

Fin 2020, 354 700 personnes perçoivent l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Délivrée sous condition de ressources et d'activité passée, elle est destinée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et constitue la principale allocation chômage du régime de solidarité financé par l'État. Après une diminution ininterrompue depuis 2015, les effectifs de l'ASS augmentent légèrement en 2020 (+0,9 %) sous l'effet de la crise sanitaire. En 2021, le nombre d'allocataires diminue de nouveau fortement (-9,3 %) pour atteindre 321 900 fin décembre.

Qui peut bénéficier de l'ASS ?

Créée en 1984, l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est destinée à des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage (et qui ne satisfont pas aux conditions pour bénéficier de l'allocation des travailleurs indépendants) ou ayant au moins 50 ans, bénéficiant de l'assurance chômage et optant pour la perception de l'ASS (le versement de l'allocation d'assurance chômage s'arrêtant alors). Pour en bénéficier, il faut être à la recherche effective d'un emploi, justifier de cinq ans d'activité salariée (à temps plein ou à temps partiel) dans les dix années précédant la fin du contrat de travail à partir de laquelle a eu lieu la dernière ouverture de droit à l'assurance chômage et ne pas dépasser le plafond des ressources. Il n'y a pas de condition d'âge minimum. En revanche, l'ASS ne peut être versée aux personnes qui sont éligibles à un départ à la retraite à taux plein.

Les allocataires qui ont retrouvé un travail peuvent bénéficier, temporairement, d'un mécanisme d'intéressement (voir fiche 09). Si la reprise d'emploi dépasse trois mois, alors l'allocataire ne perçoit plus l'ASS, quel que soit son revenu d'activité. Depuis le 1^{er} janvier 2017, il n'est plus possible de cumuler l'ASS avec l'allocation aux adultes handicapés (AAH) [voir fiche 25].

Toutefois, si l'allocataire percevait ces deux aides au 31 décembre 2016, il peut continuer à en bénéficier tant que les conditions d'éligibilité sont remplies, pendant une durée maximale de dix ans. Gérée par Pôle emploi, l'ASS est une allocation chômage relevant du régime de solidarité financé par l'État.

Le montant de l'allocation

Au 1^{er} juillet 2022¹, le plafond des ressources mensuelles pour bénéficier de l'ASS s'élève à 1 252,89 euros pour une personne seule et à 1 968,82 euros pour un couple. L'allocataire perçoit un forfait de 17,90 euros par jour (soit 544,46 euros par mois²) si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 708,43 euros pour une personne seule ou 1 424,36 euros pour un couple (ASS à taux plein). Au-delà, et dans la limite du plafond des ressources, l'allocation est dégressive (ASS à taux réduit) et correspond à la différence entre le plafond des ressources et les ressources mensuelles dont dispose le foyer (*schéma 1*).

Plus d'un allocataire sur deux est âgé de 50 ans ou plus

En raison des conditions d'accès à l'ASS (ancienneté dans le chômage et période antérieure d'activité longue), plus de la moitié (57 %) des

1. Le barème de l'ASS a été revalorisé une première fois au 1^{er} avril 2022 (+1,8 %), puis de manière anticipée au 1^{er} juillet 2022 (+4,0 %) dans le cadre de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

2. Calculé sur un mois moyen (365 jours/12).

allocataires ont 50 ans ou plus (tableau 1). Ce sont majoritairement des hommes (55 %). Deux allocataires sur trois sont des personnes seules. 28 % des allocataires ont rejoint le dispositif depuis moins d'un an et 33 % depuis au moins cinq ans. L'ASS étant une prestation destinée aux chômeurs de très longue durée, 73 % des allocataires sont inscrits comme demandeurs d'emploi depuis au moins trois ans et 53 % depuis au moins cinq ans.

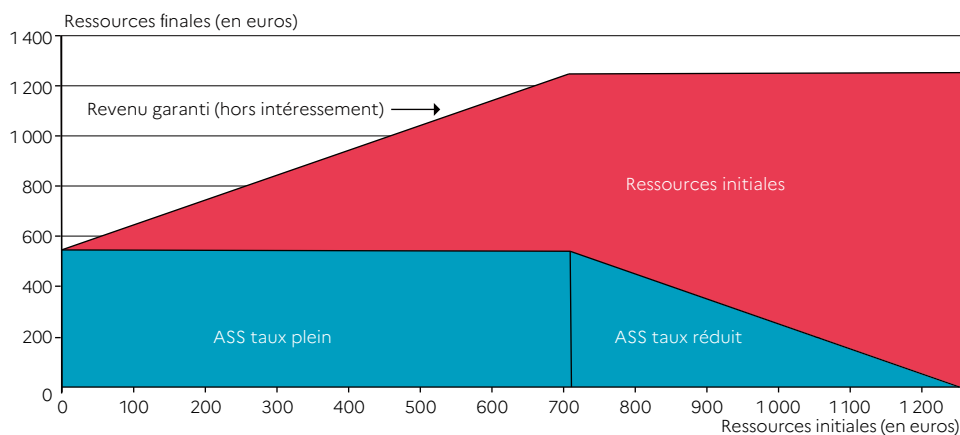
Après une légère hausse en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, les effectifs de l'ASS reprennent en 2021 leur forte baisse

Au 31 décembre 2020, 354 700 personnes sont allocataires de l'ASS. Après une diminution forte et continue entre fin 2015 et fin 2019 (-71 % en moyenne chaque année), le nombre d'allocataires de l'ASS augmente en 2020 (+0,9 % en un an). Cette légère hausse est la conséquence de la crise sanitaire. En 2021, le nombre d'allocataires

reprend sa forte baisse (-9,3 %), avec 321 900 personnes en fin d'année.

Fin 1984, année de la création du dispositif, on comptait environ 100 000 allocataires en France métropolitaine (graphique 1). Leurs effectifs ont augmenté d'une manière presque continue jusqu'à la fin 1996. À cette date il y avait 530 000 allocataires dans la France entière. Ces effectifs ont ensuite eu tendance à décroître, sous l'effet de l'évolution de la situation du marché du travail, mais aussi de changements de règles d'indemnisation du chômage. Ainsi, la baisse du plafond de ressources de l'ASS pour les couples à partir de janvier 1997³, puis la création, en 2002, d'une autre allocation chômage de solidarité destinée aux chômeurs les plus proches de la retraite, l'allocation équivalent retraite (AER) [voir annexe 2], ont contribué à la baisse constatée des effectifs percevant l'ASS depuis 1997. À l'inverse, la réforme de l'assurance chômage en 2003, en raccourcissant

Schéma 1 Revenu mensuel garanti, hors intéressement, pour une personne seule selon ses ressources, au 1^{er} juillet 2022



Note > Le montant de l'ASS est calculé sur un mois moyen (365 jours/12).

Lecture > Une personne seule avec des ressources initiales mensuelles inférieures à 708,43 euros perçoit l'ASS à taux plein dont le montant s'élève à 544,46 euros par mois. Son revenu garanti total correspond à la somme de l'allocation à taux plein (544,46 euros) et du montant de ses ressources initiales. À partir de 708,43 euros de ressources initiales, une personne seule perçoit une allocation égale à la différence entre le plafond des ressources (1 252,89 euros) et le montant de ses ressources initiales. Son revenu total garanti s'élève à 1 252,89 euros. Son revenu global peut être supérieur à ce montant dans le cadre de l'intéressement, puisque les revenus d'activité alors perçus sont exclus de la base des ressources. Le revenu global peut également être supérieur car certains types de ressources ne sont pas pris en compte dans l'assiette des ressources (voir fiche 09).

3. Décret n° 96-1118 du 20 décembre 1996.

la durée de la filière longue d'indemnisation, a favorisé la remontée des effectifs en 2005.

En 2009, après trois années consécutives de baisse, le nombre d'allocataires est reparti nettement à la hausse (+7,5 %) en raison de la crise économique de 2008 et 2009. En 2010 et en 2011, cette progression est moindre (respectivement +2,0 % et +3,8 %), après la relative amélioration du marché du travail. Le retournement conjoncturel constaté à partir de mi-2011 et la hausse consécutive du chômage, notamment de longue durée, ont contribué à la forte augmentation du nombre d'allocataires en 2012 et 2013 (+10,8 % en moyenne annuelle). En France métropolitaine, le nombre

de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis plus de deux ans a augmenté de 13,0 % en 2012, puis de 17,3 % en 2013.

En 2014, la croissance des effectifs de l'ASS est moindre (+4,2 %), puis les effectifs se stabilisent en 2015 (+0,2 %), alors que la hausse des effectifs des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de deux ans reste forte (+15,8 % en 2014 et +11,5 % en 2015). La moindre croissance en 2014, la stabilisation de 2015 puis la forte baisse des effectifs qui a suivi sont en partie liées à la mise en place, en octobre 2014, des droits rechargeables à l'assurance chômage et à leur montée en charge jusqu'en 2018. Ce dispositif permettait⁴ de prolonger la période pendant laquelle

Tableau 1 Caractéristiques des allocataires de l'ASS, fin 2020

En %

Caractéristiques	Allocataires de l'ASS	Ensemble des personnes inscrites à Pôle emploi depuis au moins 1 an	Ensemble de la population âgée de 20 à 69 ans
Effectifs (en nombre)	354 700	3 160 900	40 467 600
Sexe			
Femme	45	52	51
Homme	55	48	49
Âge			
Moins de 30 ans	1	17	18
30 à 39 ans	15	25	20
40 à 49 ans	27	24	21
50 à 59 ans	40	26	21
60 ans ou plus	17	9	20
Situation familiale¹			
Seul	65	nd	30
En couple	35	nd	70
Ancienneté dans le dispositif			
Moins de 1 an	28	-	-
1 an à moins de 2 ans	15	-	-
2 ans à moins de 5 ans	24	-	-
5 ans à moins de 10 ans	22	-	-
10 ans ou plus	11	-	-
Ancienneté d'inscription à Pôle emploi			
Moins de 2 ans	14	-	-
2 ans à moins de 3 ans	12	-	-
3 ans à moins de 5 ans	20	-	-
5 ans à moins de 10 ans	33	-	-
10 ans ou plus	20	-	-

nd : non disponible.

1. Pour les allocataires de l'ASS, estimation de Pôle emploi. Pour l'ensemble de la population, estimation hors ménages complexes.

Champ > France ; ensemble de la population : personnes vivant en logement ordinaire en France (hors Mayotte).

Sources > Pôle emploi ; DREES, ENIACRAMS, pour l'ancienneté dans le dispositif et d'inscription à Pôle emploi (ces anciennetés sont calculées sur le champ des personnes âgées de 16 ans ou plus au 31 décembre 2020) ; Insee, enquête Emploi 2020, pour les caractéristiques de l'ensemble de la population.

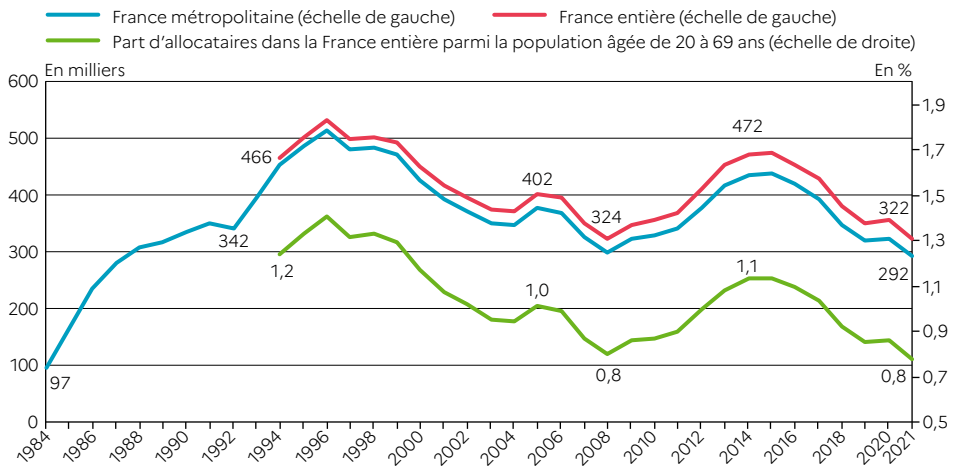
4. Depuis le 1^{er} novembre 2019, pour recharger ses droits à l'assurance chômage, le demandeur d'emploi doit avoir travaillé au minimum 6 mois. Auparavant, 1 mois suffisait.

un demandeur d'emploi était couvert par l'assurance chômage et donc de repousser l'entrée dans l'ASS. Le nombre d'allocataires de l'assurance chômage arrivant en fin de droit chaque trimestre, parmi lesquels une partie est éligible à l'ASS, a ainsi fortement décliné au dernier trimestre 2014 (-21 % en glissement annuel)⁵. Il est resté jusqu'à la fin 2018 à un niveau très inférieur aux effectifs arrivant en fin de droit avant octobre 2014, contribuant ainsi à maintenir les entrées dans l'ASS à un niveau faible. Le taux d'entrée dans l'ASS a ainsi diminué de 3,3 points en 2014 et de 5,0 points en 2015 (graphique 2). Les entrées ont continué à diminuer en 2016, quoique à un rythme moindre, alors que les sorties ont très légèrement augmenté : les courbes se sont ainsi croisées, ce qui explique la diminution des effectifs d'allocataires de l'ASS en 2016. La forte baisse des effectifs en 2017 et 2018 résulte à nouveau d'une baisse du taux d'entrée (-1,2 point en 2017 et -2,4 points en 2018), mais également d'une hausse du taux de sortie (+1,6 point en 2017, +1,4 point en 2018). L'amélioration de la situation du marché du travail (baisse du chômage au sens

du Bureau international du travail [BIT], forte création d'emplois dans le secteur marchand...) a pu contribuer à ces évolutions. La hausse du taux de sortie en 2017 s'explique également, pour un tiers, par la fin de la possibilité de cumuler l'ASS avec l'AAH depuis le 1^{er} janvier 2017. Depuis cette date, en cas d'attribution de l'AAH à un allocataire de l'ASS, la mesure de non-cumul conduit à interrompre le versement de l'ASS.

En 2019, les tendances concernant les entrées et sorties s'inversent : le taux d'entrée augmente légèrement (+1,3 point) alors qu'il diminuait depuis 2013 ; le taux de sortie diminue (-1,7 point) alors qu'il augmentait depuis 2016. Ces évolutions expliquent que la baisse des effectifs soit moindre en 2019 qu'en 2018. La hausse du taux d'entrée en 2019 peut s'expliquer en partie par le durcissement des conditions pour recharger ses droits à l'assurance chômage depuis le 1^{er} novembre 2019⁶. En 2020, le taux de sortie diminue nettement (-5,0 points) – il s'agit de la plus forte baisse observée depuis 2011 – tandis que le taux d'entrée augmente légèrement (+1,2 point). Pour la première fois depuis 2014, le taux d'entrée dans

Graphique 1 Évolution du nombre (depuis 1984), et de la part parmi la population âgée de 20 à 69 ans (depuis 1994), d'allocataires de l'ASS



Champ > Effectifs en France, au 31 décembre de chaque année.

Sources > Pôle emploi ; Insee, population estimée au 1^{er} janvier de l'année $n+1$ (pour la part d'allocataires de l'année n).

5. Source : Unédic (2019).

6. Voir note 4.

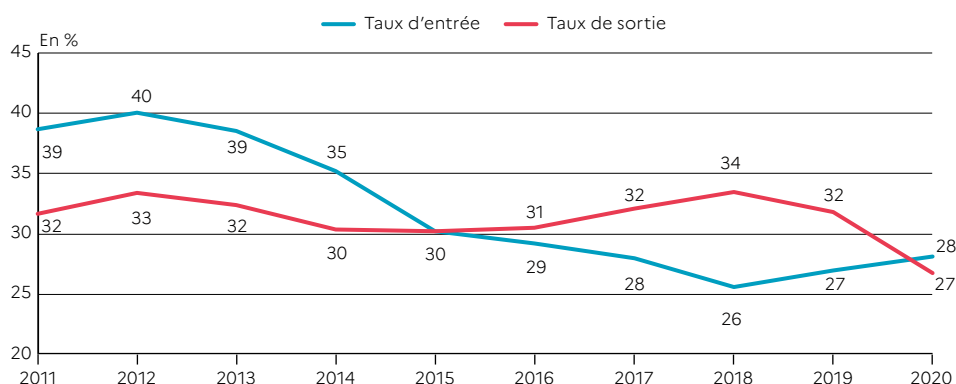
l'ASS dépasse le taux de sortie, ce qui explique la légère hausse des effectifs d'allocataires fin 2020. La dégradation de la situation du marché du travail sous l'effet de la crise sanitaire au cours de l'année 2020 a contribué à limiter les sorties de la prestation et à augmenter les entrées de personnes en fin de droits à l'assurance chômage, ces dernières ayant eu moins d'opportunités pour travailler et recharger leurs droits. Par ailleurs, des mesures de prolongation des droits à l'allocation chômage ont été prises du 1^{er} mars au 31 mai 2020, puis du 30 octobre 2020 au 30 juin 2021⁷. Elles ont eu pour effet, durant les périodes concernées, de bloquer les bascules de l'assurance chômage vers l'ASS (ce qui a réduit la hausse du taux d'entrée dans l'ASS) et de restreindre les sorties⁸ (ce qui a contribué à diminuer le taux de

sortie). Enfin, l'augmentation fin 2019 de la durée de travail requise pour recharger ses droits à l'assurance chômage (passée de 1 mois à 6 mois le 1^{er} novembre 2019, mais abaissée temporairement à 4 mois le 1^{er} août 2020 en raison de la crise sanitaire⁹) a aussi pu jouer sur la hausse du taux d'entrée dans l'ASS en 2020.

Une surreprésentation des allocataires dans les départements ayant un taux de chômage élevé ou une population plus âgée

Fin 2020, les allocataires de l'ASS représentent 0,9 % de la population âgée de 20 à 69 ans. En France métropolitaine, le taux d'allocataires culmine notamment dans plusieurs départements du pourtour méditerranéen et du Nord, où le chômage est très important. Il est

Graphique 2 Évolution des taux d'entrée et de sortie de l'ASS, depuis 2011



Note > Pour la définition des taux d'entrée et de sortie, voir annexe 1.2. Depuis 2018, ces taux peuvent être calculés sur le champ des personnes âgées de 16 ans ou plus (au lieu de 16 à 64 ans) mais cela ne les modifierait que très légèrement par rapport aux chiffres présentés ici : le taux d'entrée est de 27,9 % en 2020 sur ce champ élargi, contre 28,1 % ici ; le taux de sortie est de 27,2 % en 2020, contre 26,7 % ici.

Lecture > 28 % des allocataires de l'ASS fin 2020 ne l'étaient pas fin 2019. 27 % des allocataires de l'ASS fin 2019 ne le sont plus fin 2020.

Champ > France, allocataires âgés de 16 à 64 ans au 31 décembre de l'année n pour le taux d'entrée de l'année n , allocataires âgés de 16 à 63 ans au 31 décembre de l'année $n-1$ pour le taux de sortie de l'année n .

Source > DREES, ENIACRAMS.

7. Pour limiter les conséquences du deuxième confinement, qui a eu lieu du 30 octobre au 15 décembre 2020 inclus, le versement de l'ASS et de l'allocation d'assurance chômage aux bénéficiaires arrivant en fin de droits entre le 30 octobre 2020 et le 30 juin 2021 a été prolongé jusqu'au 30 juin 2021. Des mesures similaires avaient déjà été prises lors du confinement du printemps 2020.

8. Toutefois, les personnes qui n'ont pas procédé à l'actualisation mensuelle de leur situation auprès de Pôle emploi ou dont l'actualisation les a amenées à déclarer des événements qui les rendaient inéligibles ont continué à sortir de l'ASS.

9. Décret n° 2021-346 du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage. Depuis le 1^{er} décembre 2021, la condition d'affiliation minimale est rétablie à 6 mois.

également élevé dans certains départements au nord du Massif central, caractérisés par une forte proportion de personnes âgées de 50 ans ou plus et par un poids important du chômage de longue durée.

Dans les DROM, la part d'allocataires est plus de trois fois plus importante qu'en France métropolitaine (exception faite de la Guyane et de Mayotte), en raison d'un taux de chômage élevé. ■

Pour en savoir plus

- > Données complémentaires sur le site de la DREES, édition 2022 de *Minima sociaux et prestations sociales*, rubrique Données, fiche 23.
- > Des données annuelles sur l'ASS sont disponibles par département depuis 1995 dans l'espace Open Data de la DREES, thème Minima sociaux et pauvreté, jeu de données Minima sociaux, RSA et prime d'activité, fichier Minima sociaux, données départementales par dispositif, tableau 6 : data.drees.solidarites-sante.gouv.fr.
- > Des données mensuelles sur l'ASS sont disponibles par département depuis 2017 dans l'espace Open Data de la DREES, thème Minima sociaux et pauvreté, jeu de données Données mensuelles sur les prestations de solidarité : data.drees.solidarites-sante.gouv.fr.
- > Cabannes, P.-Y., Calvo, M., Echegu, O. (2020, décembre). Plus de 2 millions d'allocataires du RSA fin octobre 2020 – Mise en place d'un suivi mensuel des prestations de solidarité pendant la crise sanitaire. DREES, Études et Résultats, 1175.
- > Jauneau, Y., Vidalenc, J. (2021, mars). Une photographie du marché du travail en 2020. Insee, Insee première, 1844.
- > Morello, E. (2021, octobre). Indemnisation des demandeurs d'emploi en 2020 : impacts de la crise sanitaire. Dares, Dares Résultats, 54.
- > Morello, E. (2021, mai). Indemnisation des demandeurs d'emploi en 2018. Dares, Dares Résultats, 17.
- > Unédic (2019, octobre). Suivi de la convention d'assurance chômage 2014 : indicateurs au 1^{er} trimestre 2019.