



30 ans d'AGR

(allocation de garantie de revenus)

Analyse, bilan et perspectives

« 30 ans d'AGR (Allocation de garantie de revenus), analyse, bilan et perspectives » est une étude réalisée et publiée par l'ONEM :

Boulevard de l'Empereur 7
1000 Bruxelles
Tel. 02 515 44 35

Auteur :

Sébastien Votquenne

Rédacteur en chef :

Michiel Segaert.

Éditeur responsable :

Dr. Jean-Marc Vandenberg.

Directeur de publication :

Hugo Boonaert,
Janick Pirard.

Remerciement spécial à :

Nathalie Nuyts,
Michiel Segaert,
Hilde Geeraers,
Leen Vranckx,
Janick Pirard,
Sandra Chaussée,
Bernard Reghem,
Jérôme Sacré,
Marion Englert (GGC),
Laurence Noël (GGC),
Et au service linguistique.

Ont aussi collaboré à cette étude :

Brendan Verdonck,
David Sauwens,
Sébastien Malevez,
Jochen Vandekerkhove,
Jonathan Godfroid,
Georges Martens,
Béatrice Depas,
Carline Saucez,
Marie-Paule Vandendeurpel,
Martine Vereeken,
Françoise Cassiman.

Graphisme :

Service graphique - Direction
Communication

Impression :

Service imprimerie - Direction
Communication

La reproduction partielle ou intégrale des textes n'est accordée que moyennant autorisation écrite de l'éditeur.

ISSN 2952-8259 (print)
ISSN 2952-8267 (online)

Table des matières



Introduction	7
1 Historique	9
1.1 1982-1992 : à l'origine de l'AGR	9
1.2 1993-1995 : entrée en vigueur de l'AGR.....	11
1.3 1996-2004 : les années forfait	12
1.4 2005-2014 : complexification et numérisation.....	13
1.5 2015-2021 : austérité.....	15
1.6 L'historique en graphiques	17
2 Profil des allocataires et évolution	21
2.1 Les allocations pour travailleurs à temps partiel parmi les autres types d'allocations	22
2.2 Les allocataires par genre	22
2.3 Les allocataires par tranche d'âge	24
2.4 Les allocataires par Région	25
2.5 Les allocataires par situation familiale.....	29
2.6 Les allocataires par nationalité	30
2.7 Les allocataires par niveau d'études.....	32
2.8 Les allocataires par secteur d'activités	32
2.9 Les travailleurs à temps partiel volontaires et l'AGR.....	35
2.10 2022 et le nouveau statut de travailleur des arts	36
2.11 L'AGR fin 2021.....	37
3 Le travail à temps partiel et l'AGR.....	39
3.1 Le travail à temps partiel en Belgique.....	39
3.2 De l'unité physique à la personne physique	40
3.3 Qui a accès à l'AGR ?.....	42
3.4 Importance de l'AGR pour l'allocataire.....	46
3.5 Le rythme de l'AGR	51
3.6 Les sorties de l'AGR.....	54
3.6.1 Aperçu général et méthode d'évaluation	54
3.6.2 Les sorties vers une position 'inconnue'	56

3.6.3	<i>Evolution de la qualité des sorties par critère</i>	56
3.6.4	<i>La qualité des sorties suivant le genre</i>	59
3.6.5	<i>La qualité des sorties suivant la tranche d'âge</i>	60
3.6.6	<i>La qualité des sorties par Région</i>	61
3.6.7	<i>La qualité des sorties par catégorie familiale</i>	61
3.6.8	<i>La qualité des sorties par secteur d'activité</i>	62
3.6.9	<i>Un aperçu transversal</i>	63
3.6.10	<i>Des sorties et des retours</i>	65
3.6.11	<i>Derrière les sorties vers le travail</i>	68
4	L'ONEM et l'AGR	69
4.1	Les dépenses pour l'AGR	69
4.2	Le module de calcul	70
4.3	Une matière complexe à tous les niveaux.....	72
5	Évaluation	73
5.1	L'AGR en tant que filet de sécurité sociale	73
5.1.1	<i>L'AGR et le seuil de pauvreté</i>	73
5.1.2	<i>Transposition des inégalités existantes</i>	74
5.1.3	<i>Un autre regard sur le temps partiel</i>	75
5.1.4	<i>Complexité et non take up</i>	75
5.2	Activation, pièges à l'emploi, pièges au chômage ?	76
5.3	Régimes pour des travailleurs à temps partiel dans les pays limitrophes.....	77
6	Conclusion	79
6.1	12 points à retenir	79
6.2	Quelles perspectives pour l'AGR ?.....	80
6.2.1	<i>Les résultats par rapport au système précédent</i>	80
6.2.2	<i>Une complexité quasi irrémédiable</i>	81
6.2.3	<i>Réconcilier le travail à temps partiel</i>	81
6.3	Vers des données plus transversales	82
7	Bibliographie	83
8	Liste des tableaux et graphiques	85

Introduction



L'allocation de garantie de revenus ou AGR est une allocation complémentaire au revenu d'un travailleur à temps partiel qui garantit à ce dernier que la somme de son salaire net et de l'allocation proprement dite sera supérieure à ce qu'il aurait obtenu s'il avait été ou était resté chômeur complet.

Introduite avec une phase transitoire à partir de juin 1993, l'AGR est née en même temps que le statut de « travailleur à temps partiel avec maintien de droits » auquel elle était à l'origine strictement liée. Jusqu'alors et depuis 1982, les travailleurs dits « à temps partiel involontaire » pouvaient recevoir des allocations complémentaires en fonction de leur droit au chômage suivant une procédure assez simple faisant abstraction de plusieurs critères. Présentée comme un ajustement à finalité sociale, la réforme AGR était aussi (et peut-être avant tout) une mesure d'économie initiée par le gouvernement fédéral de l'époque dans un contexte de récession grave.

30 ans plus tard, le système d'AGR est toujours actif. Il s'est affiné, complexifié et en définitive durci avec le temps si bien que de nos jours, il ne concerne plus qu'un faible pourcentage de l'ensemble des travailleurs à temps partiel actifs sur le marché de l'emploi et ne représente en 2021 que 4% du budget des prestations sociales de l'ONEM (hors chômage temporaire).

Au sein de l'ONEM, l'AGR a fait l'objet d'une analyse de ses premières années d'activation (1993-1998) en marge d'un travail sur « les statuts à temps partiel dans l'assurance-chômage » (ONEM, 2001). Depuis, l'évolution de l'AGR est chaque année commentée via le chapitre qui lui est consacré dans le Rapport annuel de l'institution. Un sous-chapitre de l'étude « évolution à long terme des allocations ONEM : 100 ans de données » présente un premier suivi de l'AGR à travers le temps (ONEM, 2021). À l'approche de ses 30 ans, l'AGR méritait certainement un travail d'analyse et de synthèse approfondi.

Dans cette étude et après un historique détaillé en lien avec l'évolution de la conjoncture, nous analyserons l'influence que la mesure, agrémentée de ses modifications, aura eu sur ses bénéficiaires et comment elle aura modifié leur profil au fil des ans. En adoptant différents angles de vue -celui de l'allocataire, celui du marché de l'emploi et celui des dépenses fédérales- nous tenterons de dresser le bilan provisoire de l'AGR : a-t-elle pourvu équitablement aux besoins des travailleurs à temps partiel ? A-t-elle répondu aux attentes économiques ? A-t-elle été un incitant ou un piège à l'emploi ? Sur base de cette analyse approfondie de son passé et de son présent, nous essayerons d'envisager des pistes d'évolution vers une plus grande harmonie entre l'allocation et les enjeux socio-économiques du monde d'aujourd'hui.

1

Historique

Au-delà de la simple chronologie des mesures, nous voudrions profiter de ce chapitre pour définir plus avant et en détails le fonctionnement de l'AGR et son évolution à travers le temps. Méthodologiquement, pour chaque sous-période envisagée, il sera d'abord question de la conjoncture socio-économique, puis de l'adaptation de la réglementation -qu'est-ce qui change et pourquoi dans le contexte de l'époque ?- et enfin, un arrêt sur image sera fait sur les conditions d'octroi de l'allocation à des moments-clés de la période.

Pour mieux comprendre et contextualiser l'origine de l'AGR, nous commencerons son histoire 11 ans avant sa mise en place, soit en 1982.

Les conséquences des adaptations successives de la réglementation sur les allocataires, leur nombre, leur profil, sur le budget du chômage ou le marché du travail à temps partiel, seront toutes envisagées en détails dans les chapitres suivants.

Pour bénéficier de données stabilisées, nous avons en outre décidé de ne pas utiliser les données encore incomplètes de 2022.

1.1

1982-1992 : à l'origine de l'AGR

En 1982, l'économie belge se redresse après le second choc pétrolier de 1979-80. Le marché de l'emploi a néanmoins entamé dans l'intervalle une mutation irréversible : offrant une grande souplesse du côté des employeurs et la possibilité d'échapper au chômage pour une partie de la population, le travail à temps partiel jusqu'alors très marginal est entré dans les mœurs. Concernant essentiellement les femmes et déjà largement associé au secteur des services, il voit son effectif augmenter d'environ 10% chaque année et concerne cette année-là environ 250.000 travailleurs.

Encourageant le mouvement, le gouvernement de l'époque (Martens V) élargit via l'arrêté royal du 22 mars 1982, entré en vigueur le 1^{er} mai 1982, le droit aux allocations des personnes occupées par un emploi à temps partiel. Le statut de « travailleur à horaire réduit afin d'échapper au chômage » est créé. À partir de là, le nombre d'allocataires concernés va augmenter encore plus vite que celui des travailleurs à temps partiel au point de presque doubler de 1983 à 1984.

Conditions d'octroi des allocations de chômage pour les travailleurs à temps partiel involontaire fin 1982 :

Base de calcul de l'allocation : l'allocation de chômage ou d'attente proméritée

Plafond salarial quotidien : revenu minimum fixé par les conventions collectives du travail réparti en trois catégories (+21 ans, -21 ans spécialisés, -21 ans sans qualification) / 26

Calcul sur une base hebdomadaire : Heures non-prestées par rapport à 40 (ETP) / 40 x 6 = nombre de jours d'allocations à percevoir (arrondi vers le haut ou vers le bas)

Exemple : Jo travaille 25h par semaine. Il entre dans les conditions salariales. Il a droit à $15/40 \times 6 = 2,25$ soit 2 jours d'allocations de chômage pour sa semaine.

Dans les années qui suivent, le marché de l'emploi ne fonctionne pratiquement plus qu'à travers le travail à temps partiel : celui-ci concerne trois offres d'emploi sur quatre si bien qu'un véritable glissement s'opère de l'emploi à temps plein vers l'emploi à temps partiel. Selon le Bureau du Plan (1987), alors que 159.000 unités s'ajoutent du côté des salariés à temps réduit, 106.000 unités de salariés à temps plein sont perdues entre 1983 et 1987.

À partir de 1988, plus de 50% des travailleurs à temps partiel de Belgique reçoivent une allocation de chômage en plus de leur salaire. Le pic est atteint en février 1990 avec un total de 207.538 allocataires. Accentué par une indexation du montant des allocations en 1988 et un complément d'ancienneté aux chômeurs âgés en 1989, le phénomène commence à représenter une très lourde charge pour les caisses du chômage.

En 1990-91, l'activité économique du pays ralentit sous l'effet de contingences extérieures : la baisse des commandes en provenance du monde anglo-saxon, les taux d'intérêts appliqués par l'Allemagne réunifiée et le début de la guerre du Golfe provoquent une première récession et une hausse du taux de chômage (+6%). Les « travailleurs à horaire réduit afin d'échapper au chômage » changent de nom et deviennent « travailleurs à temps partiel involontaire ». Des modifications sont apportées (A.R. du 25/11/1991). Rassemblées sous le dénominateur commun de « corrections sociales », elles étendent notamment le principe d'exclusion pour chômage de longue durée aux travailleurs à temps partiel. Pour la première fois depuis 1972, le nombre de travailleurs à temps partiel indemnisés diminue.

En 1992 et dans un contexte économique toujours plus fragile, d'autres restrictions sont votées (arrêtés royaux du 03/06/1992 et du 19/08/1992). À partir du mois de juin, les premières exclusions tombent sur les allocataires de longue durée. Les autres voient le nombre maximum d'allocations auxquels ils ont droit diminuer à trois reprises en moins d'un an, bloqué à 17 (01/06/92), puis à 15 (01/01/93) et enfin à 13 jours par mois (01/03/1993). En septembre, ce sont les plafonds d'indemnisation des travailleurs à temps partiel involontaires qui sont revus à la baisse : dorénavant, les prétendants à l'allocation complémentaire ne peuvent plus gagner plus de 35.036FB (868EUR) pour les plus de 21 ans et 27.153FB (673EUR) pour les moins de 21 ans. Pour compléter le tableau, un autre arrêté royal (05/08/1992) impose désormais aux employeurs de payer des cotisations à l'ONSS pour tout travailleur à temps partiel involontaire qu'ils ont occupé au cours du trimestre considéré.

Profondément remanié par cette cascade de restrictions, le nombre de travailleurs à temps partiel involontaires touchant encore des allocations de chômage passe de 170.412 en janvier à 132.327 fin décembre 1992.

Conditions d'octroi des allocations de chômage pour les travailleurs à temps partiel involontaire fin 1992 :

Base de calcul de l'allocation : l'allocation de chômage ou d'attente proméritée

Plafond salarial quotidien : revenu minimum fixé par les CCT réparti en **deux** catégories (+21 ans, -21 ans) / 26 x **0.875¹** (soit 35.036BEF pour les +21 ans et 27.153BEF pour les -21 ans)

Calcul sur une base hebdomadaire : Heures non-prestées par rapport à temps plein / 40 x 6 = nombre de jours d'allocations à percevoir (arrondi vers le haut ou vers le bas) **avec un plafond à 17 jours pour le mois.**

Exclusion possible si chômeur longue durée.²

*Exemple : Eve travaille 15h par semaine. Elle a droit à $25/40 \times 6 = 3,75$ soit 4 allocations par semaine mais pas plus de 17 sur le mois. **À partir du 1er janvier 1993, elle n'aura plus droit qu'à 15 allocations par mois, puis 13 à partir de mars.***

¹ L'AR du 19.08.1992 fixe un nouveau plafond d'indemnisation pour les travailleurs à temps partiel involontaire. Ils peuvent prétendre au bénéfice des allocations complémentaires s'ils ont normalement droit à une rémunération mensuelle de moins de 87,5 % de la rémunération mensuelle de référence.

² A l'époque, le fait de travailler à temps partiel ne stoppe pas le processus qui mène à l'exclusion.

1.2

1993-1995 : entrée en vigueur de l'AGR

L'année 1993 commence mal pour l'économie belge : au ralenti depuis 3 ans, la voilà face à la pire récession qu'elle ait connue depuis la seconde guerre mondiale. Aucun événement majeur n'a provoqué cela, plutôt un climat général de méfiance dans lequel les ménages mettent de côté et les investisseurs potentiels n'investissent pas. La récession provoque plus de 55.000 pertes d'emploi et voit le nombre de chômeurs complets augmenter de 12.9%. Les dépenses du chômage atteignent 175 milliards de francs belges (environ 4,35 milliards d'euros non-indexés).

Du côté de l'État, l'heure est aux mesures d'austérité. Balayant définitivement les acquis des années 80, le gouvernement fédéral (Dehaene I) introduit de nouvelles mesures (A.R. du 25 mai 1993) dont un nouveau système, plus complexe que le précédent, qui dissocie les travailleurs à temps partiel suivant leur situation familiale et, dans tous les cas, limite leur droit aux allocations de chômage. Ces mesures entrent progressivement en vigueur à partir du 1^{er} juin 1993.

Concrètement, le statut de « travailleur à temps partiel involontaire » est amené à disparaître. Les quelque 130.000 allocataires encore inscrits dans ce statut au 31 mai 1993 ont jusqu'à fin 1995 pour se réinscrire sous conditions dans l'une ou l'autre des catégories nouvellement créées.

Ils peuvent devenir « travailleur à temps partiel avec maintien des droits » (TTPMD). S'ils répondent aux conditions (voir encadré), ils pourront prétendre à une « allocation de garantie de revenus », la fameuse AGR. Sinon, ils auront au moins la garantie de conserver leur droit au chômage en cas de perte de leur emploi à temps partiel.

Celui qui ne répond pas aux conditions pour obtenir une allocation en tant que TTPMD ou travailleur à temps plein peut être admis au statut de « travailleurs à temps partiel volontaire », une catégorie qu'on peut dès lors considérer comme résiduelle, en marge des règles du chômage. À terme et en ayant travaillé suffisamment longtemps à temps partiel, les travailleurs dans ce statut récupèrent leur droit aux allocations complètes en cas de perte d'emploi. Entretemps, ils ne bénéficient plus d'aucune allocation et deviennent travailleurs à part entière, ce qui diminue les chiffres du chômage³.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1996, trois statuts vont donc coexister pour les travailleurs à temps partiel. Concentrons notre attention sur celui des « travailleurs à temps partiel avec maintien des droits » pour lequel la notion d'allocation de garantie de revenus a été initiée.

Pour devenir « travailleur à temps partiel avec maintien des droits », le travailleur doit travailler au moins à 1/3 temps et satisfaire aux conditions d'octroi et d'admissibilité d'un travailleur à temps plein. Il dispose de deux mois après début de son contrat de travail pour introduire sa demande d'entrée dans le statut. Ce faisant, il est juste inscrit comme demandeur d'emploi à temps plein. Il reste à voir s'il a droit à l'allocation de garantie de revenus.

Voici comment celle-ci se définit :

« L'allocation de garantie de revenus correspond à la différence entre l'allocation, que l'on aurait obtenue en tant que chômeur complet, majorée d'un complément forfaitaire et le salaire net. »

En aucun cas, elle n'est pour le travailleur la garantie de recevoir une allocation.

En vue d'une répartition plus équitable des allocations, le régime AGR se concentre sur les cohabitants avec charge de famille au détriment des isolés et des cohabitants sans charge de famille. Comme il se base sur l'allocation proméritée, par défaut moins élevée pour ces deux dernières catégories, les chances d'obtenir l'allocation pour un travailleur isolé ou cohabitant sans charge familiale sont faibles et s'il l'obtient, elle sera moins élevée du fait que le complément forfaitaire induit dans le calcul favorise lui aussi les chefs de famille. Les conséquences de cette nouvelle mesure se font sentir dès le mois de juin 1993 mais elles vont s'étaler régulièrement jusqu'à la disparition du statut de travailleur à temps partiel involontaire : de 130.000 au moment de l'introduction du nouveau système, les allocataires passent pallier par pallier à 41.000 fin décembre 1995.

³ À partir de 2013, les travailleurs à temps partiel volontaires peuvent recevoir des demi-allocations sous certaines conditions.

Durant cet intervalle, 9.577 travailleurs à temps partiel involontaire seulement ont réussi à obtenir le statut de travailleur à temps partiel avec maintien des droits⁴. Pour beaucoup d'autres, les allocations disparaissent progressivement : -10% dès juin 1993, -25% en janvier 1994, puis -35% au 1^{er} juillet 1994, -45% au 1^{er} janvier 1995, -80% au 1^{er} juillet 1995 jusqu'à la suppression totale du droit fin de la même année.

Au cours de l'été 1995, un léger assouplissement est apporté aux conditions d'accessibilité au nouveau statut : la demande ne doit plus être introduite dans les deux mois et une admission automatique est octroyée aux derniers travailleurs à temps partiel involontaire qui n'auraient pas fait les démarches au 31 décembre 1995. Cette rectification n'entraîne pour autant aucune remontée du nombre de bénéficiaires de la nouvelle AGR.

Conditions d'octroi de l'AGR pour les travailleurs à temps partiel avec maintien de droits fin 1995 :

Base de calcul de l'allocation : allocation de chômage complète proméritée + complément forfaitaire

Plafond salarial : inférieur au revenu minimum fixé par les CCT et, nécessairement, à la base chômage + complément forfaitaire

Montant du complément forfaitaire : 5.122BEF (127EUR) pour un cohabitant avec charge de famille, 3.068BEF (76EUR) pour un isolé et 1.040BEF (26EUR) pour un cohabitant sans charge de famille

Autres conditions : être inscrit comme demandeur d'emploi à temps plein ; travailler minimum à 1/3 temps et maximum à 3/4 temps ; postuler pour un emploi à temps plein auprès de son employeur

Calcul sur une base mensuelle : allocation de chômage complète proméritée + complément forfaitaire – salaire net perçu = AGR

L'AGR ne peut jamais dépasser les 2/3 de l'allocation de chômage de base

Exemple 1 : Jo travaille à mi-temps. Son salaire net est de 22.000BEF. En tant que cohabitant avec charge de famille, il recevrait 29.800BEF par mois s'il était au chômage. Avec le nouveau système, il reçoit : 29.800BEF + 5.122BEF – 22.000BEF = 12.922BEF pour son mi-temps inoccupé.

Exemple 2 : Eve travaille à mi-temps. Son salaire net est de 20.000BEF. Elle est cohabitante sans charge de famille et gagnerait 16.500BEF au chômage. Avec le nouveau système, 16.500BEF + 1.040BEF – 20.000BEF = -2.460BEF, soit un montant négatif, Eve n'a pas droit à l'AGR.

1.3

1996-2004 : les années forfait

La fin des années '90 est caractérisée en Belgique par une certaine stabilité économique. Sans effet sur le chômage dans un premier temps, la reprise finit par affecter -dans le bon sens- la part relative de chômeurs dans la population active. La pression de l'état pour assainir les finances publiques se fait moins forte. Le pays se prépare au passage à l'euro et au redouté « bug » de l'an 2000.

Au niveau de l'ONEM, la stabilité permet surtout d'assimiler les mesures prises en masse de 1992 à 1994 qui ont largement contribué à complexifier le système des allocations de chômage, l'AGR en étant probablement l'exemple le plus frappant. Par la suite, ce sont les nouveaux projets d'activation chapeautés par l'ONEM (Plan d'accompagnement, Plan d'embauche des jeunes, Agences locales pour l'Emploi) qui ont obligé l'administration à une adaptation rapide.

Dans ce contexte, le système de l'AGR reste, lui, inchangé. Une augmentation du complément forfaitaire a lieu en janvier 1997 pour les isolés et les cohabitants sans charge de famille qui donne un peu de latitude aux demandeurs d'allocations concernés : elle passe à 4.245BEF (+33%) pour les premiers et à 3.183BEF (+200%) pour les seconds.

⁴ ONEM- Office national de l'emploi (2001). *Les statuts à temps partiel dans l'assurance-chômage*, Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.

L'an 2000 arrive et la croissance économique fait mieux que se maintenir. Plusieurs avantages sont alors octroyés aux chômeurs dits âgés (50+) dont un complément d'ancienneté applicable au calcul de l'AGR (juillet 2000). Ce complément d'ancienneté s'élève au 1^{er} septembre 2000 à 5.629BEF par mois pour les chefs de famille, 4.503BEF pour un isolé et 3.377BEF pour un cohabitant sans charge de famille. Autre assouplissement : le plafond mensuel de l'AGR, jusqu'alors fixé aux 2/3 de l'allocation de chômage complète de référence, est relevé à 9/10 de ladite allocation. Les compléments forfaitaires continuent d'être indexés à l'instar des autres types d'allocations.

À partir de 2001, l'économie se tasse de nouveau et se stabilise les années suivantes sur un faible taux de croissance. Le nombre global d'allocataires augmente mais c'est essentiellement dû aux prépensions et aux nombreuses allocations d'attente sur lesquels l'ONEM intervient. Durant ces années, le système d'AGR est appliqué sans aucune modification de fond.

À signaler pour la fin de cette période, la mise en fonction sur le site web encore jeune de l'ONEM du premier module de calcul du montant de l'AGR à disposition du public.

Conditions d'octroi de l'AGR pour les travailleurs à temps partiel avec maintien de droits fin 2004 :

Base de calcul de l'allocation : allocation de chômage complète proméritée + complément forfaitaire

Plafond salarial : inférieur au revenu minimum fixé par les CCT et, nécessairement, à la base chômage + complément forfaitaire

Montant du complément forfaitaire : **151,05EUR (6.093BEF)** pour un cohabitant avec charge de famille, **120,84EUR (4.875BEF)** pour un isolé et **90,62EUR (3.656BEF)** pour un cohabitant sans charge de famille

Autres conditions : être inscrit comme demandeur d'emploi à temps plein ; travailler minimum à 1/3 temps et maximum à 4/5 temps ; postuler pour un emploi à temps plein auprès de son employeur

Calcul sur une base mensuelle : allocation de chômage complète proméritée + complément forfaitaire + **éventuel complément d'ancienneté** – salaire net perçu = AGR

L'AGR ne peut jamais dépasser les 9/10 de l'allocation de chômage de base

Reprenons les mêmes exemples que précédemment.

*Exemple 1 : Jo travaille à mi-temps. Son salaire net est de **650EUR (26.221BEF)**. En tant que cohabitant avec charge de famille, il recevrait **850EUR (34.289BEF)** par mois s'il était au chômage **mais il a aussi droit désormais au complément d'ancienneté car il a 52 ans**. Avec le système AGR en 2004, il reçoit : **850EUR + 151,05EUR + 62,88EUR – 650EUR = 413,93EUR (16.698BEF)** pour son mi-temps inoccupé.*

*Exemple 2 : Eve travaille à mi-temps. Son salaire net est de **650EUR (26.221BEF)**. Elle est cohabitante sans charge de famille et gagnerait **600EUR (24.203BEF)** au chômage. Avec le système AGR en 2004, elle reçoit **600EUR + 90,62EUR – 650EUR = 40,62EUR (1.637BEF)**.*

1.4

2005-2014 : complexification et numérisation

À partir de fin 2004, les demandes pour l'obtention de l'AGR peuvent se faire par internet via la « déclaration de risque social » complétée normalement par les employeurs. 63.256 déclarations sont ainsi envoyées dès 2005, 249.321, soit 4 fois plus, dès l'année suivante. La voie électronique, si elle ne garantit pas l'admissibilité des demandeurs, permet au moins d'accélérer et d'automatiser une partie de la procédure.

En juillet 2005, le système de calcul de l'AGR est modifié : jusqu'alors, le complément était identique quel que fut la charge de travail sur le mois ; dorénavant, il sera calculé sur une base horaire tenant compte de toutes les heures prestées au-delà du 1/3 temps. Plus le nombre d'heures de travail sera important, plus le montant de l'AGR pour les heures non-rémunérées augmentera. La mesure doit jouer le rôle d'incitant à travailler plus dans le régime de travailleur à temps partiel avec maintien de droits. Les travailleurs à temps partiel avec maintien de droits déjà inscrits avant juillet 2005 conservent l'ancien modèle de calcul si celui-ci

s'avère plus avantageux pour eux⁵ ; tous les nouveaux inscrits entrent automatiquement dans le nouveau système.

Cette modification intervient dans un contexte économique favorable : le PIB affiche une croissance notable de 2005 à 2007 et, pour la première fois depuis l'an 2000, le nombre de chômeurs, toutes catégories confondues, diminue et les dépenses de l'ONEM s'harmonisent.

Malgré ce contexte, la mesure d'adaptation du calcul de l'AGR n'est pas bénéfique pour les allocataires : les montants des compléments horaires (2,65EUR pour un chef de famille, 1,86EUR pour un isolé, 1,06EUR pour un cohabitant) ont été fixés assez bas et font au bout du compte baisser l'allocation pour toutes les catégories de travailleurs. Dès 2006 et à nombre de bénéficiaires constant, 13 millions d'EUR sont ainsi économisés sur l'enveloppe des AGR par rapport à l'année précédente ; 9 millions d'EUR encore en 2007. Cette configuration dure jusqu'au milieu de l'année 2008.

En septembre 2008, une crise des organismes de crédit et des banques jusqu'alors limitée aux Etats-Unis contamine l'ensemble du monde occidental. De nombreuses compagnies bancaires vacillent, menaçant l'ensemble du système économique mondial. La Belgique n'est pas épargnée et la récession qui s'ensuit est la pire qu'ait connue le pays depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Elle se prolonge sur l'ensemble de l'année 2009 avant un redressement salubre en 2010.

Le contexte de crise modifie le rapport aux travailleurs à temps partiel avec maintien des droits. Provisoirement, il n'est plus tant question d'inciter à trouver un temps plein que de maintenir une stabilité dans le statut et d'éviter les passages vers le chômage complet. Dès juillet 2008, le complément horaire est relevé et nivelé pour toutes les catégories familiales : il sera de 2,82EUR pour tout le monde. Dans le même esprit, on laisse tomber dans le calcul de l'AGR ce qu'on appelait le « bonus de travail », une partie des cotisations sociales du travailleur qui était dans certains cas ajoutée à son revenu net et limitait d'autant le montant de l'allocation. Enfin, le même mois, le plafond salarial brut pris en compte pour l'admissibilité passe à 1.387,92EUR soit une augmentation de 3,8%.

Via ces trois actions, les conditions d'accès à l'AGR s'assouplissent légèrement et un peu plus de travailleurs s'en trouvent impliqués. En moyenne, l'allocation reste néanmoins de 18% inférieure à ce qu'elle était dans le système précédent.

En 2009-2010, focalisés sur le chômage temporaire, garant de la reprise, les pouvoirs publics n'apportent aucune nouvelle modification au calcul de l'AGR ; même le complément horaire demeure inchangé au cent près.

L'année 2011, bien que meilleure sur le plan économique, souffre de la crise politique qui voit la Belgique « sans gouvernement » pendant 541 jours. Le statu quo induit par la situation fait qu'aucun montant n'est indexé. Partant de là, le nombre d'ayants droit se remet à diminuer après avoir atteint un « plafond » à 52.606 unités physiques de moyenne en 2010.

En 2012, le nouveau gouvernement vote pas moins de 37 lois et arrêtés qui concernent l'ONEM, la plupart mis en œuvre à partir du 1^{er} novembre 2012, et qui affectent en profondeur la façon dont les allocations sont calculées. L'AGR est concernée par ces réformes ; elle entre en effet dans le cadre réglementaire de la nouvelle « dégressivité augmentée »⁶.

L'intégration aux règles de la dégressivité augmente le risque pour les cohabitants sans charge de famille de perdre à plus ou moins long terme leur droit à l'allocation. Les autres catégories familiales sont plutôt épargnées par le nouveau système. Dans un premier temps, la mesure n'affecte pas la population des ayants droit : de 2009 à 2014, leur nombre évolue de façon stable, demeurant en moyenne légèrement supérieur à 50.000 unités.

En 2013, une autre adaptation intervient qui concerne les « travailleurs à temps partiel volontaires ». À partir du 1^{er} juillet, les travailleurs dans ce statut peuvent prétendre à une AGR dans les mêmes conditions que les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits. Cette mesure va dans le sens d'une évolution sociale qu'on peut rapprocher des diverses formules mises en place pour améliorer la conciliation entre vie

⁵ Cette disposition est toujours d'application en 2022 même si elle ne concerne plus qu'une poignée d'allocataires.

⁶ Pour plus de détails, se référer à l'étude sur la dégressivité augmentée (ONEM, 2022).

privée et vie professionnelle. Dans les faits, elle ne concernera jamais plus de 500 travailleurs pour un budget annuel toujours inférieur à 2 millions d'EUR.⁷

Depuis le passage à un calcul du complément par heure et vu le nombre de variables à prendre en compte, il n'est plus vraiment possible de présenter exhaustivement la formule de calcul de l'AGR. L'encadré qui suit expose les plus grandes lignes et des cas simples.

Conditions d'octroi de l'AGR pour les travailleurs à temps partiel avec maintien de droits fin 2014 :

Base de calcul de l'allocation : allocation de chômage complète proméritée **selon le pallier de dégressivité** + complément **sur base des heures de travail prestées**

Plafond salarial : **1.559,38EUR brut pour les +21 ans et 1.321,60EUR brut pour les -21 ans**

Montant du complément forfaitaire : **3,05EUR par heure de travail prestée**

Autres conditions : être inscrit comme demandeur d'emploi à temps plein ; travailler minimum à 1/3 temps et maximum à **4/5 temps** ; postuler pour un emploi à temps plein auprès de son employeur

Calcul sur une base mensuelle : allocation de chômage complète proméritée + complément forfaitaire – salaire net perçu = AGR

L'AGR ne peut jamais dépasser les **9/10** de l'allocation de chômage de base

Reprenons les mêmes exemples que précédemment.

*Exemple 1 : Jo travaille à mi-temps **soit 81h le mois de référence**. Son salaire net est de **850EUR**. En tant que cohabitant avec charge de famille **en phase 2A de la dégressivité (60% de son ancien salaire)**, il recevrait **1.100EUR** par mois s'il était au chômage. Avec le système AGR en 2014, il reçoit : **$1.100EUR + ((81-55) \times 3,05EUR) - 850EUR = 329,30EUR$** pour son mi-temps inoccupé.*

*Exemple 2 : Eve travaille à mi-temps **soit 81h le mois de référence**. Son salaire net est de **850EUR**. Elle est cohabitante sans charge de famille **en phase 2A de la dégressivité (40% de son ancien salaire)** et recevrait **650EUR** au chômage. Avec le système AGR en 2014, cela donne : **$650EUR + ((81-55) \times 3,05EUR) - 850EUR = -120,70EUR$** pour son mi-temps inoccupé. Eve n'a plus droit à l'AGR depuis 2005.*

**Pour rappel, les heures en-dessous du 1/3 temps ne sont pas prises en compte.*

1.5

2015-2021 : austérité

En 2014, la santé économique du pays paraît bonne, établie ou plutôt rétablie sur un taux de croissance limité, la prudence restant de mise après la crise bancaire de 2008-2009 (dans les sources contemporaines, le terme « austérité » s'emploie pour désigner les mesures prises dans le cadre de cette prudence). Le chômage est globalement en baisse mais cela est moins dû à la conjoncture qu'à l'effet sur le long terme des mesures et réformes engagées les années précédentes.

Le 1^{er} janvier 2015, une ultime mesure vient modifier les conditions d'accès à l'AGR. Pour beaucoup, il s'agit d'un retour en arrière : le complément horaire, fixé indifféremment à 3,05EUR fin 2014, est à nouveau subdivisé en trois montants différents tenant compte de la situation familiale du travailleur. À l'exception du montant destiné aux chefs de famille, les montants ainsi redéfinis sont inférieurs à celui de 2014. Les isolés compteront à présent sur 2,14EUR par heure prestée au-delà du 1/3 temps ; les cohabitants sur 1,21EUR. On décide par ailleurs de reprendre le « bonus de travail » en compte dans le calcul du salaire de référence, ce qui affecte vers le bas les chances d'obtenir l'AGR et le montant de l'AGR elle-même. Enfin, le plafond salarial est lui aussi revu et uniformisé : il sera désormais de 1.501,82EUR brut sans plus de distinction entre

⁷ À titre de comparaison, l'enveloppe des crédits-temps et des interruptions de carrière regroupe en 2014 plus de 275.000 allocataires et pèse 830 millions d'EUR.

les plus ou les moins de 21 ans. Pour les plus de 21 ans, il s'agit là d'une baisse de 57,56EUR du revenu éligible.

Les conséquences de ces réformes, les dernières prises en matière d'AGR, ne se font pas attendre. Dès 2015, le nombre moyen de bénéficiaires tombe à 44.716 unités (-12,5%) pour une économie qui avoisine les 50 millions d'EUR.

Le 1^{er} janvier 2020, dans le cadre d'une liaison au bien-être, le supplément horaire des isolés et des cohabitants se voit de nouveau aligné sur celui des chefs de famille. C'est à fin 2021 l'ultime mesure prise concernant les montants du système d'AGR. Une dernière modification, de procédure celle-là, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2020 : elle dispense les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits de l'obligation de faire valider leurs documents auprès de leur administration communale.

Conditions d'octroi de l'AGR pour les travailleurs à temps partiel avec maintien de droits fin 2015 :

Base de calcul de l'allocation : allocation de chômage complète proméritée selon le pallier de dégressivité + complément sur base des heures de travail prestées

Plafond salarial : **1.501,82EUR pour tout le monde**

Montant du complément forfaitaire : 3,05EUR par heure de travail prestée pour les chefs de ménage, **2,14EUR pour les isolés et 1,21EUR pour les cohabitants sans charge de famille**

Autres conditions : être inscrit comme demandeur d'emploi à temps plein ; travailler minimum à 1/3 temps et maximum à 4/5 temps ; postuler pour un emploi à temps plein auprès de son employeur

Calcul sur une base mensuelle : allocation de chômage complète proméritée + complément forfaitaire – salaire net perçu – **Bonus de travail** = AGR

L'AGR ne peut jamais dépasser les 9/10 de l'allocation de chômage de base.

Reprenons les mêmes exemples que précédemment mais voyons ce qui se passe quand **Eve devient isolée et passe à 3/4 temps...**

*Exemple 1 : pour Jo, pas de changement : avec le système AGR fin 2015, il reçoit toujours : **1.100EUR + ((81-55*) x 3,05EUR) - 850EUR = 329,30EUR** pour son mi-temps inoccupé.*

*Exemple 2 : pour Eve qui travaille donc à 3/4 temps **soit 122h le mois de référence**. Son salaire net est de **1.100EUR**. Elle est **désormais isolée en phase 2A de la dégressivité (55% de son ancien salaire)** et recevrait **895EUR** au chômage. Avec le système AGR fin 2015, cela donne : **895EUR + ((122-55*) x 2,14EUR) - 1.100EUR = -61,62EUR** pour son quart-temps inoccupé. Bien qu'isolée, Eve n'a toujours pas droit à l'AGR.*

Depuis 2015, le nombre de travailleurs à temps partiel bénéficiant de l'AGR n'a cessé de diminuer. À fin 2021, il a retrouvé le niveau le plus bas, celui de ses débuts, et tourne autour de 30.000 unités. Budgétairement, l'AGR représente de nos jours 197 millions d'EUR, soit 3,3% des dépenses sociales de l'ONEM hors chômage temporaire.

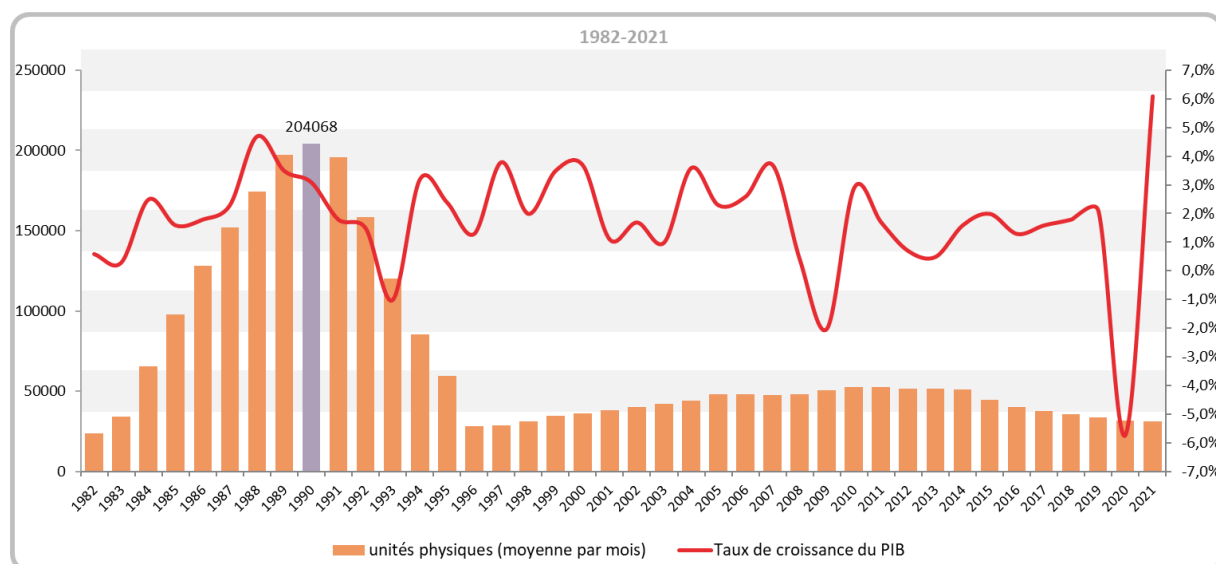
Parallèlement, en 30 ans, le marché du travail à temps partiel n'a cessé de se développer. À la fin des années 80, environ 400.000 travailleurs à temps partiel étaient actifs sur le marché de l'emploi dont plus de la moitié percevaient un complément du chômage ; aujourd'hui, il y a 1.156.000 travailleurs à temps partiel en Belgique, toutes formes confondues ; 2,7% d'entre eux touchent une allocation de garantie de revenus.

1.6

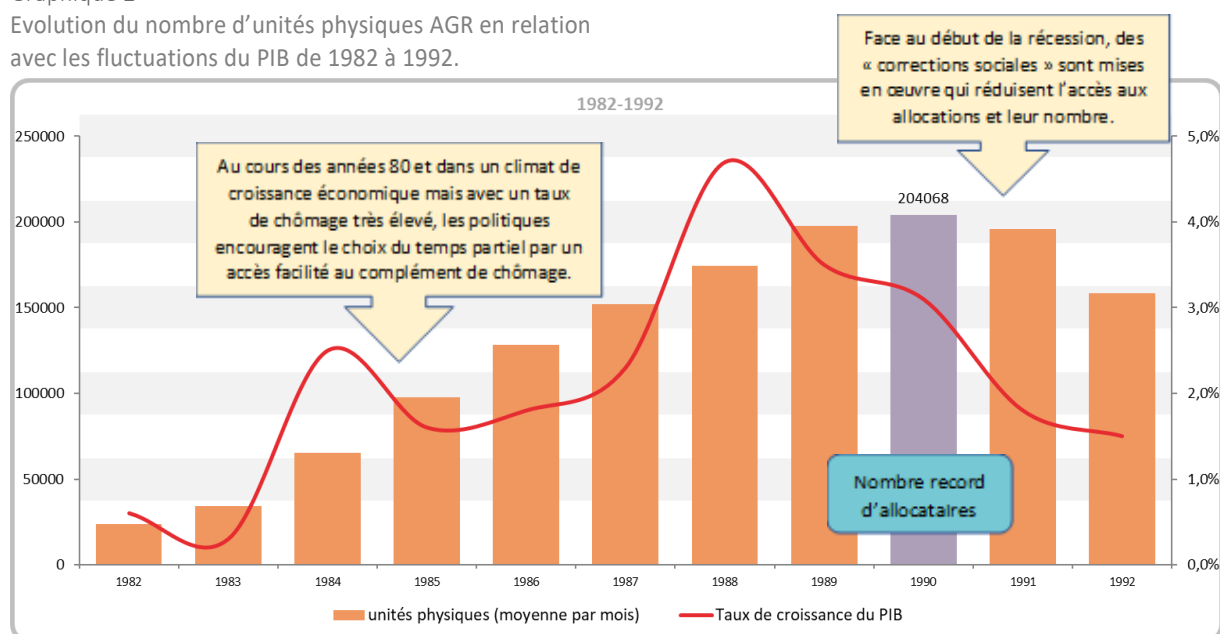
L'historique en graphiques

Ci-dessous, les grandes lignes de l'évolution du système AGR sont reprises parallèlement au nombre de bénéficiaires (en unités physiques) et à l'évolution harmonisée du PIB.

Graphique 1
Evolution du nombre d'unités physiques AGR en relation avec les fluctuations du PIB

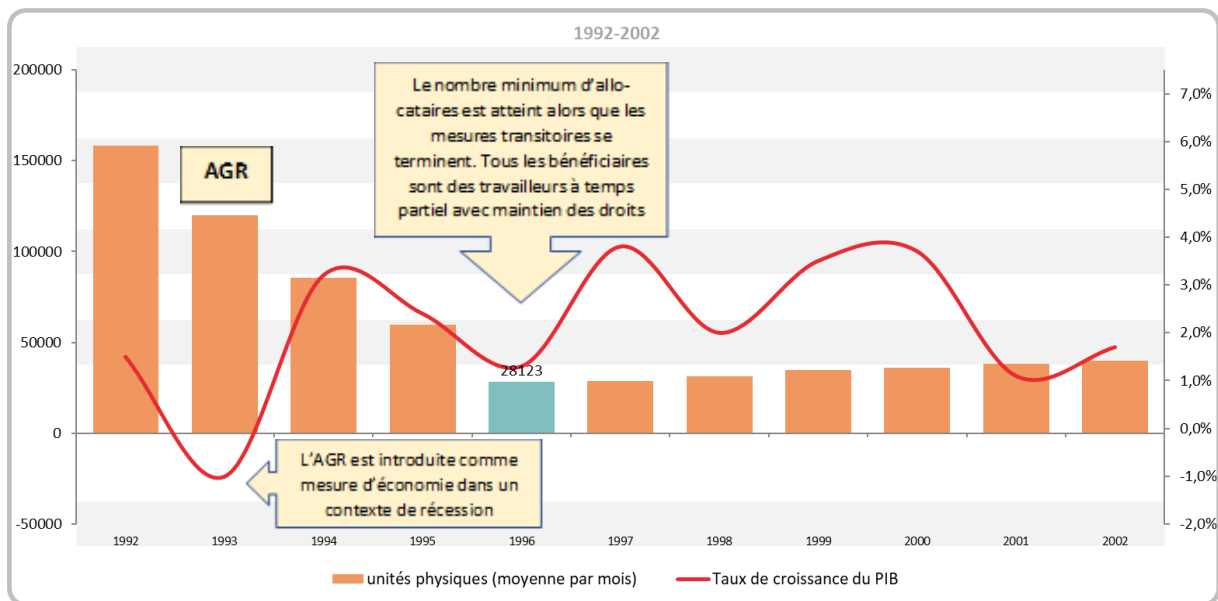


Graphique 2
Evolution du nombre d'unités physiques AGR en relation avec les fluctuations du PIB de 1982 à 1992.



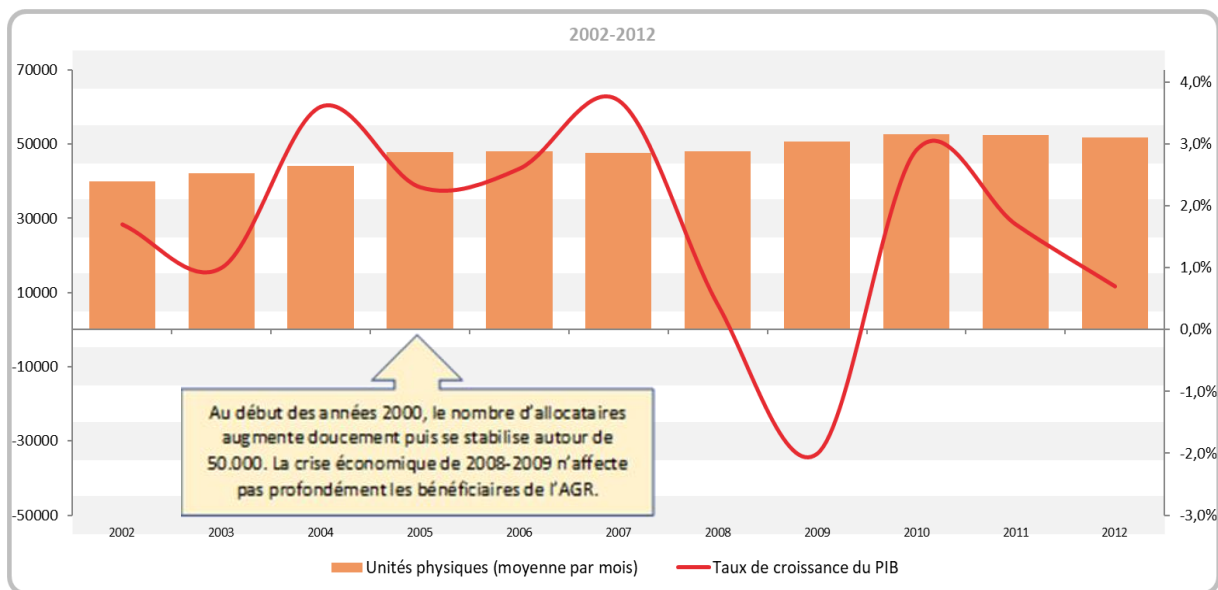
Graphique 3

Evolution du nombre d'unités physiques AGR en relation avec les fluctuations du PIB de 1992 à 2002.



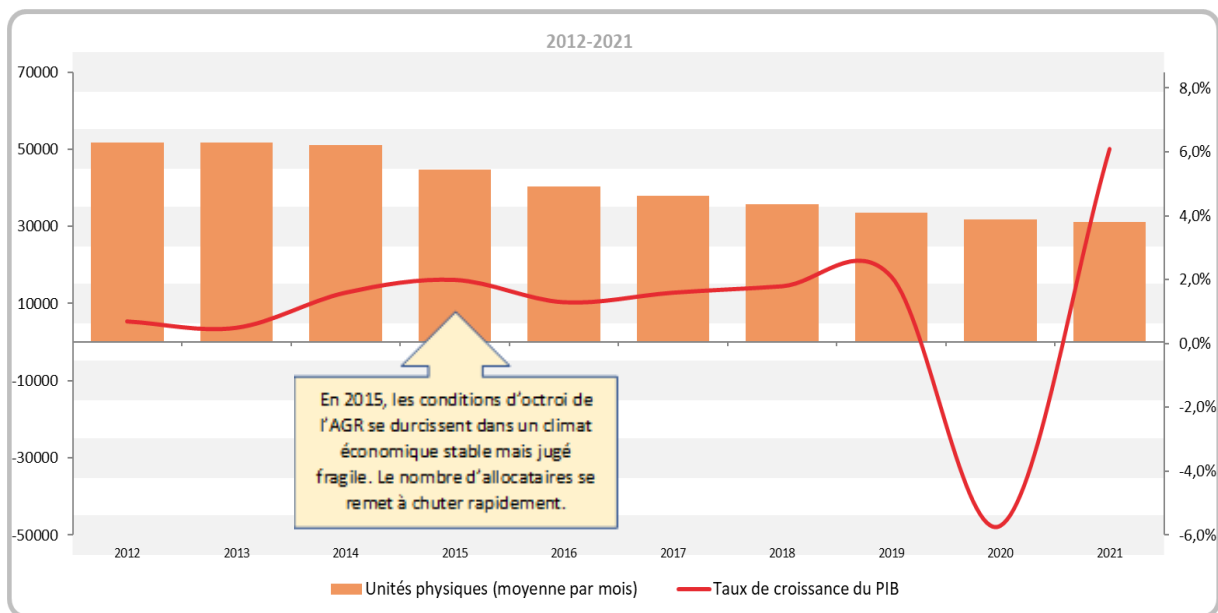
Graphique 4

Evolution du nombre d'unités physiques AGR en relation avec les fluctuations du PIB de 2002 à 2012



Graphique 5

Evolution du nombre d'unités physiques AGR en relation
avec les fluctuations du PIB de 2012 à 2021



Source taux de croissance PIB : Bureau fédéral du Plan



Profil des allocataires et évolution

La mise en place de l'AGR et ses diverses modifications ont au fil du temps profondément impacté la proportion mais aussi le profil des allocataires travailleurs à temps partiel.

Critère par critère, nous examinerons le portrait changeant des bénéficiaires de l'AGR jusqu'à fin 2021 et tenterons d'en expliquer les variations. Dans la mesure du possible, les différents critères seront interrogés dès 1982. Pour certains facteurs néanmoins, dont les données anciennes sont manquantes ou sujettes à caution, nous n'étudierons que la période pour laquelle la fiabilité des sources est avérée.

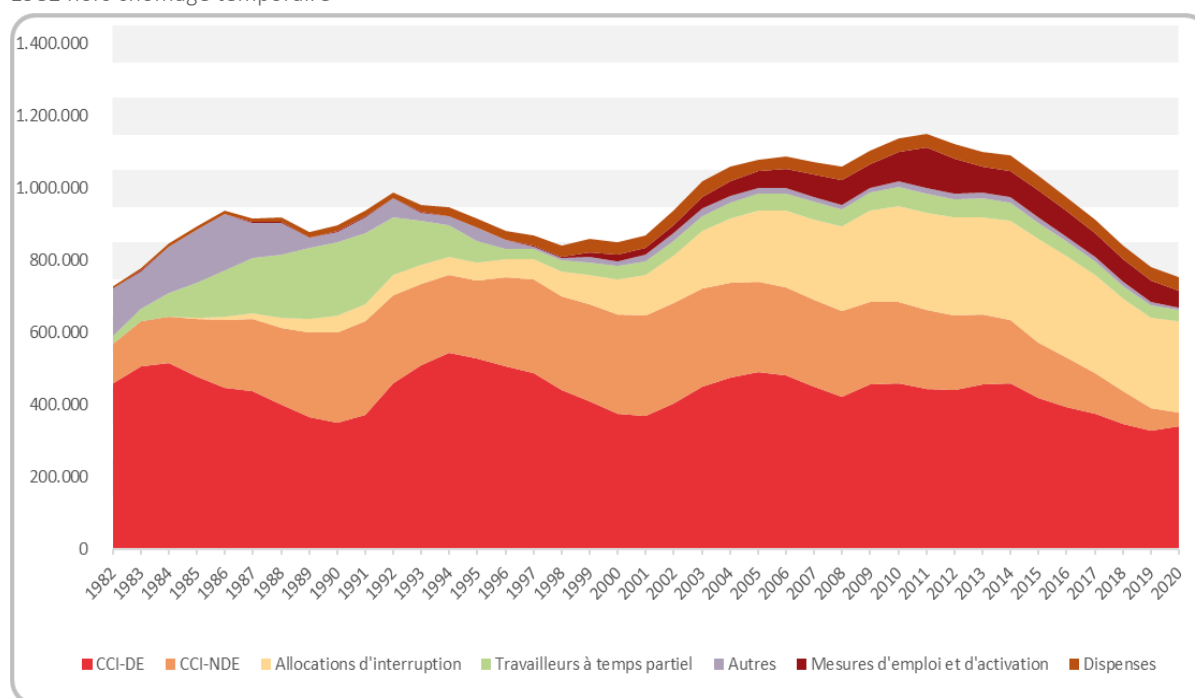
En fin de chapitre, nous dessinerons le ou les profils-type d'un allocataire AGR à l'heure actuelle.⁸

⁸ Toutes les données développées dans ce chapitre s'expriment en unités physiques. Une unité physique correspond à un paiement à une personne et non à la personne elle-même. Depuis plus de 30 ans, l'ONEM publie ses statistiques en utilisant ce dénominateur commun : c'est une donnée accessible et anonyme. Dans la plupart des cas, elle rend compte très justement des tendances. Nous aborderons dans le chapitre 3.2 quelques nuances qui concernent l'AGR, leur explication et leur implication.

2.1

Les allocations pour travailleurs à temps partiel parmi les autres types d'allocations

Graphique 6
Evolution des différentes catégories d'allocations depuis 1982 hors chômage temporaire



Sur ce graphique les travailleurs à temps partiel touchant des allocations apparaissent en vert. On voit bien la part prédominante qu'obtenait le statut dans les années 80 et au début des années 90 et la rupture franche survenue de 1993 à 1996 alors que le nombre de CCI-DE augmentait considérablement.

De nos jours, l'AGR concerne moins de bénéficiaires que les mesures d'emploi et d'activation ou que les dispenses. Le nombre de CCI non-demandeurs d'emploi a lui aussi chuté. Il concernait surtout le régime de prépension remplacé par le chômage avec complément d'entreprise. Nous verrons dans le chapitre 2.3 que ce changement de paradigmes a eu de l'incidence sur les chiffres de l'AGR.

2.2

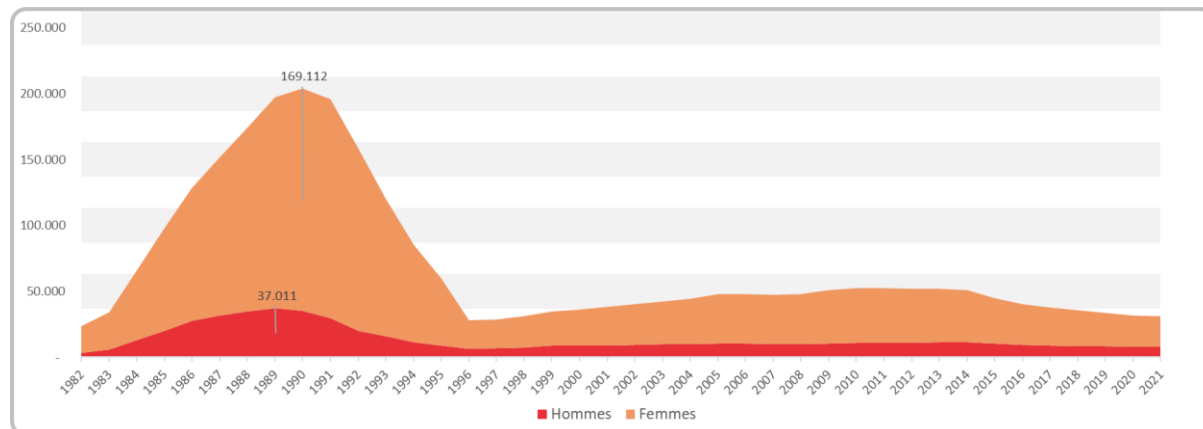
Les allocataires par genre

La répartition hommes-femmes des travailleurs à temps partiel bénéficiant d'allocations de chômage a déjà été présentée succinctement dans plusieurs publications de l'ONEM (ONEM 2000 et 2020). Un premier constat est immédiat et a souvent été relaté : le travail à temps partiel, avec ou sans allocation, est essentiellement féminin depuis qu'il existe. Jamais à l'échelle du pays la proportion d'hommes concernés par l'AGR n'a dépassé les 25%.⁹

⁹ Nous verrons au chapitre 2.4 qu'une exception régionale existe.

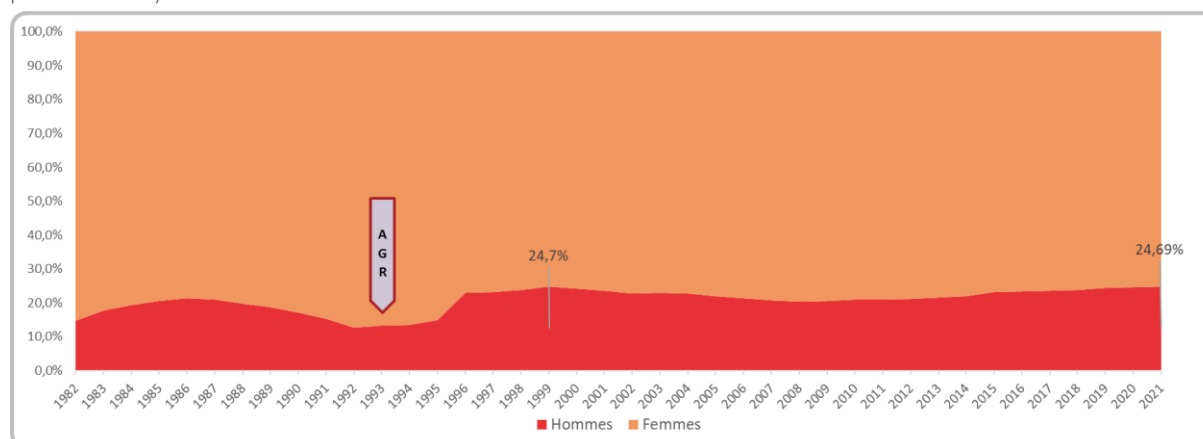
Graphique 7

Chiffres Hommes-Femmes des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993)



Graphique 8

Proportion relative Hommes-Femmes des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993)



La courbe n'est pas tout à fait uniforme cela dit : l'introduction de l'AGR y a provoqué une vague. De 1992 à 1996, la proportion d'hommes parmi les allocataires travailleurs à temps partiel est passée de 12,6%, son niveau historique le plus bas, à 22,9% et elle augmente encore légèrement dans les années qui suivent pour atteindre un pic à 24,7% en 1999, soit son niveau historique le plus haut.

Le graphique 7 rappelle que les proportions relatées ci-dessus ne sont pas le fait d'une augmentation soudaine du nombre d'allocataires masculins. La chute massive du nombre de bénéficiaires entre 1992 et 1996 concerne tout le monde mais le fait est qu'elle concerne majoritairement des femmes : de 169.112 en 1990, elle ne sont plus que 21.670 en 1997 (-87%). Les hommes passent, eux, de 37.011 à 6.452, un recul certes impressionnant (-82,5%) mais moins déterminant que celui des femmes.

La raison de ce déséquilibre est à trouver dans les conditions d'octroi de la nouvelle AGR. Les bases du calcul donnant accès ou non à l'allocation favorisent de deux manières -via le montant du chômage promérité et via le complément forfaitaire- les cohabitants avec charge de famille, en l'occurrence des hommes la plupart du temps. Au début des années 90, les femmes travaillant à temps partiel sont majoritairement cohabitantes sans charge de famille ou isolées. Elles seront donc près de 150.000 à perdre leur droit aux allocations complémentaires en quelques années. La réforme, qui se voulait plus équitable que la formule précédente, a involontairement desservi les travailleuses.

Après ce bouleversement, la proportion hommes-femmes chez les travailleurs à temps partiel bénéficiant de l'AGR va demeurer stable, oscillant autour de 22% d'hommes pour 78% de femmes.

Depuis 2015, la proportion d'hommes augmente doucement. Elle a rejoint en 2021 son ratio le plus élevé de 24,7% et tout indique que cette augmentation va se confirmer (25,1% sur le 1^{er} trimestre 2022). De nouveau, il ne s'agit pas d'une évolution des mœurs : les hommes restent très minoritaires sur le marché de l'emploi à temps partiel. La cause de l'évolution semble plutôt provenir du durcissement des conditions d'octroi de l'AGR. En chiffres absolus, l'AGR a perdu 11.000 bénéficiaires femmes entre 2015 et 2021 contre 2.600 hommes.

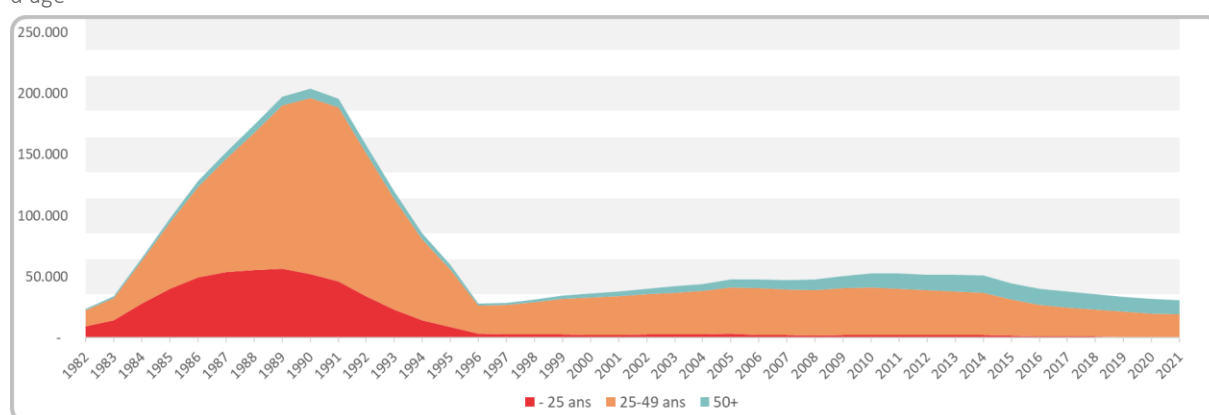
En 2021, environ 925.000 femmes travaillent à temps partiel en Belgique (sources Statbel) ; 2,5% d'entre elles bénéficient de l'allocation de garantie de revenus. Des quelque 230.000 hommes travailleurs à temps partiel, 3,3% reçoivent l'AGR.

2.3

Les allocataires par tranche d'âge

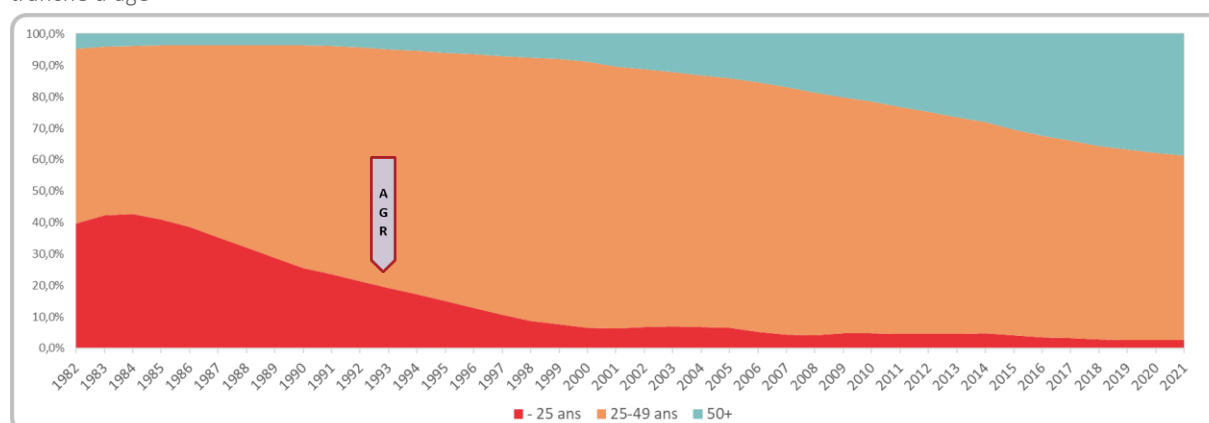
Graphique 9

Chiffres des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) par tranche d'âge



Graphique 10

Proportion relative des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) par tranche d'âge



L'évolution de l'âge des allocataires travailleurs à temps partiel est très bien mise en évidence par le graphique 10. On y observe un vieillissement progressif de la population. Alors qu'ils représentent plus de 40% des bénéficiaires en 1984, les jeunes de moins de 25 ans ont pratiquement disparu des compteurs de nos jours. De l'autre côté, les travailleurs à temps partiel les plus âgés passent de 3,6% dans les années 80 à 38,7% en 2021.

Les causes de cette inversion sont multiples et sont à chercher dans l'évolution de la réglementation.

Dans les années 80 et jusqu'à la création du statut de travailleur à temps partiel avec maintien des droits, le travail à temps partiel est très attractif pour les jeunes ; il représente une porte d'entrée pratique dans le monde du travail. Par ailleurs, bien que leur montant soit généralement peu élevé, les allocations complémentaires de chômage ne sont pas trop difficiles à obtenir.

Suite aux changements de réglementation survenus en 1992 puis en 1993 avec l'adoption du système AGR, l'accès aux allocations se complique grandement pour les jeunes. Dès le moment que l'éligibilité se base sur le chômage promérité, un travailleur en début de carrière a bien peu de chance d'obtenir un complément du chômage en plus de son salaire. À partir de là, si les jeunes disposent d'un nombre croissant de dispositifs d'aide à l'emploi et d'indemnités, l'AGR en tout cas n'en fait plus partie.

La tranche d'âge 25-49 ans glane les pourcents perdus : en 1999, 84,6% des bénéficiaires de l'AGR entrent dans cette catégorie. Rappelons toutefois, s'il en est encore besoin, qu'on parle de proportions : dans les faits, ils sont cette année-là 115.000 de moins qu'en 1990.

À la fin du siècle dernier, les plus de 50 ans ne sont pas encore « concernés » par l'AGR, à priori pour deux raisons : ils sont très largement minoritaires sur le marché du travail à temps partiel et, en fait, peu présents sur le marché du travail tout court : en 2001, selon Eurostat, le taux d'emploi des 50-64 ans en Belgique est seulement de 25%. Ce faible taux d'emploi est entre autres une conséquence du système de prépension instauré en Belgique dans les années 70 et pour lequel, au début des années 2000, l'Etat cherche des alternatives acceptables par toutes les parties.

Sous la pression de l'Europe qui vise un taux d'emploi de 50% pour les 50+, la Belgique parvient à modifier, étape par étape, les règles de son régime de prépension. Le pacte de solidarité entre les générations est finalement conclu fin 2005. Celui-ci inclut l'adaptation du régime de chômage avec complément d'entreprise¹⁰, un relèvement à 60 ans de l'âge minimum requis (appliqué en 2008) et la suppression de toute une série de dérogations souvent utilisées par le passé. À partir de là, un nombre important de personnes actives de plus de 55 ans se trouvent à nouveau concernées par le marché de l'emploi et potentiellement, par le chômage. En 2015, l'âge minimum pour accéder au « chômage avec complément d'entreprise » est relevé à 62 ans.

Suite à ces réformes, mais pas seulement, le travail à temps partiel va induire un nombre croissant de travailleurs âgés. Comme ils ont généralement une carrière plus étoffée, un salaire de référence plus élevé et souvent charge de personnes ils peuvent compter plus régulièrement sur l'appoint d'une AGR. Ils sont en tout cas plus de 12.000 à en bénéficier en 2021.

2.4

Les allocataires par Région

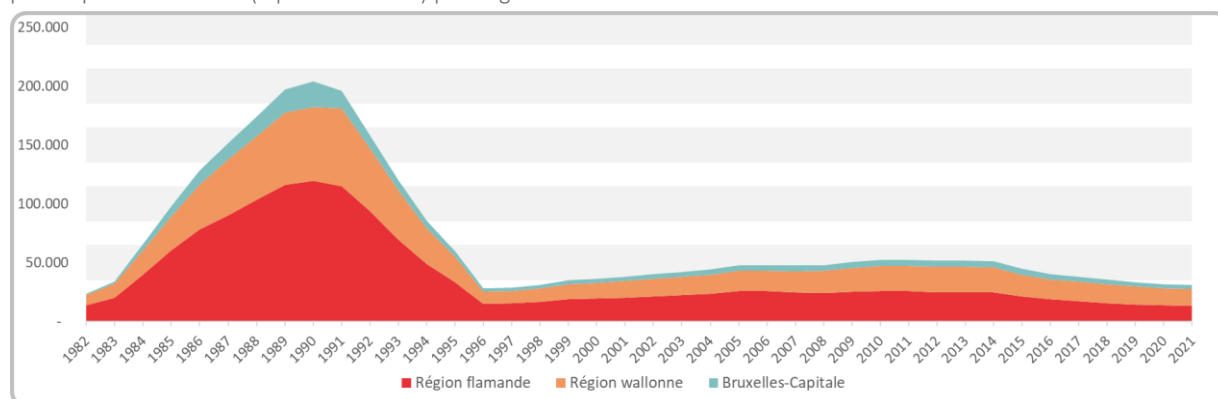
Les graphiques 11 à 13 présentent la répartition des allocataires travailleurs à temps partiel par Région, en fonction de leur lieu de résidence et non de leur lieu de travail.

À première vue, l'analyse de la répartition des bénéficiaires d'AGR par Région à travers le temps ne révèle pas d'élément vraiment remarquable. On observe au travers des graphiques 11 et 12 que la Flandre, première pourvoyeuse d'allocataires travailleurs à temps partiel au moment de l'introduction de l'AGR, perd progressivement ce statut au profit de la Wallonie. À la fin de la période, les deux Régions ont pratiquement le même nombre d'unités, 13.438 pour la Flandre, 14.329 pour la Wallonie. La Région de Bruxelles-Capitale se situe logiquement en retrait, oscillant entre 7,4% en 1994 et autour de 11% ces dernières années.

¹⁰ Celui-ci existe depuis 1974 via la Convention collective de travail 17 du 19.12.1974.

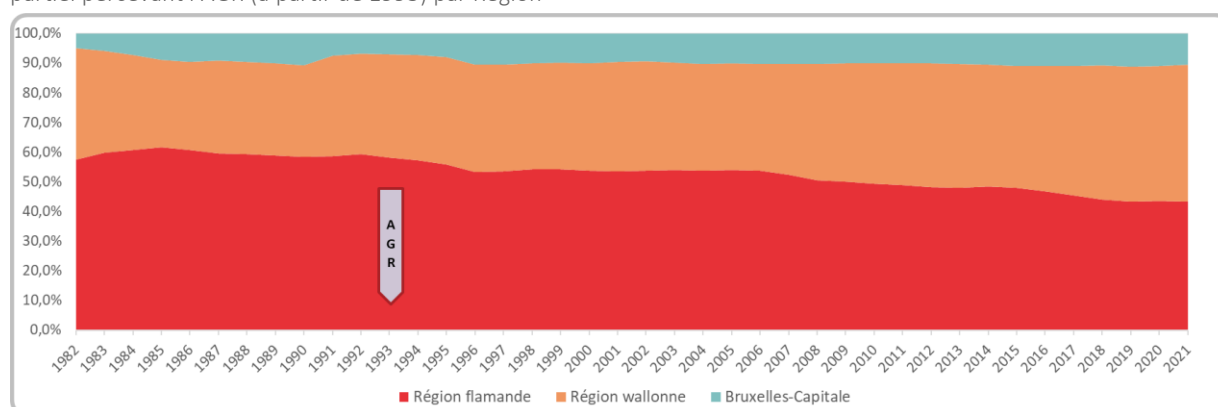
Graphique 11

Chiffres des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) par Région



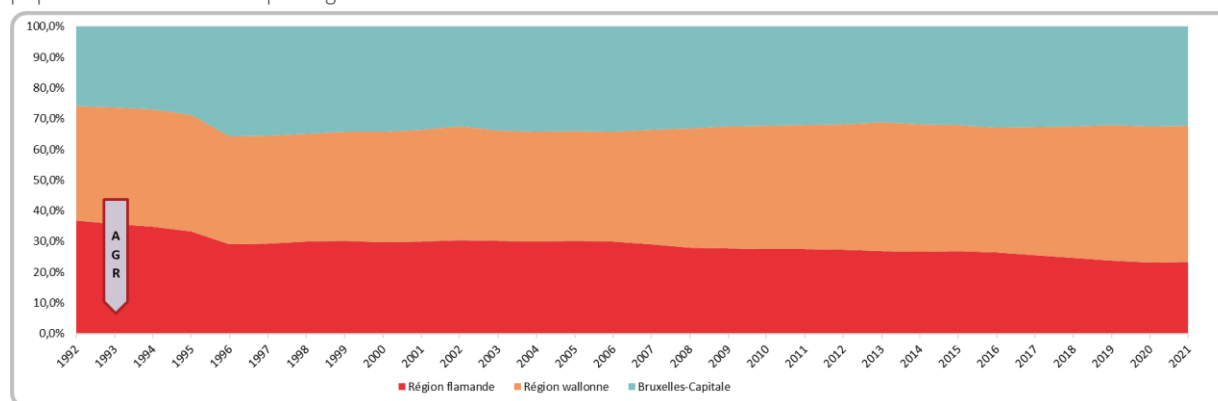
Graphique 12

Proportion des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) par Région



Graphique 13

Proportion des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) ajusté par la population totale de chaque région



Source population belge : Statbel, population belge et non-belge jusqu'à 2021
Calcul Onem

Il n'est pas évident d'interpréter adéquatement la répartition des allocataires AGR au seul regard des deux premiers graphiques. C'est qu'il y a près de deux fois plus d'habitants en Flandre qu'en Wallonie et six fois plus qu'à Bruxelles. Si on veut en tirer des observations pertinentes, il est bon de mettre chaque Région sur le même pied ; c'est la raison d'être du graphique 13. Dans ce graphique, les chiffres sont harmonisés au prorata de la population de chacune des Régions. Pour le dire autrement, il montre comment se répartiraient les bénéficiaires AGR si les trois Régions avaient le même nombre d'habitants.

Dans ce tableau, que nous n'avons pu faire remonter au-delà de 1992, on remarque directement que la Flandre est en définitive moins concernée par le dispositif AGR que les autres Régions. La Wallonie, déjà dominante depuis 2018 en chiffres absolus, l'est en fait depuis le début en part relative de sa population mais elle le dispute à la Région de Bruxelles-Capitale, surtout à la fin des années 90, après la disparition du statut de travailleur à temps partiel involontaire : les deux Régions ont alors proportionnellement une même part de leur population concernée par l'AGR.

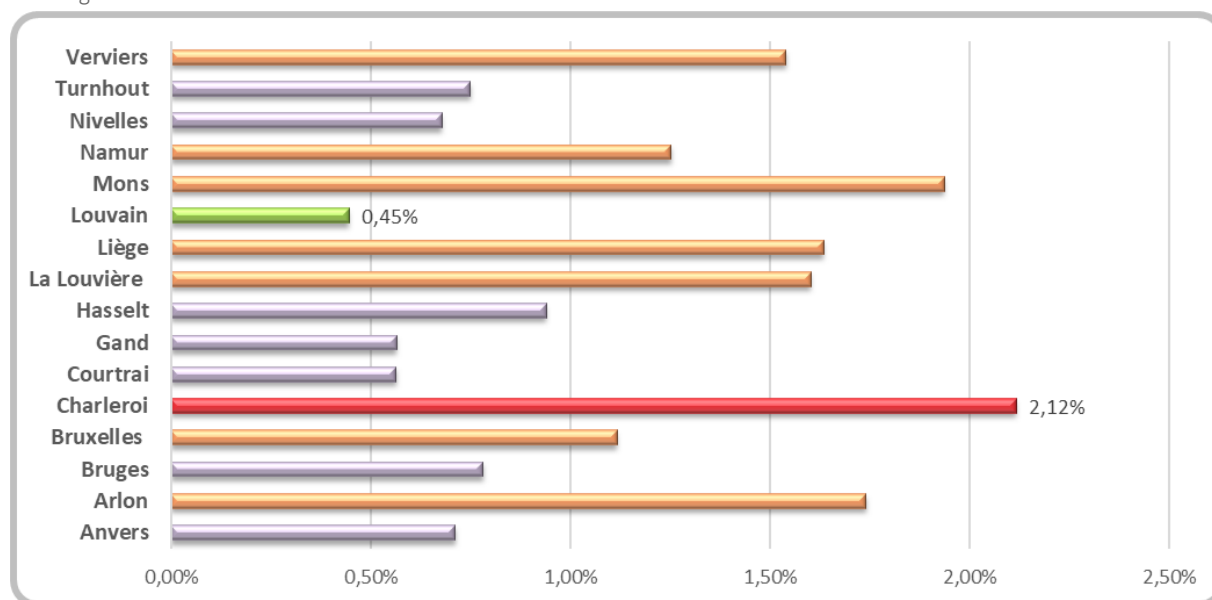
C'est la Flandre qui perd le plus d'allocataires avec la mise en place du système AGR, même en part relatives de sa population : de 1990 à 1996, elle passe de 119.320 unités à 14.976. La raison de cette particularité est peut-être en lien avec les montants des salaires, en moyenne plus élevés en Flandre qu'en Wallonie : les travailleurs à temps partiel flamands se seront plus vite heurté au plafond salarial de la nouvelle mesure. Une réalité qui va perdurer tout au long des 25 années suivantes et qui explique peut-être en partie l'engouement pour les interruptions de carrière visible en Flandre à la fin des années 90 (+120% entre 1996 et 2000).

Quant à la Région de Bruxelles-Capitale, les salaires y sont en moyenne plus élevés qu'ailleurs mais les habitants de la Région et, parmi eux, les travailleurs à temps partiel ne sont pas nécessairement ceux qui en profitent le plus. Plus de 700.000 personnes travaillent en Région de Bruxelles-Capitale dont un maximum de 430.000 sont effectivement résidents bruxellois.

Un autre angle d'approche permet d'estimer la disparité géographique de l'AGR de nos jours.

Graphique 14

Proportion des allocataires AGR par rapport aux
travailleurs habitant dans le ressort de chaque bureau du
chômage en 2021



Source travailleurs par entité : ONSS, Calcul ONEM

Le graphique 14 illustre mieux encore les disparités de répartition de l'AGR à travers le pays. Toutes les entités wallonnes à l'exception du bureau de Nivelles affichent un taux d'allocataires au-dessus de 1% (barres oranges) de la population des travailleurs ; toutes les entités flamandes se situent en-dessous de 1% (barres mauves). Le bureau de Bruxelles présente des chiffres juste dans la moyenne (autour de 1,15%). Charleroi est de loin le bureau le plus concerné par l'AGR proportionnellement à sa population : c'est la seule entité

qui franchit la barre des 2% (en rouge). À l’opposé, au bureau de Louvain, on enregistre seulement 1600 unités AGR par mois soit une moyenne de seulement 0,45% de la population des travailleurs de l’entité (en vert). Sans qu’on puisse vraiment considérer cela comme une explication, on observe qu’il y a une certaine corrélation entre le taux de chômage des différentes entités -élevé par exemple à Liège et Charleroi, très faible à Louvain- et le nombre de dossiers AGR qu’elles ont à traiter.

Le cas de Bruxelles-Capitale

En croisant les données les plus récentes, il est apparu que la Région de Bruxelles-Capitale présentait un profil d’allocataires AGR tout à fait différent de celui des autres Régions. En remontant dans le temps, on constate que cette singularité ne date pas d’hier mais qu’elle s’est affirmée avec les années. Elle mérite en tout cas une attention particulière.

En 2021, il y a dans la Région de Bruxelles-Capitale plus d’hommes que de femmes qui bénéficient de l’AGR (51%-49%).

Ces chiffres s’écartent très largement des statistiques des autres Régions (voir aussi chapitre 2.2). En Flandre, l’AGR ne concerne que 17% d’hommes ; en Wallonie, 20%. Pourquoi à Bruxelles l’AGR se répartit-elle équitablement entre les hommes et les femmes ?

L’explication de ce phénomène est multiple et difficile. Parmi les pistes identifiées, nous citerons celles-ci :

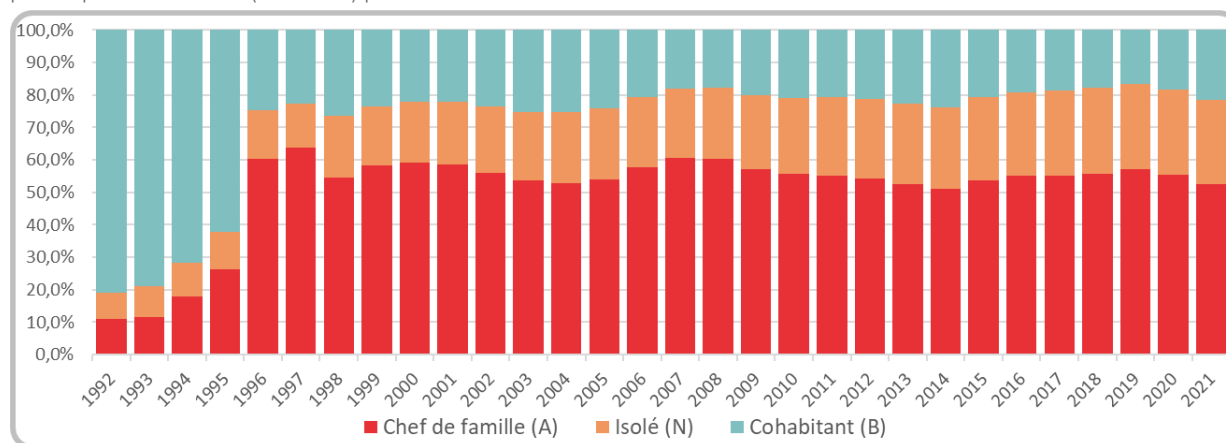
- La proportion de femmes travaillant à temps partiel est moins élevée à Bruxelles (30%) que dans les autres Régions (autour de 40%, données Statbel). Celle des hommes est conforme à la moyenne belge (12%).
 - Bruxelles compte une très large population de célibataires. La catégorie N (isolés, voir chapitre 2.5) y est surreprésentée ; dans cette catégorie et pour la Région, 55% des bénéficiaires de l’AGR sont des hommes.
 - Le salaire moyen de la population bruxelloise est plus bas que dans les autres régions et les secteurs d’activités fragiles comme l’Horeca y sont surreprésentés.
 - Il y a à Bruxelles plus d’étrangers hors UE qui bénéficient de l’AGR que dans les autres Régions (15% contre 7% en Flandre et 4% en Wallonie). 65% d’entre eux sont des hommes. Peut-être que la communication à l’égard de cette part de la population est plus efficace dans l’environnement cosmopolite de la capitale.
- Quoi qu’il en soit, cette égalité des sexes, produit d’une conjoncture propre à la capitale, est une première dans le secteur du travail à temps partiel.

2.5

Les allocataires par situation familiale

Graphique 15

Proportion des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1992-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (dès 1993) par situation familiale



Depuis 1992, hélas pas avant, il est possible d'interroger les chiffres du chômage sur base de la situation familiale des allocataires. Ceux-ci sont répartis en trois catégories, elles-mêmes subdivisées en sous-catégories plus spécifiques. Nous ne nous intéresserons ici qu'à la répartition des trois groupes principaux : les cohabitants avec charge de famille souvent désignés par raccourci comme étant « chefs de famille » (A), les cohabitants sans charge de famille (B) et les isolés (N).

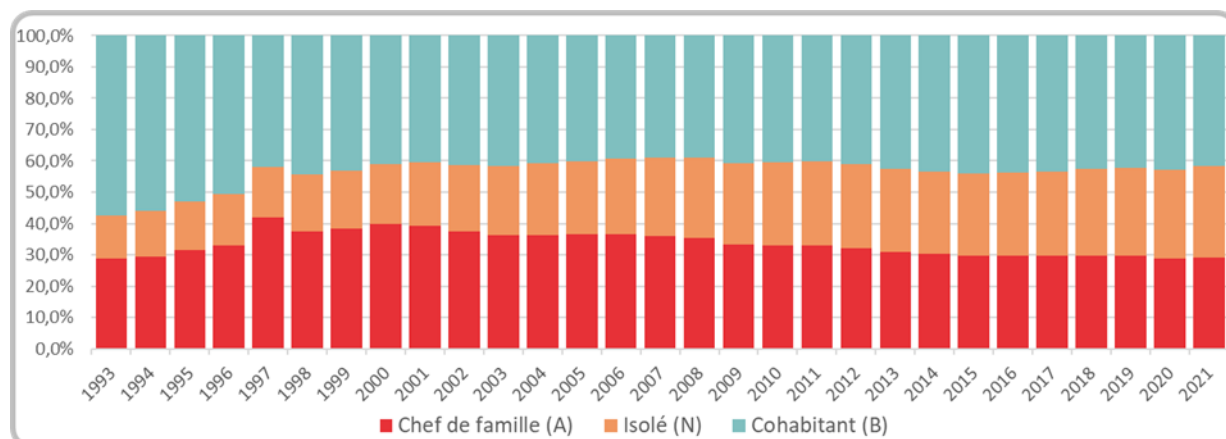
Le graphique 15 qui présente ces chiffres est de loin le plus révélateur de l'impact qu'a eu l'introduction du système d'AGR sur les travailleurs à temps partiel concernés par une indemnité de chômage. Au début des années 90, avec la procédure mise en place en 1982, la grande majorité des bénéficiaires (81%) étaient des cohabitants sans charge de famille. 11% seulement étaient des chefs de famille, 8% des isolés.

Lorsque le gouvernement de l'époque instaure le nouveau système, il part du principe qu'un chef de famille a des besoins plus élevés qu'un isolé ou qu'un cohabitant sans charge de famille. La catégorie A se voit donc relativement épargnée par les mesures d'économie et presque tout l'impact est absorbé par les catégories B et N.

En trois ans, le temps pour les derniers travailleurs à temps partiel involontaire de disparaître des compteurs, le profil-type de l'allocataire travailleur à temps partiel change du tout au tout. En 1996, sur les 30.000 bénéficiaires restant, il n'y a plus que 24,7% de cohabitants sans charge de famille. La catégorie des isolés a légèrement grossi pour atteindre 14,9%. Les chefs de famille deviennent majoritaires avec 60,4%. Ils ne se sont pas multipliés dans le statut : ils sont seulement moins concernés par la baisse drastique du nombre d'ayants droit entre 1992 et 1996 dans le cadre de l'économie envisagée.

Cette inversion par rapport à l'accès aux allocations est unique dans l'histoire des indemnités de chômage en Belgique, de même que la situation qui en résulte. Dans les autres formes de chômage, notamment le chômage complet indemnisé, la catégorie B reste la plus fréquente. Cela vaut la peine d'ailleurs de jeter un coup d'œil sur l'évolution des CCI-DE dans les différentes catégories sur la même période.

Graphique 16
Proportion des CCI-DE par situation familiale de 1993 à 2021



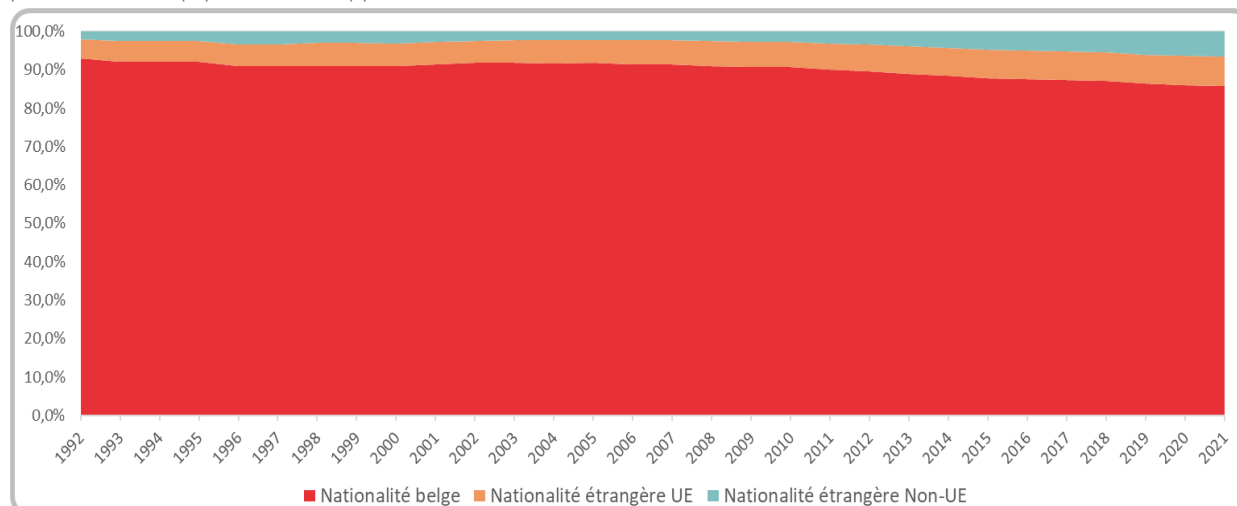
Comme le montre le graphique 16, les réformes entreprises en 1993, qui dépassaient largement le cadre du travail à temps partiel, ont aussi influencé le profil familial des chômeurs complets de l'époque mais dans une bien moindre mesure. De 57% en 1993, les cohabitants sans charge familiale sont passés à un gros 40% en l'an 2000, une moyenne qu'ils ont gardée depuis. Ce changement a été moins net et moins significatif que ce qui s'est produit du côté des travailleurs à temps partiel.

Entre 2008 et 2014, du fait du nivellement du complément horaire entre les différentes catégories, les travailleurs à temps partiel cohabitants sans charge de famille et les isolés reprennent quelques pourcents dans les tableaux AGR, passant de 17,7 à 23,7% pour les uns et de 21,9 à 25,1% pour les autres. La réforme de 2015 met fin à ce sursaut de la catégorie B et renvoie rapidement des milliers de travailleurs à temps partiel hors des rangs des allocataires.

Enfin, en 2020-2021, en arrière-plan de la crise coronavirus, diverses liaisons au bien-être sont activées pour éviter le risque de pauvreté chez certains groupes vulnérables. Parmi elles, l'alignement du supplément horaire qui explique le léger redressement des catégories N et B dans les statistiques des deux dernières années.

2.6 Les allocataires par nationalité

Graphique 17
Proportion des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1992) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) par nationalité



Comme pour les statistiques sur la situation familiale, l'ONEM ne dispose à priori de chiffres cohérents sur la nationalité des allocataires qu'à partir de 1992. Le graphique 17 ne paraît pas très parlant ; on n'y repère pas en tout cas de grand bouleversement. L'évolution générale est néanmoins intéressante.

La grande majorité des travailleurs à temps partiel indemnisés est belge, sans surprise, mais en 30 ans, elle passe de 93% à 86%. Sous cet angle, ça ne semble pas déterminant. Sous l'angle des allocataires étrangers, cela signifie quand même que leur proportion a pratiquement doublé, assez équitablement d'ailleurs entre les étrangers originaires d'un pays de l'Union européenne et les autres.

Cette évolution s'est faite par paliers discrets. Au cours des années 90, les allocataires travailleurs à temps partiel étrangers passent de 7 à 9%. Les deux-tiers d'entre eux sont alors des ressortissants européens. De 1999 à 2010, la situation se tasse ; on observe pour ainsi dire aucune variation en termes de proportions. En chiffres absolus, le nombre de bénéficiaires de l'AGR ayant augmenté, ils sont environ 5.000 étrangers en 2010, pour 3.000 en l'an 2000, à toucher l'allocation. À partir de 2011, l'évolution reprend et chaque année, une proportion un peu plus grande d'étrangers bénéficie de l'AGR. En 2021, ils sont environ 4.400 soit 14,2% des allocataires. Comparés aux statistiques du chômage complet, ces chiffres sont légèrement inférieurs à la norme : 17,6% des chômeurs complets indemnisés de Belgique sont en effet étrangers.

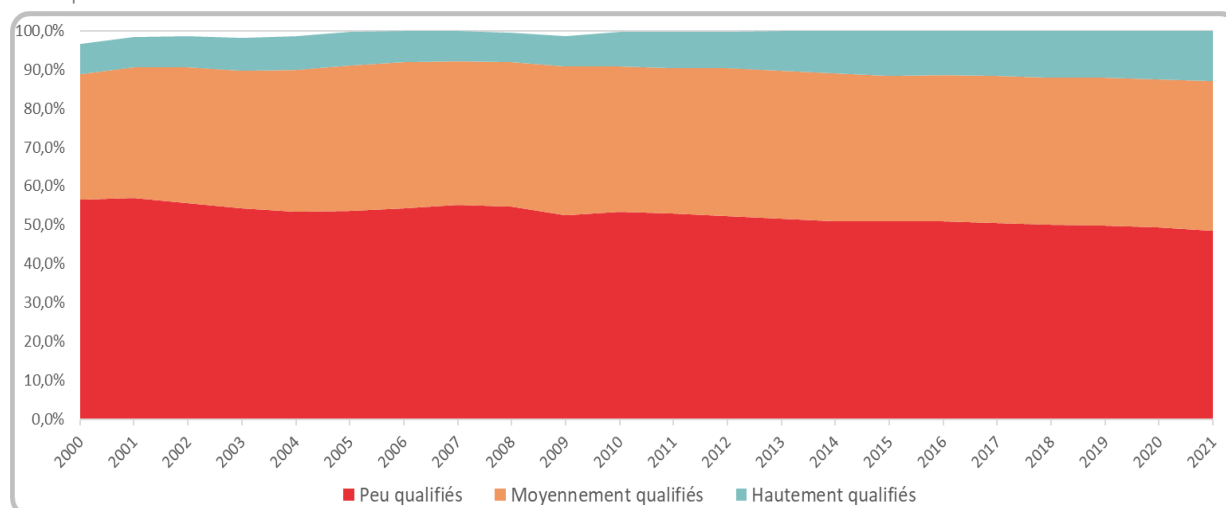
Dans la publication sur les statuts à temps partiel dans l'assurance-chômage (ONEM 2001), on constate qu'un nombre plus important d'étrangers se tournent vers le statut de travailleurs à temps partiel volontaire. Ce choix serait essentiellement motivé par la complexité de la procédure d'accès à l'AGR, dissuasive quand elle s'ajoute au barrage de la langue. Bien qu'elle ne puisse être vérifiée objectivement, l'hypothèse se tient. L'évolution positive de ces dernières années va de pair avec une augmentation significative du nombre d'étrangers employés en Belgique mais elle pourrait aussi être le résultat des efforts permanents de l'ONEM pour une communication efficace et non-discriminante vers tous les ayants droit, notamment via les outils informatiques.

2.7

Les allocataires par niveau d'études

Graphique 18

Proportion des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR par niveau d'études



Le critère du niveau d'études des allocataires n'a pas pu être analysé suffisamment loin dans le passé pour couvrir la phase d'introduction de l'AGR. Nous ne disposons de chiffres fiables qu'à partir de l'an 2000.

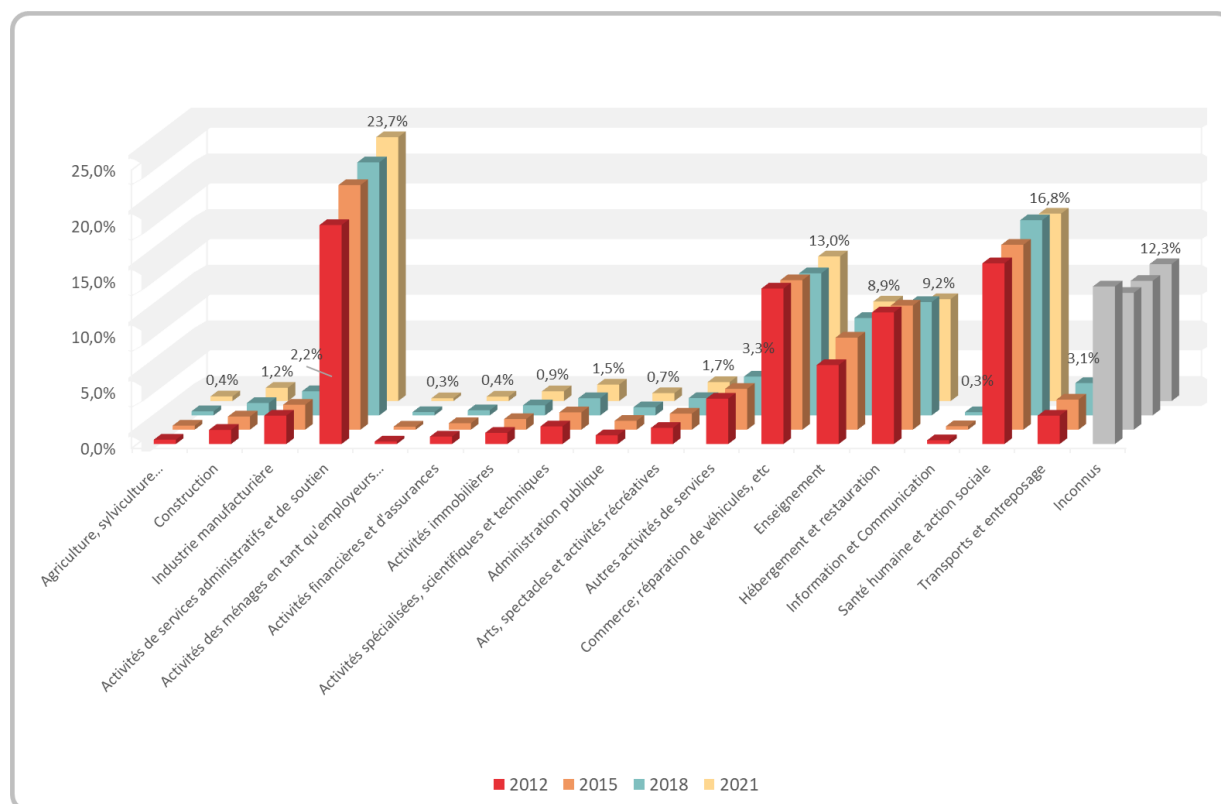
Nous ne nous attarderons pas sur les résultats dans la mesure où l'évolution relative observable sur le graphique 18 correspond de près à celle du chômage au sens large. De manière générale, au fil des ans, un pourcentage croissant de personnes moyennement et hautement qualifiées ont bénéficié d'allocations de chômage de quelque sorte que ce soit. A priori, cela va simplement de pair avec l'évolution du degré de scolarité de la population active. Pour exemple, en 1992, seuls 26,6% des belges de 30 à 34 ans possédaient un diplôme de l'enseignement supérieur ; ils sont près de 50% au jour d'aujourd'hui (belgium.be).

2.8

Les allocataires par secteur d'activités

Compte tenu des modifications apportées aux codes NACE au fil du temps et de la fluctuation de leur utilisation, en particulier aux niveaux de détail les plus fins, il n'est pas facile d'analyser la répartition des travailleurs de l'AGR par secteur d'activités. Pour limiter la marge d'erreurs au maximum, nous ne prendrons en compte que les dix dernières années via quatre paliers sur les deux premiers niveaux de classification. En outre, nous avons volontairement écarté du tableau les catégories sous-représentées, à savoir celles qui concernent moins de 50 travailleurs. Ce faisant, nous obtenons le graphique 19.

Graphique 19
Les AGR par secteur d'activités en 2012, 2015, 2018 et 2021



Même si les trois grands secteurs d'activités, primaire, secondaire et tertiaire, sont représentés, on remarque rapidement que l'AGR concerne avant tout et de très loin le secteur tertiaire.

Le secteur primaire, domaine de la production de denrées non-transformées, est représenté tout à gauche par la tranche agriculture, sylviculture ; il n'occupe que 0,4% des bénéficiaires de l'AGR. Le secteur secondaire, celui de la transformation des matières premières, est représenté par les catégories de la construction et de l'industrie manufacturière ; à elles deux, elles constituent 3,4% du lot. Malgré 12,3% de profils inconnus, on peut sans risque considérer que l'essentiel des 96% restants appartient au secteur tertiaire, celui de la production de services. L'AGR -et de manière plus générale le travail à temps partiel- sont bel et bien étroitement liés au secteur des services.

Un regard plus en arrière était, nous l'avons dit, compliqué. Néanmoins, grâce aux rapports d'activité de 1998 et 1999, nous avons indirectement accès à quelques données. Celles-ci, sans surprise, montrent qu'à la fin du 20^e siècle, le secteur secondaire était mieux représenté avec environ 16% des bénéficiaires d'AGR. Le secteur primaire occupait 1,5% des bénéficiaires soit une position marginale mais plus significative que de nos jours.

Au sein du secteur tertiaire, qui n'a cessé de se développer dans toutes les strates de la société, quelques secteurs rassemblent un nombre important d'allocataires.

En haut du tableau, la classe des « activités de service administratifs et de soutien » englobe une vaste gamme de professions : agences de sécurité, de voyages, agences liée à l'emploi, centres d'appel, services administratifs divers, services d'entretien et de nettoyage, fiduciaires... tous entrent dans la même catégorie. On ne s'étonnera pas qu'elle représente à elle seule 20% des AGR en 2012, près de 24% en 2021.

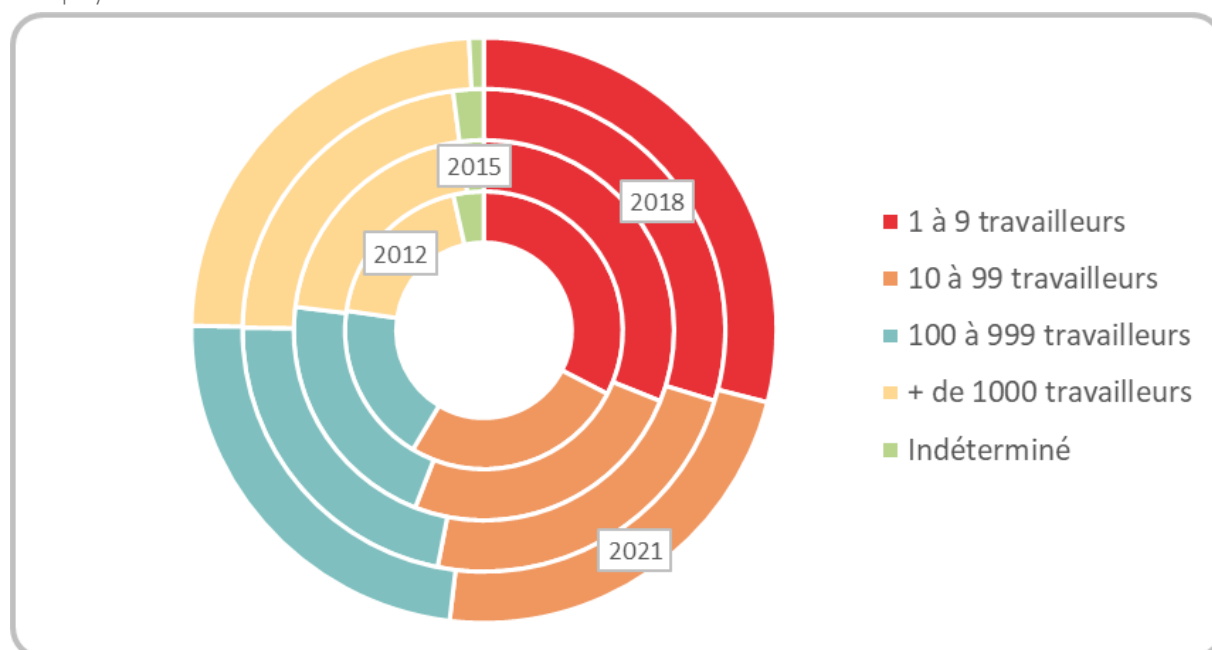
Le secteur de la santé et de l'action sociale vient ensuite. Il concerne suivant les années 16 à 17,5% des allocataires sans fluctuation majeure. À noter que selon les données Statbel, c'est ce secteur qui occupe le plus de personnel à temps partiel en Belgique.

Vient ensuite la catégorie des commerces, détaillants et grossistes, auquel est associé le secteur des ventes, entretien et réparation de véhicules automobiles et autres. Cette catégorie occupe d'année en année 13 à 14% des allocataires AGR.

Les secteurs de l'enseignement et de l'hébergement et restauration (plus communément appelé HORECA) représentent chacun environ 9% des AGR en 2021. Le premier néanmoins réclame une attention particulière. En effet, via l'analyse des sorties (chapitre 3.6), nous avons pu établir qu'au moins la moitié des sorties vers une position « inconnues » (la section grise sur le graphique) étaient en fait des enseignants. La cause de cette absence de données vient au moins en partie du fait que depuis 2017, une partie des déclarations de risque social (DRS), le document à renvoyer par l'employeur dans le cadre de la demande d'AGR, est délivrée par voie électronique via le ministère de l'enseignement régional concerné (surtout en Flandre). L'agence qui compile les envois n'a pas de numéro d'entreprise à proprement parler. Moyennant ajustement, on peut estimer que le secteur de l'enseignement se situe en fait au moins à hauteur du secteur de la santé avec environ 16% des allocataires, peut-être plus. Par rapport aux années précédentes, ce secteur a tendance à se maintenir tandis que le secteur HORECA a perdu plus d'allocataires AGR que la moyenne. Les quelque 10% restants se répartissent entre les autres sous-secteurs de services. Tous présentent une certaine stabilité dans le statut.

Outre le secteur, nous avons cherché à savoir dans quel type d'entreprises étaient engagés les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits, de petites PME ou de gros employeurs, et s'il y avait évolution dans ce critère. L'analyse nous donne le tableau suivant.

Graphique 20
Proportion des bénéficiaires de l'AGR par type d'employeur



De prime abord, aucune catégorie d'employeurs n'émerge réellement : les allocataires se répartissent quasi indifféremment dans les quatre zones avec une légère prévalence des PME de moins de 10 employés. Par ailleurs, la situation évolue peu d'année en année. Derrière cette répartition à priori harmonieuse, un fait ressort : les PME de moins de 10 employés, qui ne représentent qu'1/10^e environ des postes sur le marché de l'emploi, font relativement plus appel à des travailleurs à temps partiel avec maintien de droits que les grandes entreprises.

2.9

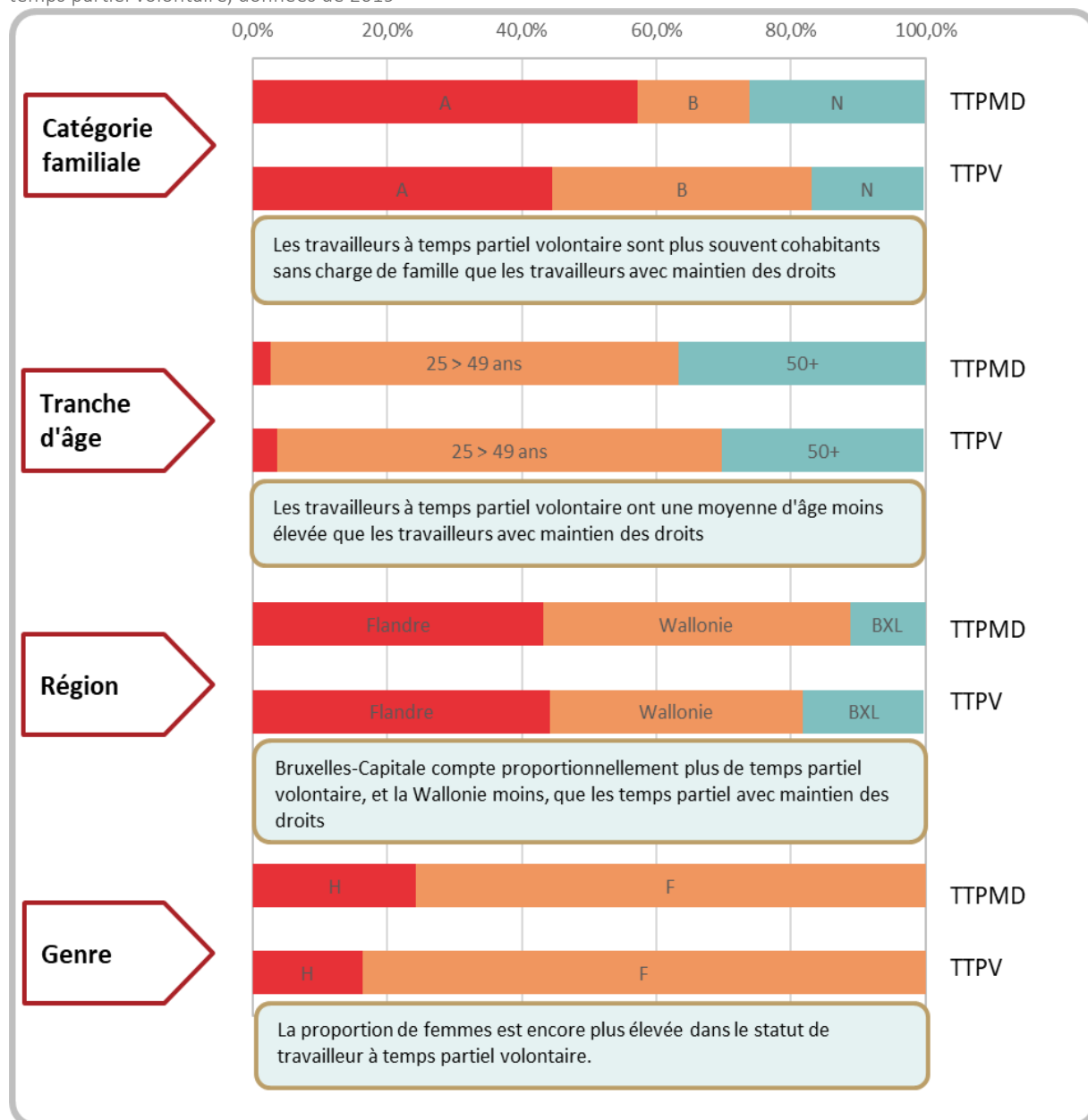
Les travailleurs à temps partiel volontaires et l'AGR

Depuis le 1er juillet 2013, il est possible pour un travailleur à temps partiel volontaire de prétendre à une AGR sous forme de demi-allocations. Parce que les conditions d'accès à cette AGR sont très particulières et/ou du fait d'un manque de visibilité, cette disposition est restée très marginale, le nombre de bénéficiaires oscillant entre 350 et 450 selon les années.

En fait, le candidat doit pour entrer dans les conditions être disponible sur le marché de l'emploi pour un emploi « convenable ». Entendez par là qu'il doit être en demande de plus d'heures, maximum 6 heures par semaine au-dessus de son horaire contractuel, tout en n'étant évidemment pas demandeur d'un temps plein. Moyennant cela et si le calcul et les barèmes le permettent, le travailleur à temps partiel volontaire reçoit des demi-allocations, la moitié donc de ce qu'il aurait pu obtenir en tant que travailleur à temps partiel avec maintien des droits.

Graphique 21

Travailleurs à temps partiel avec Maintien de droits VS temps partiel volontaire, données de 2019



2.10

2022 et le nouveau statut de travailleur des arts

À l'heure où nous terminons la rédaction de cette étude, certaines données 2022 parmi les plus fines ne sont pas encore disponibles : une analyse exhaustive des différents indicateurs n'aurait pas été possible.

Les données internes à l'ONEM sont néanmoins suffisantes pour dresser le portrait superficiel de la première année post-coronavirus pour les bénéficiaires de l'AGR.

Avec 29.433 paiements par mois en moyenne, l'AGR atteint son niveau le plus bas depuis 1997 et ce malgré les multiples indexations des barèmes pris en compte pour son admissibilité. Pour la première fois, elle concerne plus de 25% d'hommes (25,1%) mais la raison en est à nouveau que plus de femmes ont perdu leur droit par rapport aux hommes. Les autres tendances se confirment : de moins en moins de jeunes allocataires (2,3% de moins de 25 ans contre 2,5% en 2021) ; plus d'allocataires wallons (47,2% contre 46,1% en 2021), moins d'allocataires flamands (41,9% contre 43,2% en 2021) ; une répartition stable des statuts familiaux et peu de changements au niveau sectoriel.

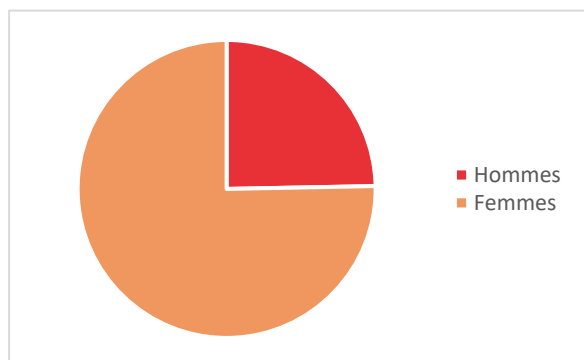
Sur ce dernier point néanmoins, il convient d'évoquer le nouveau statut à destination des travailleurs des arts entré en vigueur en octobre 2022. Les détails de ce nouveau statut sont disponibles dans le rapport annuel de l'ONEM. En résumé, ce statut élargit d'une part la notion de travailleurs des arts en y incluant toute une série de professions auxiliaires et améliore d'autre part la condition de ces travailleurs dans le chômage complet ou partiel. Ces nouvelles dispositions devraient avoir un impact sur le nombre d'allocataires, y compris dans le régime AGR, mais le manque de recul ne permet pas encore de s'en faire une idée précise. Sur les trois derniers mois de 2022, il y a eu en moyenne 128 travailleurs à temps partiel avec AGR pour ce statut avec un pic à 182 unités en novembre. C'est à Bruxelles que la demande est la plus significative.

2.11

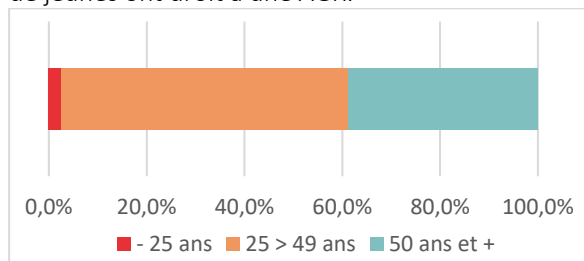
L'AGR fin 2021

Les bénéficiaires d'une allocation de garantie de revenus sont **31.075** en moyenne, ce qui représente environ **1 travailleur à temps partiel sur 35** tous régimes confondus.

75% sont des femmes, 25% des hommes, sauf dans la Région de Bruxelles-Capitale où, depuis 2019, l'AGR concerne autant, voire un peu plus, d'hommes que de femmes.

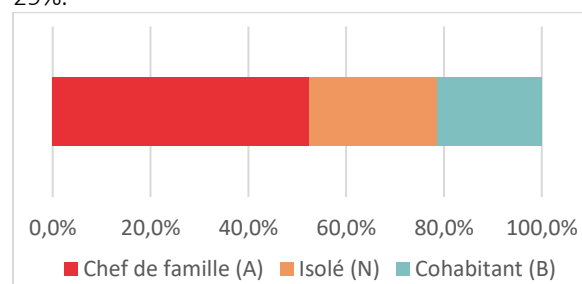


L'âge moyen d'un bénéficiaire est **46 ans**. Très peu de jeunes ont droit à une AGR.



C'est en Wallonie qu'il y a le plus d'allocataires. **4 wallons sur 1000** reçoivent une AGR contre **3/1000^e** pour la Région de Bruxelles-Capitale et **2/1000^e** pour la Région flamande. Les entités du pays les plus touchées par le chômage sont aussi les plus concernées par le dispositif AGR.

52,5% sont chefs de famille, 26% sont isolés et 21,5% sont cohabitants sans personnes à charge. C'est très différent des chiffres du chômage complet où les cohabitants sans personnes à charge sont plus de 40% et les chefs de famille seulement 29%.



86% sont de nationalité belge, 7,5% sont ressortissants de l'UE, 6,5% sont ressortissants hors UE. En Région de Bruxelles-Capitale, la part d'étrangers allocataires atteint 30%.

Près d'1 allocataire sur 2 n'a pas terminé ses études secondaires. 1 sur 8 a poursuivi des études supérieures.

Plus de 95% des bénéficiaires travaillent dans le secteur tertiaire. Les services administratifs et de soutien sont les plus représentés, suivis par le secteur de la santé et de l'action sociale, celui des commerces, l'enseignement et l'Horeca.

Les bénéficiaires de l'AGR sont plus souvent employés par de petites entreprises.

1,4% des allocataires sont des travailleurs à temps partiel volontaires. 0,5% ont, à la fin de 2022, le statut de travailleurs des arts.

Le travail à temps partiel et l'AGR

En 1990, plus d'un travailleur à temps partiel sur deux percevait une allocation de chômage. En 2021, la proportion est approximativement de un sur 35. En trente ans et de l'autre côté d'une série de crises économiques sans précédents, le contexte global mais aussi la façon dont sont pensées et réparties les allocations ont beaucoup changé.

Dans cette troisième partie, nous aborderons principalement l'importance de l'AGR pour les travailleurs concernés. On se base principalement sur la situation en 2021, ou 2019 lorsqu'on évalue les données hors crise sanitaire.

3.1

Le travail à temps partiel en Belgique

Avant d'évoquer le cas particulier des allocataires AGR, il est bon de les situer dans le contexte plus vaste du travail à temps partiel en Belgique.

Selon le Bureau fédéral du Plan, en 2021, 1.156.000 personnes travaillent à temps partiel. Cela représente 26,5% des travailleurs, plus précisément 42,1% des femmes salariées et 11,6% des hommes salariés (Statbel). Ces chiffres englobent toutes les formules de temps partiel en ce compris les congés thématiques, crédits-temps et interruptions de carrière. La moindre réduction du temps de travail par rapport au temps plein est également prise en compte et c'est important pour le sujet qui nous occupe.

En Belgique, un travailleur à temps partiel sur deux environ travaille au moins à 4/5^e temps. Un tiers environ des travailleurs à temps partiel est occupé à mi-temps ou, pour être plus précis, dans une fourchette comprise entre 40 et 60% d'un temps plein. Les données disponibles ne permettent pas de savoir précisément quelle quantité de personnes travaillent à 1/3 temps.

En 2021, 212.600 allocations par mois ont été versées à des travailleurs à temps partiel ou assimilés. Parmi elles, 31.075 étaient des AGR. Les quelque 180.000 autres étaient des allocations dites d'interruption. Celles-ci concernent les crédits-temps (41%), les congés thématiques (40%) et les interruptions de carrière ordinaires (19%) (voir à ce sujet les deux « Spotlight » publiés par l'ONEM en 2019).

Plus d'un travailleur à temps partiel sur deux ne souhaite pas une plus grande charge de travail et l'explique essentiellement par des raisons familiales dont la charge d'enfants est la plus récurrente (données Statbel). Environ 20% des travailleurs à temps partiel ne sauraient travailler à temps plein, soit pour des raisons de santé (incapacités), soit parce qu'ils cumulent plusieurs emplois ou emploi et formation.

Le reste des travailleurs à temps partiel travaillerait volontiers à temps plein, un régime qui ne leur est pas proposé dans leur domaine d'activité.

3.2

De l'unité physique à la personne physique

Comme évoqué dans l'introduction du chapitre 2, l'ONEM utilise ce qu'on appelle l'unité physique pour établir la plupart de ses statistiques. Une unité physique correspond à un ordre de paiement qui concerne un seul mois pour un seul allocataire. L'unité physique rend compte fidèlement d'une situation à un moment T mais les données sur des personnes différentes prises dans la durée, sur un an par exemple, peuvent apporter d'autres informations.

Tableau 1

Rapport Unités physiques / Personnes physiques concernées par l'AGR de 2012 à 2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Unités Physiques (moyenne par mois)	51715	51765	51124	44716	40233	37844	35755	33576	31788	31075
Nombre de personnes ayant bénéficié de l'AGR	90982	93035	93383	83617	74362	70877	67207	63467	55429	55361
Nombre de mois d'AGR en moyenne par personne	6,82	6,68	6,57	6,42	6,49	6,41	6,38	6,35	6,88	6,74

Sur une année, l'AGR concerne beaucoup plus de personnes que ce que la moyenne des paiements mensuels pourrait suggérer, ce qui est logique. Mais on constate que le ratio entre ces deux unités est relativement haute. En cours d'année, des travailleurs entrent dans les conditions ou en sortent, bénéficiant momentanément de l'allocation. La moyenne de mois indemnisés tourne autour de 6,5 selon les années. Ce flux est important ; nous en parlerons au chapitre 3.6.

Comparons à présent, pour les critères les plus importants, les données obtenues de part et d'autre.

Tableau 2

Différences entre nombre de bénéficiaires AGR et nombre d'unités physiques AGR par critère pour l'année 2021

	Personnes	Unité phys.	différence par rapport aux unités physiques		Personnes	Unité phys.	différence par rapport aux unités physiques
Sexe				Région			
H	26,2%	24,7%	1,47%	Flandre	41,6%	43,2%	-1,61%
F	73,8%	75,3%	-1,47%	Wallonie	47,8%	46,1%	1,72%
				Bruxelles	10,5%	10,6%	-0,11%
Age				Catégorie familiale			
< 20 ans	0,0%	0,0%	0,02%	Chef de ménage	46,3%	52,4%	-6,12%
20 - < 25 ans	4,4%	2,4%	1,95%	Isolés	25,1%	26,2%	-1,13%
25 - < 30 ans	11,5%	7,9%	3,55%	Cohabitants	28,6%	21,4%	7,25%
30 - < 35 ans	13,4%	10,9%	2,46%				
35 - < 40 ans	12,7%	11,8%	0,90%	Nationalité			
40 - < 45 ans	13,2%	13,4%	-0,26%	Belges	85,1%	85,8%	-0,65%
45 - < 50 ans	13,5%	14,6%	-1,16%	Etrangers UE	7,4%	7,6%	-0,22%
50 - < 55 ans	13,6%	15,9%	-2,30%	Etrangers non-UE	7,5%	6,6%	0,87%
55 - < 60 ans	12,8%	15,8%	-3,09%				
60 - < 65 ans	5,1%	7,1%	-2,04%				
65 ans et +	0,0%	0,0%	-0,02%				

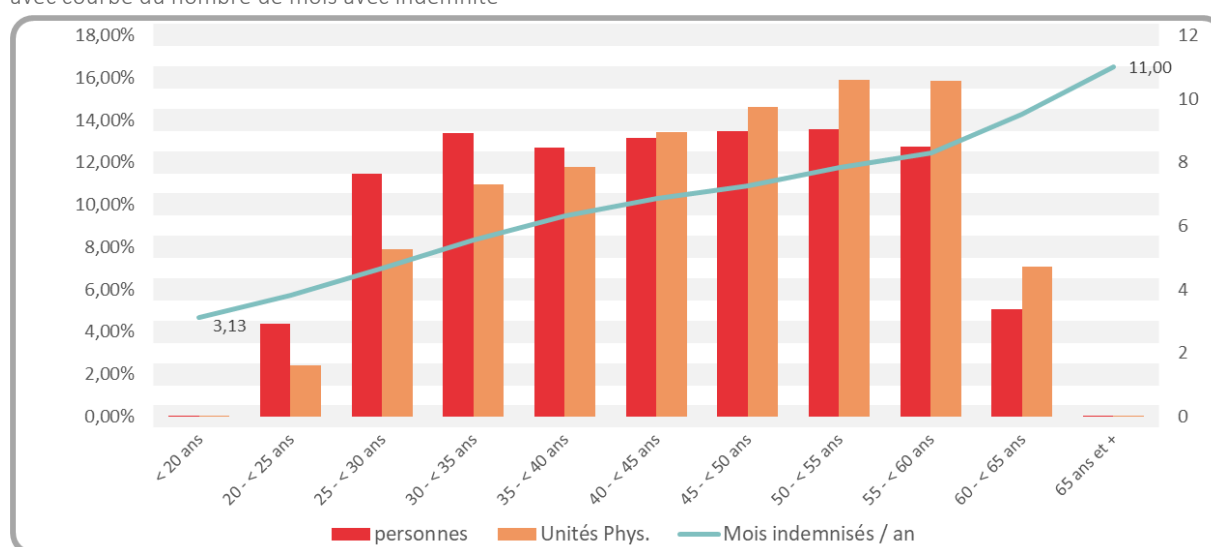
On le constate, d'un critère à l'autre, les différences sont plus ou moins marquées, certaines assez négligeables (sexe, Région, nationalité), d'autres qui interpellent (âge, catégorie familiale). L'exemple des groupes d'âge permet de clarifier ce point.

Le tableau ci-dessus montre clairement qu'il y a en réalité plus de jeunes parmi les allocataires AGR et moins de plus de 45 ans que ce que nous indiquent les statistiques en unités physiques. Le facteur qui a dans ce cas -et à priori dans tous les cas- influencé les résultats est la récurrence des paiements.

Comme l'indique la courbe du graphique 22, un allocataire AGR âgé de 20 à 25 ans en 2021 a obtenu l'AGR en moyenne moins de 4 fois sur l'année quand un bénéficiaire âgé de 55 à 60 ans l'a touchée, lui, plus de 8 fois. Pour les quelques 65+ de notre tableau, l'occurrence atteint même les 11 mois sur 12. Cette courbe régulièrement ascendante « déforme » en quelque sorte la statistique en unités physiques puisqu'à nombre de personnes égal, il y a un plus grand nombre de paiements pour les allocataires les plus âgés.

Graphique 22

Comparaison bénéficiaires AGR/unités physiques AGR
avec courbe du nombre de mois avec indemnité



C'est de la même façon qu'on expliquera les autres différences, notamment celle, importante, du nombre de cohabitants sans charge de famille qui augmente de 7,25% dans le nouveau calcul : plus d'allocataires qu'escompté mais un nombre de paiements inférieur à celui des chefs de famille (5/12 contre 7,5/12).

Quant aux causes de cette grande variabilité du nombre de paiements reçus d'une catégorie à l'autre, il en sera question dans les sous-chapitres suivants.

3.3

Qui a accès à l'AGR ?

Pour avoir droit à une allocation de garantie de revenus, le travailleur à temps partiel doit répondre à une série de conditions. Certaines de ces conditions (surtout admissibilité) sont limpides : c'est oui ou c'est non. D'autres (surtout indemnité) doivent passer depuis 2005 par le module de simulation qui prendra mathématiquement en compte les critères les plus précis.

Revoyons d'abord les conditions de base¹¹ et plaçons-les en perspective avec les données récoltées au chapitre 3.1.

Pour prétendre à l'AGR, il faut avant tout **être inscrit comme demandeur d'emploi à temps plein et en avoir fait la demande à son employeur**. Prise au pied de la lettre, cette seule condition met d'emblée de côté environ 70% des travailleurs à temps partiel qui, nous l'avons vu, soit ne désirent pas soit ne sauraient pas travailler à temps plein. Quelques exceptions existent, comme pour les travailleurs à temps partiel volontaire. Néanmoins, la logique est sensiblement la même : pour obtenir une allocation complémentaire, le demandeur devra être inscrit comme demandeur d'emploi et à la recherche, à l'extérieur ou auprès de son employeur, d'un emploi dit « convenable », à savoir un emploi dont l'horaire comporterait quelques heures hebdomadaires en plus, maximum 6 au-dessus de l'horaire pris en compte pour le calcul des demi-allocations de chômage. Moyennant cette démarche, le travailleur à temps partiel volontaire peut faire une demande d'AGR. Pour rappel, 1,4% des allocataires AGR ont actuellement ce statut.

Seconde condition : **l'horaire contractuel moyen du demandeur ne dépasse pas 4/5^e temps** d'un horaire de travail temps plein. En théorie, un travailleur à 4/5^e temps peut encore prétendre à l'AGR. Dans la pratique, une telle démarche a peu de chance d'aboutir à cause du salaire perçu dont le montant dépassera dans la plupart des cas celui du chômage promérité même augmenté du supplément forfaitaire. Moins de 150 bénéficiaires d'une AGR (0,4%) sont occupés à 4/5^e temps. Rappelons que c'est à ce régime que sont employés plus de la moitié des travailleurs à temps partiel du pays.

Auparavant, il fallait aussi travailler au moins à 1/3^e temps pour faire une demande d'AGR. De nombreuses exceptions ont été validées si bien qu'aujourd'hui, cette condition a été retirée de la feuille-info. Plus de 4.000 personnes travaillant moins de 13h/semaine reçoivent une AGR (14%).

Troisième condition de base : **la rémunération mensuelle brute pour le mois concerné ne peut dépasser le plafond salarial** régulièrement indexé (1.954,99EUR au 1/1/2023). Très peu d'informations sont disponibles sur les salaires moyens des travailleurs à temps partiel en particulier¹² ; il est donc difficile d'établir à quel point cette condition influence l'accès à l'allocation.

À partir du moment où ces conditions sont remplies, l'intéressé et son employeur peuvent remplir les obligations administratives (formulaire C131-A pour l'un et DRS-scénario 6, anciennement le C131-B pour l'autre) pour l'accès au statut. Après quoi, tout devient affaire de calcul.

Rappelons rapidement la formule :

AGR = Montant mensuel de l'allocation de chômage complet + supplément forfaitaire (par heure prestée au-delà du 1/3 temps) – la rémunération nette.

Une série de critères déterminants doivent être encodés dans le module de simulation. Parmi eux, deux en particulier seront décisifs : la situation familiale au moment de la demande et la phase de dégressivité dans laquelle le travailleur se situe par rapport à ses allocations de chômage proméritées. Comme le montant du chômage est lui-même calculé au prorata des rémunérations qui l'ont précédé et en fonction du passé professionnel du demandeur, ces deux éléments sont également décisifs.

À ce stade, sachant que, depuis janvier 2020, le supplément forfaitaire est à nouveau identique pour les trois grandes catégories familiales, c'est l'impact de la dégressivité qui va faire la différence. Concrètement, un chef de famille a droit à une allocation de chômage plus élevée et a priori plus longtemps qu'un cohabitant

¹¹ Celles-ci sont détaillées dans la feuille-info T70 disponible sur le site de l'ONEM via <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t67>

¹² Via le Datawarehouse de la BCE, il est possible d'avoir une idée de la différence marquée entre le salaire moyen d'un bénéficiaire de l'AGR et le salaire moyen d'un travailleur à temps plein mais il s'agit de données classées en différentes catégories de salaire et non de chiffres absolus.

sans personne à charge et, parce qu'il y a droit, il percevra aussi plus facilement -et plus longtemps- une AGR en cas de travail à temps partiel.

Le gel de la dégressivité, activé d'avril 2020 à septembre 2021, a fortement affecté les chiffres de ces deux exercices, raison pour laquelle plusieurs des tableaux et graphiques qui vont suivre se référeront à 2019 avec le désavantage de ne pouvoir tenir compte des toutes dernières adaptations réglementaires.

Les trois tableaux suivants montrent, pour chaque catégorie familiale en 2019, comment se répartissent les bénéficiaires de l'AGR dans les différentes phases de la dégressivité.

Tableau 3
Répartition des allocataires AGR chefs de famille dans
leur phase de la dégressivité en 2019

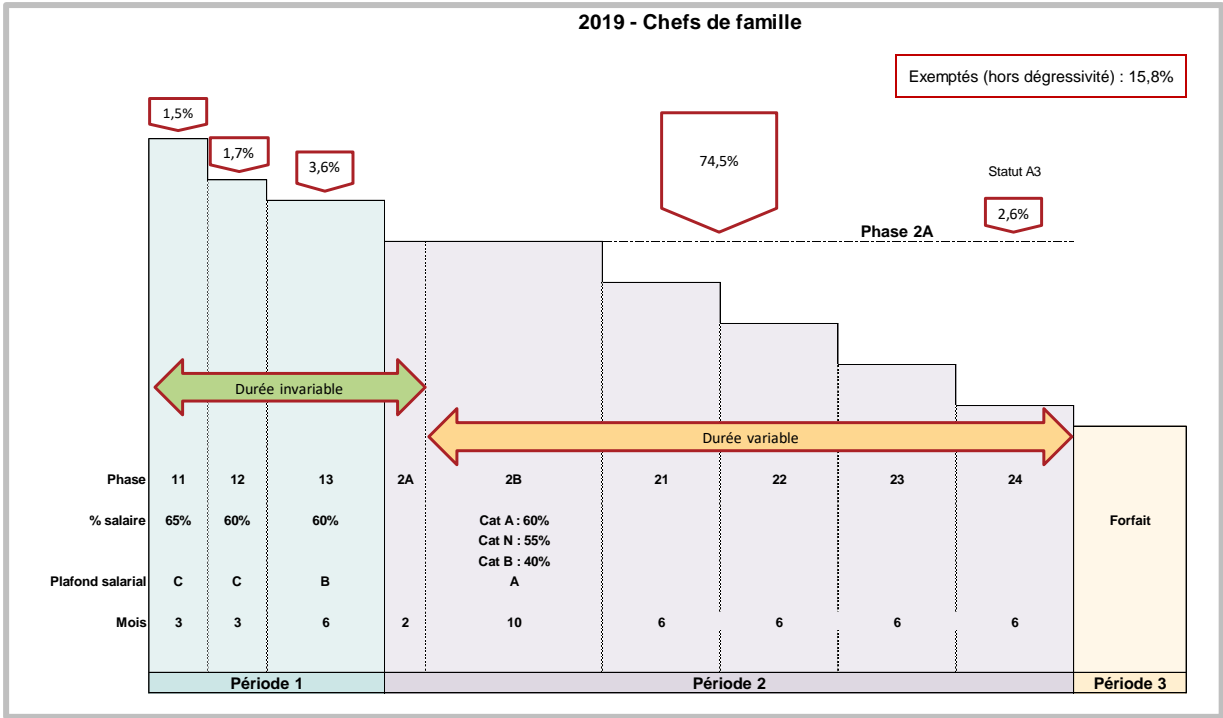


Tableau 4
Répartition des allocataires AGR isolés dans leur phase de la dégressivité en 2019

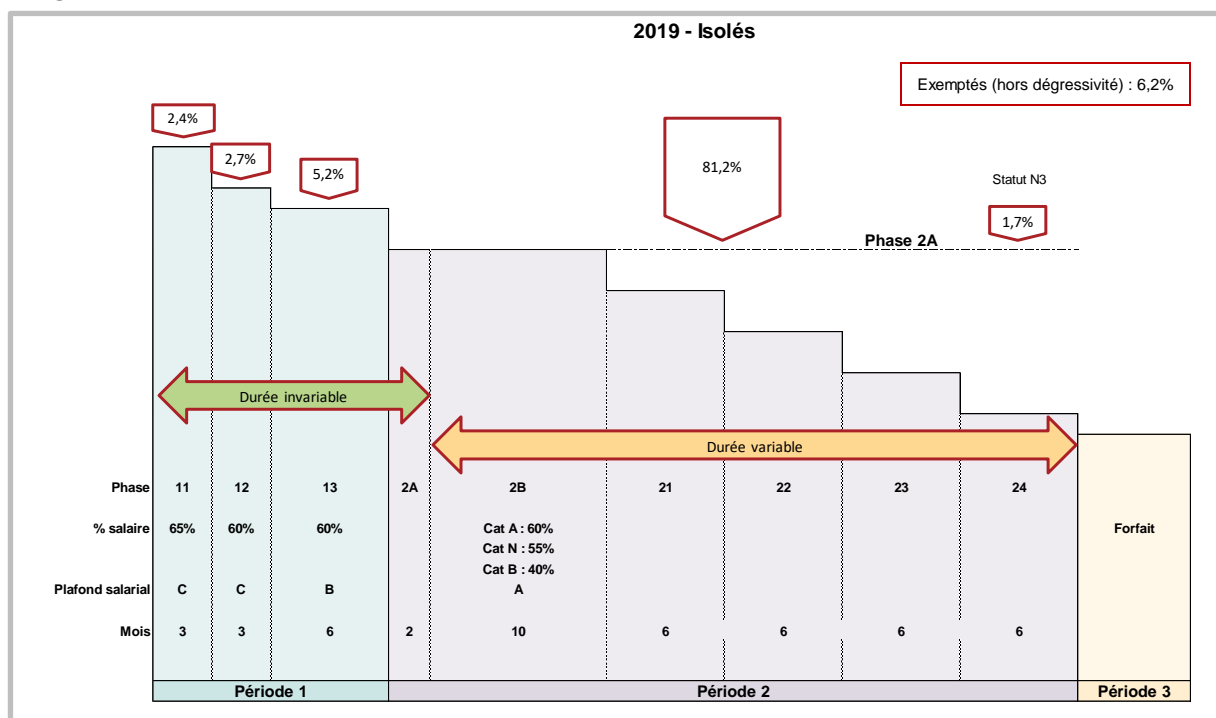
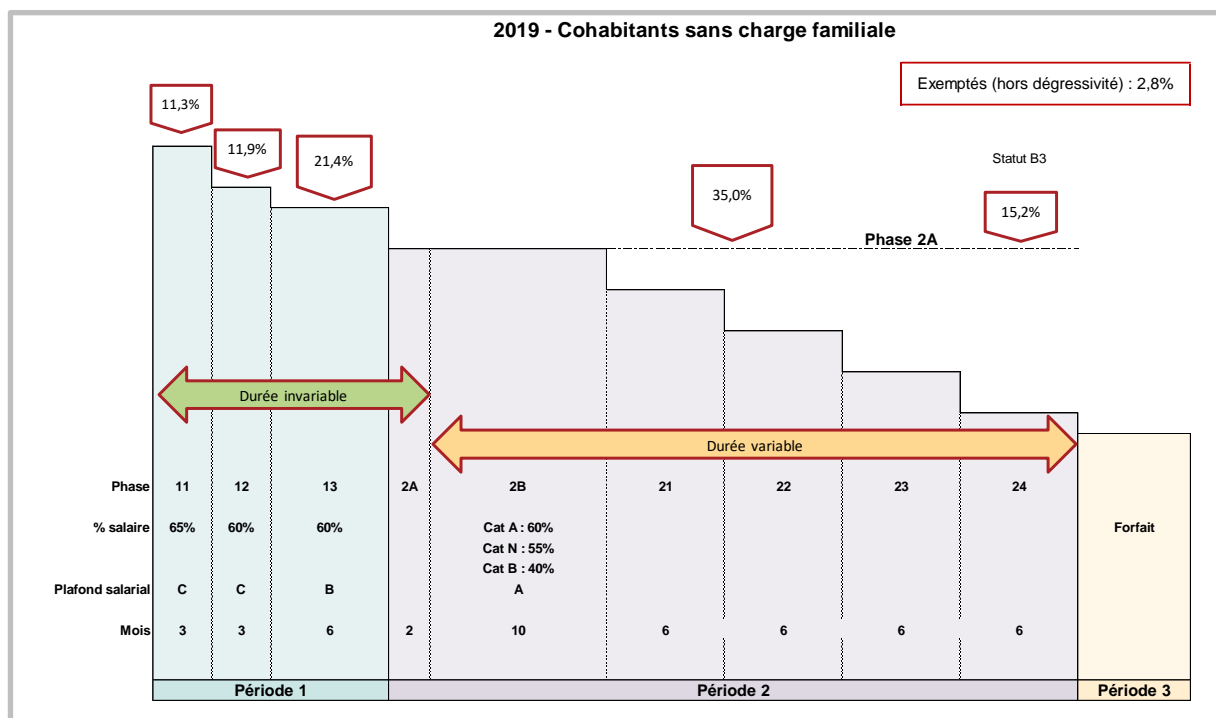


Tableau 5
Répartition des allocataires AGR cohabitants sans charge de famille dans leur phase de la dégressivité en 2019



Il y a beaucoup de similitudes entre les deux premiers tableaux : chefs de famille et isolés occupent pratiquement dans les mêmes proportions les mêmes phases de la dégressivité lorsqu'ils perçoivent une AGR. En l'occurrence, ils se trouvent le plus souvent dans la phase 2A, laquelle est fixée pour les travailleurs à temps partiel sur toute la durée de la période 2. Il s'agit d'une forme d'avantage : les chômeurs qui trouvent un emploi à temps partiel au cours de la période 2, quelle que soit la phase, verront le calcul de leur AGR s'aligner sur la seule phase 2A, ce qui explique qu'elle concerne un grand nombre d'allocataires.

Une grande différence se marque toutefois pour les cohabitants sans charge de famille. Ils sont quant à eux 44,6% rassemblés dans les trois phases de la période 1 et seulement 35,0% en phase 2A. Pour un cohabitant, le montant promérité en 2A correspond à 40% du revenu professionnel de référence ; ce montant est dans presque tous les cas insuffisant pour que l'AGR puisse être octroyée (revoir notre exemple au chapitre 1.5). C'est pourquoi près de la moitié des bénéficiaires de cette catégorie se situent encore en période 1 au moment où ils effectuent leur demande d'allocation.

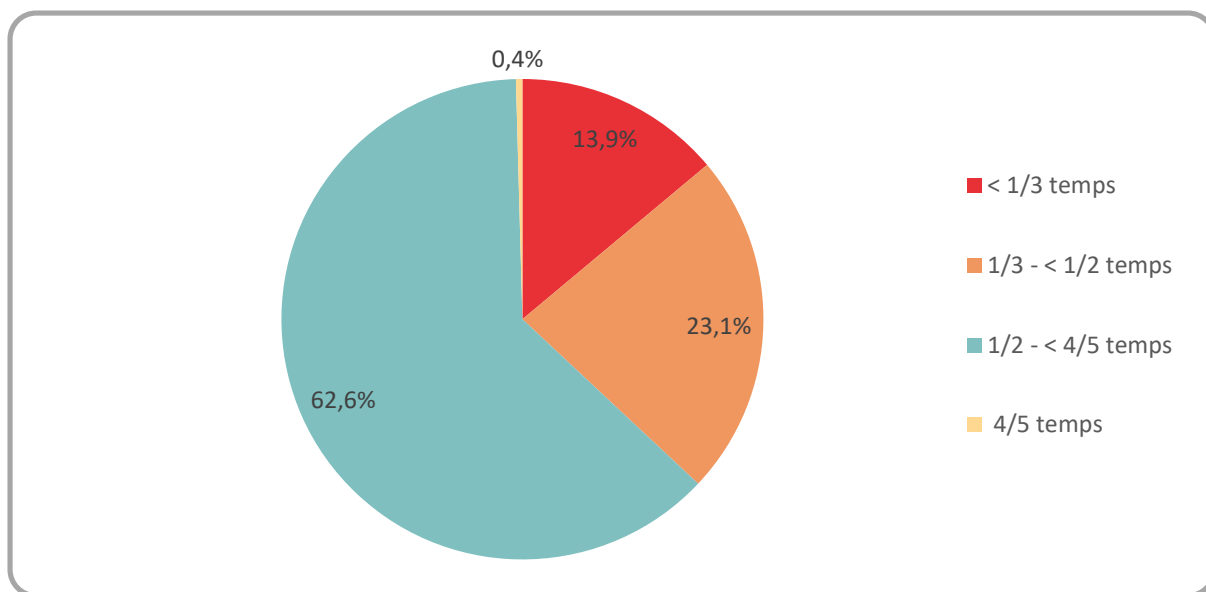
L'encadré en haut à droite de chaque tableau rassemble les allocataires en période d'insertion qui ne sont pas concernés par la dégressivité. Dans le cas de cette population essentiellement jeune, on obtient le droit à l'AGR sur base de l'allocation d'insertion, laquelle est bien plus élevée pour les chefs de famille. C'est pourquoi ils sont 15,8% dans cette catégorie de chômeurs pour 2,8% parmi les cohabitants sans charge familiale. Le fait de devenir travailleur à temps partiel avec maintien des droits et AGR permet en outre de prolonger au-delà de 33 ans le droit à l'allocation d'insertion.

Quant aux statuts 3 (A3, B3, N3), à ne pas confondre avec la période 3, celle du forfait, ils concernent de la même manière des allocataires protégés qui, pour différentes raisons (ancienneté dans le travail, âge, incapacités), voient le montant de leur allocation maintenu indéfiniment au même pallier (qui correspond au 2A). Ce statut compte essentiellement des cohabitants sans charge de famille d'où les 15,2% relevés dans le tableau de cette catégorie d'indemnisés.

En résumé, pour obtenir une AGR, il faut se trouver dans un contexte très spécifique. Le demandeur avec charge de famille, dans une moindre mesure l'isolé, évolueront dans les périodes 1 ou 2 (plus ou moins longue suivant le passé professionnel) de la dégressivité, qui garantissent la prise en compte de 60% de leur ancienne rémunération pour les uns et 55% pour les autres. Les cohabitants doivent pour la plupart se situer quant à eux en période 1 et leur accès à l'AGR s'en trouve limité dans le temps. La rémunération prise en compte dans le calcul du chômage sera idéalement voisine des plafonds salariaux pour constituer une base plus élevée. C'est pour cela que les personnes plus âgées au passé professionnel plus consistant entrent et restent plus facilement dans les conditions. Enfin, le contrat de travail doit aussi entrer dans les conditions, avec un salaire assez modeste et un nombre d'heures prestées en équilibre avec les critères précédents.

Comme le montre le graphique 23, plus de 60% des bénéficiaires d'une AGR travaillent au moins à mi-temps ; 23,1% se situent entre 1/3 et 1/2 temps ; près de 14% travaillent moins d'un 1/3 temps. Considérant qu'il y a en Belgique une plus grande proportion de travailleurs à temps partiel employés au-dessus du 1/2 temps, ces chiffres correspondent assez bien à la réalité du marché (Statbel) et suggèrent donc qu'aucun régime de travail en-dessous du 4/5^e temps n'est rédhibitoire pour l'obtention d'une AGR.

Graphique 23
Proportion des bénéficiaires de l'AGR par régime de travail



3.4

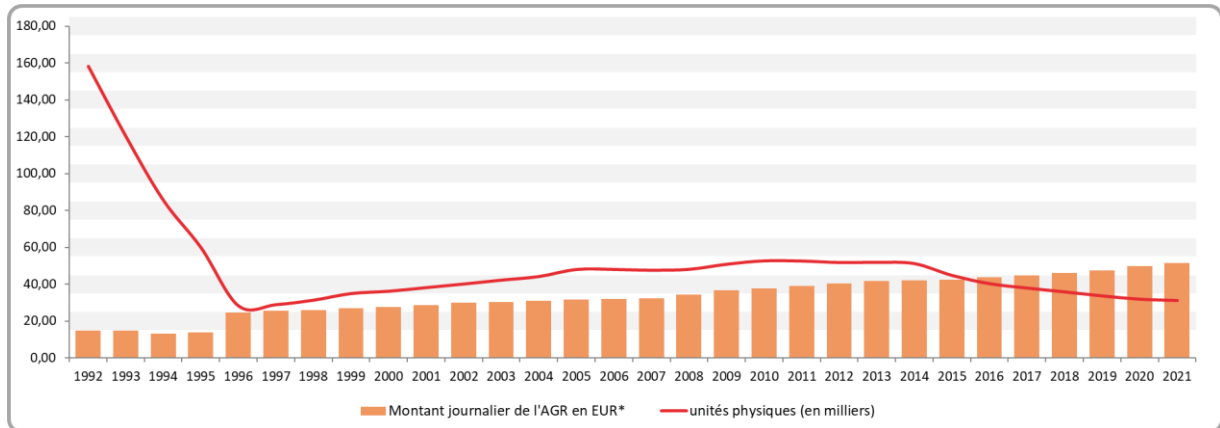
Importance de l'AGR pour l'allocataire

En moyenne, l'allocation de garantie de revenus est perçue par ses bénéficiaires **69 jours par an**. En 2021, le **montant journalier** moyen est de **51,43EUR brut**. Du fait du mode de calcul, ce montant est proche de l'allocation de chômage proméritée ; il varie donc en fonction des critères précités. Cela signifie qu'un bénéficiaire AGR « moyen » touche environ **3.200EUR net** d'allocations complémentaires **par an** mais ce chiffre fluctue beaucoup suivant le type de bénéficiaires considéré.

À ce stade, il convient de préciser que **l'AGR est une allocation mensuelle** qui ne tient pas compte des jours mais bien des heures de travail. À la croisée du nombre d'heures prestées et de l'indemnité mensuelle, le nombre de jours et le montant journalier dont il est question dans ce chapitre sont déterminés par une formule qui redivise l'AGR en journées de chômage, assez indépendamment du rythme de travail du bénéficiaire. Puisque ces données sont obtenus de la même façon pour tous, nous pouvons les utiliser pour des comparaisons entre les bénéficiaires d'une AGR.

Graphique 24

Évolution du montant journalier moyen brut de l'AGR en regard de l'évolution du nombre d'unités physiques



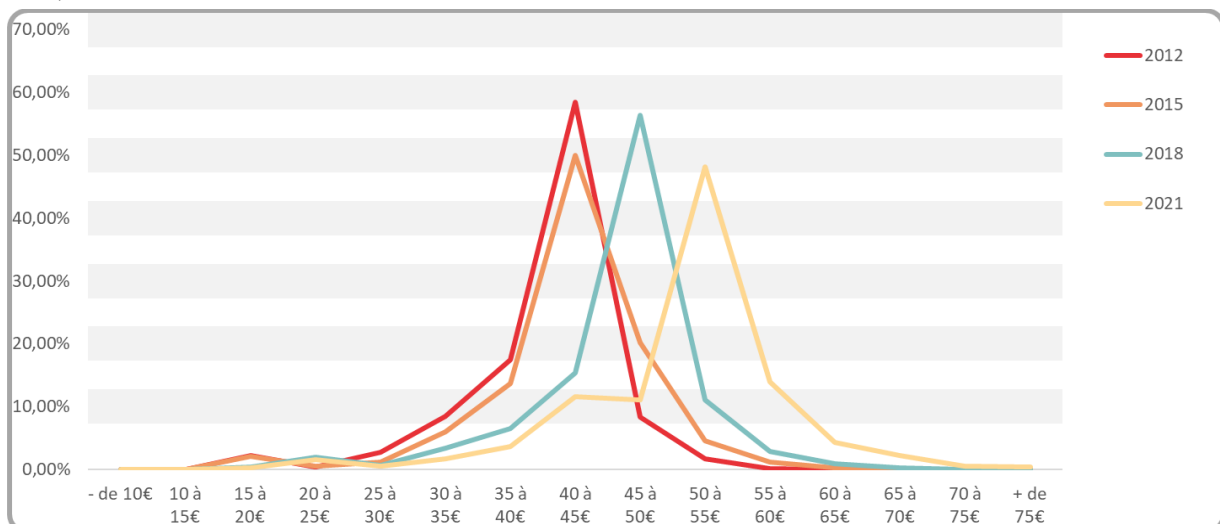
* De 1996 à 2005, l'AGR était calculée sur une base mensuelle ; le montant journalier est ici reconstitué. Par après, le montant journalier pris en compte est celui déterminé par le module de calcul.

Au début des années 90, les allocations complémentaires au travail à temps partiel étaient obtenues pratiquement sans conditions mais leur montant en était limité et est allé en s'amenuisant de 1990 à 1995. La mise en place de l'AGR a provoqué un bon du montant journalier de l'allocation tout en réduisant drastiquement le nombre de bénéficiaires (voir graphique 24). Ces dernières années, le montant journalier moyen de l'AGR a augmenté significativement, +25% en 10 ans. Si cela semble aller à contrepied des mesures prises en 2015, deux facteurs apportent une explication. D'une part, un nombre important des allocataires « sortants » occupaient les phases les plus avancées de la dégressivité : le montant promérité de leur chômage -et donc de leur AGR- était moins élevé et faisait baisser la moyenne de l'ensemble. D'autre part, les indexations et les liaisons au bien-être se sont multipliées ces dernières années, en particulier pendant la période « Coronavirus », faisant augmenter par association le montant de l'AGR dans toutes les catégories familiales. Du reste, nous le verrons, le montant journalier n'est pas la seule donnée à prendre en compte.

Le graphique 25 montre comment se répartissent les montants journaliers issus du programme en 2021 mais aussi en 2012, 2015 et 2018. On discerne très bien sur le graphique l'évolution du montant moyen, pratiquement inexistante entre 2012 et 2015, année où la plus grande économie a été réalisée, plus franche de 2015 à 2021.

Graphique 25

Répartition du montant journalier brut de l'AGR en 2012, 2015, 2018 et 2021



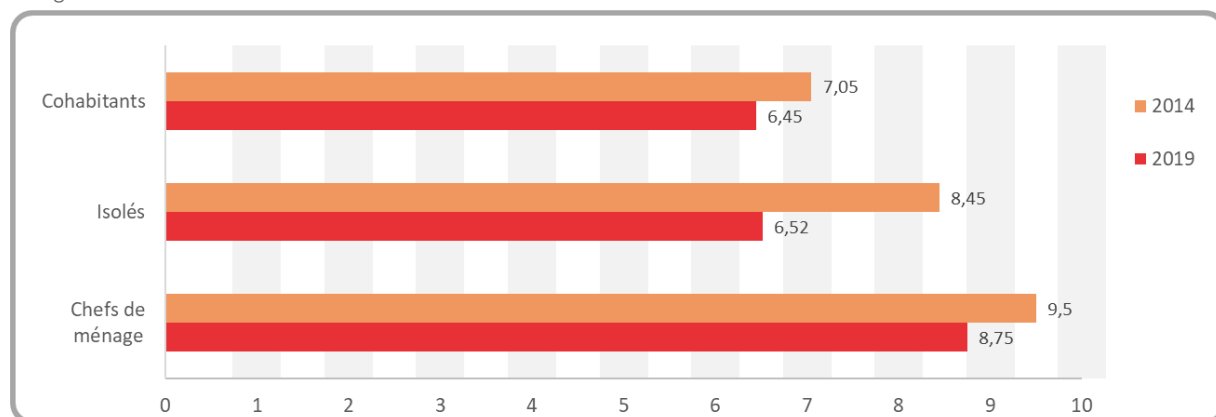
Le montant minimum **mensuel** imputable est de 13,20EUR, soit la moitié de l'allocation de chômage forfaitaire d'un cohabitant sans charge de famille¹³. L'examen du graphique 25 montre qu'en 2021, près de 85% des allocataires reçoivent une AGR journalière comprise entre 40 et 60EUR. Ils sont moins de 8% à recevoir une allocation journalière inférieure à 40EUR. Comme le montant journalier est recomposé à partir du montant mensuel, il n'est pas surprenant que les valeurs soient condensées autour d'une valeur moyenne d'une cinquantaine d'euros qui correspond de près. Certains éléments indiquent néanmoins que de petits montants soient délaissés par les allocataires potentiels au regard des contraintes administratives, voir le chapitre 5.1.4.

Dans cet essaim autour de la valeur moyenne, les chefs de ménage reçoivent l'allocation la plus importante (M=54,49EUR en 2021) assez loin devant les cohabitants sans charge de famille (M=48,88EUR) et les isolés (M=47,46EUR) et il s'agit de montants bruts. Un précompte de 10,09% est normalement retenu sur une allocation dès le moment qu'elle s'ajoute à un revenu professionnel, ce qui est forcément le cas de l'AGR. Cet élément, la retenue du précompte, fera l'objet d'une attention particulière dans le chapitre 5.2.

Si les montants journaliers de l'AGR calculés pour les uns et les autres sont assez rapprochés, il n'en va pas de même pour l'allocation mensuelle. Des disparités s'observent entre les catégories ; elles touchent au nombre de jours indemnisés.

Graphique 26

Moyenne du nombre de jours d'AGR par mois et par catégorie familiale en 2014 et 2019



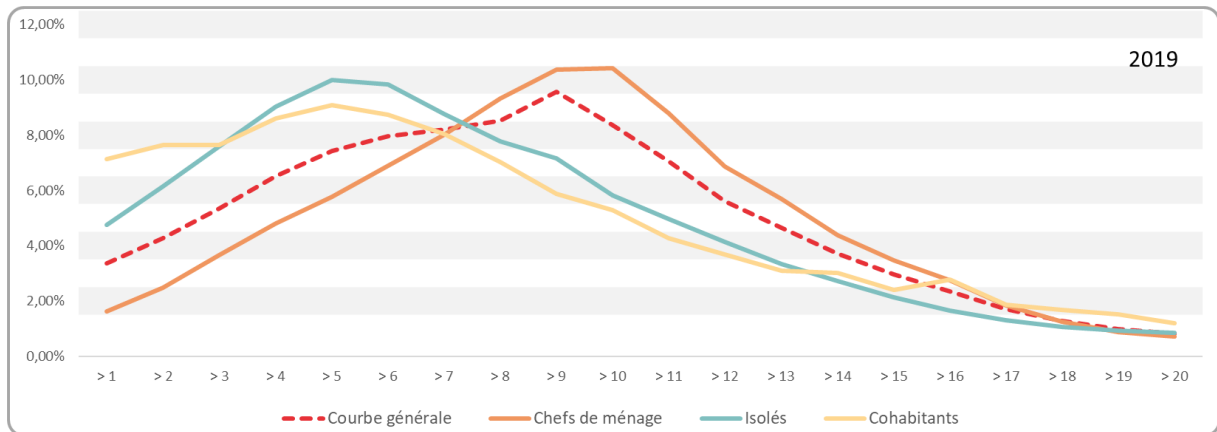
Comme on le découvre sur le graphique 26, en 2019¹⁴, un chef de ménage recevait en moyenne près de 9 jours d'allocations par mois indemnisé (les mois non-concernés par l'AGR ne sont bien sûr pas pris en compte ici), Isolés et cohabitants sans charge de famille recevaient environ 6,5 jours d'indemnité par mois. Puisque l'AGR est calculée strictement en fonction du nombre de jours de travail prestés, on peut grâce à ces chiffres reconstituer la charge de travail nécessaire en moyenne pour accéder au complément. C'est ainsi qu'un chef de famille travaille en moyenne à 2/3 temps pour bénéficier de l'AGR là où isolés et cohabitants doivent travailler à 3/4 temps. Le graphique 27 précise encore les choses en montrant notamment qu'un grand nombre de bénéficiaires, comptabilisés indifféremment dans les unités physiques, ne touchent en réalité qu'un ou deux jours d'AGR par mois.

¹³ suivant l'article 131.bis §3, 3°, barème du 1.12.2022.

¹⁴ Pour rappel, 2019 est choisie ici car c'est la dernière année complète aux résultats non perturbés par la crise du coronavirus et les mesures concomitantes.

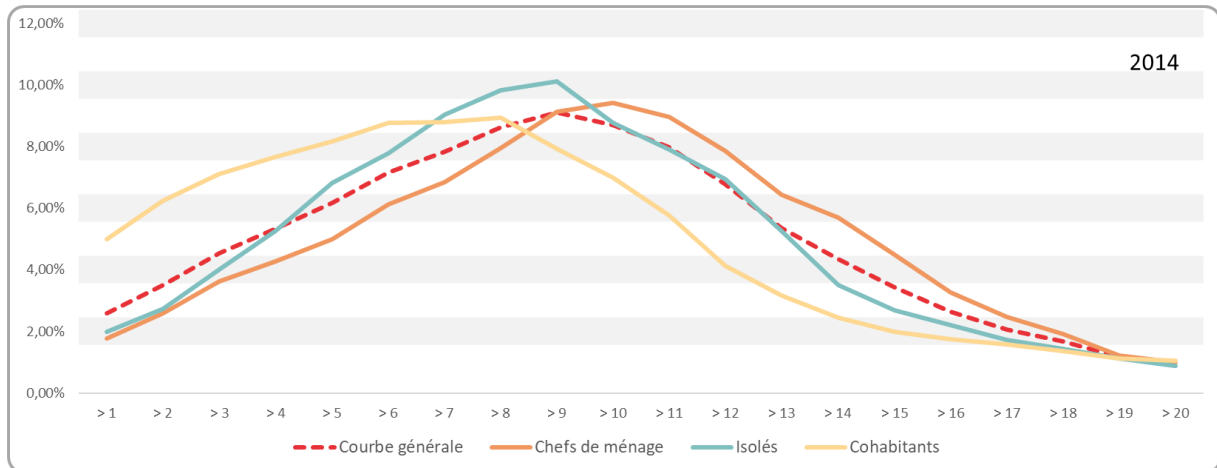
Graphique 27

Nombre de jours indemnisés par mois et par catégorie familiale en 2019



Graphique 28

Nombre de jours indemnisés par mois et par catégorie familiale en 2014



Pour le confort de lecture des graphiques 27 et 28, le décompte se limite à 20 jours par mois : une part résiduelle insignifiante de paiements dépasse les 20 jours.

La situation était différente en 2014 (graphiques 26 et 28). Les mesures activées en janvier 2015 ont, nous le savons, durci l'accès à l'AGR et, si le montant journalier moyen a depuis continué d'augmenter du fait de la formule de calcul, le nombre de jours indemnisés, lui, a diminué pour toutes les catégories familiales. Parmi ces catégories, celle des isolés a été la plus profondément impactée : de 8,45 jours d'AGR, elle est passée à 6,52 par mois, soit pratiquement le même ratio que le groupe des cohabitants. Un isolé doit désormais, pour obtenir l'AGR, travailler virtuellement deux jours de plus par mois qu'en 2014.

À l'aune de ce que les différents tableaux nous apprennent, nous pouvons procéder à une évaluation plus juste de ce qu'apporte l'AGR à ceux qui en disposent. Parce que les chiffres de 2020 et 2021 ont été impactés par la crise Corona, nous partirons des chiffres de 2019 et les multiplierons par le coefficient d'indexation des montants entre 2019 et 2021.

Formule : (M Nombre de mois avec AGR x M nombre de jours d'AGR par mois x M Montant journalier x coefficient d'index = Montant annuel moyen brut par personne) -10.09% de précompte = Montant annuel moyen net

Dès lors, en 2021, indépendamment de la crise Covid,

Un chef de famille recevrait en moyenne :

(7,5 mois x 8,75 jours x 54,49EUR x 1,076)-10.09% = 3.459EUR nets par an

Un travailleur à temps partiel isolé recevrait :

(7 mois x 6,52 jours x 47,46EUR x 1,076)-10.09% = 2.095EUR nets par an

Un cohabitant sans charge de famille recevrait :

(5 mois x 6,45 jours x 48,88EUR x 1,076)-10.09% = 1.525EUR nets par an.

Avant de clore ce chapitre, il nous paraît important d'encore mettre en évidence certaines observations. Pris de manière générale, le total annuel obtenu est pratiquement le même pour les femmes que pour les hommes. Cependant, l'examen approfondi des données a à nouveau révélé des disparités. Le tableau suivant montre, par Région et catégorie familiale, les montants journaliers moyens de l'AGR octroyés pour les hommes et pour les femmes ainsi que leur coefficient de différence.

Tableau 6

Montant journalier moyen brut de l'AGR suivant la Région, le statut familial et le sexe en 2021

Région	Sexe	Montant J.	Différence H/F	Statut familial	Montant J.	Différence H/F
Flandre	Hommes	52,66 €		Chef de famille	55,97 €	
				Cohabitant	52,86 €	
				Isolé	49,55 €	
	Femmes	51,04 €	-3,1%	Chef de famille	54,59 €	-2,5%
				Cohabitant	47,76 €	-9,6%
				Isolé	47,50 €	-4,1%
BXL Capitale	Hommes	52,04 €		Chef de famille	55,20 €	
				Cohabitant	49,15 €	
				Isolé	48,02 €	
	Femmes	52,12 €	0,2%	Chef de famille	54,96 €	-0,4%
				Cohabitant	48,03 €	-2,3%
				Isolé	48,47 €	0,9%
Wallonie	Hommes	52,06 €		Chef de famille	55,09 €	
				Cohabitant	52,67 €	
				Isolé	47,85 €	
	Femmes	51,15 €	-1,7%	Chef de famille	53,98 €	-2,0%
				Cohabitant	47,73 €	-9,4%
				Isolé	46,02 €	-3,8%
M					51,44 €	

En Belgique et à l'heure actuelle, une travailleuse à temps partiel avec maintien des droits perçoit en moyenne 1,10EUR brut de moins par jour d'AGR qu'un homme. Ce n'est pas le fait du calcul de l'AGR, parfaitement indifférent du genre quant à lui, mais bien des différences qui existent encore au niveau des salaires et qui, du fait de la méthode utilisée, se répercutent sur le montant des allocations.

Cette différence homme/femme ne concerne pas le pays tout entier. La Région flamande est la principale concernée devant la Région wallonne tandis que Bruxelles-Capitale, comme nous l'avions déjà observé au chapitre 2.4, se distingue assez singulièrement : une égalité quasi-parfaite y est atteinte.

La différence s'observe également différemment selon les catégories familiales dans lesquelles entrent les bénéficiaires. Ainsi, une travailleuse cohabitante en Flandre recevra une allocation de près de 10% inférieure à celle de son homologue masculin et il en sera à peu près de même en Wallonie.

Toujours en moyenne, nous avons calculé que les femmes touchaient un jour d'AGR par mois en moins que les hommes ; elles doivent donc travailler plus pour accéder à l'indemnité.

La raison pour laquelle ces nuances importantes n'apparaissent pas à l'échelle annuelle réside dans le fait que les femmes sont plus régulières dans le statut que les hommes : sur une année, une femme représente une moyenne de 6,9 unités physiques, 6,9 ordres de paiement de l'AGR, contre 6,3 pour les hommes. Ce 0,6 mois d'AGR en plus par an masque à lui seul les disparités que nous venons de mettre en évidence.

3.5

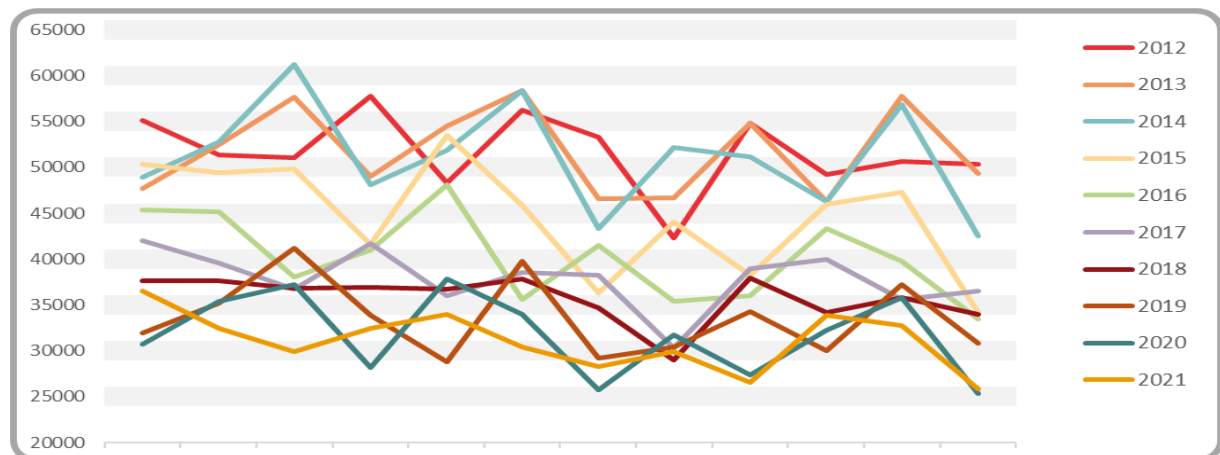
Le rythme de l'AGR

En abordant certains aspects de cette étude, nous avons observé que l'AGR, comparée à d'autres types d'allocations, notamment au chômage complet, présentait un « rythme » à l'allure chaotique.

Le graphique 29 donne un bon aperçu de cette variabilité, d'autant plus si on le compare avec celui des CCI-DE (graphique 30) : certes, des différences existent, parfois notables, entre les versements d'allocations de chômage d'un mois à l'autre mais rien de comparable proportionnellement avec les pics observés pour l'AGR. Au cours d'une même année, l'écart entre le plus petit et le plus grand nombre de versements avoisine régulièrement les 40% (18% maximum pour les CCI-DE). Pourquoi une telle irrégularité ?

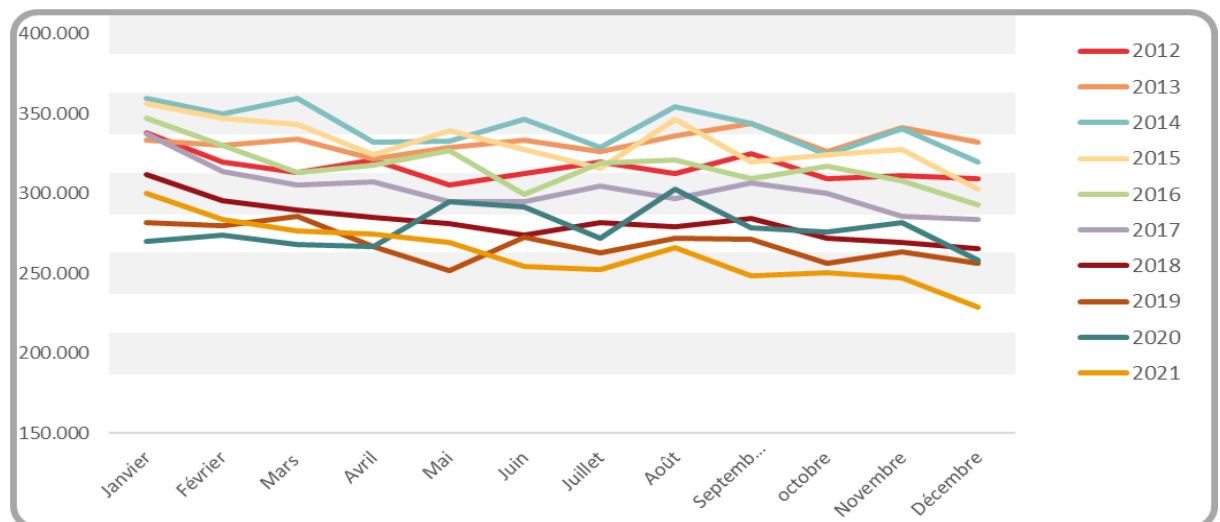
Graphique 29

Nombre d'unités physiques AGR par mois d'introduction de 2012 à 2021



Graphique 30

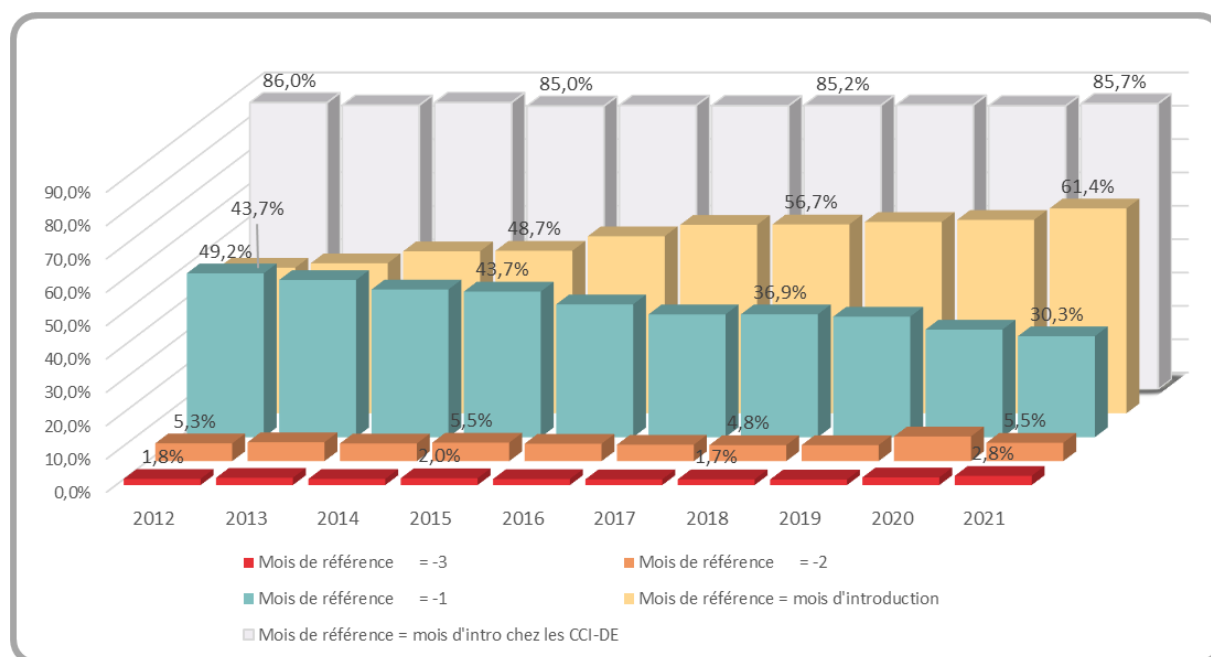
Nombre d'unités physiques des CCI-DE par mois d'introduction de 2012 à 2021



Les données utilisés dans les statistiques standards de l'ONEM sont ceux des mois d'introduction. Vérifications à l'appui, on constate en général relativement peu de différence entre mois d'introduction et mois de référence.¹⁵ L'AGR semble toutefois présenter un profil particulier.

Le graphique 31 se penche sur les décalages que nous avons relevés entre les mois de référence et les mois d'introduction concernant l'AGR depuis 2012. En arrière-plan et en gris, le pourcentage de CCI-DE avec une équivalence entre mois d'introduction et mois de référence sert de point de comparaison. La colonne jaune montre la même donnée, cette fois pour l'AGR. Les trois autres colonnes indiquent la proportion de paiements AGR introduits respectivement un mois, deux mois ou trois mois après le mois de référence.

Graphique 31
Relation mois de référence – mois d'introduction de
l'AGR entre 2012 et 2021



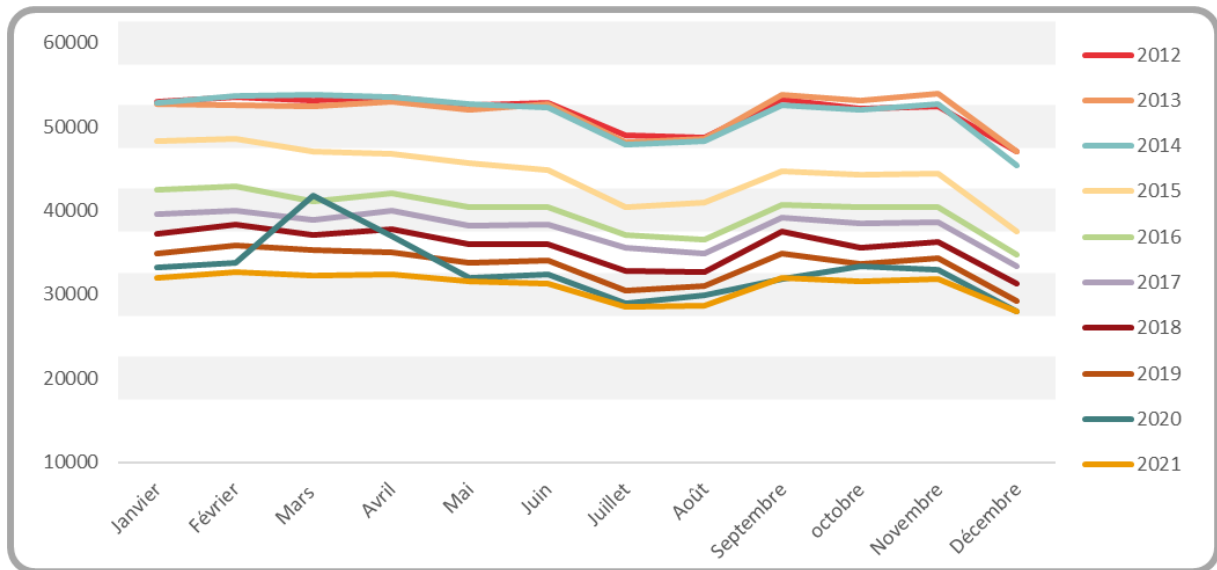
On le voit, jusqu'en 2016, plus de 50% des introductions de paiements se faisaient un mois ou plus après le mois de référence contre 14 à 15% maximum pour le chômage complet. Ces dernières années, la proportion de décalages a baissé et tourne plutôt autour des 40% : l'AGR est donc globalement versée plus vite qu'auparavant.

Rétabli en mois de références, le rythme de l'AGR prend un tout autre aspect comme le montre le graphique 32. On découvre un effet saisonnier en définitive très stable d'année en année, indépendamment même de la baisse du nombre d'allocataires induite par les mesures de 2015 : très stable de janvier à juin, en baisse sur juillet-août, stable à nouveau jusqu'en décembre où il atteint son niveau le plus bas soit une quinzaine de pourcents en-dessous du mois le plus élevé. Un rythme logique, celui-là, dans la mesure où nombre de travailleurs, y compris à temps partiel, ont, en juillet-août, des vacances à prendre non-couvertes par le chômage¹⁶. Il en est de même en décembre où les jours de vacances encore non pris sont imputés. La diminution pour ces trois mois est normale.

¹⁵ Le mois d'introduction est le mois durant lequel les OP introduisent les paiements à l'ONEM; le mois de référence est le mois auquel un paiement a trait.

¹⁶ en particulier les enseignants dont le système induit une période non-rémunérée en été ; ils représentent chaque année à eux seuls plus d'1/4 des sortants de l'AGR en juillet-août.

Graphique 32

Paiements AGR par mois de référence de 2012 à 2021¹⁷

Indépendamment de ce graphique, il nous reste à comprendre pourquoi, par rapport à d'autres allocations, l'AGR est si souvent introduite en décalage avec son mois de référence.

La cause principale de ce décalage provient de la procédure : pour obtenir l'AGR, il faut faire correspondre, chaque mois, deux formulaires dûment remplis, l'un par le travailleur, l'autre par l'employeur. Même par voie électronique, il reste fréquent que ces deux documents indispensables au calcul ne soient pas rendus à temps pour une imputation immédiate ou qu'ils posent des problèmes de discordance. D'autres étapes de la procédure peuvent ralentir la réception de l'AGR. Nous avons notamment pu observer le cas lors d'un changement d'employeur : à cause d'un défaut au niveau du C4, l'ayant droit a attendu son AGR pendant 6 mois avant de recevoir l'ensemble de ses allocations d'un coup. Ces versements différés sont appelés « non-recours frictionnel » en sciences sociales (Mazet, 2017) ; ils peuvent constituer un grave problème pour des ménages en situation précaire. Nous y reviendrons au chapitre 5.1.4.

Par ailleurs, parce que l'AGR est une indemnité complémentaire, elle est moins vitale pour certains de ses bénéficiaires qu'une allocation de chômage complet. Dès lors et de l'avis des personnes en charge des dossiers, il n'est pas rare qu'un travailleur à temps partiel cumule par facilité plusieurs mois dans une même demande, ce qui génère évidemment un délai entre mois d'introduction et mois de référence.

Le fait que les allocataires AGR ne soient plus tenus, depuis juillet 2020, de faire valider leurs documents par l'administration communale et la possibilité d'envoyer ceux-ci par voie électronique devraient encore améliorer pour les années à venir la concordance entre mois d'introduction et mois de référence.

¹⁷ Un seul pic se remarque sur le graphique 32 et concerne le printemps 2020. Les particularités inhérentes à la première période de confinement de la crise Corona sont à l'origine de ce pic. Il concerne des paiements de chômage temporaire qui, par anomalie, ont été comptabilisés comme AGR au niveau des statistiques standardisées puis corrigés après vérification. Dans des circonstances normales, ce genre d'anomalie ne concerne qu'un très petit nombre de cas. La situation unique du début de la crise sanitaire a rendu le phénomène particulièrement visible mais, une fois ces aléas corrigés, 2020 s'est avérée une année assez stable pour les bénéficiaires de l'AGR.

3.6

Les sorties de l'AGR

Nombre d'allocations, l'AGR y compris, ont pour double raison d'être de garantir un niveau de vie acceptable, une protection contre la pauvreté, et de servir de tremplin ou de support vers l'emploi à temps plein. Les mesures d'ajustements décidées au fil des ans visent en général à améliorer la pertinence et l'efficacité de l'allocation dans ces deux objectifs.

Depuis plusieurs années, la Direction Statistiques, Budget et Etudes de l'ONEM n'a cessé d'affiner l'analyse des sorties de différents types d'allocations de chômage¹⁸, la considérant à juste titre comme un indicateur déterminant de la qualité d'une politique ou des retombées d'une éventuelle crise. Pour ce faire, elle croise les flux internes de l'ONEM (d'un type d'allocation à une autre) et les flux externes (de l'allocation à une nouvelle position socio-économique) via une procédure 'Dopflux'¹⁹. Dans certains cas, les données à traiter étant extrêmement lourdes, ces analyses se font sur base d'un échantillon plus ou moins important de la population concernée. Dans le cas de l'AGR, toutes les sorties de ces dix dernières années ont pu être reprises dans l'étude.

3.6.1

Aperçu général et méthode d'évaluation

Pour rappel, nous distinguons deux types de sorties :

- Les sorties « internes », à savoir celles qui mènent vers un statut qui dépend toujours de l'ONEM : chômage complet bien sûr mais aussi tous les autres types d'indemnités, complémentaires, temporaires, crédits-temps, formation...
- Les sorties « externes » qui nous parviennent via Dopflux. Elles incluent le travail salarié, le travail indépendant, tous deux assimilés au travail à temps plein, la pension, la maladie et le décès. Outre ces cinq cas de figure, un grand nombre de sorties externes ont le label « inconnu » : il y a bien sortie mais les données à disposition ne permettent pas de savoir vers quelle position socio-économique.

Dans un premier temps, nous avons voulu examiner les données globales des sorties de l'AGR sur les dix dernières années. Le tableau suivant comptabilise l'ensemble des sorties de l'AGR par an. Les chiffres sont mis en relation avec le nombre total d'allocataires. Sur les dix années prises en compte, on arrive à un peu moins d'une sortie du statut par personne, un chiffre qui masque en fait une grande disparité de situations dont nous examinerons les cas plus loin. En 2012, on comptait 0,85 sortie par personne. En 2015, ce chiffre est passé à 0,99, à priori suite aux mesures adoptées en janvier de la même année. En 2020, le nombre de sorties par personne a fort augmenté, atteignant une moyenne de 1,18 (plus qu'une sortie par personne), mais cette hausse est clairement liée à la situation de crise et à l'intervention du chômage temporaire dans la plupart des cas. La situation s'est stabilisée dès 2021.

Tableau 7

Sorties de l'AGR par rapport à la population totale d'allocataires AGR de 2012 à 2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
NOMBRE DE SORTIES PAR AN	77304	83543	84215	82507	70500	66163	64483	61404	65244	51971
Nombre de personnes physiques	90982	93035	93383	83617	74362	70877	67207	63467	55429	55361
Nombre de sorties par personne par an	0,85	0,90	0,90	0,99	0,95	0,93	0,96	0,97	1,18	0,94

¹⁸ Un chômeur est « sortant » lorsqu'il n'apparaît plus dans les chiffres de l'ONEM au moment X alors qu'il était présent au moment X-1. Selon le degré de précision de l'analyse, X peut être un mois, un trimestre, une année.

¹⁹ Pour les détails de la méthodologie, se référer au Spotlight sur les statistiques dynamiques du chômage (ONEM, 2021)

Pour l'ensemble des sorties identifiées, nous avons décidé de proposer un « indice de qualité »²⁰ en octroyant aux différents types de sorties une cote, positive ou négative, en fonction de la réalisation des objectifs.

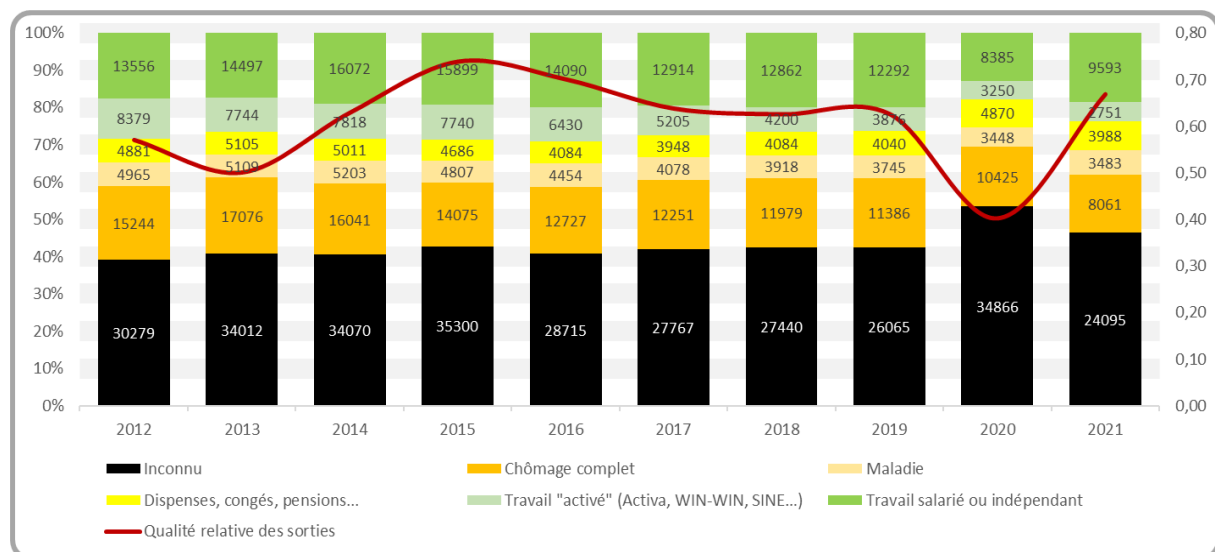
Concrètement,

- une sortie vers le travail salarié ou indépendant reçoit 3 points ;
- une sortie vers ce que nous appellerons le travail « activé » reçoit 2 points. Nous appelons travail activé les sorties vers l'emploi qui incluent une intervention connue des organismes de paiement (Activa, Insertion, ...) autre que l'AGR. On notera que certaines mesures régionales n'apparaissent pas dans les statistiques et ce constat s'avère d'autant plus vrai avec la mise en œuvre de la sixième Réforme de l'État et la régionalisation de ces compétences ;
- Les sorties légales, périodiques ou temporaires, telles que congés, formation, période non-rémunérée dans l'enseignement, garde d'enfant, pension mais aussi chômage temporaire seront qualifiées de neutres et recevront 1 point²¹ ;
- La sortie vers la maladie ou l'incapacité de travail est cotée à -1 point ;
- Tous les types de sorties vers le chômage complet reçoivent -2 points.

Bien qu'arbitraire, ce système de cotation autorise une analyse relative des dix dernières années d'AGR, ce qui donne le graphique 33. Les sorties vers « l'inconnu », nombreuses comme nous le verrons, n'ont pas été prises en compte pour le calcul de la qualité mais figurent en noir sur le graphique.

Graphique 33

Histogramme empilé de la qualité relative des sorties de l'AGR entre 2012 et 2021



Via le système de cotation évoqué ci-dessus, nous obtenons une cote moyenne des sorties par an représentée par la courbe en rouge qui traverse l'histogramme (échelle des valeurs du côté droit). Une bonne moyenne annuelle se rapprochera ou dépassera 1, une mauvaise sera plus proche de 0.

Les premières observations de cette courbe nous apprennent ceci : l'année 2015 a apparemment connu la meilleure qualité de sorties, malgré ou à cause de la réforme des mesures, nous verrons ce qu'il en est. L'année 2020 est caractérisée par un creux logique lié à la crise sanitaire directement suivi par un rebond important en 2021.

Dans les prochains sous-chapitres, nous décortiquerons dans le menu les détails de ces sorties sur base d'une partie des critères de profil pris en compte au chapitre 2 afin de discerner si les allocataires sont égaux ou non face aux sorties du statut. Mais avant cela, il convient de se pencher sur la part la plus importante des sorties, celles vers l'inconnu.

²⁰ Comparable sur le principe, la méthode adoptée ici est néanmoins différente de celle employée pour évaluer les sorties de la dégressivité renforcée (ONEM, 2022).

²¹ Pour que les formules de calcul fonctionnent, la note « zéro » est à éviter.

3.6.2

Les sorties vers une position ‘inconnue’

De 39% en 2012 à 53% en 2020, les sorties de l’AGR vers un statut inconnu constituent malheureusement la catégorie la plus importante de cette histogramme.

Tout d’abord, on pourrait requalifier le groupe pour une meilleure compréhension et parler de « disparus » : au mois M, nous avons un allocataire travailleur à temps partiel qui touche une AGR ; au mois M+1, nous n’avons plus de trace de ce travailleur dans les banques de données exploités.

La procédure Dopfluxbis, qui est à la base des données susmentionnées, examine pour les flux externes mensuels la position socio-économique immédiatement après ce flux. Elle met en correspondance tout changement dans les bases de données exploitées au cours du dernier mois de référence avec un paiement et le mois de la sortie. Étant donné qu’il s’agit d’un contrôle des modifications dans ces bases de données, un nouveau contrat à temps partiel ou à temps plein sera révélé par cette procédure. Mais si le bénéficiaire perd son droit à l’AGR, par exemple parce qu’il effectue quelques heures de plus, dépassant ainsi le plafond d’indemnisation pendant un ou plusieurs mois, aucun changement dans sa situation n’est identifié et sa position socio-économique est techniquement qualifiée d’“inconnue”, même si sa situation de travail n’a pas changé en termes réels. En d’autres termes, il s’agit souvent de personnes qui retrouveront l’AGR un peu plus tard. Un changement de catégorie familial p.ex. peut aussi mener à une perte du droit à l’AGR sans que cela soit directement perceptible dans les données de Dopfluxbis.

Nous avons pu, via une autre procédure ‘Dopflux’ (Dopjours et Dimonadetail), faire le suivi d’un large échantillon d’allocataires²². C’est ainsi que nous savons que l’essentiel des sorties vers l’inconnu correspondent à aux périodes, souvent temporaires, de non-indemnisation, uniquement perceptibles par le fait que le formulaire C3 temps partiel n’est plus remis ou ne donne plus droit à une AGR.²³ Dans l’ensemble, nous pensons que les données les plus importantes sont connues et permettent une analyse fiable.

3.6.3

Evolution de la qualité des sorties par critère

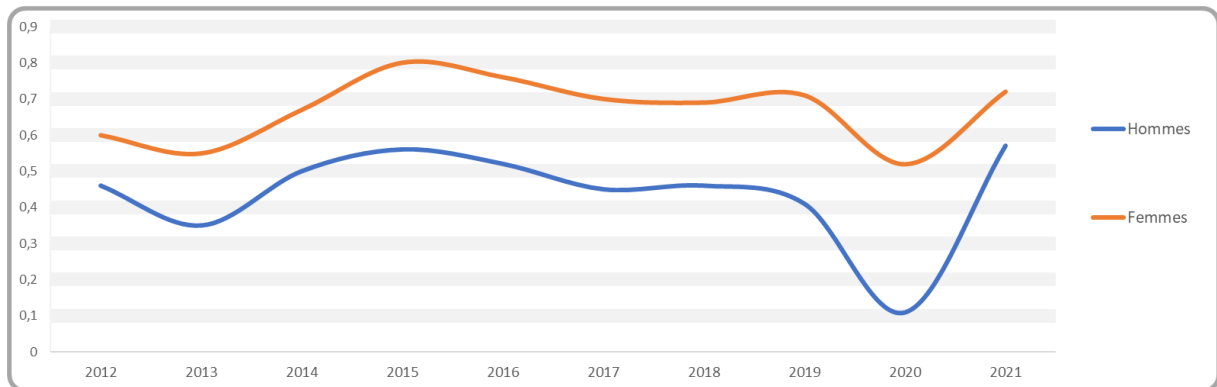
Les graphiques qui suivent offrent un aperçu de la qualité relative des sorties suivant différentes caractéristiques de la population : le genre, l’âge, la Région, la catégorie familiale et le secteur de travail ont été analysés sur les dix dernières années de l’étude.

²² Pour plus de détails, voir le Spotlight « *Statistiques dynamiques du chômage : tendances et aperçu des méthodologies* », ONEM 2021.

²³ D’autres cas existent cependant. Le pic de 2020 en est la preuve. En observant les données mois par mois, nous nous sommes rendus compte que le pic était surtout perceptible sur les mois d’avril et mai. Un examen approfondi des données « après vérif » a confirmé que l’ensemble de cet excédant concernait du chômage temporaire.

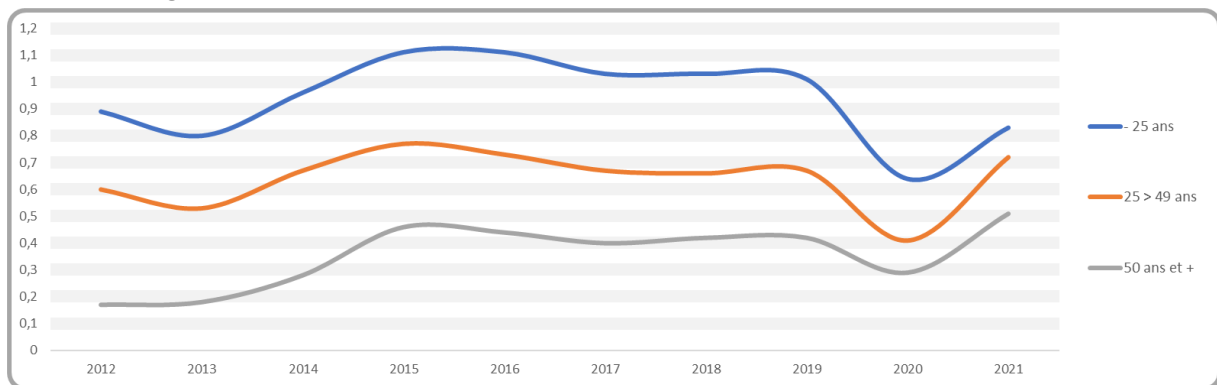
Graphique 34

Evolution de l'indice de qualité des sorties de 2012 à 2021 suivant le genre



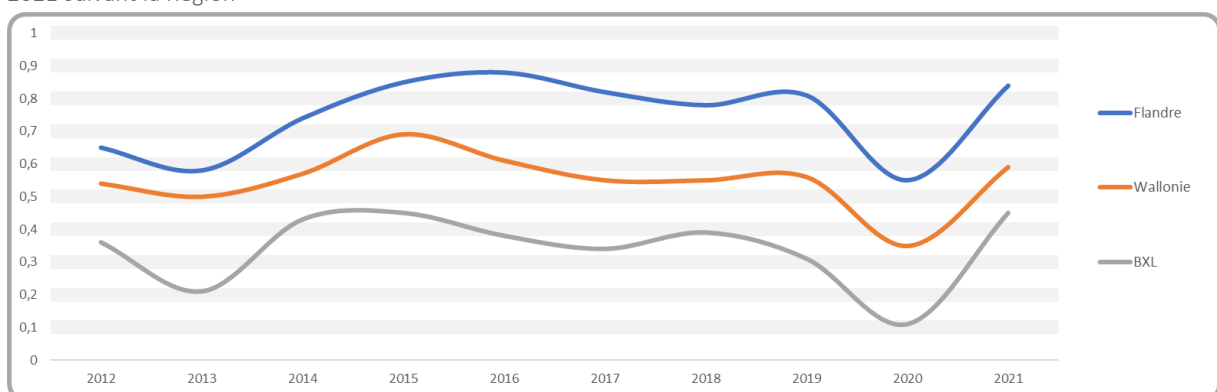
Graphique 35

Evolution de l'indice de qualité des sorties de 2012 à 2021 suivant l'âge

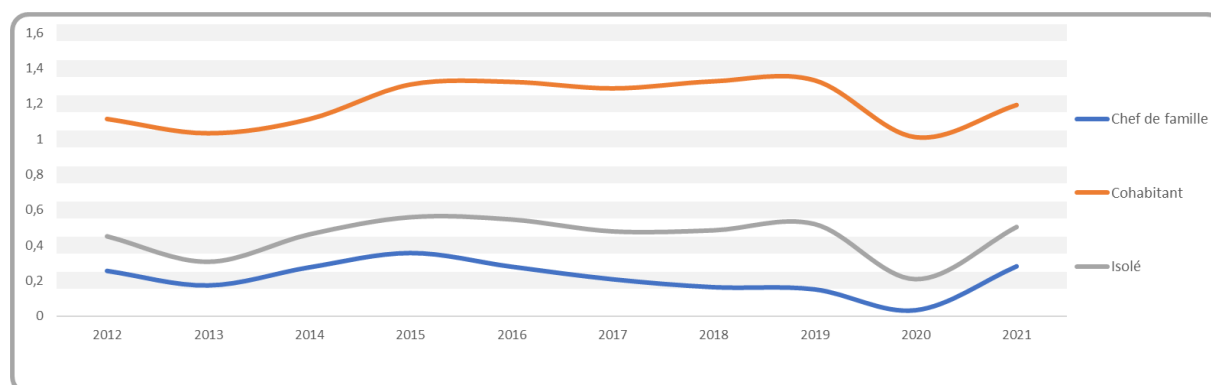


Graphique 36

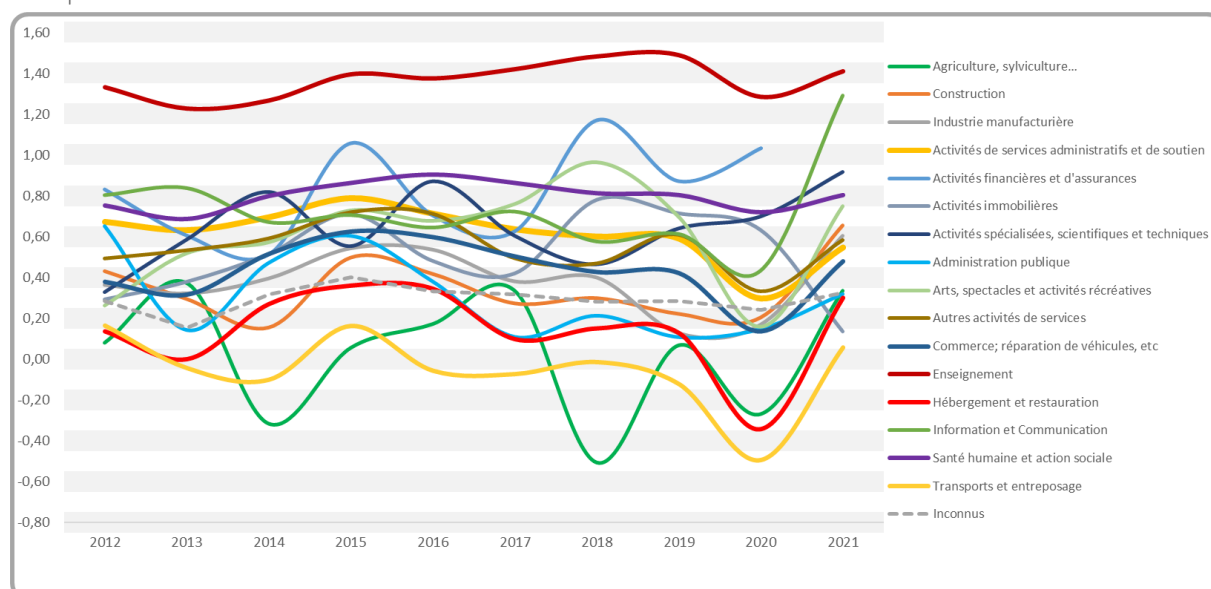
Evolution de l'indice de qualité des sorties de 2012 à 2021 suivant la Région



Graphique 37
Evolution de l'indice de qualité des sorties de 2012 à 2021 suivant la situation familiale



Graphique 38
Evolution de l'indice de qualité des sorties de 2012 à 2021 par secteur d'activité



Les quatre premiers graphiques offrent un profil très similaire dont on peut retirer deux informations principales : tous les groupes de population suivent sensiblement la même courbe sur les dix années mais présentent des indices qualité très différents les uns des autres.

Malgré le fait que nous ayons ignoré les secteurs d'activité sous-représentés, le graphique 38, lui, est chargé avec plus de catégories. Il montre en outre des tendances différentes voire divergentes entre les secteurs suivant les années.

Évaluons maintenant chacun des critères en profondeur sur base des chiffres de 2019, notre année témoin avant la crise sanitaire.

3.6.4

La qualité des sorties suivant le genre

Avec notre méthode de cotation, il apparaît que les femmes ont un indice de qualité de sortie supérieur à celui des hommes, soit 0,71 point contre 0,41 point en 2019 (voir tableau 8, à droite).

Tableau 8

Proportion des types de sortie de l'AGR par genre en 2019

2019	Nombre de sorties	Sortie vers le travail (3)	Sortie vers le travail "activé" (2)	Dispenses, congés, pensions... (1)	Sortie vers la maladie ou l'incapacité (-1)	Sortie vers le chômage complet (-2)	Sortie vers l'inconnu (0)	Qualité des sorties
Hommes	16250	21,3%	5,5%	5,2%	3,3%	25,8%	38,8%	0,41
Femmes	45154	19,5%	6,6%	7,1%	7,1%	15,9%	43,8%	0,71
<i>différence en points de pourcentage</i>		8,4%	-19,6%	-35,2%	-115,9%	38,4%	-12,9%	

Paradoxalement, les hommes enregistrent plus de sorties vers le travail que les femmes (+8,4 points de pourcentage) mais leur indice est floué par un nombre bien plus important de sorties vers le chômage complet (+38,4 points de pourcentage).

De leur côté, les femmes se retrouvent plus, voire beaucoup plus, dans le milieu du tableau. Elles profitent plus des plans d'activation (19,6 points de pourcentage de différence) ; elles sont plus spécifiquement concernées par certains types d'allocations comme le complément de garde d'enfants, d'où les 35,2 points de pourcentage en plus dans la tranche du milieu et elles tombent beaucoup plus souvent en maladie ou en incapacité de travail (115,9 points de pourcentage de plus que les hommes).

Dans l'ensemble, les hommes ont donc une qualité de sortie plus instable et fluctuante, ce qui s'observe aussi sur le graphique 34 avec l'impact de la crise Covid en 2020. Nous reviendrons sur ces observations au chapitre 3.6.9 une fois les autres critères analysés.

3.6.5

La qualité des sorties suivant la tranche d'âge

En 2019, les jeunes de moins de 25 ans ont de loin une meilleure qualité de sortie relative que les autres tranches d'âge, respectivement 1,01 point contre 0,67 pour la tranche 25-49 ans et 0,42 pour la tranche des 50 ans et plus.

Tableau 9

Proportion des types de sortie de l'AGR par tranche d'âge en 2019

2019	Nombre de sorties	Sortie vers le travail (3)	Sortie vers le travail "activé" (2)	Dispenses, congés, pensions... (1)	Sortie vers la maladie ou l'incapacité (-1)	Sortie vers le chômage complet (-2)	Sortie vers l'inconnu (0)	Qualité des sorties
> 25 ans	3174	28,5%	14,2%	3,5%	3,4%	21,3%	29,1%	1,01
25 > 50 ans	41443	21,8%	6,2%	5,4%	5,7%	19,3%	41,8%	0,67
50 ans et +	16787	14,1%	5,2%	10,1%	7,7%	16,2%	46,7%	0,42

Les jeunes travailleurs dominent clairement le tableau des sorties vers le travail et vers le travail « activé », ce qui compense largement le fait qu'ils soient aussi plus nombreux du côté du chômage.

Les travailleurs à temps partiel les plus âgés ont un très haut pourcentage de sorties vers une position inconnue, qui correspondent le plus souvent, nous l'avons dit, aux périodes de non-indemnisation. En dehors de cela, ils sortent moins vers le travail et moins vers le chômage mais se trouvent logiquement plus souvent en maladie ou incapacité tandis que les départs à la pension expliquent le taux de 10,1% de la colonne centrale.

3.6.6

La qualité des sorties par Région

Tableau 10

Proportion des types de sortie de l'AGR par Région en 2019

2019	Nombre de sorties	Sortie vers le travail (3)	Sortie vers le travail "activé" (2)	Sortie vers un autre type d'allocation complémentaire* (1)	Sortie vers la maladie ou l'incapacité (-1)	Sortie vers le chômage complet (-2)	Sortie vers l'inconnu (0)	Qualité des sorties
Flandre	25340	23,0%	1,5%	6,7%	7,2%	14,4%	47,1%	0,81
Wallonie	29381	17,9%	10,4%	6,8%	5,7%	20,6%	38,6%	0,56
BXL capitale	6683	18,2%	6,4%	5,0%	3,4%	25,5%	41,5%	0,31

Le profil des sorties par Région illustre assez bien les spécificités socio-économiques de chacune des Régions d'une part et les politiques mises en œuvre localement d'autre part. Ainsi, si la Région flamande présente un meilleur indice (0,81 point) du fait de son faible taux de sorties vers le chômage, c'est la Région wallonne (0,56 point) qui, grâce à ses mesures Activa, conduit le plus d'allocataires vers le travail. La Région flamande a il est vrai abandonné le volet allocations du Plan Activa dans la foulée de la sixième Réforme de l'État. La Région de Bruxelles-capitale (0,31 point), sur la base de ce qui nous est connu, se sert aussi de ses plans d'activation mais souffre d'un plus grand nombre de sorties vers le chômage.

Dans les colonnes centrales, la Flandre domine du fait d'une population plus âgée que la moyenne qui influe sur le nombre de départs à la pension, repris dans la colonne en jaune, et le pourcentage de sorties vers la maladie ou l'incapacité. À l'opposé, la population de Bruxelles-capitale est plutôt jeune et présente le taux de maladie/incapacité le plus bas.

3.6.7

La qualité des sorties par catégorie familiale

Le tableau des sorties par catégorie familiale est celui qui affiche les plus grandes différences d'une série à l'autre : d'un indice de 0,15 point seulement pour les chefs de famille, on passe à 1,33 point pour les cohabitants sans charge familiale, les isolés se situant, eux, dans une moyenne basse (0,52 point).

Tableau 11

Proportion des types de sortie de l'AGR par catégorie familiale en 2019

2019	Nombre de sorties	Sortie vers le travail (3)	Sortie vers le travail "activé" (2)	Dispenses, congés, pensions... (1)	Sortie vers la maladie ou l'incapacité (-1)	Sortie vers le chômage complet (-2)	Sortie vers l'inconnu (0)	Qualité des sorties
Chef de famille	26508	13,5%	7,4%	7,0%	8,3%	22,3%	41,6%	0,15
Cohabitant	18876	30,1%	3,7%	6,0%	3,5%	12,4%	44,3%	1,33
Isolé	16019	18,1%	7,7%	6,5%	5,8%	19,6%	42,4%	0,52

Autant de différences d'un statut familial à l'autre est révélateur d'un état de fait intuitivement connu au niveau de disponibilité.

Il n'y aucune raison de supposer qu'un chef de famille avec le statut de travailleur à temps partiel avec maintien de droits n'a pas autant de possibilités ou de bonne volonté qu'une personne vivant seule ou cohabitant pour trouver un emploi à temps plein. Dans la pratique, seuls 13,5% des chefs de famille bénéficiant de l'AGR sortent sans aide vers le travail contre plus de 30% des cohabitants. À l'inverse, ils sont plus concernés par le chômage complet et affichent un pourcentage haut de départs en maladie ou en incapacité.

Derrière ces chiffres se cachent probablement toute une série de barrières et de contraintes spécifiques aux chefs de famille. Les enfants à charge ont des besoins spécifiques et représentent un coût supplémentaire. La situation familiale constitue souvent un piège à l'emploi possible et une source de stress, lequel est connu pour être une des causes principales de l'incapacité de travail de longue durée (voir aussi le chapitre 5.1).

3.6.8

La qualité des sorties par secteur d'activité

Tableau 12

Proportion des types de sortie de l'AGR par secteur d'activité en 2019

		Nombre de sorties	Sortie vers le travail (3)	Sortie vers le travail "activé" (2)	Dispenses, congés, pensions... (1)	Sortie vers la maladie ou l'incapacité (-1)	Sortie vers le chômage complet (-2)	Sortie vers l'inconnu (0)	Qualité des sorties
	2019								
PRIMAIRE	Agriculture, sylviculture...	149	14,1%	10,1%	2,7%	6,0%	27,5%	39,6%	0,07
SECONDAIRE	Construction	642	14,8%	6,7%	4,4%	5,6%	22,3%	46,3%	0,22
	Industrie manufacturière	1031	15,6%	6,1%	3,4%	5,4%	25,0%	44,4%	0,13
TERTIAIRE	Activités de services administratifs et de soutien	13075	19,0%	10,1%	2,9%	9,1%	16,9%	42,0%	0,59
	Activités financières et d'assurances	163	19,6%	7,4%	5,5%	7,4%	12,9%	47,2%	0,87
	Activités immobilières	274	15,7%	6,2%	4,0%	9,5%	10,6%	54,0%	0,71
	Activités spécialisées, scientifiques et techniques	655	20,6%	4,3%	4,7%	6,0%	17,6%	46,9%	0,64
	Administration publique	494	14,0%	1,6%	5,9%	5,1%	20,4%	53,0%	0,11
	Arts, spectacles et activités récréatives	948	25,4%	2,8%	3,3%	4,2%	20,8%	43,5%	0,70
	Autres activités de services	1671	19,0%	8,4%	3,3%	5,1%	19,3%	44,9%	0,61
	Commerce; réparation de véhicules, etc	7557	16,4%	6,8%	2,9%	4,3%	20,0%	49,7%	0,42
	Enseignement	8097	37,4%	0,9%	15,8%	2,7%	12,2%	31,1%	1,49
	Hébergement et restauration	6059	18,3%	6,7%	2,8%	4,4%	29,4%	38,4%	0,13
	Information et Communication	152	21,7%	7,2%	2,0%	7,9%	19,1%	42,1%	0,61
	Santé humaine et action sociale	10194	16,7%	9,7%	4,0%	7,9%	12,4%	49,4%	0,80
	Transports et entreposage	2260	17,5%	3,1%	4,0%	3,7%	33,3%	38,4%	-0,12
	Inconnus	7834	14,8%	1,8%	15,9%	6,5%	20,3%	40,5%	0,28

Avec la situation familiale, le secteur d'activité est le facteur qui a le plus large spectre de qualité de sorties. D'année en année, quelle que soit la conjoncture, ce sont les mêmes secteurs qui, presque invariablement, révèlent les plus gros chiffres vers l'emploi ou vers le chômage, ou même vers le travail activé et l'incapacité de travail.

En tête absolue, le secteur de l'enseignement (1,49 point) où une sortie sur trois au moins est une sortie vers l'emploi et où l'usage des dispositifs d'activation est marginale.

Parmi les secteurs bien représentés, celui de la santé (0,80 point) semble offrir de bons débouchés pour les travailleurs à temps partiel, en particulier vers le travail avec activation (9,7%).

Ce même travail activé dépasse les 10% des sorties dans le secteur très représenté des « activités de services administratifs et de soutien » hélas un peu fourre-tout dans lequel on retrouve notamment tous les travailleurs intérimaires. C'est aussi ce secteur qui, parmi les groupes les plus importants, présente les plus hauts chiffres de sortie vers la maladie ou l'incapacité de travail, 9,1% en 2019.

L'indice de qualité passe sous 0,5 avec le secteur, lui aussi très vaste, des commerces de détail et de gros. Le taux de sorties vers le chômage y atteint 20%.

Enfin, tous les secteurs des rangs primaire (production de denrées non-transformées) et secondaire (transformation des matières premières) en plus de l'Horeca et du secteur des transports accusent des taux de sorties très élevés vers le chômage.

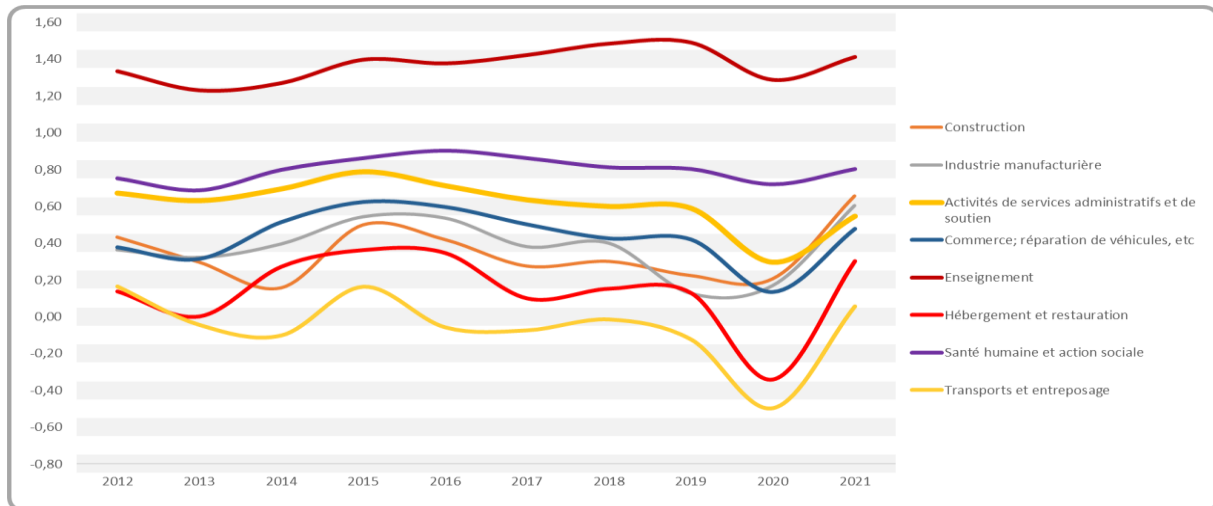
Atteignant 33,3% de sorties vers le chômage complet, le secteur des transports aboutit à un indice global négatif (-0,12). En approfondissant l'analyse, nous avons pu isoler pour ce secteur des cas particuliers de sorties vers le chômage en juillet et de retour à l'AGR en septembre, une situation comparable à ce qui se produit l'été dans l'enseignement. Ces cas concernent entre 3,7 et 5,9% des sorties vers le chômage et nous pensons, d'après l'homogénéité de la classification NACE de leurs employeurs (au plus haut degré de précision), qu'il concerne surtout les chauffeurs de bus scolaires. Cela étant, même en déduisant ces quelques pourcents de la case chômage, le secteur des transports reste en bas du classement avec un indice relevé autour de 0,06.

Comme pour la catégorie familiale, ces chiffres soulignent en quelque sorte un état de fait connu : il y a dans le monde du travail des secteurs plus fragiles que d'autres, essentiellement ceux qui engagent du personnel peu qualifié. Ces secteurs sont les premiers touchés en cas de crise économique ; la stabilité de l'emploi n'y est dans la pratique pas garantie.

Pour l'illustrer dans la durée, on peut reprendre le contenu du graphique 39 en ne conservant, pour y voir plus clair, que les secteurs les plus déterminants ou les plus sensibles. Cela donne ceci.

Graphique 39

Evolution de la qualité des sorties de 2012 à 2021 pour les principaux secteurs d'activité



On voit très bien combien les secteurs du bas du tableau, les transports et l'Horeca, ont subi de plein fouet la crise sanitaire. Dans le milieu du tableau, l'indice tire vers le bas mais pas de façon aussi significative. Enfin, dans le haut du tableau, la santé et l'enseignement sont à peine impactés. Dans le secteur de l'agriculture que nous n'avons pas gardé ici parce qu'il correspond à une très petite population, ce sont les aléas climatiques qui peuvent faire durement fluctuer la situation de l'emploi (ligne verte dans le graphique 38).

Dans beaucoup de cas, les travailleurs à temps partiel sont en première ligne pour subir les conséquences d'une crise économique mais certains secteurs en besoin permanent de personnel sont relativement protégés.

Avant de synthétiser les résultats, un petit mot sur les 15,8% affichés dans la colonne « jaune » pour le secteur de l'enseignement et qu'on retrouve (15,9%) dans la catégorie des secteurs « inconnus ». Ce pourcentage élevé est lié à l'allocation « période non-rémunérée dans l'enseignement » spécifique aux enseignants qui représente en 2019 1054 sorties dans le secteur concerné mais aussi 1033 sorties parmi les indéterminés. C'est grâce à ce chiffre que nous pouvons raisonnablement considérer que presque tous les indéterminés de nos données (12,3% en 2021, voir chapitre 2.8) sont en fait des enseignants.

3.6.9

Un aperçu transversal

Même si, par souci de clarté, nous avons isolé les uns des autres les différents critères d'analyse, il serait inapproprié de tenter de tirer des conclusions sans brasser les informations entre elles. Certaines des tendances observées, sinon toutes, trouvent leur explication dans des situations multifactorielles suffisamment récurrentes pour influencer la norme. En d'autres termes, les différents facteurs agissent les uns sur les autres comme des vases communicants.

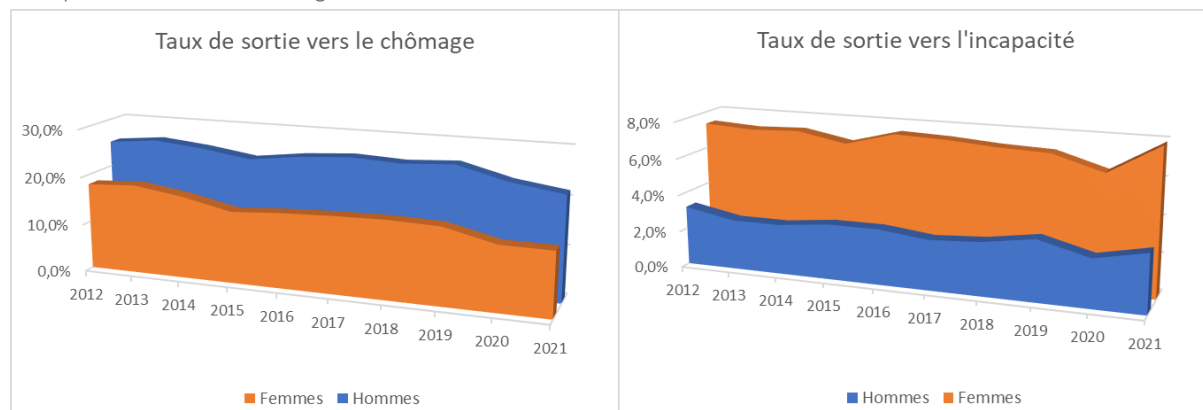
Pour l'illustrer, répondons à la question des différences importantes observées dans la qualité des sorties des hommes et des femmes.

Pour rappel, les hommes affichent, suivant la méthode de calcul, un indice qualité moins bon que les femmes à cause de leur taux de sortie élevé vers le chômage. De leur côté, les femmes paraissent moins confrontées

à l'instabilité mais présentent un nombre élevé de sorties vers l'incapacité de travail. Le graphique 40 montre également que ces deux phénomènes ne sont pas nouveaux.

Graphique 40

Comparaison des taux de sorties vers le chômage et vers l'incapacité de travail selon le genre de 2012 à 2021



Les hommes, rappelons-le, sont minoritaires sur le marché de l'emploi à temps partiel et parmi les bénéficiaires de l'AGR ; ils ne constituent qu'un quart de la population de cette étude. Néanmoins, dans certains secteurs en particulier, ils sont beaucoup mieux représentés. Ils sont majoritaires dans les secteurs des transports (88%), de la construction (66%) et de l'agriculture (59%) et presque aussi nombreux que les femmes dans le secteur Horeca (48%). Cette surreprésentation dans les domaines d'activité les plus fragiles explique le surplus de sorties vers le chômage pour les hommes, d'autant que les femmes sont, elles, surreprésentées dans les secteurs les plus stables que sont l'enseignement (77%) et la santé (85%).

Les sorties des femmes vers l'incapacité de travail sont plus complexes à analyser. D'abord, il convient de signaler qu'elles ne sont pas spécifiques aux travailleuses à temps partiel concernées par cette étude ; c'est un phénomène assez général qui touche en particulier les employées. Selon les statistiques de l'INAMI (2019), celles-ci comptabilisent près de deux fois plus de jours de maladie que les hommes²⁴. Pour les sorties de l'AGR, le ratio est un peu plus élevé. Indépendamment d'une tendance générale, nous observons que les femmes sont près de 90% dans le statut A-NVT au rang des allocations de chômage : ce statut correspond aux chefs de famille bénéficiant d'une allocation d'insertion, un statut précaire et probablement générateur de stress, ce qui, rappelons-le, est une cause reconnue de l'incapacité de travail (INAMI 2017, p. 30). D'autres observations conduisent à une évaluation similaire : les femmes sont nombreuses à vivre des situations familiales et pécuniaires précaires ; ce sont manifestement ces situations qui engendrent les plus gros chiffres de départs vers l'incapacité de travail. On rappellera aussi qu'à situation égale, une femme gagne encore de nos jours moins qu'un homme. Il en sera à nouveau question dans le chapitre 5.1.

²⁴ Cela inclut les congés de maternité qui représentent environ 15% du total de jours d'incapacité pour les femmes.

3.6.10

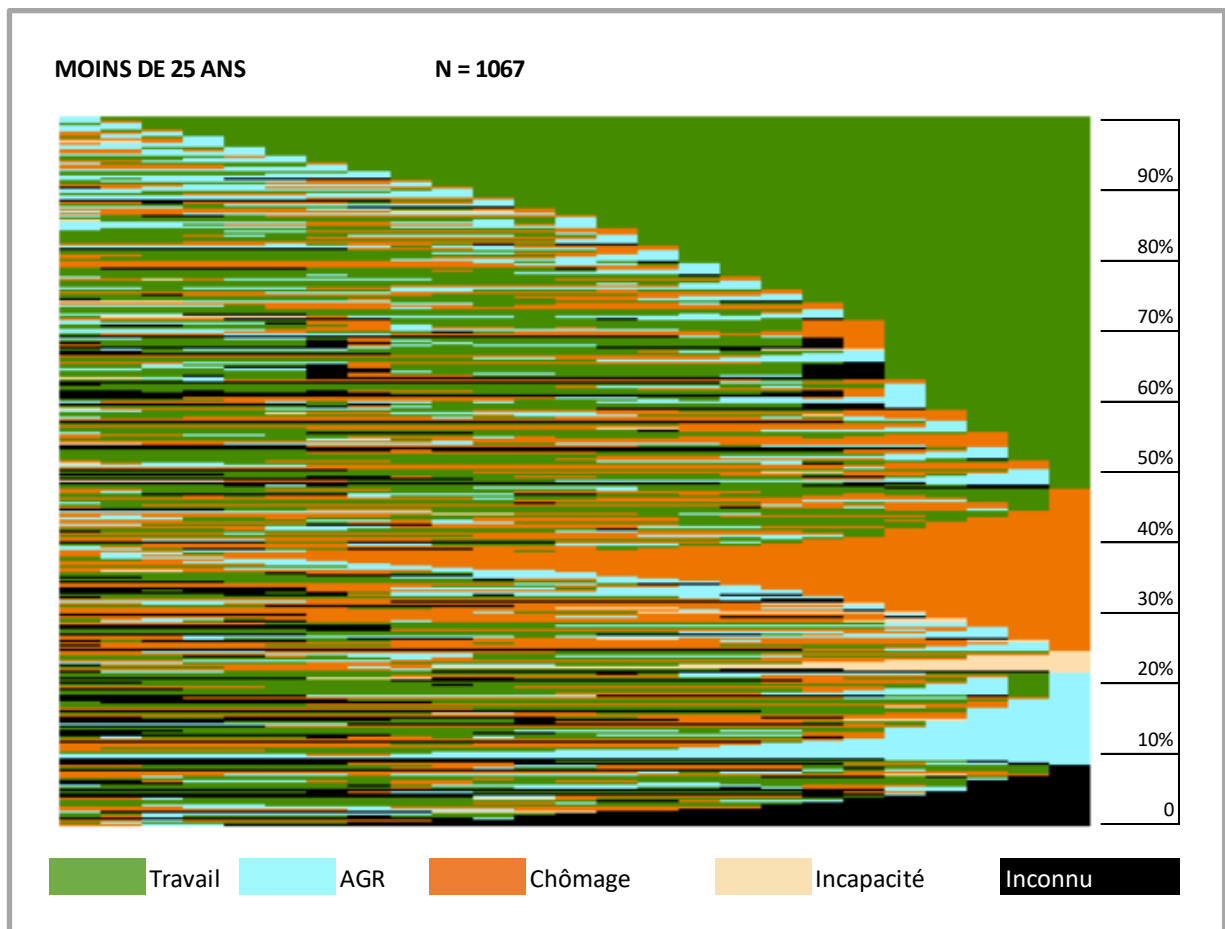
Des sorties et des retours

Dans certains cas présentés ci-dessus, l'évaluation sur une base annuelle des sorties ne suffit pas afin d'illustrer les mouvements d'allers et retours que connaissent une partie des travailleurs à temps partiel avec maintien de droits.

Prenons par exemple le cas des moins de 25 ans. Leur indice de qualité des sorties est de 1,01, soit un très bon score. Via une autre façon de convoquer les données, nous avons obtenu la position socio-économique mois par mois d'un échantillon de 20.000 personnes²⁵ concernées à un moment où l'autre par l'AGR sur une période de 25 mois (de janvier à janvier y compris).

Graphique 41

Position socio-économique des – de 25 ans mois par mois de janvier 2018 à janvier 2020



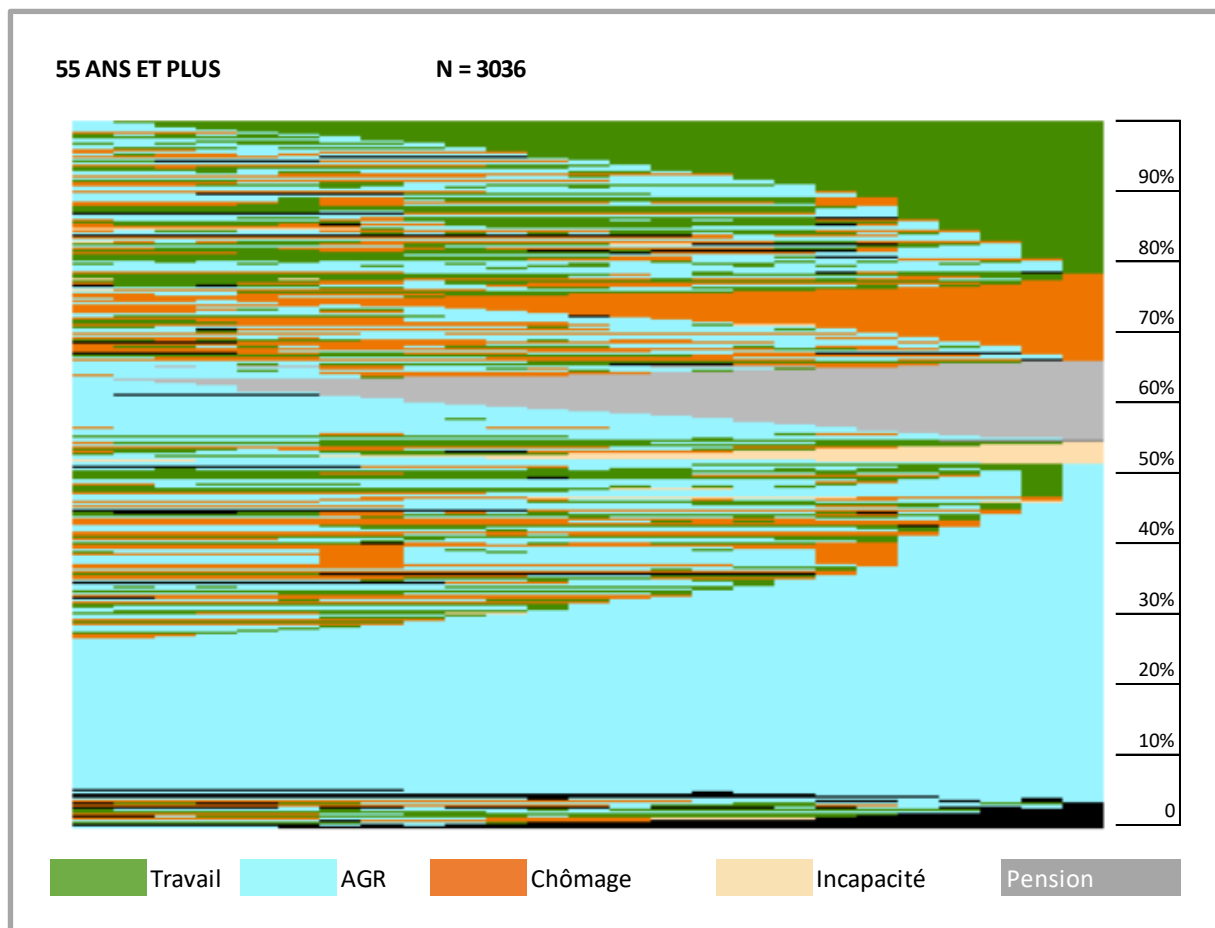
Au sein de l'échantillon, nous sélectionnons le ou les critères de sélection d'un groupe et transformons les données en graphiques. La position socio-économique est signifiée par une couleur. On peut décider d'illustrer le parcours en partant de la situation au début de la période ou, comme ici, en choisissant la position à la fin de la période, laquelle illustre mieux la typologie des sorties. Le graphique 41 nous montre ce que cela donne pour les moins de 25 ans.

²⁵ Cette méthode amène à brasser entre elles beaucoup plus de données ; elle oblige donc malheureusement à travailler sur un échantillon plus ou moins important, représentatif de la population entière.

Dans les grandes lignes, le graphique nous apprend ceci : plus d'un allocataire sur deux termine la période au travail sans AGR, un peu plus de 20% sont au chômage complet, 2,5% en incapacité, environ 13% perçoivent encore l'AGR et 9% ont une situation inconnue²⁶. La couleur dominante est le vert et pour comprendre ce que cela implique, on peut comparer le résultat avec le même tableau, cette fois pour les travailleurs de 55 ans ou plus.

Graphique 42

Position socio-économique des 55 ans et plus mois par mois de janvier 2018 à janvier 2020



Sur ce graphique-ci, c'est de loin le bleu de l'AGR qui domine : environ 46% des allocataires les plus âgés touchent encore l'AGR à la fin de la période. Parmi eux, plus de la moitié ont perçu l'AGR sans interruption pendant les deux ans pris en compte. 22% terminent la période au travail sans AGR, environ 12% au chômage complet et 10% à la pension.

La comparaison de ces deux graphiques nous indique ceci : même si les jeunes travailleurs à temps partiel ont une meilleure qualité de sortie, leur parcours est plus chaotique et l'AGR ne leur est pas souvent allouée (ce que nous avons déjà constaté d'une autre manière au chapitre 3.2). À l'inverse, les travailleurs les plus âgés la perçoivent plus facilement et plus longtemps, ce qui leur offre un cadre de vie plus stable et probablement ressenti comme tel.

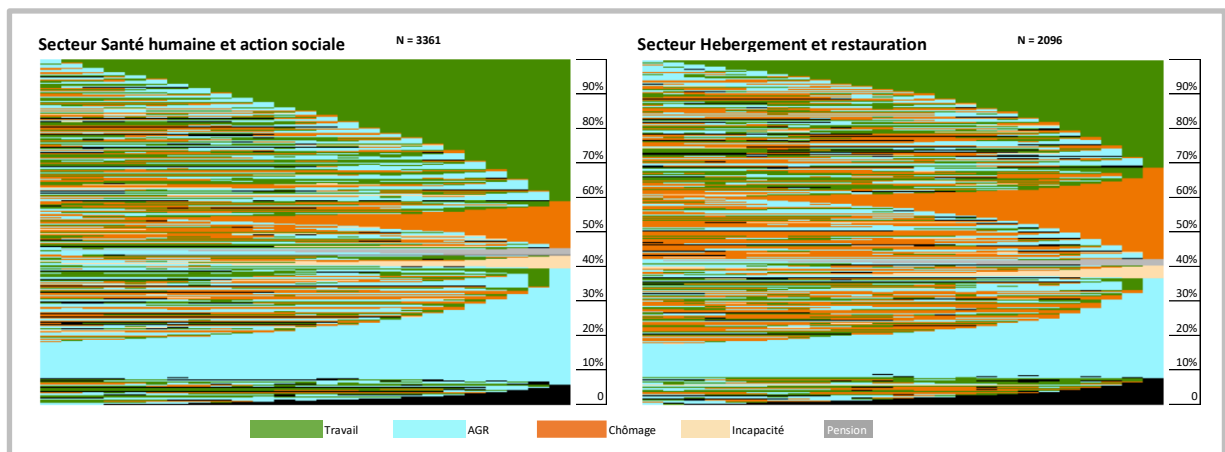
La même méthode permet d'avoir la confirmation de l'instabilité de certains secteurs d'activité par rapport à d'autres.

²⁶ 9% seulement (contre 29,1% au tableau 9) car dans ce modèle, la position socio-économique est relevée chaque mois : si un individu sort des radars, il y a beaucoup de chances qu'il réapparaisse dans les mois qui suivent. Dans l'analyse des sorties sur une base annuelle, la sortie vers l'inconnu est comptabilisée strictement, sans regard sur ce qui se passe ensuite.

Ainsi, sur le graphique 43, on peut observer les différences notables entre les travailleurs du secteur hébergement et restauration et les travailleurs du secteur de la santé et de l'aide sociale. Même si la part de bénéficiaires AGR en bout de parcours est comparable (35% pour la santé, 30% pour l'Horeca), le reste du tableau montre plus de chômage côté Horeca et plus de travail côté santé. En outre, bien que cela ne soit pas perceptible sur le graphique, chaque allocataire du secteur Horeca aura connu en moyenne 15% de changements de position socio-économique de plus que dans le secteur des soins.

Graphique 43

Position socio-économique des allocataires AGR du secteur de la santé (à gauche) et du secteur Horeca (à droite) mois par mois de janvier 2018 à janvier 2020



L'inconstance dont il est question ici va de pair avec un autre phénomène, en marge de notre sujet : le contrat temporaire. Dans une étude publiée en 2019 pour Statbel (Quintelier, 2019), Ellen Quintelier met en évidence au sujet des contrats temporaires des tendances étonnamment concordantes avec nos propres constats. Deux contrats temporaires sur trois sont des contrats à temps partiel. Ils concernent plus souvent des personnes vulnérables sur le marché de l'emploi : les jeunes, les travailleurs avec un faible niveau d'instruction et les étrangers. Ils sont surreprésentés dans l'Horeca (29%), le secteur des arts, spectacles et activités récréatives, l'agriculture et, de manière générale, le monde ouvrier. Un travailleur temporaire gagne en moyenne moins qu'un travailleur en CDI et c'est dans le secteur Horeca que ce constat est le plus marqué. 23% des travailleurs temporaires veulent travailler plus (Ceux-là ont donc logiquement le statut de travailleurs à temps partiel avec maintien de droits). L'auteure constate encore qu'au lieu de conduire au CDI, le contrat temporaire a tendance à se succéder à lui-même : seuls 17% des travailleurs temporaires ont un emploi fixe au bout de 15 mois. Ces observations semblent appuyer les nôtres. Aussi, bien que nous ne disposions pas des moyens de croiser les données, on peut raisonnablement admettre que le contrat temporaire est une source non-négligeable de sorties de l'AGR, le plus souvent vers un chômage de courte durée. En conclusion, l'AGR, de manière globale mais plus encore dans certains contextes, n'est pas une allocation sur laquelle on peut raisonnablement compter dans la durée.

3.6.11

Derrière les sorties vers le travail

Avant de clore ce chapitre, il nous reste à nuancer les sorties vers le travail, en vert dans les graphiques et parfois remarquablement émergeantes.

En fait, il y a bien des façons de sortir du système AGR vers une position de travailleur assimilé à temps plein et la plus fréquente est la suspension, souvent temporaire, de l'accès à l'allocation. Selon la méthode employée pour exploiter les données, cette sortie peut apparaître soit comme une sortie vers l'inconnu (voir chapitre 3.6.2) soit comme une sortie vers le travail. Dans les graphiques mois par mois que nous venons de consulter, elle apparaît le plus fréquemment en vert. Pour le travailleur proprement dit, il se peut qu'il n'y ait eu de facto aucune évolution concrète ou durable de sa position professionnelle : il est simplement désormais un travailleur qui, suivant la méthode de calcul, ne peut plus prétendre à une allocation complémentaire.

Quelle est ou quelles sont les raisons de cette interruption ?

Un cas fréquent provient de surplus de travail ponctuels : pendant un mois, deux mois, trois mois, le travailleur obtient quelques heures de travail hebdomadaire en plus et son salaire dépasse durant cette période les barèmes pris en compte pour l'obtention de l'AGR. Cela explique les mouvements d'allées et venues observés notamment dans le secteur de l'Horeca ou celui des commerces où les besoins sont très fluctuants. Autre cas de figure : le travailleur passe d'une phase de la dégressivité à une autre. S'il est cohabitant ou isolé, ce passage (en particulier de la période 1 à la période 2 comme exposé au chapitre 3.3) peut avoir des retombées négatives sur son droit aux allocations. Rien ne change dans sa vie professionnelle mais il n'a plus droit à l'AGR.

Sur chacun des graphiques de 41 à 43, on peut observer vers le milieu à droite un « pic » de couleur verte qui peut atteindre 5% de la population estimée. Ce pic, qui correspond au mois de décembre, englobe tous les travailleurs à temps partiel qui ont encore, fin d'année, des congés payés à prendre : la somme salaire + congés leur fait logiquement perdre momentanément le droit à l'AGR. Chaque année, le nombre de sorties vers le travail double au mois de décembre pour cette unique raison.

Enfin, citons le cas de l'année 2015 où l'indice de qualité des sorties culmine à 0,74. De nouveau, de nombreuses sorties vers le travail sont enregistrées alors que les conditions d'accès à l'allocation se sont durcies. Il s'agit majoritairement de fins de droit à proprement parler.

Le nombre de passages effectifs d'un travailleur à temps partiel avec maintien des droits vers le travail à temps plein n'est à l'heure actuelle pas identifiable et c'est dommage. Au mieux obtient-on quelques indices qui vont dans le sens d'une sortie qualitative. Nous avons par exemple relevé sur un échantillon de 2.000 personnes en 2019 la combinaison « sortie vers le travail + changement d'employeur » non-suivi par un retour à l'AGR. Cette combinaison apparaissait 119 fois. Dans ces 119 cas, on peut considérer que le travailleur a effectivement abouti à une position socio-économique meilleure qu'auparavant. Une analyse basée sur les salaires avant/après sortie pourrait aussi nous en apprendre plus mais il n'y a pas de données facilement exploitables pour le faire.

En résumé, on estimera avec prudence la qualité des sorties dites « vers le travail ». Alors que les sorties vers le chômage, les autres types d'allocations ou le travail activé sont indubitablement identifiées, le champ des sorties vers le travail *assimilé au temps plein* englobe un nombre considérable de cas sans lien avec une évolution favorable de la situation du travailleur.

4

L'ONEM et l'AGR

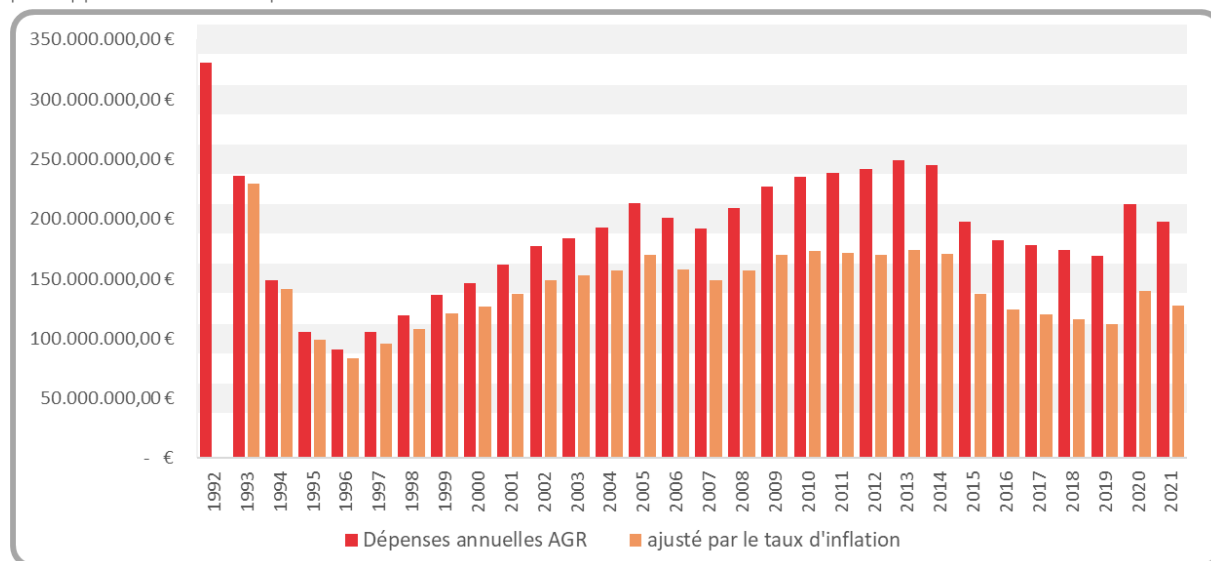
La plupart des aspects de l'AGR ont maintenant été développés dans cette étude. Il reste à l'aborder depuis sa source, voir ce qu'elle représente en termes de budget, en termes d'organisation et de charge de travail pour les personnes qui, au jour le jour, veillent à ce que la législation soit bien appliquée. Où se situe l'AGR par rapport aux autres types d'allocations ? Y a-t-il des obstacles dans la gestion quotidienne de l'allocation et si oui, lesquels ?

4.1

Les dépenses pour l'AGR

La question du coût annuel de l'AGR a été évoquée superficiellement dans le chapitre sur l'historique de l'allocation. Dans l'ensemble, nous y évoquons surtout des économies. Le graphique 44 nous propose un aperçu exhaustif de l'évolution du budget des allocations pour travailleurs à temps partiel depuis 1992 jusqu'à nos jours avec, en parallèle, les sommes réajustées en fonction de l'inflation.

Graphique 44
Evolution du budget AGR de 1992 à 2021 et équivalence
par rapport à l'indice des prix de 1992



On le voit, avant même l'introduction de l'AGR en 1993, les réformes autour des montants, des exclusions et du nombre de jours indemnissables mises en application en 1992 avaient déjà produit un effet remarquable sur les dépenses liées aux travailleurs à temps partiel. L'introduction progressive du système AGR dans ses conditions d'origine a fait passer le budget de 13 milliards BEF à 3,67 milliards BEF (transposés en euros sur

le graphique) en moins de cinq ans. À l'époque²⁷, l'économie liée à la réforme des statuts des travailleurs à temps partiel a été évaluée à 52,4 milliards BEF sur six ans, plus d'1,25 milliard d'EUR !

Une fois le système stabilisé, le budget est reparti à la hausse conjointement avec l'augmentation du nombre d'allocataires, puis de nouveau à la baisse suite aux mesures appliquées à partir de janvier 2015. En 2019, le budget AGR est de 169 millions d'EUR. En 2020, le gel de la dégressivité consécutif à la crise sanitaire a provoqué, comme dans les autres secteurs, une hausse du montant annuel alloué à l'AGR. Celui-ci a de nouveau légèrement baissé en 2021. Les prévisions pour 2022 vont vers un statu quo budgétaire, équilibre entre la baisse du nombre d'allocataires et les multiples indexations du montant des allocations liées à l'inflation. Comme il a été dit, le budget de l'AGR représente de nos jours environ 3,3% des dépenses sociales de l'ONEM (hors chômage temporaire). Depuis sa mise en route, le système AGR et ses adaptations au fil du temps ont donc bel et bien représenté une économie considérable. Il se peut néanmoins qu'une partie des dépenses anciennement allouées aux travailleurs à temps partiel se soient déplacées vers d'autres types d'allocations.

4.2

Le module de calcul

En 2005, pour faire face à la complexification amenée par les nouvelles mesures, l'ONEM se munit d'un module de calcul automatisé accessible aux utilisateurs professionnels -l'ONEM et les organismes de paiements- et aux citoyens via le site web. Adapté au fil des ans à l'évolution de la réglementation, le module est toujours d'actualité. Il est devenu absolument incontournable pour le processus d'admissibilité, le calcul de l'indemnité proprement dite et le processus de vérification.

Sur internet, le module comporte une série de douze champs obligatoires auxquels s'ajoutent des champs complémentaires optionnels suivant les situations. Ce module correspond à la première partie de la feuille de calcul présentée en tableau 6 soit la partie émergée de l'iceberg.

Une fois les données encodées, le processus de calcul est lancé. Celui-ci implique jusqu'à soixante opérations automatisées²⁸.

²⁷ Voir « Les statuts à temps partiel dans l'assurance chômage », ONEM, 2001

²⁸ À chaque indexation, chaque modification des règles d'octroi, le module est mis à jour. Dans l'ensemble, il fonctionne bien, mais, malgré toute l'énergie investie pour optimiser ce système, il arrive que de rares cas échappent à ses possibilités d'automatisation et c'est là qu'il devient très compliqué non seulement d'adopter le calcul manuellement, mais aussi de "forcer" ces montants vérifiés et corrects, à entrer dans les outils informatiques pour effectuer les paiements.

Aperçu du module de calcul complet de l'AGR dans sa version de 2022

La 1ère partie
du module
comprend les
champs à
remplir pour la
détermination
du montant de
l'AGR

Les résultats
apparaissent ici

La 2^e partie du module, qui compte plus de 350 lignes, comporte les formules automatiques peu affinées au fil des ans.

4.3

Une matière complexe à tous les niveaux

Dans le cycle de formations internes du processus vérification à l'ONEM, l'AGR est la dernière chose qu'on apprend. Derrière cette réflexion d'un de nos collaborateurs se devine toute la complexité du système. Le problème avec l'AGR, c'est qu'elle cumule les règles complexes applicables aux chômeurs complets des règles qui concernent le droit du travail ET toutes les balises qui lui sont propres. Elle implique, pour les fonctionnaires à charge de l'évaluer ou de l'expliquer aux citoyens, une connaissance pointue de tous les aspects et de très régulières mises à niveau.

Pour aider à la manœuvre, l'ONEM met à disposition sur son site deux feuilles-info²⁹ en plus du module de calcul expliqué dans la feuille-info T71³⁰. Ces trois documents sont destinés aux travailleurs ; il n'ont pas d'équivalent dans la rubrique employeurs.

Aussi claires soient-elles, les feuilles-info ne préservent pas les employeurs et travailleurs eux-mêmes des erreurs au moment de l'encodage des données. Pour chaque mois, les travailleurs à temps partiel qui souhaitent bénéficier de l'AGR doivent remettre ou renvoyer des fiches C3 temps partiel dûment complétées ; jusqu'en juin 2020, ils devaient aussi faire valider ces fiches auprès de leur administration communale. De son côté, l'employeur fournit par voie électronique une déclaration de risque social (DRS- scénario 6) qui, outre les jours et heures prestées, doit comporter des montants par heure et par mois, le régime contractuel, les jours de vacances pris et à quel compte, les jours fériés, etc. Dans beaucoup de situations, cette obligation est loin d'être une sinécure : elle conduit souvent à des erreurs de distraction ou d'incompréhension de la réglementation et à des discordances entre les documents ? Ces manquements sont constatés au niveau des organismes de paiement et/ou de l'ONEM et pris en charge pour une résolution rapide. Ils expliquent une partie des délais évoqués au chapitre 3.5.

Un cas fréquent concerne, par exemple, l'encodage erroné des jours fériés.

Le cumul de deux emplois (ou plus) sur un même mois, les changements d'adresse ou de statut familial en cours de mois sont autant d'éléments qui peuvent faire que certains dossiers sont difficile à démêler à tous les niveaux.

Sans qu'il soit possible d'apporter des données chiffrées sur la charge de travail que représente l'AGR aujourd'hui au sein des différents processus, des témoignages et des exemples concrets décrits par le front office et les chargés de vérification postulent un surplus de travail par rapport au poids budgétaire limité de l'AGR dans les dépenses sociales. Parmi les exemples, citons celui d'une requête du tribunal du travail qui demandait à l'ONEM de justifier le refus de l'AGR à un travailleur, leurs experts n'arrivant pas à la même conclusion. Deux jours entiers ont été nécessaires pour d'une part, déterminer où se trouvaient les failles dans l'utilisation du module de calcul, d'autre part, monter le dossier expliquant point par point pourquoi la décision de l'ONEM était la bonne.

L'AGR peut aussi faire l'objet d'infractions mais elles sont a priori plutôt rares et pas toujours volontaires. Il arrive notamment que des employeurs oublient qu'en remplissant les démarches pour offrir à un ou plusieurs employés l'accès à l'AGR, ils s'engagent à leur donner prévalence dans le cas où des heures en plus voire un poste à temps plein se libérerait. Dans certains secteurs, il est plus convenant d'avoir plus de personnel sur un laps de temps court, x heures par semaine. Dans ce type de contexte, un travailleur à temps partiel avec maintien de droits peut représenter une contrainte. La loi-programme du 25 décembre 2017 prévoit à charge de l'employeur une cotisation de responsabilisation par travailleur à temps partiel avec maintien des droits qui bénéficie d'une allocation de garantie de revenus et pour lequel la priorité n'a pas été donnée pour les heures vacantes dans une fonction similaire. L'arrêté royal du 2 mai 2019 indique la procédure à suivre pour la perception de cette cotisation qui fait suite à une vérification en 6 étapes impliquant l'ONEM, l'ONSS et le CLS. En cas de constat d'infraction, la cotisation, qui s'élève à priori à 75EUR par travailleur concerné et par trimestre, est directement imputée avec le reste des charges sociales à payer. Nous n'avons pas de données sur l'application effective de la mesure. La conformité des dossiers AGR est aussi vérifiée lors de contrôles généraux effectués par l'ONEM auprès des entreprises.

²⁹ <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t28> ; <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t70>

³⁰ <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t71>

Évaluation

À l’amorce du chapitre 3, nous rappelions combien, proportionnellement, peu de travailleurs à temps partiel étaient encore concernés par les allocations complémentaires. Juste avant la réforme des statuts ayant donné naissance à l’AGR en 1993, le travail à temps partiel pouvait naturellement s’envisager avec un complément en provenance des caisses d’allocations. Aujourd’hui, dans un contexte socio-économique il est vrai très différent, l’AGR est devenue un dispositif somme toute marginal puisqu’il ne concerne plus que 2,8% des travailleurs à temps partiel et que ce chiffre continue de diminuer.

Était-ce ce qui était voulu dès le départ ? Cette autonomie du travailleur à temps partiel est-elle volontaire ou forcée ? Cela a-t-il eu et cela a-t-il de nos jours un impact social positif ou non ? Et finalement, l’AGR a-t-elle été et est-elle encore une mesure adéquate ? Ce chapitre fait le bilan de la réforme de 1993 dans son état actuel forgé par ses nombreuses adaptations.

5.1

L’AGR en tant que filet de sécurité sociale

À part les contestations au moment de sa mise en application dans les années 90 et l’existence d’un projet de loi en 2006 visant à la modifier du tout au tout pour se rapprocher du système précédent³¹, l’AGR ne semble pas avoir fait l’objet d’un large débat public, ce qui ne veut pas dire qu’il n’y a pas eu débat du tout. Cela étant, depuis quelques années, du côté des organismes en charge de la précarité ou de la pauvreté (p.ex. Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles, 2015) comme du côté des chercheurs en sciences sociales (Marx 2019), on commence à tirer la sonnette d’alarme : selon eux, le travail à temps partiel est insuffisamment soutenu en Belgique pour garantir la protection sociale des travailleurs et cela participe à renforcer certaines inégalités. On examinera maintenant les différents points de cette question.

5.1.1

L’AGR et le seuil de pauvreté

En 2021, une personne isolée passait sous le « seuil de pauvreté » si elle gagnait moins de 1.293EUR nets par mois. Pour un parent seul avec un enfant à charge, ce seuil passait à 1.681EUR. Le seuil est calculé sur base de la médiane des revenus annuels après transferts sociaux. Il est donc indexé chaque année en fonction de l’évolution des salaires et sert essentiellement d’indicateur : une personne se situant sous ce seuil entre en « risque de pauvreté ». Ce risque peut être faible ou aggravé par toute une série de facteurs dont certains surveillés par Statbel³².

³¹ DOC 51 2621/001 de la Chambre des Représentants

³² Via l’EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions), l’enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie.

Fin 2021, le salaire mensuel brut au-dessus duquel un travailleur à temps partiel ne pouvait plus prétendre à l'AGR était plafonné à 1.658,23EUR. Même brut, il n'atteignait donc pas le seuil de pauvreté considéré pour une famille monoparentale avec un seul enfant³³.

Le décalage entre les allocations de chômage et le seuil de pauvreté est un fait connu dont il a été question encore récemment dans l'étude sur la dégressivité renforcée (ONEM, 2022). La raison de ce décalage tient entre autres dans le difficile exercice d'équilibre entre le devoir de protection sociale et l'incitation au travail qui doit elle-même tenir compte des salaires minimum, lesquels se situent déjà sous le seuil de pauvreté.

Alors qu'elle s'adresse à des travailleurs et non à des chômeurs complets, l'AGR connaît le même paradoxe : elle a pour mandat de « garantir un revenu », sous-entendu décent, mais ne peut dépasser ni les plafonds de référence fixés ni les 90% du salaire perçu en équivalent temps plein sans devenir un potentiel piège à l'emploi. Il en ressort que son accès, nous l'avons bien constaté, est devenu un étroit couloir par lequel se faufilent encore une trentaine de milliers de travailleurs dont moins d'un tiers en bénéficie toute l'année.

Le va-et-vient constaté au chapitre 3.6.10 indique que, dans certains secteurs d'activités, les possibilités de sorties favorables au travailleur sont limitées et ce phénomène est accentué par la donnée des contrats temporaires pour laquelle nous n'avons hélas pas de chiffres à raccorder directement à l'AGR. Même sans un indicateur précis, il est certain qu'à l'incertitude de recevoir l'allocation s'ajoute pour beaucoup celle de voir le contrat de travail prolongé ou reconduit.

Dans certains contextes familiaux, la pression subie est d'autant plus forte que le risque de précarité est bien réel. Les mesures de 2015, nous l'avons vu au chapitre 3.4, ont affecté toutes les catégories familiales, en particulier celle des isolés, d'une manière qui n'était pas aisément perceptible de prime abord. Des réajustements ont été mis en application en 2020 qui améliorent la situation de même que les enveloppes bien-être successives mais le glissement vers la pauvreté n'en est que ralenti.

Nous ne disposons en interne d'aucun indicateur dit qualitatif, qui serait basé sur une enquête menée auprès des personnes qui, depuis et du fait des mesures, ont perdu partiellement ou totalement leur droit à l'AGR. Nous ne disposons pas non plus encore des passerelles de données qui nous permettraient de suivre un travailleur dans sa quête éventuelle d'un autre type d'assistance auprès d'autres organismes. Nous constatons seulement que de tels cas existent.

En résumé, l'AGR protège en partie ses ayants droit contre le risque de pauvreté mais ses conditions d'octroi sont devenues si restrictives qu'en bordure de la perte du droit, un certain nombre de travailleurs se retrouvent dans des situations où ils sont obligés de faire appel à d'autres dispositifs d'aide sociale auxquels ils peuvent prétendre du fait de leur position par rapport au seuil de pauvreté. De nouveaux vases communicants se mettent en place : si le CPAS prend le relais de l'ONEM ; une partie de l'objectif comme filet de sécurité sociale n'est pas atteinte.

5.1.2

Transposition des inégalités existantes

Une des pierres d'achoppement de l'AGR réside dans le principe même qui en détermine l'accès et le montant. Elle est en très grande partie basée sur l'allocation de chômage proméritée, ce que le travailleur recevrait s'il était chômeur complet, laquelle est elle-même conditionnée par les derniers revenus perçus par le demandeur avant son passage à temps partiel.

Rappelons la formule de base d'application de nos jours :

montant du chômage promérité (de 40 à 65% du salaire précédemment perçu selon le statut familial et la phase de dégressivité) + complément horaire (par heure de travail au-dessus de 55h) – rémunération nette du travailleur (sous le salaire de référence).

Nous l'avons clairement montré au chapitre 3.4, ce système reporte les inégalités en provenance du milieu du travail. Cela concerne avant tout les femmes mais aussi, les jeunes travailleurs, les travailleurs peu qualifiés, les travailleurs étrangers et ceux des secteurs les plus fragiles, à fortiori les travailleurs(euses) qui rassemblent tous ces critères. Pour certaines de ces catégories, les montants de base pris en compte sont nécessairement bas (pour les plus jeunes travailleurs par exemple) et, pour peu que le salaire perçu en tant que

³³ Au moment d'écrire ces lignes (12/2022), le salaire de référence a été considérablement relevé et atteint 1.954,99EUR.

travailleur à temps partiel soit décent, sans plus, la formule mènera à un montant négatif ou trop limité pour être pris en compte ; il n'y aura pas d'AGR.

C'est à cause de cette configuration qu'encore maintenant, une femme doit en moyenne travailler un jour de plus par mois qu'un homme pour toucher l'allocation de garantie de revenus. Il n'y a pas de discrimination à proprement parler, même indirecte, mais dans une société où la condition féminine face au monde du travail demeure biaisée, le système de calcul actuel ne peut rétablir le déséquilibre historique de ces allocations.

5.1.3

Un autre regard sur le temps partiel

Quand l'AGR a été imaginée au début des années 90, il s'agissait - en plus de créer une incitation plus large à travailler plus d'heures - surtout de mettre un frein voire un terme aux facilités octroyées depuis 1982 aux toujours plus nombreux travailleurs à temps partiel. La mesure a été très efficace et a permis à l'époque, rappelons-le, une économie de plus d'un milliard d'EUR en cinq ans. L'accompagnement des travailleurs s'est orienté vers le maintien des droits -on ne perd pas son droit aux allocations en cas de perte d'emploi- et l'aide pécuniaire résiduelle, sous forme d'AGR, s'est, elle, concentrée sur une petite partie des travailleurs. Au fil des ans, les mesures d'adaptation ont visé essentiellement à cibler les travailleurs estimés plus fragiles mais aussi à soutenir les efforts consentis pour trouver un travail à temps plein ou du moins, comme expliqué au chapitre 2.9, un emploi « convenable ».

Le travail à temps partiel, prôné dans les années 80, n'est plus soutenu en tant que tel : pour espérer un complément de l'État, le travailleur à temps partiel doit, même dans le statut de temps partiel volontaire, aspirer à travailler plus et impliquer son employeur dans la démarche.

La plupart des gens semblent s'être habitués à cet état de fait : on l'a dit, plus d'un travailleur à temps partiel sur deux ne souhaite pas travailler plus et assume de ce fait qu'il ne recevra aucune allocation complémentaire. Néanmoins, la raison de ce choix la plus souvent exprimée (cf. Statbel) est la famille : le travailleur en fait considère qu'il ne saurait pas assumer une charge de travail supplémentaire conjointement à ses devoirs familiaux³⁴. Un choix un peu forcé au final comme en témoignent récemment les indications d'une diminution du temps partiel au profit du temps plein avec télétravail : des travailleurs qui rencontraient des difficultés organisationnelles peuvent trouver un nouvel équilibre de vie grâce au télétravail. Il y a peut-être là des portes de sortie qualitatives possibles pour les travailleurs à temps partiel avec maintien de droits.

Il faut reconnaître que les travailleurs ne sont pas égaux dans leur recherche d'un emploi à temps plein, la très grande différence de qualité de sortie entre un chef de famille et un cohabitant sans charge de personnes en témoigne. Même si la volonté de travailler plus est là, la possibilité ne l'est pas forcément. La question de la perte du droit à l'AGR se pose alors plus sensiblement autour de cette clause particulière.

5.1.4

Complexité et *non take up*

Enfin, on ne peut clore ce chapitre sans revenir sur la complexité du calcul de l'AGR qui n'a fait qu'augmenter au fil du temps, une première fois en 2005 avec la prise en compte des heures prestées et non plus des jours, une seconde fois en 2012 avec l'application adaptée de la dégressivité renforcée. Pointée du doigt dès 2005 dans le rapport annuel de l'ONEM, cette complexité est toujours d'actualité et le seul outil pour y répondre est le module de simulation présenté au chapitre 4.2.

Outre cette difficulté dans le calcul, la complexité réside aussi dans les obligations liées à une demande d'AGR : et pour le travailleur et pour l'employeur, la charge administrative est assez lourde et source d'er-

³⁴ Pour info, il y a en Belgique au 4^e trimestre 2021 124.300 parents isolés qui travaillent à temps plein (source : BCR) contre 100.450 à temps partiel. Travailler à temps plein est donc possible mais certaines situations et certains secteurs rendent ce choix plus difficile.

reurs qui au mieux retardent les paiements. Nous évoquions à ce sujet au chapitre 3.5 le non-recours frictionnel observé dans un cas particulier, à savoir le report de paiements dans l'attente de la mise en conformité d'un dossier.

Dans le cadres des régimes d'allocations, la multiplication des règles et les périodes d'éligibilité courtes ou variables sont citées par Pierre Mazet, chargé d'études auprès de l'Observatoire des non-recours aux droits (Université de Grenoble, France), comme des barrières administratives qui, parce qu'elles rendent la demande de droit plus complexe, conduisent à une baisse des demandes, à du « non take up » (Mazet, 2017). Une enquête anglaise a révélé que la longueur et la complexité d'un processus de demande étaient évoqués par 56% des interrogés comme un facteur influençant la décision de recours ou de non-recours (ibid). Chez nous, le non-recours aux allocations telles que l'AGR est estimé à 30% en moyenne. L'AGR rassemble les caractéristiques qui la rendent sujette au non-recours et cela est confirmé de manière empirique par les observations du front office de l'ONEM.

Pierre Mazet cite aussi parmi les sources avérées de non-recours l'inadéquation de politiques d'activation ou d'insertion, en résumé les cas où l'on demande à une personne de se responsabiliser et de faire état d'une motivation spécifique quand les dispositifs alentour n'offrent pas de possibilités de développement. Cette inadéquation entraîne parfois un repli des individus. Les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits les plus sensibles peuvent être concernés par ce repli.

Quelle qu'en soit la cause, le « non take up » est un phénomène difficilement mesurable : la personne qui renonce ne va pas remplir un formulaire pour le signaler à l'administration. Seuls les témoignages en provenance des front office mais aussi d'organismes tels que le service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale permettent de s'en faire une (petite) idée et de savoir que l'AGR est assez régulièrement concernée.

5.2

Activation, pièges à l'emploi, pièges au chômage ?

Dans ses premières années, l'AGR était classée au sein de l'ONEM parmi les mesures d'activation. La logique était qu'un chômeur complet avait plus de raisons d'accepter un emploi à temps partiel du fait de la possibilité d'obtenir l'allocation complémentaire. L'AGR néanmoins ne concerne pas que des chômeurs qui se remettent au travail ; elle inclut aussi des travailleurs qui n'ont jamais été chômeurs à part entière et qui ont vu -ou voient ponctuellement- leur régime de travail baisser. En cela, elle n'est pas une mesure d'activation. L'AGR n'est pas non plus un piège à l'emploi : on ne peut pas vraiment se réfugier dans le confort qu'elle pourrait éventuellement induire. Ses dispositifs sont contraignants : à la moindre disponibilité, l'employeur est obligé de proposer un supplément d'heures à son employé et l'employé qui a choisi d'être travailleur à temps partiel avec maintien de droits, est tenu d'accepter.

En amont par contre, les faibles chances d'obtenir l'AGR, considérées par certains comme un manque de soutien de l'État à l'égard du travail à temps partiel (Remouchamps, 2017), peuvent constituer un frein dans l'acceptation d'un emploi à temps partiel et cet aspect avait déjà été relevé par l'ONEM après seulement quelques années de fonctionnement (ONEM, 2000). À l'époque, l'AGR présentait l'inconvénient de se calculer au forfait mensuel : le travailleur avait en plus peu d'intérêt à augmenter son temps de travail puisque l'allocation se réduisait en conséquence. Ce n'est plus le cas depuis 2005 et le calcul à l'heure. Mais l'AGR peut rapidement disparaître des revenus du travailleur.

Dans les conditions actuelles, l'acceptation d'un emploi à temps partiel avec ou sans accès à l'AGR ne coule pas de source -on parle d'un piège au chômage possible (CEPAG, 2006 et DEUMER, 2011) : pour les parents seuls avec enfant(s) à charge en particulier, des facilités sociales (comme la majoration des allocations ou l'exonération de certaines taxes) disparaissent et de nouveaux frais importants (déplacements, garde d'enfant(s)) apparaissent. L'équilibre charges/revenus, même avec l'AGR, n'est pas toujours gagnant et la situation a eu tendance à s'aggraver ces dernières années dans les milieux et les secteurs les plus défavorisés. Dans ce contexte, il est pertinent de remarquer que l'AGR soit imposée à 10,09% pour tous les allocataires alors que le chômage complet ne l'est pas pour les chefs de famille et les isolés. Comme expliqué dans la fiche-travailleur T67 : « Les chômeurs (complets) suivants ne sont pas soumis au précompte professionnel : les cohabitants ayant charge de famille ; les isolés ; les cohabitants sans charge de famille qui perçoivent des

allocations dans la « deuxième période », à condition que leur conjoint dispose uniquement de revenus de remplacement ; les cohabitants sans charge de famille qui perçoivent des allocations dans la « troisième période » (= l'allocation forfaitaire) ; les chômeurs qui bénéficient d'une dispense pour raisons sociales et familiales. » La fiche 71 qui concerne l'AGR dit ceci : « Le précompte professionnel sur l'AGR est toujours de 10,09%, indépendamment de la situation familiale du travailleur. » Donc, pour la grande majorité des bénéficiaires de l'AGR, il n'y avait pas de précompte retenu avant la remise au travail mais il y en a un désormais. Ces 10,09% peuvent peser dans la balance sensible du pour ou contre un emploi à temps partiel à peine plus gratifiant financièrement que le chômage. Et vu l'impact potentiellement négatif de ce précompte, il serait intéressant de pouvoir vérifier qu'il est en adéquation avec l'impôt des personnes physiques effectivement dû en fin d'exercice par les travailleurs à temps partiel concernés.

Actuellement, l'AGR n'est pas un incitant à travailler à temps partiel ; c'est un incitant à travailler à temps plein et à quitter au plus vite le statut de travailleur à temps partiel sauf que, dans bien des cas, l'offre ne permet pas de satisfaire ce mandat même dans un délai relativement long ; on l'a vu notamment avec le secteur de l'horeca et le cumul des contrats précaires pour les tranches les plus fragiles de la population.

5.3

Régimes pour des travailleurs à temps partiel dans les pays limitrophes

L'évaluation du dispositif AGR ne serait pas tout à fait complète sans un bref coup d'œil à ce que font nos voisins direct en matière d'accompagnement du travailleur à temps partiel.

La France a un taux d'emploi à temps partiel plus faible que la Belgique (mais la semaine temps plein y est de 35h). On y applique un système comparable (l'ARE appliquée au temps partiel) : une allocation sur une base journalière calculée au prorata du salaire avec un montant plancher et une limite vers le haut correspondant à 75% maximum du salaire journalier. Trois différences notables : la limite supérieure de l'indemnité journalière est bien plus élevée qu'en Belgique puisqu'elle peut atteindre 256,96EUR brut (chiffres de juillet 2021) ; l'allocation est multipliée par le nombre de jours du mois et non par le nombre de jours ou d'heures de travail ; la prise en compte de la situation familiale est bien moindre qu'en Belgique.

L'Allemagne est un cas particulier : le travail à temps partiel y est très peu envisagé par défaut. Les cas les plus fréquents sont les passages du temps plein au temps partiel volontaire. À notre connaissance, ces passages ne sont couverts par des allocations de chômage que dans des circonstances de crise (comme depuis mars 2020 avec la crise sanitaire). Le reste du temps, le travailleur ne peut que profiter, s'il a des personnes à charge par exemple, de différentes aides annexes.

Les Pays-Bas méritent une attention particulière car ce sont les champions d'Europe du travail à temps partiel avec 38,6% de la population active concernée. Or il y a quarante ans, ils vivaient une situation sensiblement pareille à celle de la Belgique. Les Pays-Bas ont abordé les différentes conjonctures d'une toute autre manière. Nous ne référons pas ici l'historique de leur politique ni l'aperçu complet de leur démarche (voir pour cela Marx, 2019) mais voyons ce qu'il en est aujourd'hui pour l'accompagnement du temps partiel.

D'abord, les Pays-Bas sont depuis très longtemps décomplexés par rapport au travail à temps partiel : c'est pour la majorité un choix de vie assumé qui laisse la place à toutes sortes d'activités dont formations, bénévolat, etc. Du fait même de cette complète acceptation, il n'est pas évident de discerner, depuis l'extérieur, à quel complément a droit un travailleur à temps partiel néerlandais. En effet, aucune distinction franche n'est faite entre temps partiel et temps plein. Différents types d'aides, qui ne sont pas assimilées au chômage, existent pour soutenir les bas-revenus indépendamment du nombre d'heures prestées. C'est le salaire qui sert de base de calcul : en fonction de vos revenus, vous recevez telle ou telle allocation avec tel ou tel montant. Ces allocations sont le plus souvent versées mensuellement. Il y a l'allocation aux soins de santé, l'allocation aux frais de logement et surtout, à la base, l'allocation de soutien national. Cette dernière est décrite par le gouvernement lui-même comme un filet de sécurité pour les personnes à faibles revenus. Elle est versée mensuellement sous la responsabilité des communes. Elle peut atteindre 70% du salaire minimum pour les isolés et jusqu'à 100% pour un chef de ménage. Elle s'obtient sans autre condition pour les travailleurs à temps partiel.

À noter que le système de l'allocation de soutien national se rapproche du principe de revenu universel de base auquel les Pays-Bas portent un vif intérêt, notamment via des expériences pilotes dans différentes villes, ce qui n'est pas le cas en Belgique. Partant de ses particularités, ce système néerlandais n'est pas limité dans le temps pour un travailleur à temps partiel.

La plupart des indicateurs économiques des Pays-Bas montrent que ces dispositifs fonctionnent bien : moins de chômage, un niveau de vie moyen plus élevé et une des couvertures sociales les plus hautes du monde (toutes les catégories familiales demeurent en moyenne au-dessus du seuil de pauvreté). Pour autant, comme le souligne I. Marx (MARX 2019), le modèle néerlandais présente aussi des particularités dont les travailleurs belges ne voudraient pas (comme la flexibilité très grande par rapport au travail de nuit ou de week-end) ou qui ne seraient pas applicables à notre pays ; au mieux, dans le cas qui nous occupe, il peut servir d'inspiration.



6

Conclusion

6.1

12 points à retenir

1) Au moment de sa création en 1993, l'allocation de garantie de revenus répondait à un besoin urgent de réduire les dépenses sociales allouées aux travailleurs à temps partiel. **En réformant l'ensemble du système, le gouvernement de l'époque est parvenu à économiser plus de 50 milliards BEF en 5 ans, 1,25 milliard EUR uniquement sur le travail à temps partiel.**

2) **L'effectif des allocataires travailleurs à temps partiel est passé de 130.000 au moment de l'introduction du nouveau système à 30.000 quatre ans plus tard.** L'AGR ne devait plus concerner que les travailleurs parmi les plus fragiles, ceux qui avaient effectivement besoin qu'on « garantisse leurs revenus », et les plus volontaires, qui s'engageaient à vouloir travailler plus.

3) **À cause de la révision des conditions d'octroi, le profil des bénéficiaires de l'AGR a profondément changé : proportionnellement, moins de femmes y ont eu droit, les chefs de famille sont devenus majoritaires au détriment des cohabitants, l'âge moyen s'est relevé.** Ce profil est très différent de celui des chômeurs complets.

4) **D'année en année, l'AGR a été adaptée,** devenant toujours plus subtile, évitant les pièges à l'emploi, ciblant plus finement ses ayants droit sur une voie de plus en plus étroite entre son mandat social et sa volonté de pousser vers le travail à temps plein. Depuis ses dernières adaptations en 2015, 2021 excepté (à cause du gel des allocations instauré pendant la crise), **l'AGR perd des allocataires.** À l'heure où nous écrivons ces lignes, ils ne sont plus que 29.000 environ à en bénéficier, un travailleur à temps partiel sur 35.

5) L'analyse détaillée portée vers l'individu nous apprend ceci : **de par son mode de calcul, l'AGR actuellement n'est pas – ou pas suffisamment- à la portée d'une partie des travailleurs les plus fragiles** (jeunes, travailleurs peu qualifiés, travailleurs des secteurs les plus instables). L'indemnisation est variable, permet peu de latitude et n'offre une certaine sécurité qu'à une minorité. **La difficulté d'obtenir l'AGR constitue un potentiel piège à l'emploi :** il peut être plus intéressant de rester au chômage que d'accepter un emploi à temps partiel si l'AGR est inaccessible.

6) Depuis 2005 -plus encore depuis l'adoption de la dégressivité augmentée en 2012, **l'AGR est très compliquée à calculer et dépend presque entièrement de l'automatisation permise par son module de simulation,** ce qui ne permet plus aux agents de donner une réponse rapide et définitive aux candidats travailleurs à temps partiel.

7) **L'AGR s'obtient via une procédure assez lourde qui engage indépendamment l'un de l'autre le travailleur et son employeur.** La présence récurrente d'erreurs dans les dossiers signalées par le personnel sur le terrain représente une charge de travail augmentée aux différentes étapes de l'acceptation et du suivi d'un dossier et une des causes du délai constaté entre les mois d'introduction et les mois de référence.

8) **L'analyse des sorties de l'AGR montre que l'allocation est fluctuante et qu'elle ne mène régulièrement au travail à temps plein que dans les secteurs les plus stables.** Ainsi, la qualité de sortie est bonne dans les secteurs de l'enseignement et de la santé et reste stable en cas de crise. À l'inverse, elle est plutôt médiocre dans les secteurs primaires et secondaires de même que dans les secteurs qui emploient des travailleurs moins qualifiés, comme l'horeca et le secteur des transports. Ces derniers secteurs sont par ailleurs les plus déstabilisés en cas de crise, ce qui s'observe dans les statistiques de sorties de l'AGR.

9) **Indirectement, l'AGR participe à maintenir des inégalités issues du milieu du travail. Les femmes, qui représentent 75% de ses bénéficiaires, en sont les premières concernées :** à cause du système de calcul de l'allocation lié à l'emploi avant et pendant l'AGR, une femme doit en moyenne travailler plus pour obtenir la même chose qu'un homme. Les jeunes et les travailleurs les moins instruits subissent aussi cet état de fait.

10) **La proportion de sorties des femmes avec AGR vers l'incapacité de travail est en moyenne trois fois plus fréquente que chez les hommes.** Ce décalage est vrai par ailleurs mais il est plus prononcé pour les travailleuses à temps partiel. Il concerne essentiellement des personnes en situation familiale compliquée et/ou travaillant dans les secteurs les moins valorisants. Si l'AGR n'est pas la cause de ces sorties vers la maladie, elle représente en tout cas un groupe où ce risque est plus élevé.

11) **La position des allocataires AGR par rapport au seuil de pauvreté s'est dégradée ces dernières années** mais c'est du côté des pertes de droit que le risque augmente le plus : sans AGR, des travailleurs se tournent potentiellement vers d'autres types d'aides sociales.

12) **De par sa complexité et son impermanence, le système d'AGR accentue très probablement le phénomène de non-recours.** Observé empiriquement dans les front office, ce phénomène n'est pas chiffrable dans les conditions actuelles d'accès aux données. Des chercheurs estiment, via des enquêtes à grande échelle, qu'un modèle avec les caractéristiques de l'AGR entraîne au moins 30% de non-recours.

6.2

Quelles perspectives pour l'AGR ?

6.2.1

Les résultats par rapport au système précédent

Le statut de travailleur à temps partiel avec maintien des droits et l'AGR constituent certes un système complexe mais il a pour lui de s'adapter au plus juste à un grand nombre de situations et quand il ne le faisait pas, les politiques mises en œuvre ont visé à l'améliorer.

L'analyse superficielle de l'AGR lui donne de prime abord de bons résultats : le flux de dépenses sociales qu'engendrait le système précédent dans les années 80 et 90 a été endigué et ne s'est pas redirigé vers un autre type de protection sociale ; le travail à temps partiel est resté en croissance constante sur le marché du travail et n'a semble-t-il souffert ni de la réforme initiale ni des mesures prises par la suite et s'il y a bien augmentation du risque de pauvreté ces dernières années autour de l'AGR, il faut noter que ce risque a augmenté aussi dans les autres catégories d'allocations et dans les bas-salaires.

Par ailleurs, les politiques ont eu à cœur de corriger les défauts de jeunesse du dispositif. On pense notamment au calcul forfaitaire mensuel de l'AGR qui rendait le surplus horaire inintéressant. Par la suite, bien que l'accès à l'AGR se soit vu restreint au fil des mesures, les ajustements ont été appliqués pour indemniser en priorité et au prorata de leurs besoins les travailleurs les plus exposés avec un focus particulier sur les chefs de ménage. Même si l'analyse multifactorielle a révélé des inégalités et des écueils, le dispositif AGR est manifestement plus juste que bien des systèmes généralistes appliqués dans d'autres pays.

6.2.2

Une complexité quasi irrémédiable

Il reste que l'AGR est une allocation subtile au sein d'un système très complexe.

Elle n'était pas aussi compliquée à l'origine et se rapprochait du système français actuel : une allocation forfaitaire mensuelle fixe et plafonnée, distincte pour chaque catégorie familiale, qui s'ajoute à un salaire plafonné lui aussi.

La décision, en 2005, de calculer l'AGR au prorata des heures prestées était pleinement justifiée mais a été directement pointée du doigt : « le système est devenu si compliqué que le calcul ne peut plus se faire manuellement »³⁵. En 2012, la greffe de l'AGR sur le système de la dégressivité renforcée a achevé de complexifier le processus.

Est-il possible de revenir à un modèle plus simple ?

A priori pas de la façon dont fonctionne l'AGR. Pour simplifier le calcul, il faudrait en extraire une ou plusieurs variables. Or beaucoup des mesures adoptées ces dernières années ont ajouté des variables au lieu d'en soustraire.

Le complément sur une base horaire est le garant d'une allocation équitable, en lien avec le travail fourni.

On ne peut par ailleurs pas extraire l'AGR du système dégressif. C'est la dégressivité augmentée dans son ensemble qui peut être restructurée mais dès le moment que le travailleur à temps partiel touche une allocation, il est logique -et même obligatoire- qu'elle soit calculée sur le même principe que les allocations de chômage des travailleurs à temps plein³⁶.

Peut-on écarter d'autres variables comme l'âge ou la catégorie familiale ? Pas sans risquer de niveler transversalement l'AGR, favorisant les uns, précarisant les autres.

À vrai dire, toute modification mineure, quel qu'en soit le bien-fondé, ne peut pratiquement que complexifier encore la formule. Pour connaître une simplification réelle, l'AGR devrait sortir de ses acquis, être réinventée en quelque sorte. Cela peut difficilement se faire dans le cadre de la réglementation du chômage existante. Par conséquent, les analyses des possibilités d'ajustement qui ont eu lieu dans le cadre de modifications réglementaires réelles ou proposées (principalement en vue d'accroître l'incitation à un emploi plus étendu) commencent à détourner l'attention du système relativement restreint de l'AGR vers des pistes de modification du statut de travailleur à temps partiel avec maintien de droits, dont une grande majorité ne bénéficie pas actuellement d'une AGR.

6.2.3

Réconcilier le travail à temps partiel

Au chapitre 3.1, nous signalions qu'à l'heure actuelle, plus de 210.000 travailleurs à temps partiel recevaient une allocation de l'ONEM. L'AGR représente en fait la plus petite population des travailleurs à temps partiel avec une allocation de l'ONEM. Devant elle, on trouve les congés thématiques, les crédits-temps et les interruptions de carrière. Parce qu'ils relèvent d'une toute autre démarche, ces trois types de « temps partiels » sont comptabilisés dans des volets totalement indépendants au niveau de l'ONEM alors qu'ils sont rassemblés par les organismes de statistiques officiels que sont Statbel et Eurostat.

Au fil du temps, les différentes formules d'interruption de carrière ou de réduction du temps de travail sont entrées dans les mœurs encouragées en cela par des conditions d'accès relativement souples. Bien que ces conditions se soient resserrées en 2015, elles permettent toujours à une part importante de la population de se détacher temporairement du travail (jusqu'à 3 ans et plus selon les cas de figure) pour, par exemple, se consacrer à l'éducation des enfants et ce, avec le soutien de la protection sociale. Les allocations perçues dans les trois cas sont forfaitaires et ne dépendent ni du salaire ni d'une allocation de chômage promérité ; elles sont en moyenne moitié moins importantes que les montants perçus en AGR.

Le profil des demandeurs d'allocations d'interruption n'est pas si différent de celui des allocataires de l'AGR : les personnes ayant charge d'enfants sont notamment surreprésentées dans les deux cas. Cependant, quand

³⁵ Rapport annuel de l'ONEM (« l'ONEM en... ») 2005, volume 2, préface.

³⁶ Accord cadre européen (1997) transposé dans le Droit belge par la loi du 5 mars 2002 sur l'égalité des traitements.

les uns dégagent du temps pour mieux assumer les différents volets de leur vie, les autres, partant de situations à priori plus précaires, sont stimulés à travailler plus pour améliorer leurs conditions de vie bien sûr mais aussi, plus trivialement, pour accéder à l'AGR. Or, nous l'avons vu, les catégories de travailleurs les plus fragiles, celles qui ont le plus besoin de l'AGR, sont aussi celles qui ont le moins de chance d'accéder à un emploi à temps plein.

L'assujettissement de l'AGR à la recherche d'un travail à temps plein est une condition logique pour l'octroi d'une allocation complémentaire mais pour plus de 40% de la population concernée³⁷, cette condition, les indicateurs en témoignent, placent les candidats en porte-à-faux et génère du stress, du non-recours ou les deux.

À l'heure où la situation familiale-type des années 80 s'est splittée en une myriade de décompositions-recompositions, et compte tenu des possibilités pour les travailleurs de réduire la charge de travail avec l'aide de la sécurité sociale, des questions peuvent se poser quant à la mesure dans laquelle l'AGR continue de concerner le bon groupe cible. Les dérogations déjà existantes, par exemple en matière de chômage temporaire ou des flexi-jobs via les commissions paritaires, qui visent à prendre en compte les spécificités de certains secteurs et profils familiaux (tels que les familles monoparentales) pourraient servir d'inspiration pour que l'AGR continue d'être en phase avec ses objectifs sociaux. De plus, le succès du modèle néerlandais montre qu'il est possible d'envisager une approche intégrale différente pour les travailleurs à temps partiel, y compris volontaires. En outre, une procédure de demande simplifiée pourrait également déjà renforcer le contact avec tous les ayants-droits.

6.3

Vers des données plus transversales

À la fin de cette publication, quelques questions demeurent encore. L'ONEM dispose de nombreux indicateurs mais, d'autres types de données manquent. On évoque le seuil de pauvreté, les risques encourus par une partie de la population étudiée mais nous savons que le salaire et l'allocation de chômage ne sont pas les seules ressources du travailleur (même si ce sont indubitablement les principales) : quid des revenus du reste du ménage ? Quid des allocations familiales ou des pensions alimentaires ? Quid aussi des interventions des organismes sociaux, dont nous avons appris qu'elles entrent en jeu parfois dès la disparition de l'AGR ? Une perspective globale, transversale, de la situation des individus améliorerait la qualité des études.

Sous l'impulsion de la crise du coronavirus, le ministère de la santé a réussi à motiver la mise en place d'une « Health Data Authority », une base de données rassemblant toutes les données de santé de la population à fin d'une plus grande réactivité et efficacité face à une crise telle que celle que nous avons connue. Cette base de données aidera évidemment dans bien d'autres situations. La question d'une « Social Data Authority » a été évoquée lors de la conférence du 12 octobre 2022 « Suivi des crises sociales : COVID-19 and beyond » organisée par le Working Group Social Impact Covid-19. Cette question est sensible, peut-être irréalisable du fait de la protection indispensable des données privées qu'elle se doit de respecter. Il n'empêche que dans un cas comme celui des travailleurs à temps partiel avec maintien de droits, un tel dispositif permettrait d'encore largement améliorer notre compréhension du régime.

³⁷ Sont rassemblés dans ces 40% les travailleurs des secteurs les plus fragiles et les catégories familiales à risque.

Bibliographie

- [1] BABILAS L. (2009). *L'individualisation des droits dans l'assurance-chômage*, Revue belge de sécurité sociale, Bruxelles, 2^e trimestre 2009.
- [2] CEPAG (2006). *Pièges à l'emploi ou Pièges au chômage et à la précarité ?*, CEPAG asbl, Jambes.
- [3] DEUMER J. (2011). *Les droits et obligations du travailleur à temps partiel en matière de chômage*, dans « La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (J-F. NEVEN et S. GILSON Coord.) », Waterloo, p359.
- [4] INAMI – Institut national d'assurance maladie-invalidité (2017). *Absentéisme pour maladie en incapacité primaire de travail : analyse et facteurs explicatifs. Période 2011-2016*. Note BU 2017/55, Bruxelles : Institut national d'assurance maladie-invalidité.
- [5] MARX I. (2019). *Krachtlijnen voor meer werk én minder armoede: sociale bescherming in tijden van arbeidsdiversiteit*, Itinera paper, 2019/7, 10.
- [6] MAZET P. (2017). *Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques*, dans « Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits », Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Bruxelles, p37-53.
- [7] Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles (2015). *Femmes, précarité et pauvreté en Région bruxelloise*, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, Commission communautaire commune, Bruxelles.
- [8] ONEM – Office national de l'emploi. *L'ONEM en...* Bruxelles : Office national de l'emploi, 1982-2021
- [9] ONEM - Office national de l'emploi (2000). *Pièges financiers à l'emploi*, Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [10] ONEM- Office national de l'emploi (2001). *Les statuts à temps partiel dans l'assurance-chômage*, Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [11] ONEM- Office national de l'emploi (2018, 2019 et 2021). *La limitation du droit aux allocations d'insertion : nature des sorties en 2016, idem 2017 et 2018*, Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.

- [12] ONEM - Office national de l'emploi (2019). *Spotlight -Crédit-temps et interruption de carrière : évolution selon le sexe*, Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [13] ONEM - Office national de l'emploi (2019). *Spotlight - Congés thématiques et crédit temps avec motif : répartition selon le genre*, Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [14] ONEM- Office national de l'emploi (2021). *Évolution à long terme des allocations ONEM : 100 ans de données 1921-2020*, Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [15] ONEM - Office national de l'emploi (2021). *Spotlight - Statistiques dynamiques du chômage : tendances et aperçu des méthodologies*, Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [16] ONEM- Office national de l'emploi (2022). *Dix ans de dégressivité renforcée des allocations de chômage*, Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.
- [17] QUINTELIER E (2019). *Qui a un emploi temporaire? Une étude sur le profil et l'évolution des salariés ayant un emploi temporaire (1999-2018)*, STATBEL, Bruxelles.
- [18] REMOUCHAMPS S. (2017). *La (non) prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale*, dans « Questions transversales en matière de sécurité sociale » (D. DUMONT Coord.), ULB, Bruxelles, 99-153.
- [19] TOLLET R. et VANDEWALLE J. (1989). *L'emploi à temps partiel en Belgique 1983-1987*, Planning Paper, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles.



8

Liste des tableaux et graphiques

Introduction	7
1 Historique	9
Graphique 1 Evolution du nombre d'unités physiques AGR en relation avec les fluctuations du PIB	17
Graphique 2 Evolution du nombre d'unités physiques AGR en relation avec les fluctuations du PIB de 1982 à 1992.....	17
Graphique 3 Evolution du nombre d'unités physiques AGR en relation avec les fluctuations du PIB de 1992 à 2002.....	18
Graphique 4 Evolution du nombre d'unités physiques AGR en relation avec les fluctuations du PIB de 2002 à 2012	18
Graphique 5 Evolution du nombre d'unités physiques AGR en relation avec les fluctuations du PIB de 2012 à 2021	19
2 Profil des allocataires et évolution	21
Graphique 6 Evolution des différentes catégories d'allocations depuis 1982 hors chômage temporaire	22
Graphique 7 Chiffres Hommes-Femmes des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993).....	23
Graphique 8 Proportion relative Hommes-Femmes des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993)...	23
Graphique 9 Chiffres des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) par tranche d'âge	24
Graphique 10 Proportion relative des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) par tranche d'âge	24
Graphique 11 Chiffres des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) par Région	26

Graphique 12	Proportion des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) par Région	26
Graphique 13	Proportion des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1982-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) ajusté par la population totale de chaque région	26
Graphique 14	Proportion des allocataires AGR par rapport aux travailleurs habitant dans le ressort de chaque bureau du chômage en 2021.....	27
Graphique 15	Proportion des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1992-1995) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (dès 1993) par situation familiale.....	29
Graphique 16	Proportion des CCI-DE par situation familiale de 1993 à 2021	30
Graphique 17	Proportion des travailleurs à temps partiel involontaires avec allocation (1992) et des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR (à partir de 1993) par nationalité.....	30
Graphique 18	Proportion des travailleurs à temps partiel percevant l'AGR par niveau d'études	32
Graphique 19	Les AGR par secteur d'activités en 2012, 2015, 2018 et 2021	33
Graphique 20	Proportion des bénéficiaires de l'AGR par type d'employeur	34
Graphique 21	Travailleurs à temps partiel avec Maintien de droits VS temps partiel volontaire, données de 2019.....	35
3	Le travail à temps partiel et l'AGR.....	39
Graphique 22	Comparaison bénéficiaires AGR/unités physiques AGR avec courbe du nombre de mois avec indemnité	41
Graphique 23	Proportion des bénéficiaires de l'AGR par régime de travail	46
Graphique 24	Évolution du montant journalier moyen brut de l'AGR en regard de l'évolution du nombre d'unités physiques.....	47
Graphique 25	Répartition du montant journalier brut de l'AGR en 2012, 2015, 2018 et 2021.....	47
Graphique 26	Moyenne du nombre de jours d'AGR par mois et par catégorie familiale en 2014 et 2019	48
Graphique 27	Nombre de jours indemnisés par mois et par catégorie familiale en 2019	49
Graphique 28	Nombre de jours indemnisés par mois et par catégorie familiale en 2014	49
Graphique 29	Nombre d'unités physiques AGR par mois d'introduction de 2012 à 2021	51
Graphique 30	Nombre d'unités physiques des CCI-DE par mois d'introduction de 2012 à 2021	51
Graphique 31	Relation mois de référence – mois d'introduction de l'AGR entre 2012 et 2021	52
Graphique 32	Paiements AGR par mois de référence de 2012 à 2021	53
Graphique 33	Histogramme empilé de la qualité relative des sorties de l'AGR entre 2012 et 2021	55
Graphique 34	Evolution de l'indice de qualité des sorties de 2012 à 2021 suivant le genre.....	57
Graphique 35	Evolution de l'indice de qualité des sorties de 2012 à 2021 suivant l'âge	57
Graphique 36	Evolution de l'indice de qualité des sorties de 2012 à 2021 suivant la Région	57
Graphique 37	Evolution de l'indice de qualité des sorties de 2012 à 2021 suivant la situation familiale	58

Graphique 38	Evolution de l'indice de qualité des sorties de 2012 à 2021 par secteur d'activité ...	58
Graphique 39	Evolution de la qualité des sorties de 2012 à 2021 pour les principaux secteurs d'activité	63
Graphique 40	Comparaison des taux de sorties vers le chômage et vers l'incapacité de travail selon le genre de 2012 à 2021	64
Graphique 41	Position socio-économique des – de 25 ans mois par mois de janvier 2018 à janvier 2020	65
Graphique 42	Position socio-économique des 55 ans et plus mois par mois de janvier 2018 à janvier 2020	66
Graphique 43	Position socio-économique des allocataires AGR du secteur de la santé (à gauche) et du secteur Horeca (à droite) mois par mois de janvier 2018 à janvier 2020	67
4	L'ONEM et l'AGR.....	69
Graphique 44	Evolution du budget AGR de 1992 à 2021 et équivalence par rapport à l'indice des prix de 1992	69
5	Évaluation	73
6	Conclusion.....	79
7	Bibliographie	83
8	Liste des tableaux et graphiques.....	85

