

FOCUS - 2007-3

Evolution des chômeurs dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés



**Office national
d'allocations familiales
pour travailleurs salariés**

Rue de Trèves 70
1000 Bruxelles
Tel.: 02-237 26 76
Fax: 02-237 24 35
E-mail: research@rkw-onafts.fgov.be
Website: www.onafts.be

- TABLE DES MATIERES -

INTRODUCTION	2
PARTIE I - LES STATISTIQUES DU CHOMAGE	4
1. STATISTIQUES DE L'ONEM – 2006.....	4
2. EVOLUTION DU NOMBRE DE CHOMEURS INDEMNISES - 1983-2006	8
3. EVOLUTION DU NOMBRE TOTAL DE BENEFICIAIRES A L'ONEM	11
4. EVOLUTION DU NOMBRE DES CHOMEURS.....	13
5. EVOLUTION DU NOMBRE DE CHOMEURS COMPLETS INDEMNISES.....	15
PARTIE II : LES CHOMEURS DANS LE REGIME DES ALLOCATIONS FAMILIALES.....	20
1. APERÇU SUCCINCT DES STATISTIQUES DES ALLOCATIONS FAMILIALES.....	20
2. EVOLUTION DES CHOMEURS DANS LE REGIME D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR TRAVAILLEURS SALARIES.....	22
2.1 ELARGISSEMENT DU DROIT D'OCTROI DANS LE SECTEUR DES ALLOCATIONS FAMILIALES	23
2.1.1 <i>Notion d'« attributaire avec personnes à charge »</i>	23
2.1.2 <i>Acquisition et maintien de la qualité de chômeur de plus de six mois</i>	24
2.1.3 <i>Trimestrialisation des suppléments sociaux</i>	24
2.1.4 <i>Revenus du ménage</i>	24
2.2 EFFORTS LORS DE L'ETABLISSEMENT DU DROIT AUX SUPPLEMENTS SOCIAUX	26
2.3 AUGMENTATION DU NOMBRE DE CHOMEURS CCI A L'ONEM.....	26
2.4 EVOLUTION DES ATTRIBUTAIRES CHOMEURS PAR REGION.....	28
2.5 EVOLUTION DU NOMBRE DE CHOMEURS AYANT CHARGE DE FAMILLE	29
CONCLUSION	32

Introduction

Depuis 1983, le nombre d'attributaires chômeurs ayant droit aux allocations familiales dans le régime des travailleurs salariés a augmenté de moitié. Il s'agit d'une pure constatation mathématique, qui n'a encore reçu aucune explication objective jusqu'à présent. Cette étude analysera cette tendance minutieusement et la mettra notamment en relation avec les statistiques du chômage de l'ONEM¹.

Comme point de départ de l'analyse, on a choisi 1983, l'année où fut introduit le supplément majoré pour les chômeurs de longue durée (article 42 bis). Le supplément majoré en faveur des chômeurs de longue durée et des pensionnés a été introduit dans le régime des allocations familiales par l'AR n° 131 du 30 décembre 1982. Ce supplément est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1983. L'introduction de ce supplément s'inscrivait initialement dans le cadre des mesures d'économie ayant entraîné la suppression des treizième et quatorzième mois d'allocations familiales pour le premier enfant dans toutes les situations. Exception faite d'un certain nombre de catégories spéciales (notamment les enfants de pensionnés, d'invalides et de chômeurs de longue durée) et des enfants à partir du deuxième rang, le montant des deux mois supplémentaires a été réparti en douze mois, ce qui donnait en ce sens une augmentation des allocations familiales.

Pour trouver une explication de l'augmentation du nombre de chômeurs dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés, trois pistes sont examinées dans cette étude :

- L'évolution des statistiques du chômage à l'ONEM.
- Les modifications dans la réglementation des allocations familiales.
- L'influence des efforts de l'ONAFTS en vue de garantir au maximum le droit potentiel aux familles.

En analysant ces différents éléments, cette étude s'efforcera d'expliquer un paradoxe apparent, qui est observé depuis un certain nombre d'années dans les statistiques des allocations familiales. Il ressort en effet des chiffres de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés que l'évolution des attributaires chômeurs est beaucoup plus importante que ce qu'on pourrait attendre sur la base des statistiques du chômage. C'est pourquoi une grande attention est portée dans cette étude aux statistiques de l'ONEM. Le droit aux allocations familiales en tant que chômeur est en effet un droit dérivé qui est établi notamment sur la base des revenus du ménage et

¹Office national de l'emploi.

des données de l'ONEM. Les données de l'ONEM permettent de tracer en détail l'évolution des chômeurs.

Les résultats pourront ensuite être mis en relation avec l'évolution des chômeurs dans le régime des travailleurs salariés. Toutes les données relatives au chômage qui sont utilisées dans le régime des allocations familiales proviennent en effet de l'ONEM. C'est pourquoi une grande attention y est accordée dans cette étude.

Après l'analyse de ces différents domaines, on saisira clairement pourquoi les chômeurs augmentent en nombre dans le régime des allocations familiales et quelles sont les raisons sous-jacentes de cette croissance. De cette manière, ce qui semble être un paradoxe pourra être réfuté.

PARTIE I - Les statistiques du chômage

1. Statistiques de l'ONEM – 2006

Le droit aux allocations familiales en tant que chômeur est un droit dérivé qui est établi notamment sur la base des données de l'ONEM et des revenus du ménage. Dans ce sens, une bonne connaissance des statistiques du chômage et de leur relation avec les statistiques du secteur des allocations familiales est indispensable. C'est pourquoi on trouvera d'abord un aperçu succinct des statistiques de l'ONEM pour l'exercice 2006. L'évolution des chiffres sera évoquée plus tard.

Les bénéficiaires indemnisés par l'ONEM sont répartis en trois groupes (v. **figure 1**, p. 6) :

- **Groupe I** : chômeurs indemnisés ;
- **Groupe II**: chômeurs assistés par l'ONEM ;
- **Groupe III** : travailleurs qui adaptent leur temps de travail.

Les chômeurs indemnisés du **groupe I** sont des demandeurs d'emploi chômeurs et des non-demandeurs d'emploi chômeurs. Le lien avec les allocations familiales est assez simple pour ce groupe : tous les chômeurs du groupe 1 qui sont attributaires sont considérés des comme chômeurs pour les allocations familiales. Au total, on comptait quelque 726.662 chômeurs indemnisés en 2006. Les chiffres du chômage qu'on lit dans la presse se limitent généralement aux demandeurs d'emploi chômeurs, qui constituent un groupe de quelque 490.175 personnes.

Dans le **groupe II** se trouvent tous les travailleurs qui sont assistés par l'ONEM. Le groupe le plus important parmi eux se trouve dans la catégorie des chômeurs temporaires (121.514). Les chômeurs temporaires ne sont pas considérés comme des chômeurs pour les allocations familiales, mais ils sont repris dans la catégorie des prestations de travail et du chômage temporaire. Le groupe II comprend encore quatre autres catégories :

- *Les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenu*

Ce groupe comprend des personnes qui travaillent à mi-temps et perçoivent un complément d'allocations de chômage en plus de leur salaire. Les personnes ayant droit à l'allocation de garantie de revenu (AGR) sont considérés en pratique comme des demandeurs d'emploi, puisqu'elles doivent chercher et être disponibles pour un emploi à temps plein.

- *Activation*
Il s'agit d'un groupe important de mesures d'activation, dont les principales sont ACTIVA et SINE (économie d'insertion sociale). La plupart des mesures d'activation consistent d'ailleurs en réductions de la cotisation ONSS, qui doivent encourager les employeurs à engager des chômeurs de longue durée.
- *Formation et autres dispenses*
Appartiennent à ce groupe, des chômeurs qui suivent une formation durant une certaine période (par exemple à Actiris, au FOREM ou au VDAB).
- *Gardien(ne)s d'enfants*
L'allocation de garde est une allocation que l'ONEM accorde à un(e) gardien(ne) d'enfants si ses revenus diminuent parce que les enfants inscrits sont absents.

Pour ces quatre groupes, le lien avec les allocations familiales n'est pas évident. Les personnes qui travaillent à temps partiel et bénéficient en plus d'un complément d'allocations de l'ONEM sont considérées comme des chômeurs aux yeux de la réglementation des allocations familiales. En principe, dès qu'une quelconque forme d'allocations de chômage est payée par l'ONEM à un attributaire, celui-ci est considéré comme chômeur pour les allocations familiales.

Les chômeurs temporaires constituent une exception. Les attributaires occupés dans le cadre d'une mesure d'activation (SINE et ACTIVA) ne sont pas considérés en règle générale comme des chômeurs mais comme des travailleurs, puisque dans ces circonstances, des cotisations sociales (réduites) sont payées. Par contre, les personnes occupées dans une agence locale pour l'emploi sont considérées dans la plupart des cas comme des chômeurs dans le régime des allocations familiales. Mais en général, les personnes occupées dans le cadre de mesures d'activation ne sont pas recensées comme des chômeurs.

Pour les personnes qui suivent une formation, il est de règle de les considérer comme des chômeurs lorsqu'elles bénéficient aussi d'allocations de chômage. Ainsi, les attributaires qui suivent une formation durant leur chômage et qui bénéficient à cette occasion d'une indemnité de l'ONEM sont considérés comme des chômeurs pour les allocations familiales. Enfin, les gardiens d'enfants qui bénéficient d'une allocation de garde ne sont pas considérés comme attributaires chômeurs pour les allocations familiales.

Comme on le constate, le lien avec les allocations familiales est beaucoup plus complexe dans le groupe II, et une partie des « travailleurs assistés » par l'ONEM sont donc considérés comme des chômeurs dans le secteur des allocations familiales.

Enfin, les personnes du **groupe III** (crédit-temps et interruption de carrière) ne sont pas considérées comme des chômeurs mais comme des travailleurs pour les allocations familiales.

Figure 1 : Aperçu des statistiques du chômage de l'ONEM, 2006

EN DETAIL					
Groupe 1 Chômeurs indemnisés		Groupe 2 Travailleurs soutenus par l'ONEM		Groupe 3 Travailleurs aménageant leur temps de travail	
en 2006	2005-2006	en 2006	2005-2006	en 2006	2005-2006
726 662	- 2,1 % - 15 763	264 870	- 0,7 % - 1 798	211 743	+ 8,2 % + 16 022
Demandeurs d'emploi		Chômage temporaire		Crédit-temps	
490 175	- 2,1 % - 10 595	121 514	- 7,4 % - 9 701	102 164	+ 14,8 % + 13 148
admis sur base:		Travailleurs à temps partiel avec maintien des droits et AGR		dont:	
Du travail à temps plein	333 586	47 952	+ 0,1 % + 28	Interruption complète	12 268
Du travail à temps partiel volontaire	30 579			Réduction des prestations	89 896
Des études	126 010				
Non-demandeurs d'emploi		Activations		Interruption de carrière	
236 487	- 2,1 % - 5 168	53 714	+ 12,5 % + 5 988	108 797	+ 2,8 % + 2 964
dont:		dont:		dont:	
Dispensés pour raisons sociales et familiales	9 250	Dispensés ALE	1 258	Ordinaire	72 325
Chômeurs âgés dispensés	116 169	Occupation dans un atelier protégé	537	- Interruption complète	8 859
Pré-pensionnés à temps plein	111 069	Contrats de transition	5 483	- Réduction des prestations	63 466
		Diverses formules du Plan Activa et SINE	42 567	Formes spécifiques	36 471
		Complément de reprise du travail	2 241	- Congé parental	31 507
		Activa jeunes – plan de formation	1 629	- Assistance médicale	4 770
				- Soins palliatifs	194
		Formations et autres dispenses actives		Pré-pension à mi-temps	
		37 384	+ 5,6 % + 1 970	782	- 10,5 % - 91
		dont:			
		Formation professionnelle à temps plein	17 212		
		Autres formations et dispenses actives	20 173		
		Accueillants			
		4 306	- 1,9 % - 84		

Source : Rapport annuel de l'ONEM, 2006.

Ensemble, ces trois groupes représentaient en 2006 pas moins de 1,2 million de personnes. Selon les statistiques de l'INS, on comptait en 2006 un peu plus de 6,4 millions de personnes entre 18 et 65 ans en Belgique. Comparativement aux chiffres de l'ONEM, cela signifie que près d'un Belge sur cinq entre 18 et 65 ans est assisté financièrement d'une manière ou d'une autre par l'ONEM. Cela représente un coût de près de 8,3 milliards EUR de dépenses pour les prestations sociales (chômage, prépensions, interruptions de carrière et crédit-temps, travailleurs à temps partiel bénéficiant de l'allocation de garantie de revenu, ...). Le budget des missions total de l'ONEM s'élevait à 9,1 milliards EUR en 2006. Outre les frais d'administration, ceci comprenait, par exemple, le coût des chèques de services de proximité, les chèques ALE, le congé-éducation payé et encore un certain nombre d'autres services².

Les dépenses (prestations sociales) dans l'ensemble du secteur des allocations familiales (tous secteurs confondus³) sont estimées à pas moins de 5 milliards EUR pour un total d'environ 2,6 millions d'enfants bénéficiaires.

Une première analyse des statistiques indique qu'il existe à l'ONEM de nombreux groupes différents de bénéficiaires. Elle démontre également que dans le secteur des allocations familiales pour travailleurs salariés, le chômage est interprété de façon plus large qu'à l'ONEM. Les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits qui bénéficient d'une allocation de garantie de revenu sont considérés comme des chômeurs pour les allocations familiales. Suivant la répartition en groupes sur la base de la **figure 1** (voir p. 6), ils sont considérés à l'ONEM comme des travailleurs qui sont assistés par l'ONEM et non comme des chômeurs indemnisés.

- En 2006, l'ONEM a assisté pas moins de 1,2 millions de personnes, ce qui signifie que près d'une personne sur cinq entre 18 et 65 ans est assistée financièrement d'une manière ou d'une autre par l'ONEM.
- La notion de chômage indemnisé est interprétée de façon beaucoup plus large dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés que dans les statistiques de l'ONEM.

² Rapport annuel de l'ONEM, 2006.

³ Régime des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, des agents de l'Etat et régime des prestations familiales garanties.

2. Evolution du nombre de chômeurs indemnisés - 1983-2006

Cette partie est consacrée à l'évolution du nombre de chômeurs depuis 1983. Il est important d'analyser en détail les statistiques de l'ONEM, pour pouvoir commenter ultérieurement l'évolution du nombre de chômeurs dans le régime des allocations familiales.

Dans cette analyse, nous ne nous baserons pas sur la répartition des chômeurs en trois groupes, mais sur la notion de **chômeur complet indemnisé** (CCI). Un CCI peut appartenir à chacun des trois groupes. En outre, la notion de chômeur indemnisé est plus proche de la définition du chômeur que l'on trouve dans la réglementation des allocations familiales. Pour pouvoir réaliser cette analyse à long terme, l'ONEM a fourni un tableau (tableau 1, voir pp. 9 et 10), qui doit permettre d'étudier l'évolution des chômeurs entre 1983 et 2006 sur la base des 14 catégories suivantes :

- (1) **CCI-DE**⁴ après un travail à temps plein et **CCI-DE** bénéficiant d'allocations d'attente ou de transition ;
- (2) Prépension totale ;
- (3) **CCI-NDE**⁵ chômeurs âgés ;
- (4) **CCI-DE** travailleurs à temps partiel avec allocation de garantie de revenu ;
- (5) Interruption de carrière ;
- (6) **CCI-NDE** en raison de difficultés sociales et familiales ;
- (7) **CCI-NDE** en raison d'une formation professionnelle et d'autres motifs ;
- (8) **CCI-NDE** (ALE + mesures d'activation) ;
- (9) Gardien(ne)s d'enfants, travailleurs **CCI-DE** après occupation volontaire à temps partiel et atelier protégé ;
- (10) Vacances jeunes ;
- (11) Vacances seniors ;
- (12) Nouvelles mesures d'activation du pacte de générations ;
- (13) Mesures d'extinction ;
- (14) Chômage temporaire.

Seuls les principaux groupes de cette liste seront étudiés en détail. Car tous les chiffres ne se rapportent pas aux chômeurs qui sont couramment considérés comme des chômeurs (par ex. les personnes en interruption de carrière). La série a été fournie par le service des statistiques de l'ONEM. Jusqu'en 1991, elle est basée sur STAT 92 et STAT 97, qui contiennent des données concernant les personnes physiques, mais à partir de 1992, la série est basée sur les paiements⁶. D'où une rupture de tendance que l'on constate entre 1992 et 1991.

⁴ CCI-DE = chômeur complet indemnisé demandeur d'emploi.

⁵ CCI-NDE = chômeur complet indemnisé non demandeur d'emploi

⁶ Une personne peut être payée plusieurs fois au cours d'un même mois, mais un seul paiement correspond normalement à un seul bénéficiaire.

Tableau 1 : Evolution du nombre de bénéficiaires à l'Onem. 1983-2006, Source ONEM

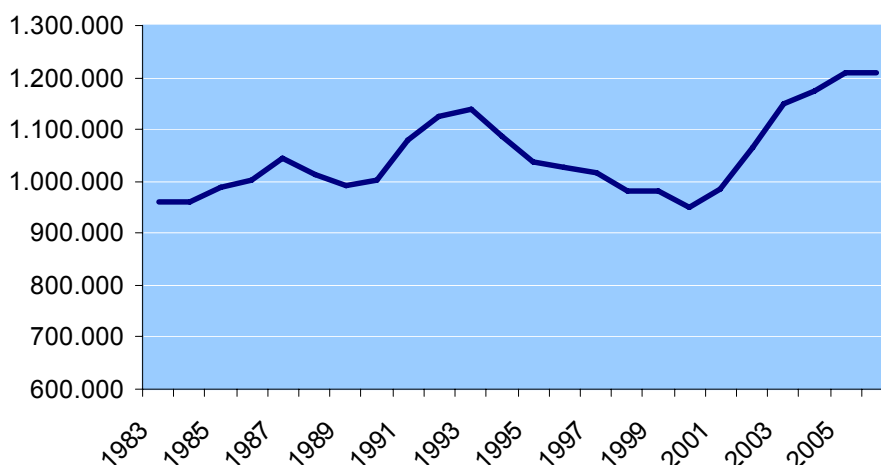
AVANT 1992 : STAT 92 + STAT 97 (personnes)	moyenne annuelle stat 92 CCI demandeurs d'emploi	prépension	(moyenne annuelle)		(situation fin décembre)	(moyenne annuelle)	(moyenne annuelle)		(moyenne annuelle)
			chômeurs âgés (code 95)	temps partiel involontaire	interruption de carrière (bénéficiaires)		dispensés code 96 (2)	chômeurs en formation prof. codes 83 à 86	
A PARTIR DE 1992 : STAT INFO (nombre physique : moyenne annuelle)	CCI-DE après travail à temps plein + CCI-DE avec allocations d'attente ou de transition	total prépension	CCI-NDE: chômeurs âgés	CCI-DE : travailleurs à temps partiel avec AGR	Interruption de carrière (tot. + prest. réd. + formes spécifiques) + crédit-temps (tot. + prest.réd.)	CCI-NDE : Difficultés sociofamiliales	2	9 (I J K M)	2+9(JKM)
							CCI-NDE : formation professionnelle	CCI-NDE : autres raisons	CCI-NDE : formation professionnelle + CCI-NDE : autres raisons
1983	504.962	125.537		40.311					
1984	512.400	126.286		65.391					
1985	477.464	124.708	35.363	97.896	2.075	209	7.267	226	7.493
1986	442.348	129.147	58.568	128.304	10.106	1.321	8.369	630	8.999
1987	434.714	130.541	65.956	151.849	19.769	2.992	9.051	1.700	10.751
1988	397.864	134.406	70.892	174.242	31.445	8.906	11.396	2.635	14.031
1989	363.937	139.438	72.877	197.452	39.995	21.722	12.370	3.299	15.669
1990	347.932	140.823	72.432	204.068	46.412	36.230	11.916	3.826	15.742
1991	368.732	139.713	73.911	195.963	52.817	43.734	12.305	4.550	16.855
1992	444.207	141.897	66.468	158.260	57.994	35.949	11.510	5.332	16.843
1993	492.202	137.562	66.479	120.125	55.961	17.289	13.458	6.337	19.795
1994	526.402	136.362	65.926	85.422	51.654	7.886	15.867	8.464	24.332
1995	508.437	135.442	69.851	59.753	50.124	6.728	12.599	10.204	22.803
1996	486.666	135.654	99.554	28.123	51.948	5.907	11.360	10.491	21.851
1997	467.441	130.976	115.952	28.821	57.405	7.318	10.316	11.138	21.454
1998	420.393	124.291	124.249	31.053	68.506	8.305	9.866	10.200	20.066
1999	390.759	119.491	132.816	34.467	81.787	9.043	10.125	10.313	20.438
2000	358.518	115.570	140.763	36.103	97.294	9.383	9.770	12.888	22.658
2001	352.416	111.164	147.919	38.071	111.994	9.214	10.176	12.722	22.898
2002	387.342	107.682	152.309	40.034	130.697	7.971	11.565	14.388	25.953
2003	432.466	108.988	146.417	42.137	156.584	6.705	13.169	15.446	28.615
2004	455.437	110.796	136.907	44.096	176.411	5.810	15.050	16.717	31.768
2005	469.719	109.891	125.683	47.924	194.848	6.954	16.212	19.201	35.414
2006	459.596	111.851	116.169	47.952	210.961	9.250	17.212	20.173	37.384

												Chômeurs temporaires (paiem.)	
9L	mesures d'activation	mesures d'activation + 9L	4	3		4+3+gard. d'enfants	Vacances jeunes	Vacances seniors	Nouvelles mesures d'activation à p. d. 2006 (4) = "pacte des générations"	Mesures d'activation en extinction (1999 à 2005)	Chômeurs temporaires (unités budgétaires)	10 (nombre physique)	
CCI-NE : travail en ALE	Programmes de transition professionnelle + Activa + Activa plus (01.03 -12.03) + Activa APS (01.03 – 01.03) + Allocation de reprise du travail + formation Activa jeunes	CCI-INDE : travail dans ALE + mesures d'activation	CCI-DE après travail à temps partiel volontaire	CCI-DE: travail dans atelier protégé	Gardiennes d'enfants	CCI-DE après travail à temps part. volontaire + CCI-DE: travail dans atelier prot.+ Gardiennes d'enfants					Chômeurs temporaires (paiements)	TOTAL	
			2.653	1.270		3.923					81.181	286.329	961.062
			3.271	1.346		4.617					71.264	251.352	960.046
			3.209	1.457		4.666					67.302	237.377	987.251
			3.577	1.598		5.175					62.381	220.021	1.003.989
			3.296	1.748		5.044					63.508	223.996	1.045.612
			2.918	1.918		4.836					49.575	174.853	1.011.475
			2.727	1.929		4.656					38.715	136.550	992.296
			2.644	1.815		4.459					37.917	133.735	1.001.833
			2.793	1.709		4.502					52.231	184.221	1.080.448
0	0	0	17.294	1.324		18.617					52.119	183.621	1.123.856
0	0	0	19.100	942		20.042					62.550	207.940	1.137.395
0	0	0	22.037	986		23.023					48.846	166.658	1.087.664
0	0	0	23.937	925		24.863					47.432	159.329	1.037.330
3.208	0	3.208	26.306	955		27.261					50.236	166.419	1.026.589
7.831	0	7.831	27.875	836		28.712					44.296	150.085	1.015.994
13.084	2.796	15.880	26.932	759		27.691					41.395	139.576	980.011
16.416	11.324	27.740	26.910	727		27.637				382	39.672	136.467	981.028
15.583	15.903	31.487	26.704	714		27.418				120	30.323	109.742	949.054
16.396	16.812	33.208	26.956	699		27.655	503			609	35.228	130.230	985.880
16.675	19.639	36.315	28.199	718		28.917	4.258			1.456	38.556	144.217	1.067.151
17.076	28.518	45.595	30.110	695	2.463	33.268	3.977			1.772	39.178	142.810	1.149.334
12.992	37.609	50.601	31.052	652	4.184	35.888	2.802			953	34.158	123.701	1.175.168
1.176	45.961	47.138	31.051	588	4.390	36.030	2.882			239	34.365	131.215	1.207.936
1.258	51.920	53.178	30.579	537	4.306	35.421	2.914		1.393	0	32.394	121.514	1.207.582

3. Evolution du nombre total de bénéficiaires à l'ONEM

La dernière colonne du **tableau 1** donne l'évolution du nombre total de personnes qui ont bénéficié d'une manière ou d'une autre d'une aide financière de l'ONEM entre 1983 et 2006. Cette évolution est résumée par le **graphique 1**. Les chiffres indiquent que le nombre total de personnes assistées par l'ONEM atteint aujourd'hui une des niveaux les élevés de ces 25 dernières années. Depuis 2001, on enregistre en effet une hausse continue du nombre de bénéficiaires de prestations. Cette augmentation depuis 2001 est causée principalement par la hausse du nombre de demandeurs d'emploi (**CCI-DE**), qui ont augmenté de 101.078 personnes depuis le seuil historique atteint 2000. Par ailleurs, la catégorie des personnes en interruption de carrière a augmenté de 113.667 personnes depuis 2001. Ces deux catégories sont donc responsables de la majeure partie de l'augmentation au cours des 5 dernières années. L'augmentation totale du nombre de bénéficiaires de prestations (toutes catégories confondues) depuis 1983 est de 25,65 pour cent.

Graphique 1 : Evolution du nombre de personnes assistées par l'ONEM en Belgique – 1983-2006



Source : ONEM.

Le nombre total de bénéficiaires de prestations à l'ONEM du **graphique 1** est composé de plusieurs sous-catégories. Après un certain temps, la part de certaines catégories de chômeurs a fortement augmenté, alors que celle des autres groupes diminuait. La composition du nombre total de bénéficiaires est dès lors assez hétérogène au fil des années. Les principaux glissements au sein des différentes catégories sont évoqués dans les prochains paragraphes. L'évolution du nombre total de demandeurs d'emploi est étudiée séparément au point 4.

Les prépensionnés étaient les plus nombreux entre 1989 et 1992, mais depuis lors, leur nombre a commencé à diminuer. Le nombre de chômeurs âgés a, quant à lui, commencé à augmenter durant la seconde moitié des années 90, jusqu'en 2003. Le total des chômeurs âgés et des prépensionnés montre toutefois une nette tendance à la hausse. Au total, ces deux catégories augmenté de 42 pour cent depuis 1985.

Un autre groupe remarquable est celui des travailleurs à temps partiel involontaires. Jusqu'en 1993, les travailleurs à temps partiel involontaires constituaient un groupe assez important dans l'ensemble des chômeurs indemnisés. Entre 1989 et 1991, on comptait en moyenne 200.000 personnes dans ce régime. Ce groupe explique d'ailleurs le pic que nous constatons dans le **graphique 1** au début des années 90. A partir de 1994, le nombre de travailleurs à temps partiel involontaires a commencé à diminuer, en raison de l'instauration du statut moins favorable de travailleur à temps partiel avec maintien des droits. Enfin, depuis 2000, ce groupe enregistre une nouvelle augmentation⁷. Le nombre de travailleurs à temps partiel involontaires qui sont inscrits pour un emploi à temps plein se situe toutefois beaucoup plus haut depuis 1992, puisque dans le tableau, seuls les cas auxquels une allocation de garantie de revenu a été payée sont repris.

Le nombre de travailleurs en interruption de carrière n'a cessé d'augmenter depuis 1985. Comparativement aux années 80 et 90, le poids de ce groupe dans le total des bénéficiaires de l'ONEM a dès lors fortement augmenté. Entre 1991 et 2006, la part de ce groupe dans le total est passée de 4,89 à 17,5 pour cent.

Enfin, il convient de mentionner encore la catégorie des chômeurs temporaires. Cette catégorie est passée de 81.181 personnes en 1983 à 32.394 en 2006. Au cours de 25 dernières années, la composition du nombre total de bénéficiaires de prestations de l'ONEM a profondément changé. Dans les années 80 et au début des années 90, le poids se situait principalement dans les catégories des travailleurs à temps partiel involontaires et des travailleurs temporaires. Au fil des années, il s'est progressivement déplacé vers les personnes en interruption de carrière et les chômeurs âgés.

- Le nombre total de bénéficiaires de l'ONEM a augmenté de 25,65 % depuis 1983.
- La composition du nombre total de bénéficiaires de l'ONEM a fortement changé au fil des années. D'importantes catégories, comme les travailleurs à temps partiel involontaires et les chômeurs temporaires ont fortement diminué en nombre au long des années. D'autres catégories comme les chômeurs âgés dispensés et les travailleurs en interruption de carrière ont fortement augmenté en nombre.

⁷ Rapport annuel de l'ONEM, 2006

4. Evolution du nombre des chômeurs

Une catégorie importante de chômeurs n'a pas encore été étudiée en détail : il s'agit de celle des demandeurs d'emploi chômeurs. Dans les chiffres du chômage qui sont publiés dans la presse, elle constitue généralement le point de référence.

Selon la définition donnée par l'Organisation internationale du travail (OIT), une personne est considérée comme chômeuse lorsqu'elle remplit les trois critères suivants :

- ne pas avoir de travail,
- être activement à la recherche d'un emploi,
- être disponible pour le marché de l'emploi.

Dans les statistiques de l'ONEM, le groupe qui s'en rapproche le plus est celui des chômeurs indemnisés **demandeurs d'emploi** (non compris les travailleurs à temps partiel et les personnes occupées dans un atelier protégé). Pour obtenir une évolution à long terme du chômage selon la définition de l'OIT, il suffirait donc de retracer l'évolution du nombre de CCI-DE comme l'illustre le **tableau 1** (p. 9).

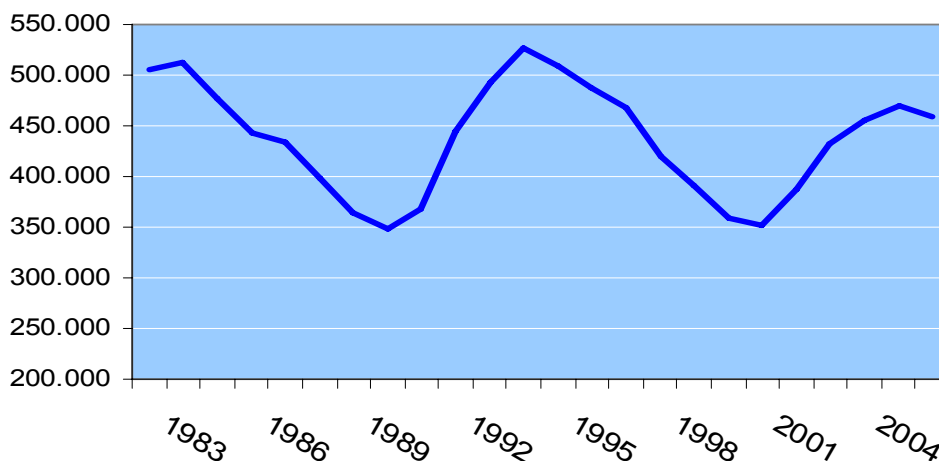
Le **graphique 2** (p. 14) montre que le chômage selon la définition de l'OIT connaît une évolution cyclique, qui est influencée par la conjoncture économique. Au cours de la période 1983-2005, on a observé deux périodes de pointe, au début des années 80 et au milieu des années 90. Durant les dernières années, on a d'ailleurs constaté aussi une hausse du nombre de demandeurs d'emploi, après le niveau bas atteint en 2000.

Sur l'ensemble de la période, le nombre de chômeurs a diminué de 9 pour cent en 2006 par rapport à 1983. Mais la réalité est vraisemblablement différente. Au cours de la période, un important groupe de chômeurs qui sont dispensés de l'obligation de chercher du travail est en effet apparu. De telles évolutions rendent difficile une comparaison précise des chiffres. En 1983, par exemple, les chômeurs âgés n'étaient pas dispensés de l'obligation de chercher du travail et ils étaient donc considérés comme des chômeurs demandeurs d'emploi. A partir de 1985 (cf. tableau 1, p. 9), ce groupe a été dispensé de chercher du travail et intégré dans la catégorie des « chômeurs âgés ». Au sens strict de la définition de l'OIT, il ne s'agit donc en effet plus de chômeurs, puisqu'ils ne doivent plus chercher activement un emploi. Ce groupe a augmenté de 35.363 personnes en 1985 à 116.169 personnes en 2006. Cela signifie que si dans le passé ce groupe n'avait pas été dispensé de l'obligation de chercher du travail, il y aurait aujourd'hui de toute manière 116.169 demandeurs d'emploi de plus que ce que laissent croire les statistiques officielles.

Récemment la législation concernant ce groupe de chômeurs âgés a été réformée, dans la mesure où pour les nouveaux cas dans certaines circonstances ce groupe n'est plus dispensé

de l'obligation de chercher du travail. Mais comme le montrent les statistiques, la plupart des chômeurs âgés sont toujours dispensés de l'obligation de chercher du travail.

Graphique 2 : Evolution du nombre de chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi en Belgique depuis 1983



Source : ONEM.

Les chômeurs âgés ne constituent cependant pas le seul groupe qui a été dispensé au fil des années de l'obligation de chercher du travail. Les personnes éprouvant des difficultés sociales et familiales et les personnes qui suivent une formation professionnelle,⁸ par exemple, ont également été dispensées de l'obligation de chercher du travail. En raison de l'introduction progressive de dispenses et de la forte augmentation de certaines catégories de chômeurs dispensés, il est difficile d'effectuer une comparaison précise du chômage à long terme. La baisse de 9 pour cent du chômage eu égard à la catégorie des chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi est dès lors une image plutôt édulcorée de l'évolution du chômage. Si on aborde le chômage dans cette optique, le fait est que plus de personnes suivront une formation (et seront ainsi dispensés de l'obligation de chercher du travail), plus les chiffres du chômage baisseront. Il est certes vrai que ce groupe n'est alors plus demandeur d'emploi, mais le chômage en soi change peu en réalité.

⁸ Il s'agit de chômeurs indemnisés qui sont dispensés de l'inscription comme demandeurs d'emploi parce qu'ils suivent une formation organisée par les régions ou les communautés.

En outre, on a déjà constaté que dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, le chômage est considéré en quelque sorte de façon beaucoup plus large. Donc dans cette optique également, il n'est pas conseillé de se limiter, pour analyser l'évolution du chômage, aux seuls chômeurs demandeurs d'emploi.

- Le nombre de chômeurs demandeurs d'emploi a baissé à long terme. Mais par contre, au fil des années, de plus en plus de catégories ont été dispensées de chercher du travail. L'image qu'on obtient est donc déformée.

5. Evolution du nombre de chômeurs complets indemnités

Comme on l'a vu au **point 4**, il n'est pas conseillé de se limiter uniquement au nombre de demandeurs d'emploi lorsqu'on veut analyser le nombre de chômeurs. Pour obtenir malgré tout une image plus ou moins fiable de la façon dont le chômage a effectivement évolué, on créera une nouvelle série. On partira à cet effet du concept des « chômeurs complets indemnités », les CCI. Le détail des différentes catégories figure dans le tableau 1 aux pp. 9 et 10. Pour dresser une image de l'évolution du chômage, on combinera un certain nombre de catégories de CCI, en tenant compte de la catégorie des chômeurs dispensés.

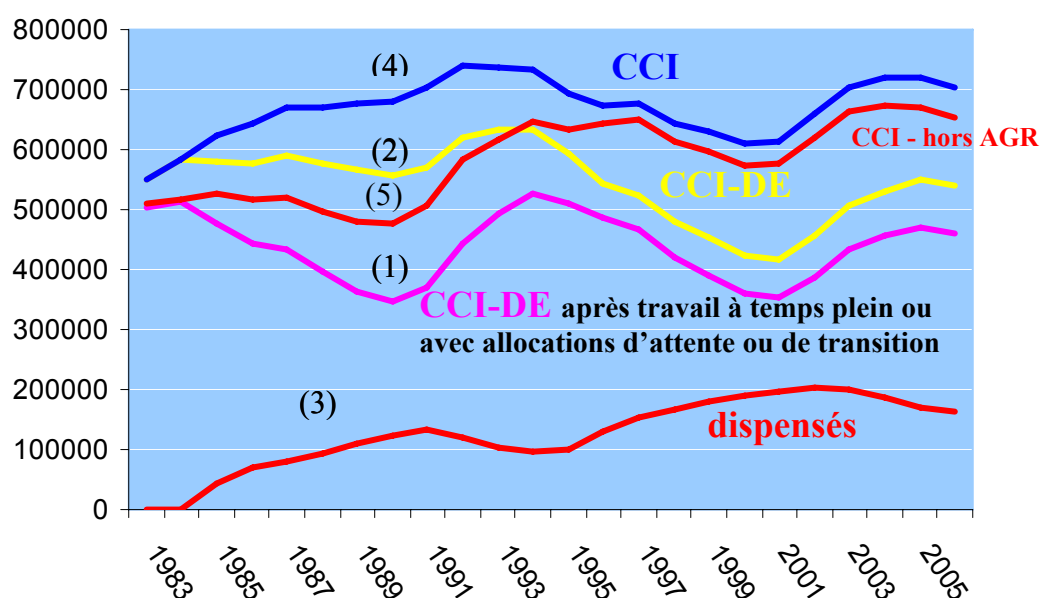
L'ONEM répartit les chômeurs dispensés en deux catégories : les dispensés passifs et les dispensés actifs⁹. Les dispensés passifs n'exercent durant la dispense (officiellement) aucune activité qui pourrait les aider à se réintégrer dans le marché de l'emploi ; il s'agit du groupe le plus important. Les dispensés actifs exercent par contre de telles activités durant la dispense, comme : suivre des formations ou reprendre des études, des actions humanitaires à l'étranger, une occupation comme assistant de prévention et de sécurité. Selon l'étude de l'ONEM, il y avait en 2004 en Belgique 720.235 chômeurs complets indemnités (CCI). Parmi ceux-ci, 527.913 étaient demandeurs d'emploi et 192.322 étaient dispensés. Dans la catégorie des CCI demandeurs d'emploi, on compte également les travailleurs à temps partiel avec allocation de garantie de revenu (AGR), les CCI après un travail volontaire à temps partiel et les CCI occupés dans un atelier protégé. Le groupe se compose principalement de CCI après un travail à temps plein et de CCI bénéficiant d'allocations d'attente ou de transition. Le groupe des dispensés est composé de différentes catégories qui se retrouvent toutes dans le **tableau 1** (pp. 9 et 10). L'étude « Dispenses d'inscription comme demandeur d'emploi - laissez-passer pour ne pas chercher du travail ou moyen de réinsertion ? » de l'ONEM donne d'ailleurs un aperçu détaillé et une description de ces groupes.

⁹ Service d'études de l'ONEM, *Dispenses d'inscription comme demandeur d'emploi – laissez-passer pour ne pas chercher du travail ou moyen de réinsertion ?*, www.onem.be.

Pour permettre une analyse à long terme, le **graphique 3** illustre dès lors l'évolution des quatre catégories suivantes :

1. **CCI-DE** après un travail à temps plein + **CCI-DE** bénéficiant d'allocations d'attente ou de transition ;
2. **CCI-DE**, mêmes chiffres qu'au point 1 mais y compris l'AGR et **CCI** après un travail à temps partiel volontaire et **CCI-DE** occupés dans un atelier protégé ;
3. Evolution des **CCI-DE** dispensés ;
4. Evolution totale des **CCI**, y compris les dispensés.
5. Evolution totale des **CCI**, non compris l'allocation de garantie de revenu.

Graphique 3 : Evolution du chômage sur la base de différentes catégories, 1983-2006



Source : traitement des chiffres de l'ONEM.

Le **graphique 3** donne un aperçu de l'évolution du nombre de chômeurs en Belgique sur la base du regroupement d'un certain nombre de données. Les CCI après un travail à temps plein ou bénéficiant d'allocations d'attente ou de transition ont déjà été examinés au **graphique 2**. Les CCI-DE entrent également en ligne de compte d'une manière générale dans le graphique. Dans ce groupe apparaissent également les travailleurs à temps partiel volontaires et les travailleurs à temps partiel bénéficiant d'une allocation de garantie de revenu. Ce graphique indique que depuis 1992, ce groupe évolue quasiment de la même manière que les CCI-DE dont il a déjà été question. Mais du milieu des années 80 au début des années 90, il y avait encore d'importantes disparités entre les deux séries. Cela est dû principalement au fait que le statut de travailleurs à temps partiel involontaires était assez populaire à l'époque. Auparavant, ce groupe était désigné officiellement comme

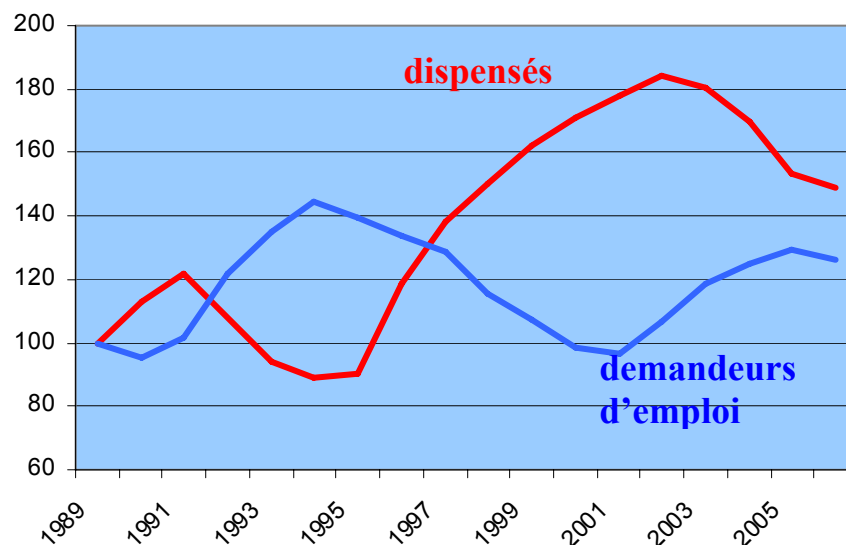
« travailleurs à temps partiel involontaires pour échapper au chômage complet », mais il a été transformé en allocation de garantie de revenu. Après la réforme attribuant un statut financier moins attrayant de travailleurs à temps partiel avec allocation de garantie de revenu, cette catégorie a commencé à diminuer fortement à partir de 1994. Les travailleurs à temps partiel bénéficiant d'une allocation de garantie de revenu sont en théorie considérés comme des demandeurs d'emploi, parce qu'ils doivent être disponibles pour le marché de l'emploi. Mais en pratique, il est apparu que dans le passé de nombreuses personnes restaient dans ce statut et pouvaient presque être considérés comme des chômeurs de longue durée¹⁰. Dans le passé c'étaient aussi essentiellement des femmes cohabitantes qui bénéficiaient de ce statut, mais depuis 1999 leur proportion a diminué et les travailleurs avec charge de famille sont devenus plus nombreux dans cette catégorie.

Par ailleurs, l'évolution des dispensés est également indiquée séparément, et le **graphique 3** montre clairement dans quelle mesure cette catégorie a augmenté de 0 en 1983 à pas moins de 164.000 en 2006. Au cours des dernières années toutefois, on observe un revirement, qui semble se caractériser par une baisse du nombre de dispensés. Il existe en outre un lien inversement proportionnel entre l'évolution du nombre de chômeurs demandeurs d'emploi et le nombre de chômeurs dispensés. Ceci apparaît moins sur le **graphique 3**, puisqu'on y utilise des nombres absolus et que les différences en nombres absolus entre les demandeurs d'emploi et les dispensés sont trop importantes. Le **graphique 4** (p. 18) se concentre uniquement sur l'évolution des effectifs sur la base des chiffres de l'index, ce qui supprime les différences absolues. Les résultats montrent clairement qu'il existe un lien inversement proportionnel entre les deux séries statistiques.

Enfin, la ligne supérieure du **graphique 3** regroupe tous les chômeurs complets indemnisés, y compris donc les dispensés. Ce groupe de CCI ne comprend donc pas seulement les chômeurs du groupe I (les chômeurs indemnisés), mais aussi les chômeurs du groupe II comme les dispensés ALE. Cette courbe illustre en fait le mieux la façon dont le nombre de chômeurs indemnisés a évolué dans notre pays depuis le début des années 80. Si l'on déduit du nombre de CCI les travailleurs à temps partiel qui sont assistés par l'ONEM, on distingue clairement dans quelle mesure le nombre de CCI a augmenté depuis les années 80. En outre, le graphique indique aussi quelle était l'importance des travailleurs à temps partiel qui recevaient une indemnité de l'ONEM dans les années 80.

¹⁰ Interpellation à la Commission des Affaires sociales de Mme Greta D'Hondt, Chambre, 3^e session de la 50^e législature, 14 novembre 2000.

Graphique 4 : Evolution des dispensés et des demandeurs d'emploi dans le chômage



Source : ONEM.

Le tableau 2 ci-dessous résume encore brièvement les résultats de graphique 3, p. 16.

Tableau 2 : Evolution du nombre de chômeurs indemnisés à l'ONEM

	1983	2006	Evolution en %
CCI	549.196	702.724	+ 27,96%
CCI sauf AGR	508.885	654.772	+ 28,67 %
CCI –DE (y compris AGR et temps partiel volontaires)	549.962	538.664	- 2,05 %
CCI-DE travail à temps plein et allocations d'attente et de transition	504.962	459.596	-8,98 %
	1985	2006	Evolution en %
Dispensés	43.065	164.060	280,96%

Source : ONEM.

Si l'on prend en considération les CCI-DE après un travail à temps plein ou ceux qui bénéficient d'une allocation d'attente ou de transition, le chômage a diminué de près de 9 pour cent en Belgique par rapport à 1983. Il s'agit d'ailleurs des chiffres officiels qui apparaissent dans l'application Ecodata¹¹ relative au chômage. Lorsqu'on ajoute à cette catégorie un certain nombre d'autres catégories de chômeurs (AGR, CCI après temps partiel volontaire et personnes dans un atelier protégé), la baisse est déjà beaucoup plus légère et elle ne s'élève qu'à 2 pour cent. Si l'on va encore plus loin et que l'on étend l'analyse à tous les chômeurs indemnisés, y compris ceux qui sont dispensés, on obtient une augmentation de 28 pour cent, qui est due surtout à l'augmentation des chômeurs qui sont dispensés de chercher

¹¹ http://ecodata.mineco.fgov.be/Fr/begin_fr.htm, application du SPF Economie avec matériel chiffré.

du travail. L'augmentation pourrait être un peu plus faible, en raison d'une modification de la définition entre 1991 et 1992, mais la tendance augmenterait quand même sur la base de ces chiffres. Les chiffres concernant les CCI ne comprennent d'ailleurs pas les prépensionnés, puisque ceux-ci ne sont pas classés comme CCI dans les statistiques de l'ONEM. Si l'on intégrait cette catégorie, l'augmentation serait un peu plus limitée.

Le tableau 2 ci-dessus (p. 18) illustre clairement dans quelle mesure le point de vue et les catégories choisies influencent les résultats que l'on peut tirer de l'évolution du chômage. Il est déjà apparu dans le premier volet qu'un attributaire est considéré comme chômeur dans le secteur des allocations familiales à partir du moment où il bénéficie d'une indemnité de l'ONEM, même lorsqu'il travaille par exemple à temps partiel, donc en théorie la catégorie des CCI dans leur ensemble coïncide le mieux à la notion de chômage selon les statistiques des allocations familiales. Mais il convient de tenir compte du fait que pour les allocations familiales les prépensionnés sont aussi comptés comme des chômeurs. Le pourcentage de chômeurs âgés ou de prépensionnés qui perçoivent encore des allocations familiales pour leurs enfants en tant qu'attributaires ne sera pas si important¹².

La conclusion générale que nous pouvons tirer des statistiques de l'ONEM est que le nombre de chômeurs indemnisés les CCI se situe actuellement à un des niveaux les plus élevés de ces 25 dernières années. Seul au début des années 90, le nombre de CCI était un peu plus haut parce que l'on comptait encore alors de nombreux chômeurs dans le statut de travailleurs à temps partiel involontaires (cf. **tableau 1** et **graphique 3**). L'augmentation s'explique par un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, on peut citer des tendances socioéconomiques telles que la fluctuation de la croissance économique et l'élargissement du « filet de sécurité » social. Mais il y a aussi un facteur purement démographique, à savoir le fait que la population en âge de travailler a augmenté au cours des dernières décennies.

- L'évolution du chômage diffère selon le point de vue et selon les catégories que l'on considère comme des chômeurs.
- Depuis 1983 les demandeurs d'emploi ont diminué d'environ 9 pour cent, mais le nombre de chômeurs complets indemnisés (y compris les dispensés ont augmenté de près de 18 pour cent.

¹² Selon les statistiques du DWH marché du travail (application de base 11), on compterait 18.239 enfants (de 0 à 24 ans) de prépensionnés dans l'ensemble de la Belgique.

PARTIE II : Les chômeurs dans le régime des allocations familiales

Dans la première partie, nous avons étudié en détail les statistiques de l'ONEM relatives au chômage. Les résultats de cette analyse peuvent à présent nous aider à expliquer les évolutions qui ont été observées dans les statistiques du régime des allocations familiales pour travailleurs salariés. Une partie du paradoxe a déjà été expliquée dans la partie précédente. On a constaté que le nombre de chômeurs indemnisés a augmenté de près de trente pour cent. Une partie de l'augmentation dans le régime des allocations familiales s'explique donc déjà par la hausse générale du groupe des chômeurs. Dans ce nouveau volet, nous évoquerons la relation entre les statistiques du chômage dans le régime des allocations familiales et dans les statistiques de l'ONEM. Seront ensuite évoqués les principales modifications légales et le rôle du Cadastre. On trouvera cependant d'abord un aperçu de la statistique du chômage dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés. Ces chiffres seront ensuite comparés à ceux de l'ONEM.

1. Aperçu succinct des statistiques des allocations familiales

Dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, on peut distinguer trois « types » de chômeurs :

1. les chômeurs de longue durée (> 6 mois) ayant droit à un supplément social ;
2. les chômeurs de longue durée (> 6 mois) sans droit à un supplément social ;
3. les chômeur de courte durée (< 6 mois).

Comme il a déjà été indiqué dans la partie précédente, ces trois groupes englobent dans une large mesure tous les chômeurs complets indemnisés et les prépensionnés, qui sont aussi considérés comme des chômeurs pour les allocations familiales. En bref, cela signifie que dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, un attributaire est, en règle générale, considéré comme chômeur dès qu'il perçoit des allocations de chômage (partielles).

Les statistiques de ces trois catégories dans le régime des allocations familiales donnent toutefois une image fautive du nombre de familles dont au moins un des parents est chômeur. En réalité, ce nombre est beaucoup plus élevé. Par exemple, un couple dont le mari qui travaille est l'attributaire et dont la femme chômeuse est l'allocataire est considéré dans la statistique comme appartenant à la catégorie des prestations de travail. Le statut de l'allocataire dans le ménage est en effet déterminé par la situation professionnelle de l'attributaire.

Sur la base du Datawarehouse du marché de l'emploi¹³, il apparaît qu'il y avait en Belgique 98.755 enfants (< 25 ans) en 2004, dont le père travaillait comme salarié et la mère était demandeuse d'emploi¹⁴. Il y avait par contre 27.155 enfants dont la mère dans le ménage travaillait comme salariée et dont le père était chômeur. Il s'agit d'un phénomène connu qui est également soutenu par une enquête du CSB (Centrum Sociaal Beleid, Herman Deleeck)¹⁵. Ainsi, selon une enquête du CSB, 75,7 pour cent des mères qui n'ont aucun emploi rémunéré indiqueraient comme motif l'éducation des enfants ou les soins d'autres personnes. La combinaison d'un homme qui travaille et d'une femme qui est chômeuse ne paraît pas non plus invraisemblable dans cette optique.

La statistique du nombre de chômeurs dans le régime des allocations familiales sous-estime donc le nombre d'enfants qui sont élevés dans un ménage dont au moins un des parents est chômeur. Dans le cadre de la gestion des dossiers, il n'existe d'ailleurs aucun flux qui soit consacré aux prestations de la femme en tant qu'allocataire (qu'elle soit par exemple chômeuse ou non). Dans le cas, par exemple, d'un couple dont le mari a un revenu modeste et la femme bénéficie des allocations de chômage minimales, un droit potentiel au supplément social pour chômeurs de longue durée pourrait être établi. C'est le cas si le père attributaire cède sa priorité à la mère et que le revenu soit inférieur au plafond de revenus fixés dans le barème (2.008 EUR pour les cohabitants). Mais si l'attributaire ne signale pas cette situation au gestionnaire du dossier, celui-ci peut difficilement le détecter seul dans de tels cas, puisque les flux relatifs au chômage ne concernent que l'attributaire. Il est difficile de déterminer l'importance de ce groupe. Dans le cadre de la publicité active de l'administration, il serait utile de tenter de toucher ce groupe par le biais d'une campagne d'information ciblée.

D'une manière générale, les statistiques des allocations familiales se basent sur le nombre d'enfants qui sont élevés dans les familles des attributaires chômeurs. Nous ne disposons d'aucune information exacte au sujet des enfants qui sont élevés dans des familles dont au moins un des parents est chômeur.

- Dans les statistiques des allocations familiales, on ne compte pas tous les enfants qui sont élevés dans une famille dont au moins un des parents est chômeur. Un couple dont le mari est l'attributaire et travaille et dont la femme est l'allocataire et est chômeuse, est recensé dans la statistique comme appartenant à la catégorie des prestations de travail.

¹³ DWH marché du travail et protection sociale; application de base 11 – situation 2004.

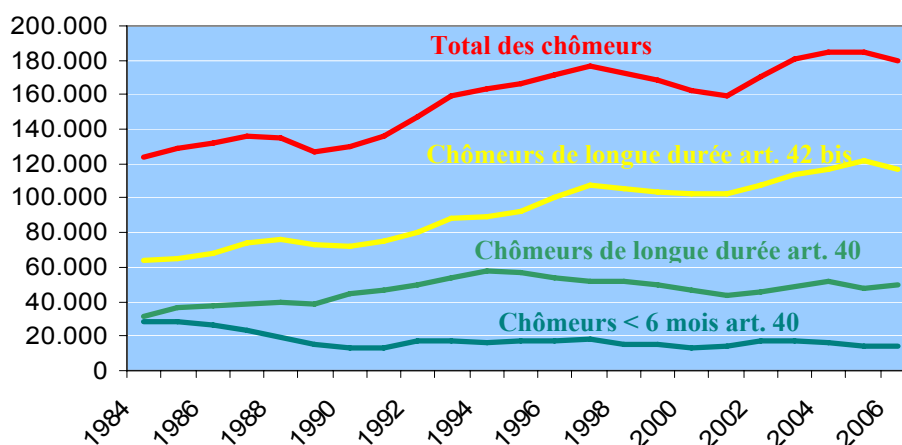
¹⁴ Les termes « père » et « mère » conviennent en règle générale, mais en pratique beaucoup d'autres combinaisons sont possibles.

¹⁵ Het kind in Vlaanderen 2006, Kind & Gezin.

2. Evolution des chômeurs dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés

Dans l'ensemble du groupe de chômeurs dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés, les chômeurs de longue durée ayant droit au supplément 42 bis sont les plus nombreux, suivis par les chômeurs de longue durée sans supplément et les chômeurs de courte durée (< 6 mois). Durant l'ensemble de la période, le nombre de chômeurs de longue durée ayant droit au supplément a augmenté presque sans arrêt et, en chiffres absolus, même presque doublé depuis 1984. Les chômeurs de longue durée sans droit à un supplément social (art. 40)¹⁶ ont augmenté dans une moindre mesure (+ 52 %), et ont même diminué depuis 1994. Les chômeurs de courte durée sont moins nombreux dans l'ensemble du groupe des chômeurs, et ils ont même diminué au cours de la période en question. Enfin, on peut observer qu'en 2005, plus de 9 attributaires chômeurs sur 10 dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés sont chômeurs pendant plus de 6 mois, alors que cela ne concerne que 7 chômeurs sur 10 à l'ONEM¹⁷. Le **graphique 5** résume l'évolution des trois différentes catégories d'attributaires chômeurs dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés.

Graphique 5 : Evolution des chômeurs dans les allocations familiales



Source : ONAFTS

Le **graphique 5** montre que le nombre total de chômeurs a fortement augmenté depuis le début des années 80. L'augmentation est la plus forte pour les dossiers dans lesquels le supplément pour les chômeurs de longue durée est payé. Cette catégorie a pratiquement doublé depuis l'instauration du supplément de l'art. 42 bis. Dans l'ensemble du groupe d'attributaires, les allocataires du chef d'un attributaire chômeur représentaient 12,28 pour cent en 1984. En 2005, le pourcentage était déjà de 17,21 pour cent. La part des allocataires

¹⁶ Ce groupe n'a pas droit au supplément parce que le plafond des revenus est dépassé.

¹⁷ Les chiffres concernent uniquement les CCI-DE, et non tous les CCI, source : Ecodata..

du supplément de l'art. 42 bis¹⁸ a augmenté de 6,30 pour cent du nombre total d'allocataires en 1984 à 11,37 pour cent en 2005. Rappelons que ces allocataires ne sont pas par définition chômeurs eux-mêmes. C'est la situation de l'attributaire qui compte.

Le nombre de chômeurs dans le régime des allocations familiales a donc fortement augmenté depuis 1984. L'explication de l'augmentation du nombre de chômeurs dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés doit être cherchée dans trois domaines.

1. Elargissement des conditions d'accès dans le secteur des allocations familiales.
2. Efforts lors de l'établissement du droit potentiel aux suppléments sociaux.
3. Augmentation des chômeurs et en particulier des chômeurs avec charge de famille.

Le poids spécifique des trois facteurs individuels est impossible à déterminer, car l'évolution dans la législation et les efforts lors de l'établissement du droit aux suppléments sociaux sont assez difficiles à exprimer sous forme de chiffres. Les évolutions dans le secteur de l'ONEM peuvent toutefois être liées purement sur le plan des chiffres aux statistiques des allocations familiales. Leur effet est n'est donc connu que dans une mesure limitée. Nous allons à présent évoquer successivement ces trois domaines.

2.1 Elargissement du droit d'octroi dans le secteur des allocations familiales

L'augmentation du nombre de dossiers dans lesquels le supplément pour les chômeurs de longue durée est payé est due en partie à l'assouplissement de la législation. On trouvera en annexe une liste étendue de toutes les modifications réglementaires depuis 1983 qui concernaient l'article 42 bis, auquel se rapporte le supplément pour chômeurs de longue durée. L'effet direct de ces modifications réglementaires ne peut pas toujours être déduit directement des statistiques. Mais le fil conducteur de ces modifications réglementaires est un élargissement et une stabilisation du droit. Nous allons à présent étudier brièvement quelques modifications réglementaires importantes. Pour une description détaillée, on se reportera à l'annexe.

2.1.1 Notion d'« attributaire avec personnes à charge »

L'AR du 16 juillet 2002¹⁹ a élargi le groupe des « attributaires avec personnes à charge » à partir du 1^{er} août 2002. Est depuis lors également considéré comme attributaire ayant des personnes à charge : le parent attributaire séparé (mais non marié), lorsque l'autre parent est

¹⁸ En ne tenant compte que de la catégorie des chômeurs de longue durée au taux de l'art. 42 bis et non des pensionnés.

¹⁹ AR du 16 juillet 2002 modifiant l'arrêté royal du 12 avril 1984 portant exécution des articles 42 bis et 56, § 2, LC, MB, 31 juillet 2002.

allocataire pour un plusieurs enfants pour lesquels l'attributaire ouvre un droit aux allocations familiales, à condition que cet allocataire ne se marie pas, ne forme pas un ménage de fait et ne bénéficie pas de revenus professionnels ou de remplacement qui dépassent un certain plafond. On a ainsi éliminé une discrimination entre les parents non mariés qui se séparent et les époux qui se séparent ou sont séparés.

2.1.2 Acquisition et maintien de la qualité de chômeur de plus de six mois

Toute une série d'adaptations ont été apportées dans la réglementation concernant la constitution de la période d'attente de six mois pour l'acquisition et le maintien de la qualité de chômeur de plus de six mois. En pratique, cela revient à ce que pour les attributaires qui interrompent le travail durant une courte période, ces périodes sont assimilées à des périodes d'occupation (loi D'Hondt). Au fil des années cette période a été étendue à 27 jours civils. L'objectif était d'inciter les chômeurs de longue durée à accepter une brève occupation temporaire, comme un travail intérimaire (pour une description détaillée, voir l'annexe). La mesure récente en rapport avec la reprise du travail va encore plus loin et dispose qu'en plus de la trimestrialisation ordinaire (cf. ci-dessous), il existe encore, pendant huit trimestres, un droit au supplément social lorsque le revenu est réduit, en cas de reprise du travail.

2.1.3 Trimestrialisation des suppléments sociaux

Depuis le 1^{er} avril 1990, le droit aux allocations familiales a été trimestrialisé²⁰. Ceci a entraîné une extension du droit, étant donné que les droits existants ont pu être exercés plus longtemps grâce à la trimestrialisation. Le nouveau régime ne s'appliquait initialement qu'aux taux de base. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et les pièges à l'emploi, le droit aux suppléments sociaux a également été trimestrialisé **à partir du 1^{er} octobre 2000**²¹. La règle actuelle concernant la reprise du travail va encore beaucoup plus loin.

2.1.4 Revenus du ménage

Initialement, l'activité professionnelle exercée par le conjoint ou le partenaire de l'attributaire constituait un obstacle absolu pour l'octroi du supplément d'allocations familiales. Cette condition a toutefois été systématiquement assouplie et l'exercice d'un travail à temps plein par l' (ex-)conjoint ou partenaire n'a plus été considérée comme un obstacle. Ainsi, la liste des revenus qui n'entraient pas en ligne de compte pour déterminer le revenu a été systématiquement étendue²². La liste des revenus qui sont aujourd'hui pris en considération, telle qu'elle apparaît sur les formulaires de contrôle sur le site web de l'ONAFTS, est

²⁰ Loi-programme du 22 décembre 1989, *MB*, 30 décembre 1989.

²¹ Loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, *MB*, 31 août 2000.

²² Complément d'ancienneté pour les chômeurs âgés, allocations de chômage complémentaires pour le travail « posté » et les prestations de nuit, supplément d'indemnités, accordé aux chômeurs de longue durée qui accomplissent des activités dans le cadre d'une ALE.

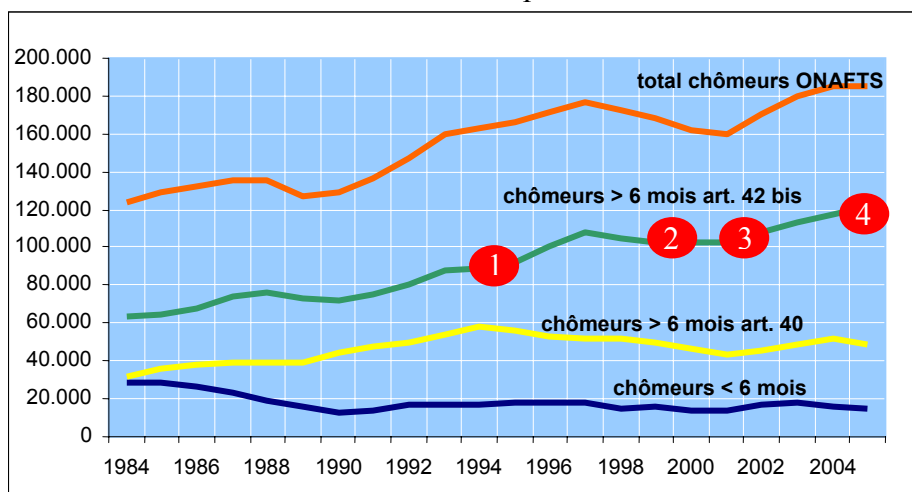
illustrée par la figure 2. La liste est la même, tant pour les revenus propres que pour ceux du partenaire. L'attributaire doit compléter cette liste et déclarer sur l'honneur que les chiffres sont exacts.

Figure 2 : Liste des revenus qui sont pris en considération pour déterminer l'octroi des suppléments sociaux.

1	Vos revenus	
	Montant brut du dernier mois p. ex. 1.124,69 EUR	Payé par (dénomination et adresse de l'organisme ou de l'employeur) p. ex. Office national des pensions, Tour du Midi, 1060 Bruxelles
<input type="checkbox"/> Allocations de chômage y compris les prépensions et les allocations de garantie de revenu
<input type="checkbox"/> Indemnités de maladie et d'invalidité
<input type="checkbox"/> Indemnités de maladie professionnelle ou d'accident du travail
<input type="checkbox"/> Pensions et rentes
<input type="checkbox"/> Pensions extralégales
<input type="checkbox"/> Salaires même si vous recevez des indemnités
<input type="checkbox"/> Allocations de garde pour les gardien(ne)s d'enfants payées par l'ONEM
<input type="checkbox"/> Allocations en provenance de l'étranger
<input type="checkbox"/> Revenus de travailleur indépendant
<input type="checkbox"/> Autres revenus (p. ex. comme volontaire)
<input type="checkbox"/> Pas de revenus

Source : site web de l'ONAFST, www.onafst.be.

Graphique 6 : Evolution du nombre de familles allocataires dont l'attributaire est chômeur selon la durée du chômage et le taux accordé - Régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés



(1) extension de la liste des activités autorisées (2) trimestrialisation des suppléments sociaux et loi D'Hondt (3) extension de la notion d'attributaire ayant des personnes à charge (4) adaptation du revenu en fonction du revenu du ménage.

Source : ONAFST.

Au **graphique 6** (p. 25), un certain nombre de modifications sont resituées dans le temps, mais il n'est pas possible de déduire l'effet direct des modifications de loi sur les effectifs des statistiques. Ce qui frappe dans le graphique est la forte augmentation qu'a connue la catégorie payée au taux de l'art. 42 bis. Une augmentation qui, compte tenu de la nature des modifications de la loi, peut quand même être attribuée en partie à l'assouplissement de la législation.

2.2 Efforts lors de l'établissement du droit aux suppléments sociaux

L'Office insiste depuis des années déjà auprès des caisses pour qu'elles veillent au maximum à ce que les familles reçoivent ce à quoi elles ont droit. Dans le contrat d'administration (art. 8), ceci est inscrit officiellement comme un engagement pour l'ONAFTS :

« en vérifiant pour les assurés sociaux qui se trouvent dans une situation d'attribution (chômage, maladie et invalidité, pension, ...) si les conditions pour l'obtention d'un supplément social sont remplies et en l'octroyant. »

Pour les caisses autonomes, l'examen adéquat d'un droit potentiel à un supplément social constitue un élément des indicateurs de qualité par caisse d'allocations familiales. De cette manière, les caisses sont incitées à examiner au maximum le droit potentiel à un supplément social. L'octroi maximum des taux corrects aux familles avec le moins de tracasseries administratives pour elles constitue depuis des années un élément important de la stratégie de l'Office. Les flux en rapport avec le chômage qui sont diffusés via le Cadastre des allocations familiales constituent à cet effet un instrument de travail important. Ces flux ont permis de détecter beaucoup plus vite un droit potentiel à un supplément social. Les efforts de l'Office en vue de faire valoir au maximum le droit aux suppléments sociaux a certainement porté ses fruits et est en partie responsable de l'augmentation du nombre de dossiers de l'art. 42 bis. Mais il est impossible de chiffrer son effet avec précision.

2.3 Augmentation du nombre de chômeurs CCI à l'ONEM

Un troisième facteur de l'augmentation du nombre de chômeurs dans le secteur des allocations familiales pour travailleurs salariés, peut-être le plus déterminant, est l'augmentation du nombre de chômeurs indemnisés à l'ONEM. Jusqu'à présent, on n'a pas encore comparé l'évolution des statistiques des chômeurs dans le régime des allocations familiales et dans celui du chômage (ONEM), mais nous allons voir dans cette partie que l'évolution à l'ONEM a eu une influence déterminante sur l'évolution du nombre d'attributaires chômeurs pour les allocations familiales.

Au **graphique 7** (p. 28), les chiffres sont comparés pour la première fois entre eux. Ce graphique illustre l'augmentation en pourcentages par rapport aux effectifs de l'année de base 1984. Trois groupes sont repris dans le graphique :

- les attributaires chômeurs dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés ;
- les CCI, toutes catégories ;
- les CCI, excepté la catégorie des temps partiels volontaires et de l'AGR.

Ces trois groupes ont évolué de façon relativement similaire au fil du temps. On constate cependant un certain nombre de disparités qui nécessitent malgré tout certaines explications. Entre 1984 et 1992, les CCI et le nombre total de chômeurs dans le régime des allocations familiales ont évolué différemment. Ceci est dû au fait que jusqu'en 1992, on comptait assez bien de CCI involontaires à temps partiel, mais ce groupe se composait surtout de femmes cohabitantes (cf. supra). Ce groupe aura peut-être souvent cohabité avec un homme qui travaille, ce qui fait que dans les statistiques des allocations familiales elles sont comptées dans la catégorie des prestations de travail. Cette supposition est confirmée lorsqu'on compare l'évolution des chômeurs dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés avec les CCI sans les temps partiels involontaires. Il ressort de cette comparaison que les évolutions se déroulent bien dans ce cas d'une manière similaire.

Une deuxième période durant laquelle les évolutions ont fortement divergé est la période 1994-1998. Au cours de cette période, le nombre de chômeurs a continué d'augmenter dans le régime des allocations familiales, alors que le nombre de CCI baissait et que le nombre de CCI sans les temps partiels involontaires stagnait. En même temps que cette évolution, dans le groupe total des CCI, le nombre de CCI avec charge de famille²³. Cela signifie que malgré une baisse des effectifs (CCI), le sous-groupe des CCI ayant des personnes à charge a augmenté. Les chômeurs avec personnes à charge ont le plus de chances d'être comptés comme attributaires chômeurs dans le régime des travailleurs salariés. La divergence entre les deux chiffres peut donc s'expliquer de cette manière.

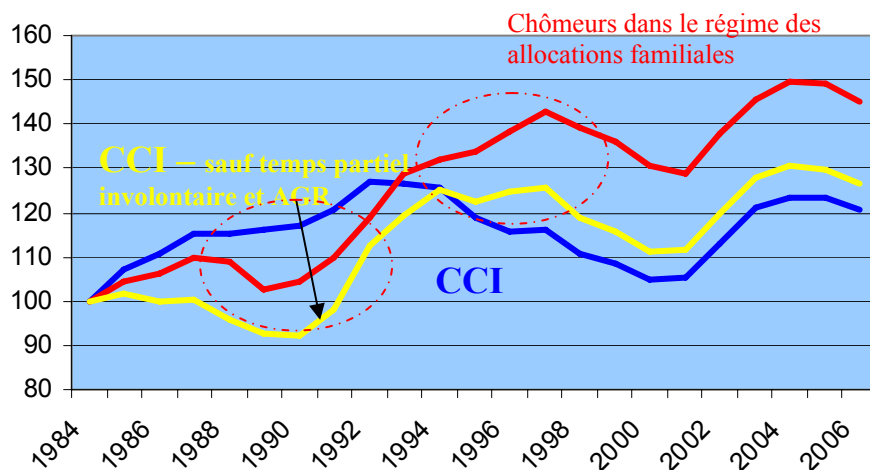
En résumé, on peut affirmer que l'évolution du nombre de CCI à l'ONEM, compte tenu d'un certain nombre de sous-groupes, correspond étroitement à l'évolution du nombre de chômeurs dans le régime des allocations familiales. Il convient cependant d'ajouter que dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, tous les attributaires chômeurs ne sont pas comptés. Les chômeurs à l'ONSSAPL²⁴ (17.510 attributaires en 2005) et dans le secteur public ne sont pas comptés. Néanmoins, l'évolution des chômeurs dans le régime des travailleurs salariés peut être considérée comme suffisamment représentative de l'évolution

²³ ONEM, *Séries statistiques 1992-2000 commentées*, www.onem.be.

²⁴ Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales.

des chômeurs dans l'ensemble du secteur des allocations familiales²⁵. L'augmentation du nombre de chômeurs dans le régime des allocations familiales s'explique donc en grande partie par une hausse des chômeurs complets indemnifiés à l'ONEM. Ceci infirme donc le paradoxe du nombre croissant de chômeurs dans le régime des allocations familiales et de la baisse des chiffres du chômage.

Graphique 7 : Evolution du nombre de chômeurs (toutes catégories) dans le régime d'allocations familiales et à l'ONEM



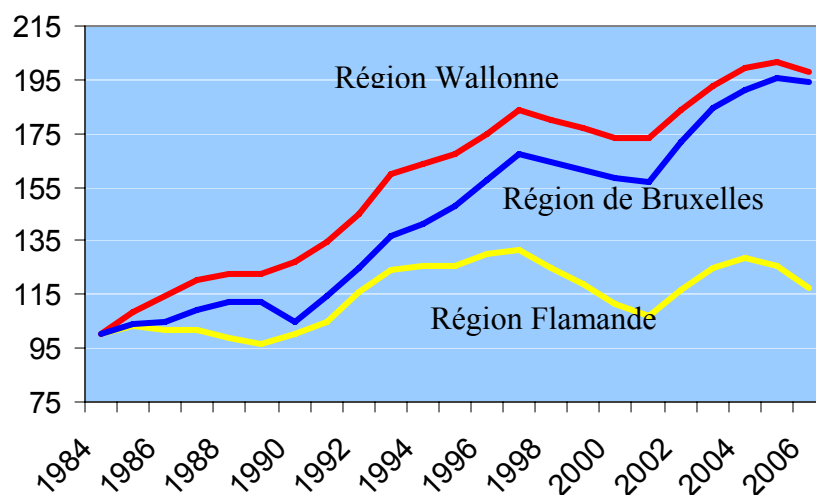
Source : ONEM ET ONAFTS.

2.4 Evolution des attributaires chômeurs par région

Dans le régime des allocations familiales, l'augmentation du nombre d'attributaires chômeurs est plus forte dans les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale que dans la Région flamande. On constate néanmoins aussi une augmentation du nombre de familles de chômeurs dans la Région flamande, mais dans une mesure considérablement moindre que dans les autres régions.

²⁵ L'augmentation du nombre d'attributaires chômeurs aurait probablement été un peu plus élevée si l'on avait tenu compte également des effectifs des contractuels dans le secteur public.

Graphique 8 : Nombre de chômeurs dans le régime d’allocations familiales pour travailleurs salariés par région - Evolution 1984-2006



Source : ONAFTS

2.5 Evolution du nombre de chômeurs ayant charge de famille

Sur la base du **graphique 6**, on a déjà constaté que le nombre de chômeurs dans le régime des allocations familiales a augmenté plus que dans les statistiques du chômage en général (CCI). Une hypothèse très vraisemblable à ce sujet est que cette forte augmentation est due à une hausse du nombre de chômeurs ayant charge de famille. Dans ce sens, nous partons du principe que le nombre de chômeurs a effectivement augmenté, mais que l’augmentation du sous-groupe des familles de chômeurs a augmenté encore plus fortement. Ce groupe de CCI ayant charge de famille est un groupe intéressant dans le cadre des allocations familiales. La majorité des chômeurs de cette catégorie ont des familles avec des enfants. En ce qui concerne les chômeurs isolés qui ont des enfants, il apparaît que presque chaque parent chômeur isolé appartient de toute manière au groupe des chômeurs ayant charge de famille.

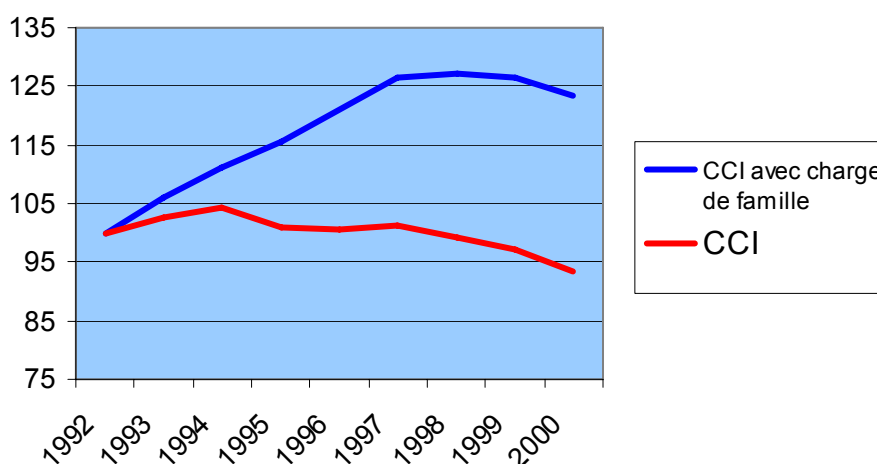
Par ailleurs, il est également possible que dans cette même catégorie de chômeurs ayant charge de famille se trouvent des couples dont un des partenaires bénéficie d’allocations de chômage et dont l’autre partenaire est à sa charge. Enfin, les familles dont le mari est travailleur salarié et la femme est chômeuse n’appartiennent pas en règle générale à cette catégorie²⁶, mais comme on l’a déjà vu dans l’analyse précédente, ce n’est généralement pas le cas non plus pour les allocations familiales.

²⁶ Dans certains cas, ils peuvent éventuellement apparaître ici lorsque le salaire de mari est par exemple complété par l’ONEM parce qu’il a un revenu modeste, par exemple d’un emploi à temps partiel.

L'étude des « séries statistiques commentées – 1992-2000 » de l'ONEM²⁷ donne une image intéressante de la manière dont les CCI et les CCI ayant charge de famille ont évolué.

Le **graphique 9** montre que les CCI ayant charge de famille ont augmenté beaucoup plus fortement que les CCI en général. Puisque le groupe des CCI ayant charge de famille est celui qui est en théorie le plus proche des attributaires chômeurs, nous pouvons considérer que l'évolution des deux groupes va se dérouler de la même façon. Ceci explique également pourquoi le nombre d'attributaires chômeurs a continué de croître entre 1992 et 1997 (cf. **graphique 7**), tandis que le nombre de CCI diminuait.

Graphique 9 : Evolution des CCI et des CCI ayant charge de famille (indice de base 1992)



Source : ONEM.

La statistique concernant le nombre de CCI ayant charge de famille et le nombre d'attributaires chômeurs présentent étonnamment de nombreuses similitudes, comme le montre le **graphique 10**.

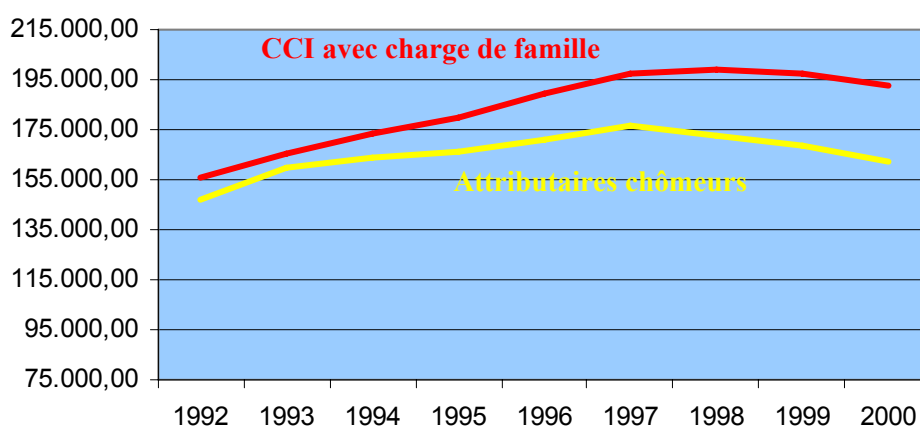
Dans le **graphique 10** ci-dessous, l'évolution du nombre de chômeurs ayant charge de famille (1992-2000) est comparée au nombre de chômeurs dans le secteur des allocations familiales pour travailleurs salariés. Les chiffres de la période 1992-2000 se rapportent à tous les CCI (définition : cf. volet précédent) ayant charge de famille. L'augmentation du nombre de CCI ayant charge de famille est due en partie à l'augmentation des parents isolés. L'analyse a démontré que le nombre de parents isolés a fortement augmenté au cours des dernières décennies. En outre, le taux de chômage est particulièrement élevé parmi les mères isolées²⁸. Une partie de l'augmentation des chômeurs ayant charge de famille est donc due à

²⁷ Disponible sur le site web www.onem.be.

²⁸ Karen Geurts, *De arbeidsmarktpositie van alleenstaande ouders Nieuwe bevindingen uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming*, Eindrapport WAV, mai 2006.

l'augmentation des parents isolés. Cette augmentation s'applique donc implicitement aussi aux statistiques dans le secteur des allocations familiales pour travailleurs salariés. Les chiffres du nombre total de CCI ayant des personnes à charge ne sont disponibles que pour les années 1992-2000. A partir de 2001, les chiffres du nombre de chômeurs demandeurs d'emploi ayant charge de famille sont disponibles, et les chiffres du nombre total de CCI ayant charge de famille ne doivent plus être déduits de l'annuaire statistique. Les chiffres relatifs au nombre de demandeurs d'emploi ayant charge de famille indiquent bien que ce nombre continue encore d'augmenter.

Graphique 10 : Evolution du nombre de chômeurs ayant charge de famille à l'ONEM et dans les allocations familiales



Source : ONEM.

L'évolution du nombre de chômeurs ayant charge de famille montre en fait que ces familles ayant des enfants échappent beaucoup plus difficilement au chômage. Au cours des 25 dernières années, on a donc recensé en Belgique de plus en plus d'enfants qui étaient élevés dans un ménage dont l'attributaire était chômeur, une augmentation qui est en rapport avec celle du nombre de chômeurs ayant charge de famille.

- Le nombre de chômeurs ayant charge de famille a augmenté au cours des deux dernières décennies, une augmentation qui est due notamment à la hausse du nombre de parents isolés chômeurs.
- Bien qu'il subsiste apparemment un certain nombre de différences entre les définitions, le nombre de chômeurs ayant charge de famille constitue un bon indicateur du nombre d'attributaires chômeurs dans le régime des allocations familiales.

Conclusion

Si l'on part du principe que le travail reste encore la meilleure protection contre la pauvreté, la forte augmentation des attributaires chômeurs dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés est un signal particulièrement négatif. Depuis 1983, on compte la moitié d'attributaires chômeurs en plus dans le régime des travailleurs salariés, essentiellement dans la catégorie des chômeurs de longue durée ayant droit à un supplément social. C'est donc au régime des allocations familiales que revient le mérite de permettre aux familles de parents chômeurs de bénéficier dans une mesure croissante d'un supplément social grâce aux allocations familiales. Ce groupe de chômeurs et d'autres familles en situations précaires ont d'ailleurs toujours fait l'objet d'une attention particulière au sein du Comité de gestion.

Le fait que le nombre d'enfants d'attributaires chômeurs a fort augmenté ne peut pas être considéré comme un message positif du point de vue social. Les familles dont le père ou la mère est chômeur semblent donc être un groupe difficile à mettre en activité, et dans la politique d'activation ils ont dès lors souvent été négligés. Mais le fait qu'elles soient difficiles à activer ne peut constituer une excuse pour ne pas y adapter la politique. Le bien-être des familles dépend en effet de différents facteurs et pas seulement du montant des allocations familiales. Dans l'ensemble de la politique familiale, il existe donc un besoin d'une politique intégrée, ainsi qu'il est souvent apparu lors des discussions entre les partenaires sociaux. Le régime des allocations familiales en soi dispose en effet de peu de possibilités énergiques d'offrir aux personnes des « incitants » pour se mettre au travail. Le supplément majoré pour chômeurs qui reprennent le travail est une bonne initiative. L'effet de cette mesure apparaîtra dans le futur.

Il est important que la politique d'activation de la part des autorités s'adresse un peu plus aux groupes qui sont difficiles à rendre actifs. Il ressort de nombreuses enquêtes scientifiques et débats sociaux que le travail est toujours considéré comme la meilleure protection contre la pauvreté. Donc pour les familles et leurs enfants, un taux d'occupation accru serait aussi une bonne chose.

Annexe : aperçu des modifications de l'article 42 bis

1. Contexte général

L'AR n° 131 du 30 décembre 1982²⁹, en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1983, a (ré)introduit l'article 42 bis. Cet article disposait qu'un supplément majoré pouvait être octroyé en faveur des bénéficiaires de pensions et des chômeurs complets indemnisés à partir du septième mois de chômage^{30 31}. Dans le cadre des mesures d'économie, l'AR n° 131 a effectué une redistribution des allocations familiales, qui a entraîné la suppression des treizième et quatorzième mois d'allocations familiales pour le premier enfant dans tous les cas où aucune situation particulière ne pouvait être invoquée (notamment les enfants de pensionnés, d'invalides et de chômeurs de longue durée) Pour les enfants dans une situation particulière et des enfants à partir du deuxième rang, le montant des deux mois supplémentaires a été « redistribué » en douze mois, ce qui donnait une augmentation apparente des allocations familiales mensuelles.

Suite à l'AR n° 282 du 31 mars 1984³², les bénéficiaires de pensions, les invalides et les chômeurs de longue durée doivent, **depuis le 1^{er} juillet 1984**, avoir la qualité d'« attributaires avec personnes à charge » pour avoir droit au supplément social. Le pensionné et l'invalidé ne peuvent, en outre, « bénéficier de revenus de remplacement déterminés par le Roi dépassant le montant qu'Il fixe. »

L'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 534 du 31 mars 1987³³ a inséré à partir du 1^{er} avril 1987, pour le chômeur de longue durée aussi, la condition de ne bénéficier d'aucun revenu de remplacement qui dépasse un certain montant.

L'arrêté royal du 12 octobre 1984 portant exécution des articles 42 bis et 56 § 2, LC³⁴, a précisé dans quelles conditions le bénéficiaire d'une pension, le chômeur complet indemnisé et l'invalidé peuvent bénéficier d'un supplément d'allocations familiales. Ils doivent avoir la qualité d'« attributaire avec personnes à charge » et l'attributaire et/ou son partenaire doivent remplir un certain nombre de conditions en rapport avec leurs activités professionnelles et leurs revenus de remplacement.

²⁹ AR n° 131 portant redistribution des allocations familiales dans le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés, *MB*, 12 janvier 1983.

³⁰ Excepté toutefois les chômeurs employés par les autorités, une institution publique, un établissement d'enseignement reconnu organisé ou subventionné par l'Etat, un établissement d'utilité publique régi par la loi du 27 juin 1921, une association sans but lucratif à caractère social, humanitaire ou culturel ou une association locale de logement social.

³¹ Voir aussi l'article 56, LC (invalides).

³² *MB*, 13 avril 1984.

³³ AR n° 534 du 31 mars 1987 modifiant les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés. *MB*, 16 avril 1987.

³⁴ *MB*, 19 avril 1984.

2. Notion d'« attributaire avec personnes à charge »

L'AR du 16 juillet 2002³⁵ a élargi le groupe des « attributaires avec personnes à charge » à partir du 1^{er} août 2002. Est depuis lors également considéré comme attributaire ayant des personnes à charge : le parent attributaire séparé (mais non marié), lorsque l'autre parent est allocataire pour un plusieurs enfants pour lesquels l'attributaire ouvre un droit aux allocations familiales, à condition que cet allocataire ne se marie pas, qu'il ne forme pas un ménage de fait et qu'il ne bénéficie pas d'un revenu professionnel ou de remplacement qui soit supérieur à un certain plafond. On a ainsi éliminé une discrimination entre les parents non mariés qui se séparent et les époux qui se séparent ou sont séparés.

3. Acquisition et maintien de la qualité de chômeur de plus de six mois

Afin que les travailleurs chômeurs acquièrent également le bénéfice de l'article 42 bis, LC, et le conservent après des périodes d'inactivité, la possibilité a été donnée au Roi de déterminer quelles périodes sont assimilées au chômage.

L'AR du 24 février 1983³⁶ a fixé les interruptions dont il n'est pas tenu compte pour l'obtention et le maintien de la qualité de chômeur de plus de six mois. A savoir, il n'est plus tenu compte des interruptions ininterrompues de moins de trois mois. Etaient considérées comme des interruptions, toutes les journées d'occupation effective et les journées assimilées, à l'exception des journées de chômage complet et les journées de maladie.

Un AR du 14 février 1984³⁷ a remplacé l'interruption autorisée de moins de trois mois par une interruption autorisée de 12 jours de travail ou assimilés au maximum. Les périodes d'incapacité de travail n'avaient aucune influence, quelle que soit leur durée.

En raison de l'AR du 12 août 1985³⁸, la période de maladie précédant la période de chômage a été prise en considération pour atteindre la période de six mois de chômage s'il n'y a eu aucune reprise de travail de plus de douze jours entre les deux périodes. En outre, le malade qui avait droit au supplément 42 bis en tant que chômeur de plus de six mois ou qui y aurait droit s'il n'était pas tombé malade, a droit au supplément social. La période de maladie après le chômage est donc prise en considération pour atteindre les six mois de chômage.

³⁵ AR du 16 juillet 2002 modifiant l'arrêté royal du 12 avril 1984 portant exécution des articles 42 bis et 56, § 2, LC, *MB*, 31 juillet 2002.

³⁶ AR du 24 février 1983 portant exécution de l'article 42 bis, LC, *MB*, 30 mars 1983.

³⁷ AR du 14 février 1984 portant exécution de l'article 42 bis, LC, *MB*, 6 mars 1984.

³⁸ AR du 12 août 1985 modifiant de l'AR du 14 février 1984 portant exécution de l'article 42 bis, LC, *MB*, 21 août 1985.

Selon une interprétation administrative par la **circulaire ministérielle CM 535 du 11 mars 1994**, toute autre situation non indemnisée constituait par contre bel et bien une interruption effective de la période de chômage, de sorte que le chômeur devait d'abord attendre de nouveau six mois avant de pouvoir prétendre au supplément d'allocations familiales. Concrètement, cela signifiait qu'une seule journée de chômage non indemnisée, par exemple parce que l'on avait oublié d'aller pointer, avait pour conséquence que le chômeur perdait son supplément d'allocations familiales pendant six mois.

L'**AR du 19 mars 1996**³⁹ a assoupli cette réglementation stricte, **avec effet rétroactif à partir du 11 mars 1994**. Depuis lors, outre les journées d'incapacité de travail (quel que soit leur nombre), la suspension de l'indemnisation du chômeur durant 14 jours civils successifs est également considérée comme une période de chômage indemnisé. En outre, les congés payés, les jours fériés et les journées de congé compensatoire ne sont en aucun cas pris en compte, quelle qu'en soit la durée. La grande différence avec la situation antérieure est que non seulement les reprises du travail et les situations assimilées sont prises en considération, mais aussi toutes les autres situations indemnisées, pour autant qu'elles ne durent pas plus de quatorze jours. Dans tous ces cas, le droit au supplément d'allocations familiales n'était donc plus perdu.

L'**AR du 1^{er} mars 2000**⁴⁰ a prolongé – par analogie avec la réglementation du chômage – dans la réglementation des allocations familiales la période de brève interruption du chômage de longue durée de 14 à 27 jours civils au maximum, **avec effet rétroactif à partir du 1^{er} mai 1999**. En raison de cette adaptation, le supplément d'allocations familiales pour les chômeurs de longue durée peut être conservé plus longtemps - c.-à-d. sans interruption – en cas de brève reprise du travail de 27 jours au maximum au lieu de 13 jours auparavant. L'objectif était d'inciter les chômeurs de longue durée à accepter une brève occupation temporaire, comme un travail intérimaire. En outre, à partir du 1^{er} mai 1999, la période intermédiaire de moins de 28 jours qui sépare l'incapacité de travail du début du chômage indemnisé est assimilée à une période de chômage pour calculer la période d'attente, et donc pas seulement la période antérieure d'incapacité de travail (comme auparavant).

4. Revenus du ménage

4.1. Selon la version initiale de l'**AR du 12 avril 1984**, l'activité professionnelle exercée par l'(ex-)conjoint ou partenaire de l'attributaire constituait un obstacle absolu pour l'octroi du supplément d'allocations familiales.

³⁹ AR du 19 mars 1996 portant exécution des articles 42 bis, LC, MB, 30 mars 1996.

⁴⁰ AR du 1^{er} mars 2000 portant exécution de l'article 42 bis, LC, et modifiant l'AR du 25 avril 1997 portant exécution de l'article 71, § 1 bis, LC, MB, 6 avril 2000.

Une adaptation a cependant déjà été effectuée à **partir du 1^{er} juillet 1984 (AR du 13 juin 1984⁴¹ et AR du 24 août 1987⁴²)**. Une occupation dans un emploi à temps partiel en vue d'échapper au chômage ne constitue plus un obstacle en soi. Le salaire brut provenant de cette activité est toutefois considéré intégralement comme un revenu de remplacement et ajouté aux autres revenus de remplacement pour vérifier si le plafond autorisé est dépassé ou non.

L'**AR du 7 mai 1991⁴³** a assoupli les conditions à **partir du 22 octobre 1991**. La règle qui veut que l'(ex-)conjoint ou partenaire ne peut exercer aucune activité professionnelle a certes été confirmée, mais le nombre d'exceptions a été étendu afin d'autoriser une activité réduite ou une indemnité réduite. Concernant l'occupation dans un emploi à temps partiel involontaire, le salaire brut ou la prestation sociale qui en découle n'est plus ajoutée aux revenus de remplacement que pour la partie qui dépasse un certain plafond. En outre, l'(autre) activité lucrative ne constitue pas un obstacle pour l'octroi du supplément social lorsque le salaire brut ou la prestation sociale qui en découle ne dépasse pas un certain plafond. Si la prestation dépasse le plafond, elle est ajoutée entièrement aux revenus de remplacement.

L'**AR du 6 avril 1995⁴⁴** a ajouté à **dater du 1^{er} juin 1993** une nouvelle catégorie à la liste des activités autorisées du chef de l'(ex-)partenaire de l'attributaire, qui ne constituent pas un obstacle pour l'octroi du supplément social, à savoir l'occupation des « travailleurs à temps partiel avec maintien des droits ».

L'**AR du 6 avril 1995** a également apporté une simplification en ce sens qu'à **partir du 1^{er} août 1995** on ne tient plus compte de la nature ni de l'origine des prestations sociales, mais seulement de leur montant : toutes les prestations sociales qui ne dépassent pas globalement le plafond ne sont pas considérées comme des revenus de remplacement et ne constituent donc pas un obstacle pour l'octroi du supplément social. Il s'agit d'une simplification évidente et d'une extension du droit. Si la somme des prestations sociales ne dépassent pas le plafond, le montant des prestations doit être entièrement pris en compte. Notons que l'exemption ne s'applique pas aux prestations sociales dont bénéficie l'attributaire même, mais seulement aux prestations dont bénéficie son (ex-)conjoint ou partenaire, selon le cas.

⁴¹ MB, 29 juin 1984.

⁴² MB, 1^{er} octobre 1987.

⁴³ MB, 22 octobre 1991.

⁴⁴ AR du 6 avril 1995 modifiant l'arrêté royal du 12 avril 1984 portant exécution des articles 42 bis et 56, § 2, LC, et l'AR du 12 août 1985 portant exécution de l'article 62, § 6, LC, MB, 26 juillet 1995.

4.2. L'AR du 25 novembre 1991⁴⁵ a majoré, **à partir du 1^{er} février 1992**, le montant du revenu de remplacement autorisé et l'a porté à 27 fois le montant journalier maximum de l'indemnité d'invalidité au lieu de 26 fois le montant journalier maximum auparavant. On évitait ainsi que les bénéficiaires ne perdent le bénéfice du taux majoré pour les mois qui comptaient 27 jours indemnifiables dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité.

4.3. Conformément à l'AR du 12 avril 1984, on n'a pas tenu compte de certaines prestations sociales pour calculer le plafond des revenus de remplacement. Cette liste a encore été étendue au fil des années. Ainsi, pour calculer les revenus de remplacement, il ne fallait pas tenir compte :

- du complément d'ancienneté pour les chômeurs âgés (**à partir du 1^{er} janvier 1989**)⁴⁶ ;
- des allocations de chômage complémentaires pour le travail posté et les prestations de nuit (**à partir du 1^{er} mai 1990**)⁴⁷ ;
- du « supplément d'indemnités », accordé aux chômeurs de longue durée qui accomplissent des activités dans le cadre d'une ALE (mesure administrative⁴⁸, fixée ensuite par AR, **à partir du 1^{er} octobre 1994**)⁴⁹ ;
- de l'allocation d'accompagnement pour les jeunes demandeurs d'emploi qui suivent une formation pour permettre leur insertion dans le marché de l'emploi⁵⁰ ;
-

L'AR du 26 octobre 2004⁵¹ a profondément réformé ces principes **à partir du 1^{er} janvier 2005**. Le but de cette réforme était d'assurer une plus grande équité dans l'octroi des suppléments sociaux ainsi qu'une plus grande transparence pour l'assuré social et une plus grande efficacité administrative. Comme auparavant, l'octroi des suppléments sociaux dépend des revenus du ménage. On ne fait toutefois plus aucune distinction entre les revenus professionnels et les revenus de remplacement. La situation financière du ménage est évaluée en fonction du total des revenus professionnels et des revenus de remplacement de l'attributaire et/ou de l'allocataire. Plus précisément, les revenus professionnels de l'attributaire qui a droit à la qualité d'attributaire avec personnes à charge et qui élève l'enfant dans son ménage sont désormais pris en considération⁵². Si l'attributaire qui élève

⁴⁵ MB, 22 janvier 1992.

⁴⁶ AR du 22 juin 1989 modifiant l'AR du 12 avril 1984 portant exécution des articles 42 bis et 56, § 2, LC, MB, 19 juillet 1989.

⁴⁷ AR du 16 novembre 1990

⁴⁸ Note d'information de l'ONAFST, n° 1989/10 du 31 mai 1989.

⁴⁹ AR du 14 septembre 1995, MB, 18 novembre 1995.

⁵⁰ AR du 16 avril 2000 modifiant l'AR du 25 octobre 1971 portant exécution de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, de l'arrêté royal du 12 avril 1984 portant exécution des articles 42 bis et 56, § 2, LC, et l'AR du 12 août 1985 portant exécution de l'article 62, § 5, LC, MB, 1^{er} juin 2002.

⁵¹ AR du 26 octobre 2004 portant exécution des articles 42 bis et 56, § 2, LC, MB, 24 novembre 2004.

⁵² Lorsque l'attributaire et le conjoint/ex-conjoint/autre parent allocataire sont séparés, les revenus professionnels et de remplacement de l'attributaire n'ont aucune influence : dans ce cas, rien ne change.

l'enfant dans son ménage cohabite avec un conjoint ou un partenaire, tous les revenus professionnels et de remplacement des deux partenaires sont additionnés. L'activité professionnelle du conjoint ou du partenaire ne constitue donc plus un obstacle en soi. L'ancienne limitation particulièrement basse des revenus professionnels du partenaire constituait en effet un piège à l'emploi. La notion de « revenus de remplacement », et plus particulièrement la liste des revenus qui, à titre d'exception, n'étaient pas pris en compte comme revenus de remplacement, a été fondamentalement revue. Seule l'allocation pour l'aide d'une tierce personne, l'indemnité de frais pour les gardiens d'enfants et les allocations familiales sont exclues de l'évaluation des revenus du ménage. De nouveaux plafonds ont été fixés pour les revenus du ménage qui, comme auparavant, diffèrent selon le type de ménage.

5. Maintien du bénéfice du stage d'attente accompli

La « loi D'Hondt » du 4 mai 1999⁵³ visait à apporter une solution au piège à l'emploi. L'AR du 1^{er} mars 2000⁵⁴ contient les mesures d'exécution nécessaires. Il s'agissait de la nouveauté suivante. Le chômeur complet indemnisé qui bénéficie du supplément social et qui redevient chômeur complet indemnisé après une reprise du travail de plus de vingt-sept jours mais dans un délai de six mois, perd certes le bénéfice des allocations familiales supplémentaires durant sa reprise du travail, mais il conserve sa qualité de chômeur de longue durée, en ce sens qu'il pourra à nouveau prétendre à ce supplément social immédiatement à partir du moment où il redeviendra chômeur, sans devoir accomplir d'abord une nouvelle période d'attente de six mois. La reprise du travail par un chômeur de longue durée est ainsi sanctionnée moins rapidement dans la réglementation des allocations familiales. Ces dispositions sont entrées **en vigueur le 14 juin 1999**.

Mentionnons enfin les mesures récentes prises dans le cadre de la lutte contre les pièges à l'emploi⁵⁵, en vertu desquelles **à partir du 1^{er} janvier 2007**, pour les anciens chômeurs notamment qui avaient droit au supplément social, l'attributaire reste assimilé à un chômeur complet indemnisé après la reprise d'une activité salariée, de sorte que le supplément social peut continuer d'être payé durant le trimestre en cours, ainsi qu'au maximum, si l'activité perdure, pour les sept trimestres qui suivent celui-ci.

6. Trimestrialisation des suppléments sociaux

Depuis le 1^{er} avril 1990, le droit aux allocations familiales a été trimestrialisé.⁵⁶ Ceci a entraîné une extension du droit étant donné que les droits existants ont pu être exercés plus

⁵³ Loi du 4 août 1999 portant des dispositions fiscales et autres, *MB*, 4 juin 1999.

⁵⁴ *MB*, 6 avril 2000.

⁵⁵ Loi-programme I du 27 décembre 2006, *MB*, 28 décembre 2006, et AR du 11 janvier 2007, *MB*, 9 février 2007 et 12 février 2007.

⁵⁶ Loi-programme du 22 décembre 1989, *MB*, 30 décembre 1989.

longtemps grâce à la trimestrialisation. Le nouveau régime ne s'appliquait initialement qu'aux taux de base. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et les pièges à l'emploi, le droit aux suppléments sociaux a également été trimestrialisé **à partir du 1^{er} octobre 2000**⁵⁷.

7. Conclusion

Nous concluons que depuis 1984, l'évolution légale et réglementaire des conditions d'octroi du supplément aux chômeurs de longue durée a mené invariablement à un élargissement et à une stabilisation du supplément social.

⁵⁷ Loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, *MB*, 31 août 2000.