressources prises en compte comprennent, outre l'allocation elle-même, les revenus des activités réduites ou de stages en cours, les pensions diverses, les revenus et plus-values des capitaux et des terrains ainsi que, pour le conjoint, les salaires et traitements et les revenus de substitution qu'il perçoit (dans la limite de 70 %). Sont exclues la majoration de l'ASS, les prestations familiales et l'allocation de logement social.

Le montant de base de l'allocation est de 2 250 F par mois, montant porté à 3 240 F pour les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans justifiant de 20 années d'activité et pour les plus de 57 ans et demi justifiant de 10 ans d'activité. Cette somme, hors éventuelle majoration, est réduite afin de ne pas porter le montant des ressources du foyer au-delà des plafonds de ressources définis ci-dessus.

Les références de travail exigées sont de 5 ans d'activité dans les 10 années précédant la perte d'emploi donnant lieu au versement de l'allocation d'assurance. Cette période de référence comprend, outre les périodes d'emploi salarié et les périodes de chômage indemnisé, certaines périodes d'inactivité assimilées à une activité comme le service national, les périodes de formation et les interruptions d'activité destinées à élever des enfants.

Deux conditions d'attribution de l'ASS seront aménagées pour les nouveaux entrants (à partir du 1er janvier 1997) : les périodes de chômage indemnisé ne seront plus assimilées à des périodes d'activité et le plafond des ressources sera baissé à 8 140 F pour un allocataire avec conjoint.

L'ASS est une allocation individuelle de chômage, accordée aux demandeurs d'emploi qui justifient par conséquent d'actes de recherche d'emploi et acceptent les emplois et stages que les services de l'emploi sont susceptibles de leur proposer. Ils sont à cet égard dans l'obligation d'accepter les emplois rétribués dans les conditions normales de la profession et de la région compatible avec leur spécialité ou leur formation antérieure et la possibilité de mobilité géographique qu'ils ont eu égard à leur situation personnelle et familiale.

La réinsertion des bénéficiaires est stimulée par les dispositions favorables en cas de reprise d'une activité réduite ou le suivi d'une formation. L'allocation n'est que réduite, ou tout au plus suspendue. Ainsi, les revenus d'activité ne sont pris en compte que pour moitié dans la limite de 750 heures de travail et de 2 fois le montant de l'ASS perçu. Ce contingent d'heures n'est par ailleurs pas opposable aux chômeurs de très longue durée (plus de 3 ans), aux chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, aux bénéficiaires du RMI et aux personnes en CES, pour la partie au-delà des 750 heures. De même, les bénéficiaires de l'ASS peuvent suivre des stages non rémunérés d'une durée totale de moins de 40 heures ou de moins de 20 heures par semaine. Enfin, ils constituent parfois des publics prioritaires des mesures d'aide à l'emploi (CIE, etc.).