



30 ans d'Allocation de garantie de revenus

Analyse, bilan et perspectives (Résumé)

Cadre et objectifs de l'étude

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. 30 ans plus tard, le système d'AGR s'est affiné, complexifié et en définitive durci mais il existe encore et concerne en moyenne un peu moins de 30.000 travailleurs à temps partiel par mois. À fin 2021, l'AGR représente un budget annuel de 197 millions d'EUR, soit 3,3% des dépenses sociales de l'ONEM hors chômage temporaire.

En 30 ans, l'AGR n'avait fait l'objet que d'analyses et d'évaluations superficielles. Le présent travail se veut une synthèse approfondie qui, à travers différents angles de vue - celui de l'allocataire, celui du marché de l'emploi et celui des dépenses fédérales - tente de dresser le bilan provisoire de l'AGR.

Sur base de l'analyse, des pistes d'évolution sont envisagées en vue d'une plus grande adéquation entre l'allocation et les enjeux socio-économiques du monde d'aujourd'hui.

1

Histoire de l'AGR

En 1988, suite à des mesures mises en place en 1982 dans un contexte post-crise pétrolière, 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 bénéficiaires, ce qui représente une très lourde charge pour les caisses du chômage.

En 1990-1991, la conjoncture économique se fragilise et les gouvernements (Martens puis Dehaene) accumulent les mesures de restriction à l'égard des travailleurs à temps partiel bénéficiant d'allocations. À fin 1992, leur nombre est descendu à 132.327.

Le contexte de récession grave de 1993 est en bonne partie à l'origine de la création de l'AGR. À partir de juin 1993, le statut de « travailleur à temps partiel avec maintien des droits » (TTPMD) fait son apparition associé au concept nouveau d'Allocation de Garantie de Revenus : les travailleurs à temps partiel involontaire qui répondent aux conditions d'octroi pourront obtenir le nouveau statut et bénéficier de l'AGR. Les autres n'auront plus droit aux allocations et seront assimilés à des travailleurs à temps plein, faisant ainsi baisser les chiffres du chômage.

La nouvelle AGR se calcule mensuellement comme suit : allocation de chômage complète proméritée + complément forfaitaire – salaire net perçu

De 1993 à 1996, la mise en place progressive de la nouvelle mesure s'accompagne d'une réduction drastique du nombre de bénéficiaires : de 130.000 au moment de l'introduction du nouveau système, les allocataires passent par pallier à 41.000 fin décembre 1995.

À l'époque, l'AGR est calculée en déduisant le salaire perçu de la somme allocation de chômage théorique + complément forfaitaire mensuel. Le complément en question dépend de la situation familiale du demandeur.

En 2005, ce système est modifié : désormais, le complément 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 d'adaptation du calcul de l'AGR n'est pas bénéfique pour les allocataires : les montants des compléments ont été fixés assez bas et font au bout du compte baisser l'allocation pour toutes les catégories de travailleurs. Un des objectifs est d'inciter à travailler plus dans le régime.

De 2005 à 2015, le système AGR ne connaît pas de modification majeure mais intègre en novembre 2012 les règles de la dégressivité renforcée. Cette assimilation augmente le risque pour les cohabitants sans charge de famille de perdre, à terme, leur droit à l'allocation.

Le 1^{er} janvier 2015, une ultime mesure vient modifier les conditions d'indemnisation de l'AGR : le complément

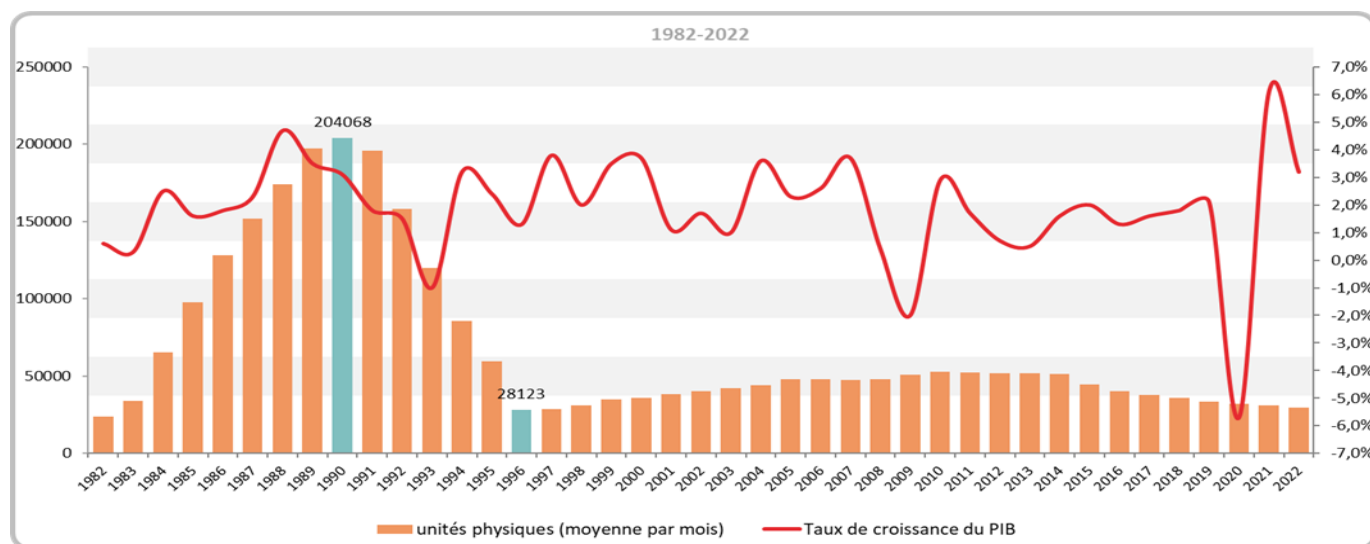
horaire, fixé indifféremment à 3,05EUR fin 2014, est à nouveau subdivisé en trois montants différents tenant compte de la situation familiale du travailleur. À l'exception du montant destiné aux chefs de famille, les montants ainsi redéfinis sont inférieurs au montant unique de 2014. Par ailleurs, le plafond salarial de référence est lui aussi revu et uniformisé. Suite à cette réforme, le nombre moyen de bénéficiaires tombe dès 2015 à 44.716 unités (-12,5%) pour une économie qui avoisine les 50 millions d'EUR.

Depuis, les suppléments horaires des isolés et des cohabitants ont de nouveau été alignés sur celui des chefs de famille et les liaisons au bien-être ont permis d'augmenter les montants. Néanmoins, la baisse du nombre d'allocataires, bien que ralentie, demeure effective.

Enfin, depuis 2013, l'AGR est aussi accessible sous forme de demi-allocations à certains travailleurs à temps partiel volontaires. Néanmoins, les conditions d'octroi très restrictives font que leur nombre moyen par an n'a jamais dépassé les 450 allocataires.

Graphique 1

Evolution du nombre moyen d'allocataires à temps partiel (AGR à partir de 1993) de 1982 à 2022 en lien avec l'évolution du PIB



Source PIB : Bureau fédéral du Plan

Le profil des allocataires à travers le temps

La mise en place de l'AGR et ses diverses modifications ont au fil du temps profondément impacté le nombre mais aussi le profil des allocataires travailleurs à temps partiel. Les critères suivants ont été examinés : le genre, l'âge, la région, la situation familiale, la nationalité, le niveau d'étude et le secteur d'activités des bénéficiaires de l'AGR. Voici les observations les plus importantes.

GENRE : le travail à temps partiel concerne depuis qu'il existe une large majorité de femmes. Il n'est donc pas étonnant que celles-ci représentent sur l'ensemble de la période 1982-2022 plus de 75% des bénéficiaires. L'analyse révèle cependant que les femmes ont chaque fois été plus impactées que les hommes par le durcissement des conditions d'octroi, en premier lieu par la mise en place de l'AGR elle-même : entre 1990 et 1997, le nombre de travailleuses à temps partiel avec allocation est passé de 169.112 à 21.670 soit une baisse de 87% (contre -82,5% pour les hommes). Depuis 2015, la proportion d'hommes augmente doucement. Elle a rejoint en 2021 son ratio le plus élevé de 24,7% mais pour la même raison que dans les années '90 à savoir une diminution du nombre de bénéficiaires chez les femmes (-11.000 entre 2015 et 2021) plus importante que chez les hommes (-2.600 sur la même période).

ÂGE : on constate que les jeunes de moins de 25 ans, qui représentaient plus de 40% des bénéficiaires en 1984, ont de nos jours pratiquement disparu des compteurs. 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. Pour les jeunes, le déclin s'est fait très vite : dès sa création, l'AGR est calculée sur base du montant du chômage théorique ; si ce montant est peu élevé, ce qui est généralement le cas pour un travailleur en début de carrière, il y a peu de chance d'obtenir l'allocation. Quant aux bénéficiaires de plus de 50 ans, l'augmentation de leur nombre paraît essentiellement liée à la fin du régime de prépension et au relèvement de l'âge minimum dans le régime de chômage avec complément d'entreprise. Ces réformes successives ont amené de plus en plus de travailleurs âgés sur le marché du travail à temps partiel. Comme ils ont généralement une carrière plus étoffée, un salaire de référence plus élevé et souvent charge de personnes, ils peuvent régulièrement compter sur l'appoint d'une AGR.

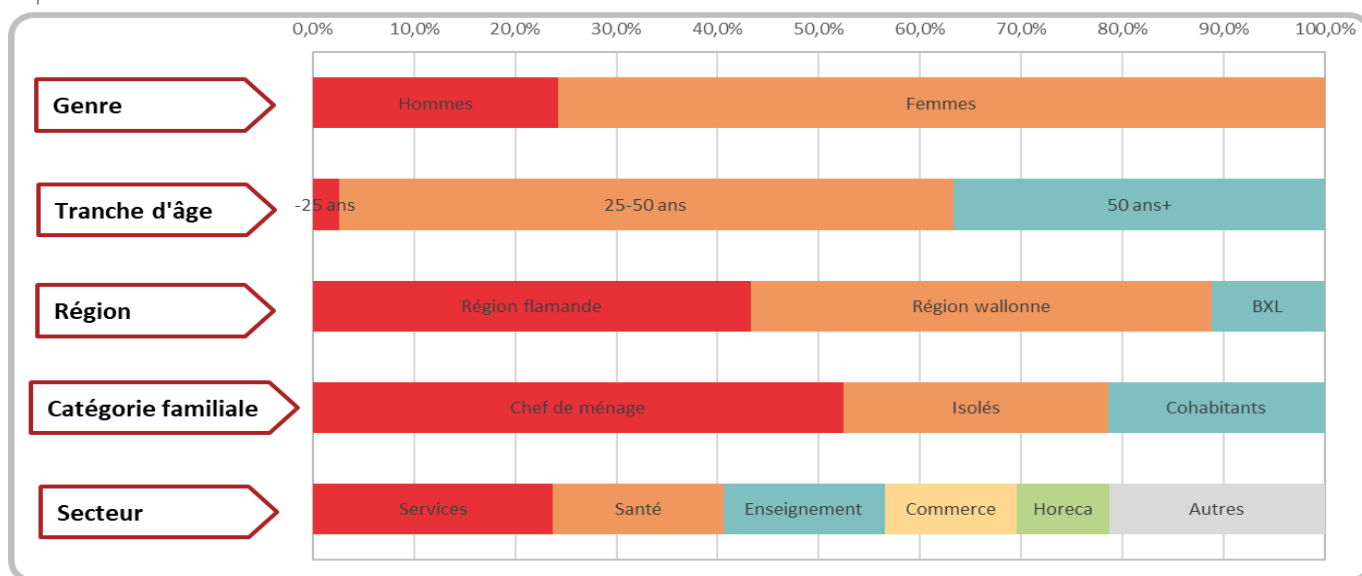
REGION : proportionnellement à sa population, la Région wallonne prédomine depuis la mise en œuvre de l'AGR. Les travailleurs à temps partiel de la Région flamande ont été très peu à répondre aux conditions d'octroi de la nouvelle allocation, sans doute à cause de salaires en moyenne plus élevés. L'analyse fine par bureau du chômage révèle 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. L'étude a aussi montré que la population des bénéficiaires de l'AGR en Région de Bruxelles-capitale différait profondément de celle des autres régions avec en particulier un nombre d'hommes légèrement plus élevé que celui des femmes (51%/49%).

SITUATION FAMILIALE : c'est le critère sur lequel la mise en place de l'AGR a eu le plus d'impact. Avant 1993, 81% des travailleurs à temps partiel bénéficiaires d'une allocation complémentaire étaient des cohabitants sans charge de famille. En instaurant le nouveau système, le gouvernement de l'époque partait du principe qu'un chef de ménage avait plus de besoins qu'un cohabitant ou qu'une personne isolée. Cette catégorie a donc été relativement épargnée par les mesures d'économie et l'équilibre entre les trois catégories dans le nouveau régime en a été complètement bouleversé. Depuis 1996, les chefs de ménage représentent entre 52 et 63% des bénéficiaires, les cohabitants entre 16 et 26% et les isolés entre 13 et 26%. Ces proportions fluctuent essentiellement au gré des ajustements du complément horaire, tantôt aligné pour les trois catégories, tantôt distinct.

SECTEUR D'ACTIVITES : on observe que les bénéficiaires de l'AGR travaillent presque tous dans le secteur tertiaire. Les catégories les mieux représentées sont : le secteur des services administratifs et de soutien (qui inclut la plupart des travailleurs intérimaires), le secteur de la santé et de l'action sociale, le secteur du commerce de gros et de détails, celui de l'enseignement et l'Horeca.

L'analyse des critères restants -la nationalité et le niveau d'études- n'a rien révélé de particulier.

Graphique 2
Répartition des allocataires AGR suivant différents critères en 2021



3 Les travailleurs à temps partiel et l'AGR

Qui a accès à l'AGR ?

Selon le Bureau fédéral du Plan, en Belgique 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 prise en compte. Or, en Belgique, un travailleur à temps partiel sur deux environ travaille au moins à 4/5^e temps. Enfin, plus d'un travailleur à temps partiel sur deux ne souhaite pas une plus grande charge de travail et 20% ne sauraient travailler à temps plein pour des raisons de santé ou de cumul avec un autre emploi ou une formation. Ces chiffres sont importants pour aborder la question de qui a accès à l'AGR.

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**. Cette seule condition met d'emblée de côté environ 70% des travailleurs à temps partiel qui soit ne désirent pas soit ne sauraient pas travailler à temps plein.

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, le salaire perçu dépassant généralement la somme chômage + supplément forfaitaire.

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). Indépendamment même de la formule de calcul, ces trois conditions écartent la grande majorité des travailleurs à

temps partiel. Une part non-négligeable d'entre eux sont toutefois rétribué par l'ONEM via les allocations d'interruption. En 2021, 212.600 allocations par mois ont été versées à des travailleurs à temps partiel ou assimilés : 31.075 en AGR et quelque 180.000 pour les crédits-temps (41%), les congés thématiques (40%) et les interruptions de carrière ordinaires (19%).

Pour les travailleurs à temps partiel qui répondent aux trois premières conditions, l'obtention de l'AGR dépend encore d'un facteur décisif : la phase de dégressivité (liée à la situation familiale) sur laquelle le chômage théorique est calculé. Pour obtenir une AGR, les demandeurs avec charge de famille et, dans une moindre mesure les isolés, 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 devront pour la plupart se situer quant à eux en période 1 et leur accès à l'AGR s'en trouvera limité dans le temps. En outre, la rémunération prise en compte dans le calcul du chômage constituera une base plus solide si elle avoisine les plafonds salariaux. C'est pour cela que les personnes plus âgées au passé professionnel plus consistant entrent et restent plus facilement dans les conditions. Enfin, l'emploi entre aussi en ligne de compte : le salaire doit être assez modeste et le nombre d'heures prestées en équilibre avec les critères précédents.

Les montants de l'AGR

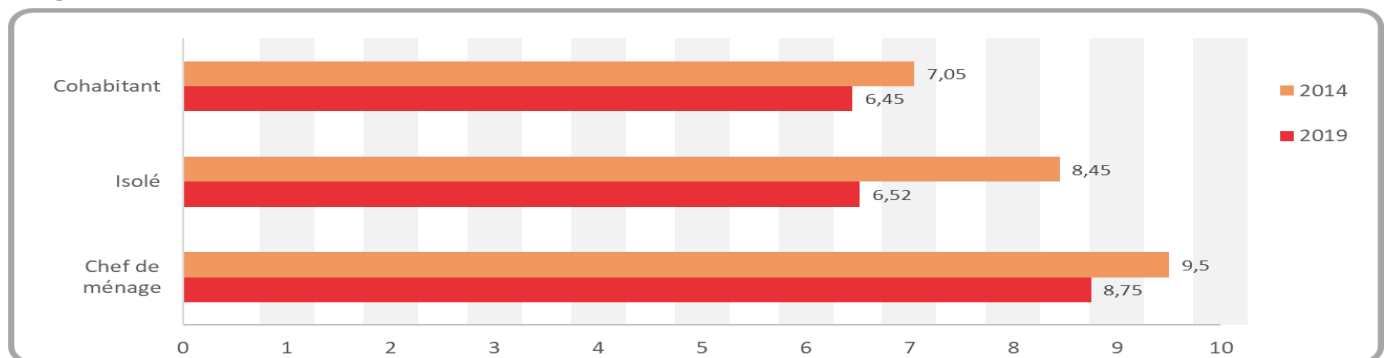
En moyenne, l'allocation de garantie de revenus est perçue par ses bénéficiaires **69 jours par an**. En 2021, le **montant journalier** moyen est de **51,43EUR brut**. Cela signifie qu'un bénéficiaire « moyen » touche environ **3.200EUR net d'AGR par an** mais ce chiffre varie beaucoup suivant le type de bénéficiaires considéré.

En 2021, près de 85% des allocataires reçoivent une AGR journalière brute comprise entre 40 et 60EUR. Ils sont moins de 8% à recevoir une allocation journalière inférieure à 40EUR. Les chefs de ménage reçoivent l'allocation la plus importante (M=54,49EUR en 2021) devant les cohabitants sans charge de famille (M=48,88EUR) et les isolés (M=47,46EUR). À noter qu'un précompte de 10,09% est retenu sur l'AGR parce qu'elle s'ajoute à un revenu professionnel.

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. Le graphique 3 montre qu'en 2019, dernière année avant la crise Covid, un chef de ménage recevait en moyenne près de 9 jours d'allocations par mois indemnisé, Isolés et cohabitants sans charge de famille recevaient environ 6,5 jours d'indemnité par mois. On peut grâce à ces chiffres reconstituer la charge de travail nécessaire en moyenne pour accéder au complément et déduire 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 montre que la situation était plus équilibrée et avantageuse en 2014.

Graphique 3

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



La crise Covid a influencé l'évolution des allocations du fait notamment du gel de la dégressivité qui concernait aussi l'AGR. On peut néanmoins estimer qu'en 2021, les travailleurs éligibles ont en moyenne reçu sur l'année :

- 3.495EUR d'AGR pour les chefs de ménage
- 2.095EUR d'AGR pour les isolés
- 1.525EUR d'AGR pour les cohabitants sans charge de famille.

L'étude a aussi révélé qu'une travailleuse à temps partiel recevait en moyenne 1,10EUR (2,1%) de moins par jour d'AGR qu'un homme, un écart qui peut atteindre 10% pour les cohabitantes des Régions flamande et wallonne.

Le rythme de l'AGR

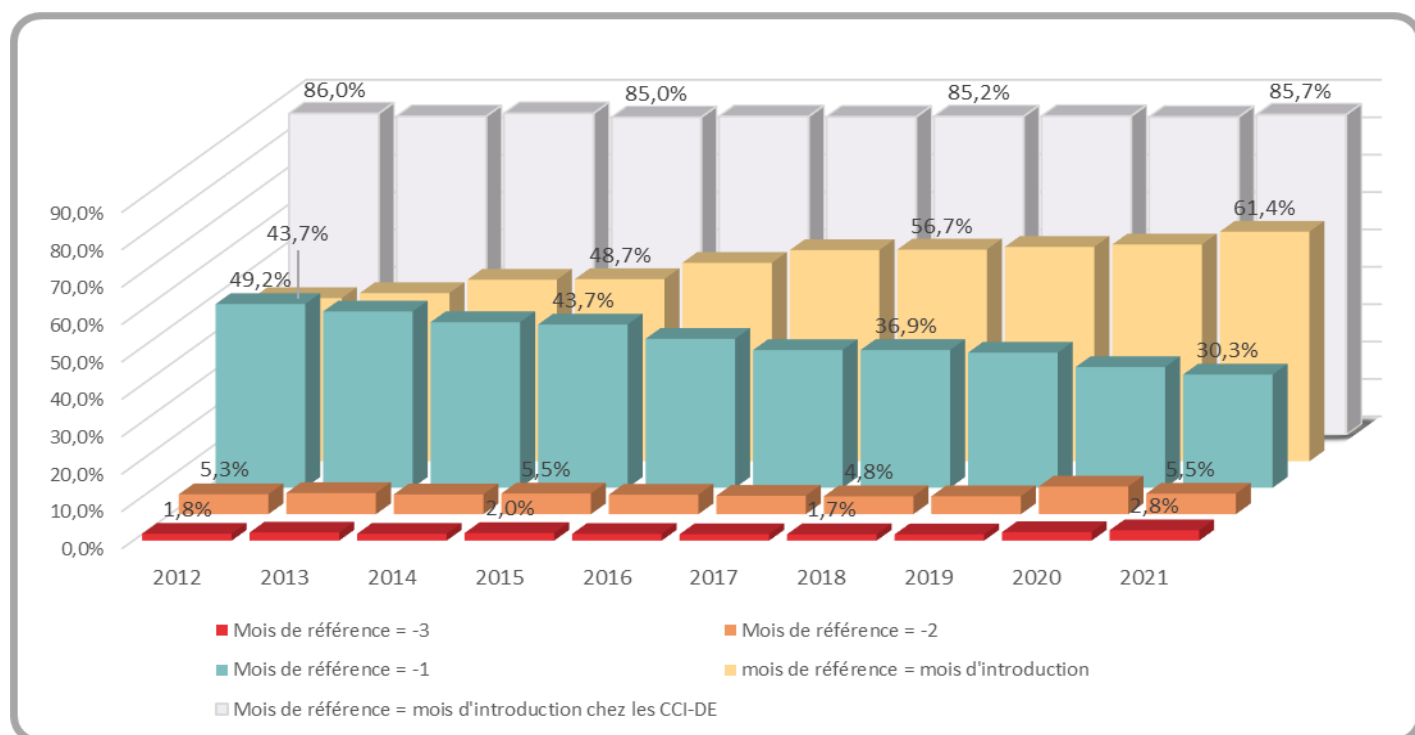
En cours d'analyse, une spécificité de l'AGR est apparue par rapport aux autres allocations de chômage : un décalage assez marqué entre les mois de référence et les mois d'introduction¹.

L'examen détaillé de ce décalage a permis d'obtenir le graphique 4 dans lequel on relève l'évolution des écarts entre mois d'introduction et mois de référence en faisant la comparaison avec la situation pour un chômeur complet indemnisé. On y constate que le décalage a diminué au fil des ans mais concerne encore 38,6% des paiements en 2021.

Cet état de fait a au moins deux causes. La première est question de 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. Il en résulte parfois d'importants décalages et une possible précarisation de l'ayant-droit. La seconde cause tient au comportement du demandeur : l'AGR est une indemnité complémentaire, moins vitale pour certains de ses bénéficiaires qu'une allocation de chômage complet ; il n'est pas rare qu'un travailleur cumule par facilité plusieurs mois dans une même demande, ce qui génère évidemment un délai entre mois d'introduction et mois de référence.

Graphique 4

Relation mois de référence – mois d'introduction de l'AGR de 2012 à 2021



¹ 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.

Les sorties de l'AGR

Nombre d'allocations 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. Ces objectifs s'appliquent évidemment à l'AGR. Par conséquent, en analysant le taux et la qualité des sorties de ce statut, on obtient un indicateur pertinent de son efficacité.

Deux grandes catégories de sorties existent :

- les sorties dites internes à savoir celles qui mènent à un autre statut dépendant de l'ONEM (chômage complet, temporaire, crédit-temps,...)
- les sorties dites externes qui incluent le travail salarié, le travail indépendant, la pension, la maladie ou invalidité et le décès.

Les sorties de 2019 ont été choisies car elles concernent la dernière année non influencée par la crise Covid. Cette année-là, 61.404 sorties de l'AGR ont été comptées soit une moyenne d'environ une sortie par personne différente dans le statut.

Pour l'évaluation, il a été décidé de proposer un « indice de qualité » en octroyant aux différents types de sorties une cote, positive ou négative, en fonction de la nature du changement socio-économique.

La sortie vers le travail, salarié ou indépendant, reçoit logiquement la meilleure cote (+3).

Juste en deçà, le travail dit « activé », c'est-à-dire l'emploi pour lequel une intervention connue des organismes de paiement entre encore en ligne de compte (+2).

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 (+1).

La sortie vers la maladie ou l'incapacité de travail est cotée à (-1) et tous les types de sorties vers le chômage complet reçoivent la cote (-2).

Bien qu'arbitraire, ce système de cotation autorise une analyse relative des dix dernières années d'AGR ainsi que des comparaisons multicritères.

Un assez grand nombre de sorties mènent à une position socio-économique inconnue. Ces « disparitions » des compteurs sont normales et correspondent dans la plupart des cas à des pertes de droit souvent temporaires qui ne s'accompagnent pas d'une trace administrative. Dans l'ensemble, les données les plus importantes sont connues et permettent une analyse fiable.

À l'exception des secteurs d'activités, tous les critères d'analyse présentent une courbe de qualité de sorties assez similaire au cours des dix années (2012-2021) prises en compte : une qualité relative moyenne en 2012 et 2013 qui s'améliore en 2014 et reste assez haute de 2015 à 2019 avant un creux directement lié à la crise sanitaire en 2020 et un redressement rapide en 2021.

Tableau 1

Proportion et indice de qualité des différents types de sorties de l'AGR par critère en 2019

GENRE	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
ÂGE								
> 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
REGION								
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
SITUATION FAMILIALE								
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
SECTEUR D'ACTIVITES								
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
Activités de services administratifs et de soutien	13075	19,0%	10,1%	2,9%	9,1%	16,9%	42,0%	0,59
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	655	20,6%	4,3%	4,7%	6,0%	17,6%	46,9%	0,64
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
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
Autres secteurs (- de 500 sorties)	1381							
Indice de qualité moyen pour 2019 :								0,63

L'analyse critère par critère a permis les observations suivantes :

En termes de **genre**, les hommes sortent plus souvent vers le chômage que les femmes. À l'inverse, les femmes sont plus sujettes aux sorties vers l'incapacité de travail et accèdent plus souvent au travail à temps plein via les dispositifs d'activation.

En termes d'**âge**, les allocataires AGR de moins de 25 ans connaissent un parcours instable avec des chiffres importants de sorties vers le travail mais aussi vers le chômage. Les travailleurs à temps partiel âgés de plus de 50 ans ont un taux élevé de sortie vers les dispenses ou la pension de même que vers l'incapacité de travail.

Par **Région**, la Région flamande obtient le meilleur indice. La Région de Bruxelles-capitale connaît un plus grand nombre de sorties vers le chômage.

L'approche par **catégorie familiale** révèle de grandes différences : les chefs de ménage ont un très faible taux de sorties vers le travail (13,5%) et un important taux de sorties vers l'incapacité (8,3%) contrairement aux cohabitants (30,1% de sorties vers le travail et 3,5% vers l'incapacité). Les isolés se situent entre les deux.

L'approche par **secteur d'activité** met également en évidence une grande disparité. Il en ressort que les secteurs de l'enseignement et de la santé ont un très bon indice de qualité de sortie, à l'opposé de certains secteurs, en particulier le secteur des transports et l'Horeca. Ces derniers sont aussi les secteurs qui subissent le plus les fluctuations conjoncturelles dans l'évaluation des sorties de l'AGR.

Le croisement des résultats et l'analyse mois par mois de certains cas de figure permettent de mettre des chiffres sur des situations intuitivement connues ou rencontrées par les acteurs de terrain : l'instabilité de parcours pour les jeunes travailleurs et celle des travailleurs des secteurs les plus fragiles comme l'Horeca où le travail à temps partiel va souvent de pair avec des contrats temporaires (Quintelier, 2019).

Enfin, l'étude a montré qu'une nuance importante était à apporter concernant les « sorties vers le travail ». En effet, 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 liée à un surplus ponctuel d'heures prestées ou à un changement de phase de dégressivité par exemple. Et donc, 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

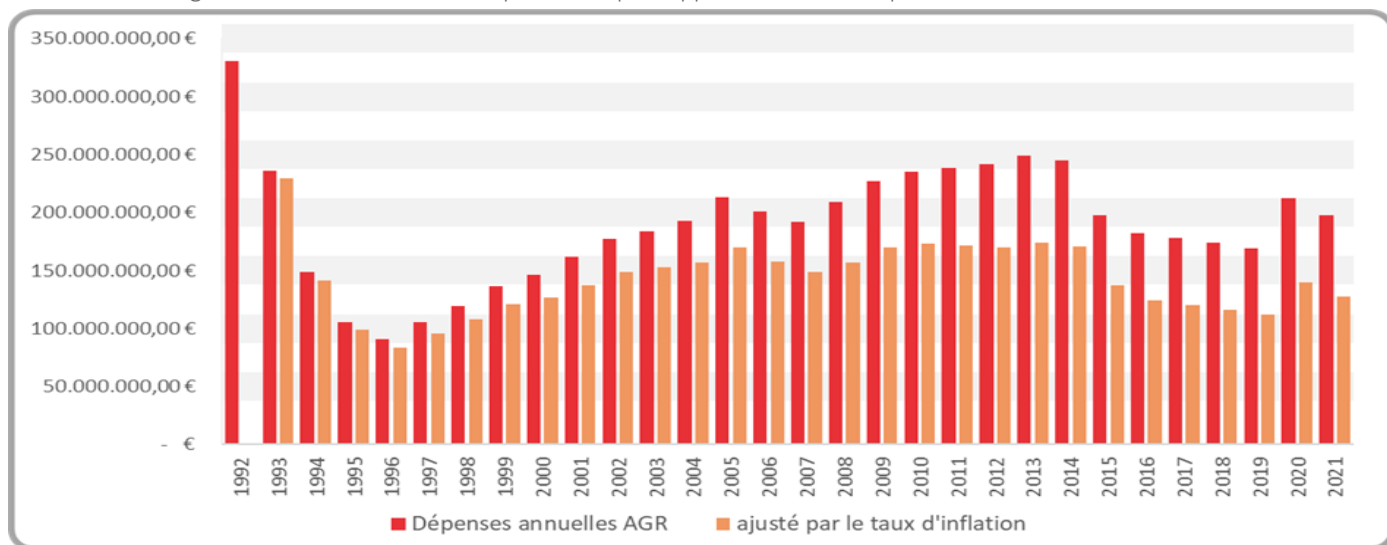
Les dépenses pour l'AGR

Juste avant la mise en place du système AGR, les dépenses liées aux travailleurs à temps partiel involontaires atteignaient 13 milliards BEF (322 millions d'EUR). Cinq ans, plus tard, ces dépenses annuelles étaient descendues à 3,67 milliards BEF. L'économie générée par la réforme a été estimée à 52,4 milliards BEF sur six ans, soit 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. Le sursaut de 2020-2021 est, lui, lié au gel de la dégressivité pendant la crise Covid.

Le budget de l'AGR représente de nos jours environ 3,3% des dépenses sociales de l'ONEM (hors chômage temporaire). Sans aucun conteste, le système AGR et ses adaptations au fil du temps ont représenté une économie considérable.

Graphique 5

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



Une matière complexe à tous les niveaux

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. Adapté au fil des ans à l'évolution de la réglementation, le module est devenu incontournable pour le processus d'admissibilité, le calcul de l'indemnité proprement dite et le processus de vérification. Le calcul implique jusqu'à soixante opérations automatisées.

Malgré la simplicité relative de la règle de calcul de base, l'AGR devient complexe parce qu'elle cumule les règles applicables aux chômeurs complets, en matière de dégressivité notamment, 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.

Par ailleurs, employeurs et travailleurs ne sont pas à l'abri des erreurs au moment de l'encodage des données. 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. 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.

5

Evaluation

L'AGR en tant que filet de sécurité sociale

Depuis sa création, l'AGR ne semble pas avoir fait l'objet d'un large débat public. Pourtant, ces dernières années, certains organismes en charge de la pauvreté et des chercheurs en sciences sociales estiment que le travail à temps partiel est insuffisamment soutenu en Belgique pour garantir la protection sociale des travailleurs.

Fin 2021, le salaire mensuel brut au-dessus duquel un travailleur à temps partiel ne pouvait plus prétendre à l'AGR n'atteignait pas le seuil de pauvreté considéré pour une famille monoparentale avec un seul enfant. Alors qu'elle s'adresse à des travailleurs et non à des chômeurs complets, l'AGR connaît ce 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. Avec la perte du droit à l'AGR, 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 : si le CPAS prend le relais de l'ONEM ; une partie de l'objectif comme filet de sécurité sociale n'est pas atteinte.

Parce qu'il est basé sur le chômage promérité, lui-même calculé à partir d'un salaire de référence, le système AGR transpose inévitablement les inégalités existantes dans le

monde du travail, en premier lieu celle qui concerne les femmes.

Un autre aspect du système : l'obligation de recherche d'un emploi à temps plein. Il faut reconnaître que les travailleurs ne sont pas égaux dans cette recherche, 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.

Enfin, la complexité de l'AGR, au niveau de son calcul mais aussi de ses règles et conditions d'accès, constitue indéniablement pour le travailleur une difficulté conduisant régulièrement à du non-recours. Chez nous, le non-recours à un dispositif tel que l'AGR est estimé à 30% en moyenne.

Piège à l'emploi ? Piège au chômage ?

Dans ses premières années, l'AGR était classée au sein de l'ONEM parmi les mesures d'activation mais ne l'était pas du fait qu'elle s'adressait aussi à des travailleurs à part entière.

Elle n'est pas non plus un piège à l'emploi. Les contraintes qu'elle suppose ne permettent pas de se réfugier dans le confort qu'elle induirait éventuellement.

Par contre, les faibles chances de l'obtenir peuvent constituer un frein dans l'acceptation d'un emploi à temps partiel. On parle alors plutôt d'un piège au chômage possible : pour les parents seuls avec enfant(s) à charge en particulier, des facilités sociales disparaissant, l'équilibre charges/revenus, même avec l'AGR, n'est pas toujours gagnant.

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, un mandat parfois en inadéquation avec les possibilités des milieux et secteurs les plus défavorisés.

Temps partiel et allocations dans les pays limitrophes

Un regard sur les usages en cours dans les pays voisins de la Belgique permet d'ouvrir encore les perspectives.

La France applique un système plus ou moins comparable à l'AGR : l'ARE appliquée au temps partiel. Cette allocation est calculée sur une base journalière en fonction du salaire. Elle tient peu compte de la situation familiale.

L'Allemagne n'a pas d'équivalent à l'AGR et ne vient en soutien de ses travailleurs à temps partiel qu'en période de crise.

En tant que « champions d'Europe » du travail à temps partiel, les Pays-Bas sont particulièrement intéressants. Leur système ne trace pas de frontière entre travail à temps plein et travail à temps partiel. En fonction de vos revenus, vous recevez telle ou telle allocation avec tel ou tel montant : l'allocation aux soins de santé, l'allocation aux frais de logement et surtout, à la base, l'allocation de soutien national, décrite par les autorités comme un filet de sécurité pour les personnes à faibles revenus. Ce

système semble bien fonctionner : les Pays-Bas ont moins de chômage, un niveau de vie moyen plus élevé et une des couvertures sociales les plus hautes du monde. Dans le cas qui nous occupe, ce modèle pourrait servir d'inspiration.

6

Conclusion

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. 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. Par rapport à son prédécesseur, l'AGR incite davantage à travailler plus d'heures pour tenter d'éviter des pièges du chômage. En outre, 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. Néanmoins, depuis ses derniers ajustements, l'AGR ne concerne plus que 29.000 travailleurs en moyenne, ce qui paraît peu par rapport à son rôle de protection sociale. Toutefois, ce chiffre doit être considéré dans le contexte des quelque 180.000 travailleurs qui choisissent de réduire leur temps de travail par le biais d'une des formules de crédit-temps ou de congé thématique.

Par ailleurs, l'AGR est une allocation subtile au sein d'un système très complexe. De nos jours, toute modification mineure, quel qu'en soit le bien-fondé, ne peut pratiquement que complexifier encore la formule au risque d'accentuer le phénomène déjà détecté de non-recours. 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.

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.

Votquenne, S. (2023). *30 ans d'AGR (allocation de garantie de revenus) - Analyse, bilan et perspectives*. Étude ONEM, Bruxelles : Office national de l'emploi.

Publications consultées:

- [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.

« Executive Summary : 30 ans d'AGR (Allocation de garantie de revenus), analyse, bilan et perspectives » est une étude ré-
alisée et publiée par l'ONEM :
Boulevard de l'Empereur 7
1000 Bruxelles
Tel. 02 515 44 35

Auteur :
Sébastien Votquenne

Rédacteur en chef :
Michiel Seghaert.

Éditeur responsable :
Dr. Jean-Marc Vandenberg.

Directeur de publication :
Hugo Boonaert,
Janick Pirard.

Remerciement spécial à :
Nathalie Nuyts,
Michiel Seghaert,
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 Vandekerckhove,
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 in-
tégrale des textes n'est accor-
dée que moyennant autorisa-
tion écrite de l'éditeur.

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