

Fin 2021, 321 900 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 de 2016 à 2019 puis, sous l'effet de la crise sanitaire, une légère hausse en 2020 (+0,9 %), les effectifs de l'ASS reprennent en 2021 leur forte baisse (-9,3 %), en lien avec l'amélioration de la situation du marché du travail. En 2022, la baisse des effectifs se poursuit à un rythme encore plus soutenu (-14,4 %), pour atteindre 275 600 personnes 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 [ATI]) 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} avril 2023, le plafond des ressources mensuelles pour bénéficier de l'ASS s'élève à 1 271,90 euros pour une personne seule et à 1 998,70 euros pour un couple. L'allocataire perçoit un forfait de 18,17 euros par jour (soit 552,67 euros par mois¹) si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 719,23 euros pour une personne seule ou 1 446,03 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 (58 %) des

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

allocataires ont 50 ans ou plus (*tableau 1*). Ce sont majoritairement des hommes (53 %). Deux allocataires sur trois sont des personnes seules. 30 % 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, 72 % des allocataires sont inscrits comme demandeurs d'emploi depuis au moins trois ans et 52 % depuis au moins cinq ans.

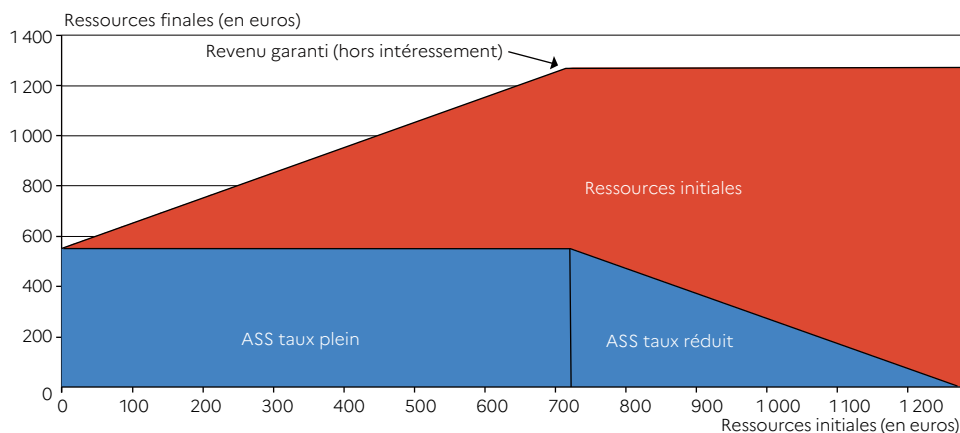
Après une légère hausse en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, les effectifs de l'ASS reprennent depuis 2021 leur forte baisse

Au 31 décembre 2021, 321 900 personnes sont allocataires de l'ASS. Après une diminution forte et continue entre fin 2015 et fin 2019 (-71 % en moyenne chaque année) et une légère hausse en 2020 (+0,9 % en un an) sous l'effet de la crise sanitaire, le nombre d'allocataires reprend sa forte baisse en 2021 (-9,3 %). En 2022, la baisse des effectifs se poursuit à un rythme encore plus

soutenu (-14,4 %), pour atteindre 275 600 allocataires 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 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.

Schéma 1 Revenu mensuel garanti, hors intéressement, pour une personne seule selon ses ressources, au 1^{er} avril 2023



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

Lecture > Une personne seule avec des ressources initiales mensuelles inférieures à 719,23 euros perçoit l'ASS à taux plein dont le montant s'élève à 552,67 euros par mois. Son revenu garanti total correspond à la somme de l'allocation à taux plein (552,67 euros) et du montant de ses ressources initiales. À partir de 719,23 euros de ressources initiales, une personne seule perçoit une allocation égale à la différence entre le plafond des ressources (1 271,90 euros) et le montant de ses ressources initiales. Son revenu total garanti s'élève à 1 271,90 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.

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 croissance moindre 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 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

Tableau 1 Caractéristiques des allocataires de l'ASS, fin 2021

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)	321 900	2 932 100	40 387 200
Sexe			
Femme	47	52	51
Homme	53	48	49
Âge			
Moins de 30 ans	1	16	18
30 à 39 ans	15	24	20
40 à 49 ans	26	24	21
50 à 59 ans	40	26	22
60 ans ou plus	18	10	20
Situation familiale¹			
Seul	66	nd	30
En couple	34	nd	70
Ancienneté dans le dispositif			
Moins de 1 an	30	-	-
1 an à moins de 2 ans	14	-	-
2 ans à moins de 5 ans	23	-	-
5 ans à moins de 10 ans	21	-	-
10 ans ou plus	12	-	-
Ancienneté d'inscription à Pôle emploi			
Moins de 2 ans	13	-	-
2 ans à moins de 3 ans	15	-	-
3 ans à moins de 5 ans	20	-	-
5 ans à moins de 10 ans	30	-	-
10 ans ou plus	22	-	-

nd : non disponible.

1. Pour les allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (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 2021) ; Insee, enquête Emploi 2021, pour les caractéristiques de l'ensemble de la population.

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 (entre le 1^{er} août 2020 et le 30 novembre 2021, cette durée était transitoirement de 4 mois, en raison de la crise sanitaire). Auparavant, 1 mois suffisait.

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).

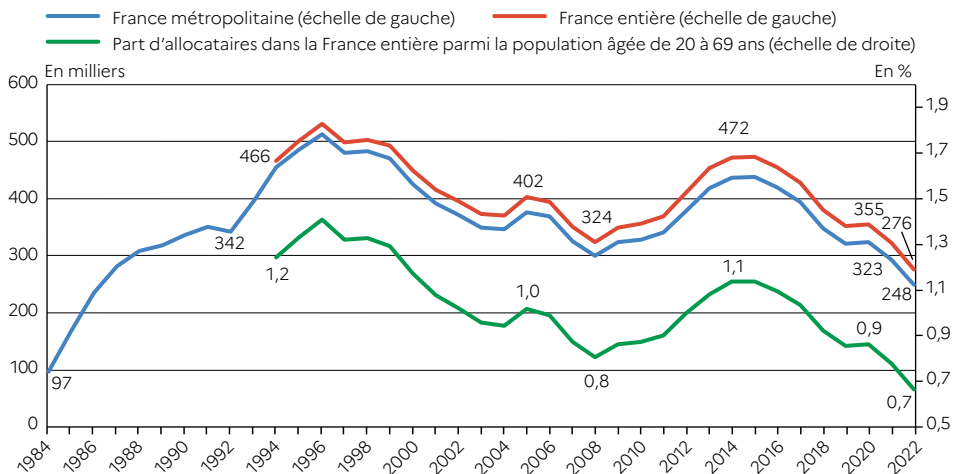
Les entrées ont continué à diminuer en 2016, quoiqu'à un rythme moindre, alors que les sorties ont très légèrement augmenté : les courbes se sont ainsi croisées, ce qui explique la diminution des effectifs d'allocataires de l'ASS en 2016. La forte baisse des effectifs en 2017 et 2018 résulte à nouveau 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 2019⁵.

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 l'ASS dépasse le taux de sortie, ce qui explique la légère hausse des effectifs d'allocataires fin 2020.

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).

4. Source : Unédic (2019).

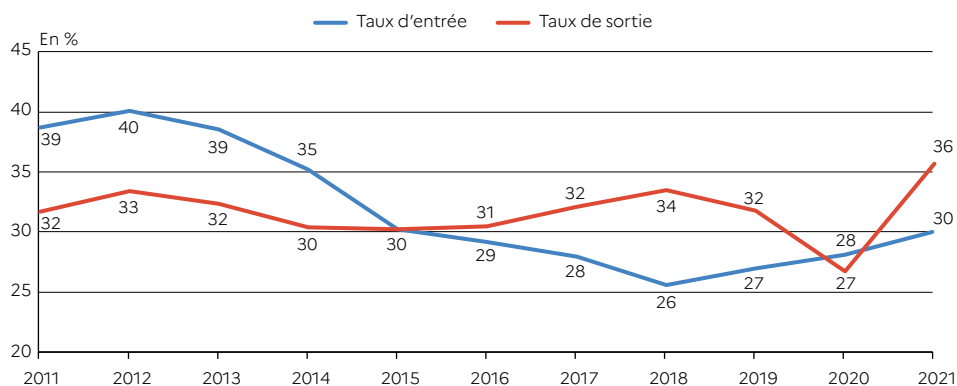
5. Voir note 3.

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 2021⁶. 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 sorties⁷ (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 sanitaire⁸) a aussi pu jouer sur la hausse du taux d'entrée dans l'ASS en 2020.

En 2021, le taux de sortie de l'ASS augmente très fortement (+8,9 points), pour atteindre son plus haut niveau depuis 2011. Il dépasse de nouveau nettement le taux d'entrée dans l'allocation – qui augmente aussi par rapport à 2020 mais plus modérément (+1,7 point) –, expliquant la forte baisse des effectifs de l'ASS entre fin décembre 2020 et fin décembre 2021. La hausse du taux de sortie est due à l'amélioration de la situation du marché du travail en 2021, illustrée notamment par le recul, entre fin 2020 et fin 2021, du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis un an ou plus et tenus de chercher un emploi. La fin de la mesure de prolongation

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 29,4 % en 2021 sur ce champ élargi, contre 29,8 % ici ; le taux de sortie est de 35,9 % en 2021, contre 35,7 % ici.

Lecture > 30 % des allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) fin 2021 ne l'étaient pas fin 2020. 36 % des allocataires de l'ASS fin 2020 ne le sont plus fin 2021.

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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

des droits à l'ASS au 30 juin 2021 y a aussi contribué. La fin, à la même date, de la mesure de prolongation des droits à l'assurance chômage a, quant à elle, contribué à la hausse du taux d'entrée en 2021, du fait des bascules (dans l'immédiat⁹ et durant les mois qui ont suivi) de l'assurance chômage vers l'ASS. Il est aussi possible que la réforme des droits rechargeables de 2019 ait un effet sur la hausse du taux d'entrée en 2021, le plein effet de la réforme n'étant peut-être pas atteint en 2020 en raison de la crise et des différentes mesures compensatoires qui ont été prises.

Une surreprésentation des allocataires dans les départements qui ont un taux de chômage élevé

Fin 2021, les allocataires de l'ASS représentent 0,8 % 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. Dans les DROM, la part d'allocataires est quatre 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 2023 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.
- > **Département de l'emploi et des revenus d'activité** (2022, juin). Le marché du travail en 2021 : l'emploi s'est très fortement redressé. *Emploi, chômage, revenus du travail*. Insee, coll. Insee Références.
- > **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.

9. Les effectifs de l'ASS sont ainsi passés de 305 000 en juin 2021 à 362 000 en juillet 2021.