

Fin 2019, 351 500 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. Elle est la principale allocation chômage du régime de solidarité financé par l'État. La baisse du nombre de ses allocataires, amorcée en 2016, continue en 2019 (-7,4 % en un an), mais elle est moindre qu'en 2018 (-11,1 %). En 2020, le nombre d'allocataires augmente (+0,9 %) pour atteindre 354 700 fin décembre. Cette hausse, une première depuis 2015, est liée à la crise sanitaire.

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 ayant 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 24]. 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} avril 2021, le plafond des ressources mensuelles pour bénéficier de l'ASS s'élève à 1 183,70 euros pour une personne seule et à 1 860,10 euros pour un couple. L'allocataire perçoit un forfait de 16,91 euros par jour (soit 514,35 euros par mois¹) si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 669,35 euros pour une personne seule ou 1 345,75 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 allocataires ont 50 ans ou plus (*tableau 1*). Ce sont majoritairement des hommes (55 %). Deux allocataires sur trois sont des personnes seules. 27 % 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, 75 % des

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

allocataires sont inscrits comme demandeurs d'emploi depuis au moins trois ans et 54 % depuis au moins cinq ans.

Les effectifs continuent de baisser en 2019 avant d'augmenter en 2020 sous l'effet de la crise

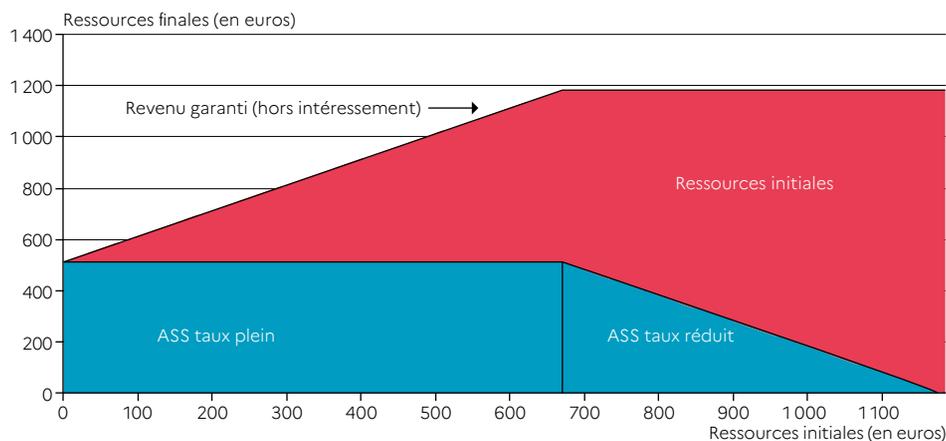
Au 31 décembre 2019, 351 500 personnes sont allocataires de l'ASS. La baisse du nombre d'allocataires amorcée en 2016, alors que les effectifs augmentaient depuis 2009, se poursuit en 2019 (-7,4 %) mais est moindre qu'en 2018 (-11,1 %). Fin 2020, 354 700 personnes perçoivent l'ASS, soit une augmentation de 0,9 % en un an. Cette hausse, une première depuis 2015, est la conséquence de la crise sanitaire.

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 1997², 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 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

Schéma 1 Revenu mensuel garanti, hors intéressement, pour une personne seule selon ses ressources, au 1^{er} avril 2021



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 669,35 euros perçoit l'ASS à taux plein dont le montant s'élève à 514,35 euros par mois. Son revenu garanti total correspond à la somme de l'allocation à taux plein (514,35 euros) et du montant de ses ressources initiales. À partir de 669,35 euros de ressources initiales, une personne seule perçoit une allocation égale à la différence entre le plafond des ressources (1 183,70 euros) et le montant de ses ressources initiales. Son revenu total garanti s'élève à 1 183,70 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).

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

moins (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

Tableau 1 Caractéristiques des allocataires de l'ASS, fin 2019

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)	351 500	2 871 900	40 650 600
Sexe			
Femme	45	52	51
Homme	55	48	49
Âge			
Moins de 30 ans	1	16	18
30 à 39 ans	15	24	20
40 à 49 ans	27	25	21
50 à 59 ans	40	26	21
60 ans ou plus	17	9	20
Situation familiale¹			
Seul	65	nd	29
En couple	35	nd	71
Ancienneté dans le dispositif			
Moins de 1 an	27	-	-
1 an à moins de 2 ans	14	-	-
2 ans à moins de 5 ans	26	-	-
5 ans à moins de 10 ans	23	-	-
10 ans ou plus	10	-	-
Ancienneté d'inscription à Pôle emploi			
Moins de 2 ans	14	-	-
2 ans à moins de 3 ans	11	-	-
3 ans à moins de 5 ans	21	-	-
5 ans à moins de 10 ans	35	-	-
10 ans ou plus	19	-	-

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 : ménages ordinaires 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 2019) ; Insee, enquête Emploi 2019, pour les caractéristiques de l'ensemble de la population.

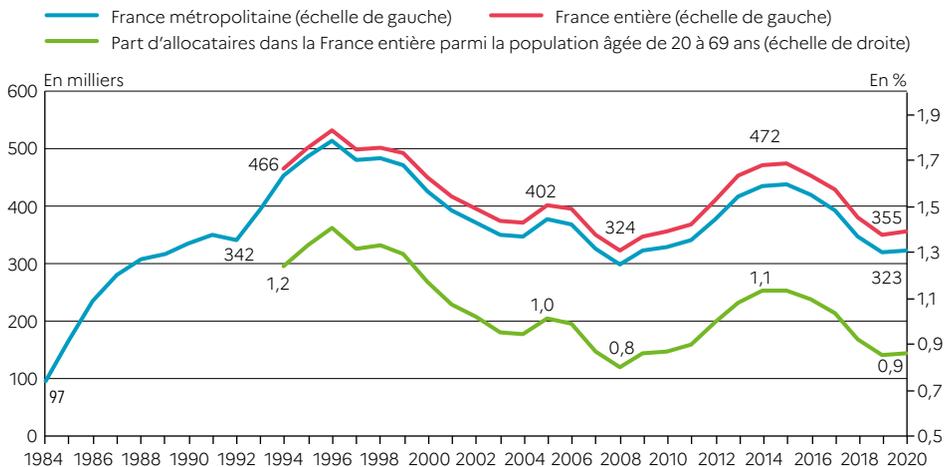
qui a suivi sont en partie liées à la mise en place, en octobre 2014, des droits rechargeables à l'assurance chômage et à leur montée en charge jusqu'en 2018. Ce dispositif permettait³ de prolonger la période pendant laquelle un demandeur d'emploi était couvert par l'assurance chômage et donc de repousser 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)⁴. 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

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).

3. 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.

4. Source : Unédic (2019).

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 2019⁵.

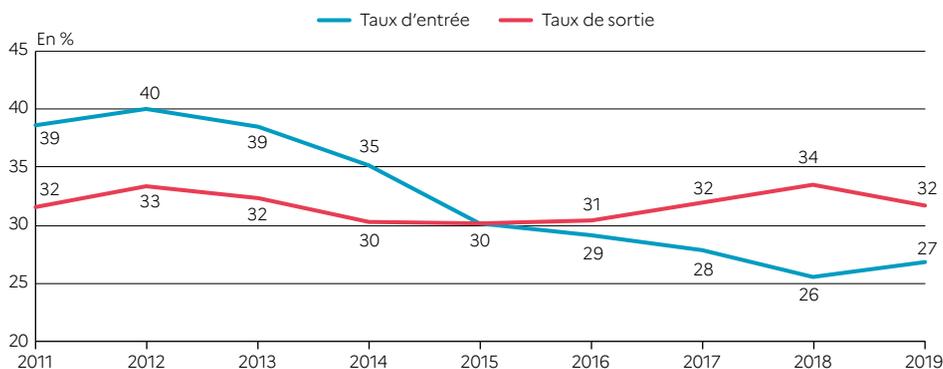
Une surreprésentation des allocataires dans les départements ayant un taux de chômage élevé ou une population plus âgée

Fin 2019, 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 dans plusieurs départements du pourtour méditerranéen et du Nord, où le chômage est très important. Il est également élevé dans certains départements du Centre, 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 trois fois plus importante qu'en France métropolitaine (exception faite de la Guyane et de Mayotte), en raison d'un taux de chômage élevé. ■

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 25,4 % en 2018 sur ce champ élargi, contre 25,6 % ici ; le taux de sortie est de 33,9 % en 2018, contre 33,5 % ici.

Lecture > 27 % des allocataires de l'ASS fin 2019 ne l'étaient pas fin 2018. 32 % des allocataires de l'ASS fin 2018 ne le sont plus fin 2019.

Champ > France, allocataires âgés de 16 à 64 ans au 31 décembre de chaque année.

Source > DREES, ENIACRAMS.

Pour en savoir plus

- > 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.
- > Phan, C. (2020, novembre). Indemnisation des demandeurs d'emploi en 2017. Dares, *Dares Résultats*, 39.
- > Unédic (2019, octobre). Suivi de la convention d'assurance chômage 2014 : indicateurs au 1^{er} trimestre 2019.

5. Voir note 3.