

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

2 juli 2026

WETSVOORSTEL

**teneinde voor werkzoekenden
met een PWA-statuu t en voor mantelzorgers
te voorzien in een uitzondering
op de beperking in de tijd van het recht
op werkloosheidsuitkeringen**

Advies van het Rekenhof

Zie:

Doc 56 **1329/ (2025/2026)**:

- 001: Wetsvoorstel van de dames Thémont en Désir c.s.
- 002: Amendement.
- 003: Advies van de Raad van State

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

2 juillet 2026

PROPOSITION DE LOI

**visant à inscrire une exception
à la limitation dans le temps des allocations
de chômage pour les demandeurs et
demandeuses d'emploi sous statut ALE
ainsi que pour les aidants-proches**

Avis de la Cour des comptes

Voir:

Doc 56 **1329/ (2025/2026)**:

- 001: Proposition de loi de Mmes Thémont et Désir et consorts
- 002: Amendement.
- 003: Avis du Conseil d'État.

04147

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Anders.	: Anders.
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

<i>Afkorting bij de nummering van de publicaties:</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Advies van het Rekenhof

Wetsvoorstel 56/1329 teneinde voor werkzoekenden met een PWA-statuuat en voor mantelzorgers te voorzien in een uitzondering op de beperking in de tijd van het recht op werkloosheidsuitkeringen

DOC 56/1329



Adviesvraag

Het wetsvoorstel [DOC 56/1329](#) werd ingediend op 27 januari 2026.

Het Rekenhof ontving op 16 februari 2026 een brief van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met de vraag om – op verzoek van de commissie Sociale Zaken, Werk en Pensioenen – de budgettaire impact te ramen die de goedkeuring van het wetsvoorstel als gevolg zou hebben.

Het gaat om een adviesaanvraag overeenkomstig artikel 79, eerste lid, van het Reglement van de Kamer.

De algemene vergadering van het Rekenhof keurde dit advies goed op 17 juni 2026.

1 Inhoud van het wetsvoorstel

De programmawet van 18 juli 2025 wijzigde artikel 114, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (hierna “koninklijk besluit van 25 november 1991”), en voerde daarmee een beperking in de tijd in voor het recht op werkloosheidsuitkeringen. De beperking in de tijd geldt voor werklozen die na 1 maart 2026 in het systeem stappen. De programmawet bevat ook overgangsmatregelen om de situatie te regelen van personen die vóór die datum al werkloos waren.

Het artikel bevatte dus al uitzonderingen. Het wetsvoorstel had de bedoeling die verder uit te breiden naar:

- werklozen die actief zijn via een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (PWA);
- werklozen die door een ziekenfonds als mantelzorger zijn erkend.

Op het wetsvoorstel is evenwel een amendement ingediend dat de uitzondering voor PWA-werknemers ongeldig maakt. Omwille van de volledigheid van de informatie maakt het Rekenhof toch een raming van de budgettaire impact voor deze werknemers.

2 Budgettaire impact

2.1 Definitie van mantelzorger

Volgens de wet van 12 mei 2014 betreffende de erkenning van de mantelzorger die een persoon met een grote zorgbehoefte bijstaat, is de mantelzorger *“de persoon die doorlopende of regelmatige hulp en bijstand verleent aan de geholpen persoon”*.

Een ziekenfonds of de RVA kan iemand erkennen als mantelzorger. Hun definities zijn ongeveer dezelfde, maar de erkenningsprocedures zijn dat niet.

2.1.1 Erkenning door een ziekenfonds

Om van een ziekenfonds een erkenning als mantelzorger te krijgen, moet de persoon niet-beroepshalve een andere persoon helpen:

- in het dagelijks leven (huishoudelijke taken, maaltijden, enz.);
- in de opvolging van zijn gezondheid, hygiëne, comfort of veiligheid;
- in het dagelijks leven door hem begeleiding en steun te bieden;
- bij zijn administratieve zaken en het beheer van zijn budget.

Er bestaan twee soorten erkenning:

- **de eenvoudige erkenning:** die verleent geen bijzondere rechten of voordelen.
- **de erkenning met toekenning van sociale rechten:** die wordt verleend als aan strengere voorwaarden is voldaan. Daarmee kom je bijvoorbeeld in aanmerking voor het verlof voor mantelzorg van de RVA.

2.1.2 Erkenning door de RVA

Om een erkenning als mantelzorger aan te vragen, moeten werklozen het formulier C 90 van de RVA invullen. Artikel 90 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering stelt werklozen die deze erkenning kregen, vrij van de verplichting om werk te zoeken.

De erkenning beperkt de werkloosheidsuitkering echter ook tot een forfaitair bedrag, los van de gezinssituatie. Vóór de inwerkingtreding van de wet van 22 maart 2026 houdende diverse maatregelen ten gunste van de mantelzorgers ontving een volledig werkloze:

- 390,26 euro per maand gedurende 24 maanden;
- 316,94 euro vanaf de 25^e maand.

2.2 Wijzigingen door de wet van 22 maart 2026

Door de overgangsmaatregelen bepaald door de programmawet van 18 juli 2025 konden werklozen met een RVA-erkenning als mantelzorger hun recht op uitkeringen met ten minste zes maanden verlengen.

De wet van 22 maart 2026, met terugwerkende kracht van toepassing tot 31 december 2025, heeft de regelgeving op verschillende punten gewijzigd:

- Werklozen die erkend zijn en sociale rechten genieten, behoren tot de doelgroep van de wet.
- De werkloosheidsuitkering stijgt naar 761,02 euro per maand, ofwel 29,27 euro per dag.
- De maximale duur van de verlenging van de rechten wordt opgetrokken naar twaalf maanden.

2.3 Wijzigingen aangebracht door het wetsvoorstel

Gesteld dat de doelgroep bestaat uit werklozen die na 1 maart 2026 in het systeem zijn ingestroomd, zal de voorgestelde maatregel in het wetsvoorstel pas vanaf 1 maart 2029 een eerste uitwerking hebben. Volgens de huidige wetgeving zullen de personen die vanaf 1 maart 2026 uitkeringsgerechtigde werklozen zijn geworden, immers uiterlijk op 1 maart 2028 hun rechten verliezen.

Mantelzorgers komen in aanmerking voor de verlenging met één jaar waarin de wet van 22 maart 2026 voorziet. Het wetsvoorstel zou de uitkeringen dus pas in 2029 verder verlengen en daarmee aanvullende rechten invoeren.

In deze hypothese zou de groep begunstigden geleidelijk groeien tot een omvang die overeenkomt met de evenwichtspopulatie, een situatie waarin het aantal instromers in het systeem gelijk is aan het aantal uitstromers.

Vermoedelijk is deze hypothese echter niet wat de auteurs van het wetsvoorstel voor ogen hadden. De maatregel zou logischerwijze immers gericht moeten zijn naar alle als mantelzorger erkende werklozen en naar de PWA-werknemers op 31 december 2025.

In zijn analyse onderzoekt het Rekenhof dan ook twee scenario's:

- de letterlijke toepassing van de voorgestelde wettekst, waarbij wordt gewacht tot werklozen die vanaf 1 maart 2026 in het systeem zijn ingestroomd aan de voorwaarden voldoen om voor de maatregel in aanmerking te komen;
- de intentie uitgedrukt in het wetsvoorstel, namelijk de maatregel rechtstreeks toepassen op alle werklozen die op 31 december 2025 in het systeem zaten, vóór de uitsluitingsgolven.

2.3 Berekening voor mantelzorgers

2.3.1 1^{ste} scenario: Bepanking tot werklozen die op 1 maart 2026 in het systeem zijn ingestroomd

Doelgroep

De RVA heeft een raming gemaakt van de uitgaven voor de verlenging van het recht voor werklozen die vanaf 1 maart 2026 in het systeem zijn ingestroomd. De RVA kent enkel het aantal werklozen dat op grond van artikel 90 is vrijgesteld van werk zoeken, en heeft zich dus op die gegevens gebaseerd om de omvang van de doelgroep te schatten.

Het aantal werklozen dat in het systeem instroomt, komt overeen met het werkelijke aantal vrijstellingen dat de RVA tussen 2022 en 2025 op grond van artikel 90 heeft toegekend. De evenwichtspopulatie komt overeen met de stand op 31 december 2025 (308 personen).

In dit advies gaat het Rekenhof ervan uit dat:

- alle instromers werkloos worden op 1 januari 2026 (in plaats van 1 maart);
- ze hun uitkering twee jaar later, op 1 januari 2028, verliezen;
- ze een verlenging van 12 maanden krijgen dankzij de wet van 22 maart 2026;
- ze na deze 12 maanden, dus op 1 januari 2029, in aanmerking komen voor de maatregel uit het wetsvoorstel.

Werklozen die in 2026 in het systeem zijn ingestroomd, ontvangen dus in 2026 en 2027 de gewone uitkeringen, in 2028 ontvangen ze de uitkeringen van de regeling van de wet van 22 maart 2026, en vanaf 2029 die uit het wetsvoorstel.

Bedrag van de uitkeringen

Het wetsvoorstel voegt mantelzorgers toe aan de categorieën werklozen die in aanmerking komen voor een uitzondering op de regel van de beperking in de tijd. De uitkering voor die groepen personen komt overeen met het tweede vergoedingsjaar en verschilt naargelang van de gezinscategorie¹:

- 69,59 euro per dag voor samenwonenden met gezinslast;
- 56,40 euro voor alleenstaanden;
- 29,27 voor de andere samenwonenden.

De gemiddelde uitkering, gewogen naar het aandeel van de verschillende categorieën in de totale bevolking, bedraagt 54,26 euro. Voor een jaar zou de uitkering dus **16.929,12 euro** bedragen (312² x 54,26).

Evolutie van de uitgaven

Tabel 1 – Evolutie van het aantal begunstigde mantelzorgers en meerkosten van het wetsvoorstel

	Netto-instroom	Aantal werklozen per regeling			Meerkosten van het wetsvoorstel (in euro)
		Gewoon stelsel	Wet 22/03/2026	Wetsvoorstel	
2026	84	84	0	-	0
2027	97	181	0	-	0
2028	48	145	84	-	0
2029	52	100	97	84	1.422.046,1
2030	27	79	48	181	3.064.170,7
2031	0	27	52	229	3.876.768,5
2032	0		27	281	4.757.082,7
2033	0			308	5.214.169,0

Bron: Rekenhof op basis van gegevens van de RVA

De eerste extra uitgaven (1,4 miljoen euro) komen er in 2029, wanneer het wetsvoorstel uitwerking begint te krijgen. In 2033 zorgt de instroom van begunstigten ervoor dat de evenwichtspopulatie wordt bereikt (308 personen), oftewel het huidige aantal begunstigten in het systeem. De uitgaven lopen dan op tot 5,2 miljoen euro.

De grootte van de doelgroep wordt echter waarschijnlijk sterk onderschat. De nieuwe regelgeving, en met name die in het wetsvoorstel, maakt de erkenning als mantelzorger namelijk aantrekkelijker. Een groter aantal werklozen die mantelzorgers waren, zonder als dusdanig erkend te zijn, zal er dus waarschijnlijk voor kiezen om die erkenning aan te vragen.

¹ Artikel 114 van het koninklijk besluit van 25 november 1991.

² Aantal werkdagen per jaar in de hypothese dat een werkweek zes dagen telt.

2.3.2 2^{de} scenario: Toepassing op alle mantelzorgers die zijn uitgesloten van werkloosheidsuitkering

Doelgroep

Het wetsvoorstel vermeldt niet of het betrekking heeft op alle mantelzorgers of enkel op degene die een erkenning hebben gekregen met toekenning van sociale rechten. Er zijn ook geen gecentraliseerde gegevens beschikbaar over de groep mantelzorgers die door de ziekenfondsen erkend zijn.

Volgens de resultaten van een onderzoek van Sciensano³ beantwoordt 13,3 % van de bevolking van 15 jaar en ouder aan de definitie van mantelzorger (1,34 miljoen mensen). Die algemene definitie leunt meer aan bij de loutere erkenning dan bij de erkenning met toekenning van sociale rechten.

Om het aantal begunstigden van de maatregel te bepalen, gaat het Rekenhof ervan uit dat het aandeel mantelzorgers in de algemene populatie even groot is als in de populatie werklozen die niet langer recht hebben op een uitkering.

Volgens cijfers van de RVA lopen 172.565 werklozen het risico hun recht op een uitkering te verliezen in de eerste maanden van 2026. Onder hen zouden **22.951 werkloze mantelzorgers** (172.565 x 13,3 %) in aanmerking kunnen komen voor een verlenging van hun uitkering.

Bedrag van de uitkeringen

Met het aantal werkloze mantelzorgers en de gewogen gemiddelde uitkering van 54,26 euro (wat neerkomt op een jaarlijkse uitkering van 16.929,12 euro) kunnen de totale uitkeringskosten worden berekend. Die zouden **388,5 miljoen euro** (22.951 x 16.929,12) bedragen.

Dat bedrag zou een overschatting kunnen zijn van de werkelijke impact van het wetsvoorstel:

- het wordt berekend op basis van een zeer ruime definitie van de doelgroep. Als aan de erkenning specifieke voorwaarden zouden zijn verbonden (zoals bij een erkenning met verworven rechten), zou die groep kleiner zijn.
- Onder de populatie werklozen eind 2025 bevinden zich personen die al meer dan twee jaar werkloos zijn. In de huidige situatie zouden ze al lang zijn uitgesloten en zouden ze niet in aanmerking zijn gekomen voor de maatregel. De populatie van 22.951 personen is dus waarschijnlijk groter dan de evenwichtspopulatie.

2.4 Berekening voor de PWA-werknemers

Aan de hand van de criteria werkloosheidsduur (meer dan 2 jaar) en leeftijd (jonger dan 55 jaar) is het mogelijk de begunstigden van de maatregel bij de werkloze PWA-werknemers apart te beschouwen. Zonder de maatregel zou deze groep werklozen namelijk van de werkloosheidsuitkering zijn uitgesloten.

³ Sciensano, *Gezondheid/samenleving 2023-2024*.

Tabel 2 – Verdeling van de PWA-werknemers naar leeftijd en werkloosheidsduur

	Minder dan twee jaar werkloos	Meer dan twee jaar werkloos	Totaal
Jonger dan 55 jaar	19	224	243
Ouder dan 55 jaar	25	548	573
Totaal	44	772	816

Bron: Rekenhof op basis van gegevens van de RVA

De doelgroep telt **224 werklozen**. Dit is een schatting bij gebrek aan meer nauwkeurige gegevens, want sommige werknemers ouder dan 55 jaar voldoen niet aan de voorwaarden om vrijgesteld te zijn van de beperking van de uitkeringen in de tijd. Bovendien kan de maximale werkloosheidsduur korter zijn dan twee jaar als niet aan de loopbaanvoorwaarde is voldaan. Sommige werklozen zouden dus vóór 1 maart 2028 worden uitgesloten.

Het Rekenhof onderzoekt ook hoe de maatregel zich zou ontwikkelen als hij beperkt zou blijven tot werklozen die na 1 maart 2026 in het systeem instromen. Eenvoudig gezegd gaat het Rekenhof ervan uit dat deze werklozen in 2026 en 2027 een uitkering ontvangen in het gewone stelsel. Op 1 januari 2028 zouden hun rechten dan aflopen en zouden zij op basis van het wetsvoorstel in aanmerking komen voor een verlenging van hun recht. Volgens gegevens van de RVA zou de evenwichtspopulatie 224 werknemers tellen.

Tabel 3 – Evolutie van het aantal PWA-werknemers die begunstigd zijn door het wetsvoorstel en meerkosten

	Netto-instroom	Begunstigden van het wetsvoorstel	Meerkosten (In euro)
2026	18	0	0,0
2027	41	0	0,0
2028	61	18	304.724,2
2029	72	59	1.006.452,8
2030	94	120	2.033.486,1
2031	-	193 ⁴	3.260.349,3
2032	-	224 ⁵	3.792.122,9
2033	-	224	3.792.122,9

Bron: Rekenhof op basis van gegevens van de RVA

De meerkosten worden berekend op basis van een gemiddelde dagvergoeding van 54,26 euro en een doelgroep van 224 personen. Bij het bereiken van de

⁴ De tabel bevat gehele getallen van individuele personen, maar de berekeningen worden uitgevoerd met decimale getallen : 192,59 (afgerond op 193) is dus het resultaat van de optelling van 72, 47 (72) en 120,12 (120).

⁵ Dit is de evenwichtspopulatie (zie tabel 2). In tegenstelling tot de andere getallen in deze kolom is dit niet de som van de populatie van het voorgaande jaar en de instromers van het lopende jaar. De onderliggende hypothese is dat het aantal uitstromers een deel van het aantal instromers compenseert en dat vanaf 2033 het aantal uitstromers gelijk is aan het aantal instromers.



evenwichtspopulatie (vanaf 2032) zou de maatregel dus 3,8 miljoen euro extra kosten (16.929,12 euro x 224).

Als alle PWA-werknemers die uit de werkloosheid zijn uitgesloten onder de maatregel zouden vallen vanaf de invoering ervan, zou de evenwichtspopulatie al in het eerste jaar bereikt worden. Hij zou dan 3,8 miljoen euro kosten vanaf 2026.

3 Conclusie

Het gewijzigde artikel 114 is alleen van toepassing op werklozen die na 1 maart 2026 in het stelsel instromen. De impact van het wetsvoorstel zou dus pas vanaf 2028 of 2029 voelbaar zijn. Aangezien dat resultaat vermoedelijk niet aansluit bij de bedoelingen van de auteurs van het wetsvoorstel, heeft het Rekenhof ook een tweede scenario bekeken waarin de maatregel onmiddellijke gevolgen zou hebben voor werklozen die hun uitkering verliezen.

Wat mantelzorgers betreft, is de doelgroep niet duidelijk afgebakend. De voorgestelde tekst blijft vaag over het soort erkenning dat is vereist. Volgens het Rekenhof zouden de criteria om als mantelzorger te worden erkend nauwkeurig moeten worden vastgelegd om misbruik te voorkomen en controles door de RVA mogelijk te maken. Om het aantal begunstigen te ramen, heeft het zich gebaseerd op de ruimste definitie van mantelzorger. De doelgroep zou daarmee 22.951 personen tellen, wat zou leiden tot een totale uitkeringskost van 388,5 miljoen euro. Een engere definitie zou de omvang van deze groep echter aanzienlijk beperken.

Het aantal uitgesloten werklozen dat een naaste hielp zonder erkenning door de RVA of een ziekenfonds blijft echter onbekend.

Bij de PWA-werknemers is de doelgroep beperkt tot 224 personen. De maatregel zou dus 3,8 miljoen euro extra kosten. Als hij echter alleen zou gelden voor werklozen die vanaf 1 maart 2026 in het systeem zijn ingestroomd, zou de evenwichtspopulatie bereikt worden in 2032. De impact zou zo beperkt blijven tot 0,3 miljoen euro in 2028 en tot 1,0 miljoen euro in 2029.

Avis de la Cour des comptes

Proposition de loi 56/1329 visant à inscrire une exception à la limitation dans le temps des allocations de chômage pour les demandeurs et demandeuses d'emploi sous statut ALE ainsi que pour les aidants proches

DOC n° 56/1329



Demande d'avis

La proposition de loi [DOC n° 56/1329](#) a été déposée le 27 janvier 2026.

Le 16 février 2026, la Cour des comptes a reçu une lettre du président de la Chambre des représentants contenant une demande de la commission des Affaires sociales, du Travail et des Pensions. Ce courrier invite la Cour à estimer l'incidence budgétaire qui découlerait de l'adoption de la proposition de loi.

Il s'agit d'une demande d'avis adressée en application de l'article 79, alinéa 1^{er}, du règlement de la Chambre.

L'assemblée générale de la Cour des comptes a approuvé cet avis le 17 juin 2026.

1 Objet de la proposition de loi

La loi-programme du 18 juillet 2025 a modifié l'article 114, § 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage pour instaurer une limitation temporelle du droit aux allocations de chômage (ci-après « arrêté royal du 25 novembre 1991 »). Elle concerne les chômeurs qui entrent dans le système après le 1^{er} mars 2026. La loi-programme a par ailleurs prévu des mesures transitoires pour régler la situation des personnes déjà au chômage avant cette date.

Si cet article prévoyait déjà des exceptions, la proposition de loi visait à les élargir aux :

- chômeurs actifs dans le cadre d'une agence locale pour l'emploi (ALE) ;
- chômeurs reconnus comme aidants proches par une mutualité.

Cette proposition de loi a toutefois fait l'objet d'un amendement qui rend sans effet l'exception pour les travailleurs des ALE. La Cour des comptes estimera tout de même l'incidence budgétaire concernant ces travailleurs pour fournir une information complète.

2 Incidence budgétaire

2.1 Définition de l'aidant proche

Selon la loi du 12 mai 2014 relative à la reconnaissance de l'aidant proche aidant une personne en situation de grande dépendance, « [l]'aidant proche est la personne qui apporte une aide et un soutien continu ou réguliers à la personne aidée ».

Une mutualité ou l'Onem peuvent octroyer une reconnaissance comme aidant proche. Si leurs définitions sont semblables, les procédures de reconnaissance ne le sont pas.

2.1.1 Reconnaissance par une mutualité

Pour être reconnu comme aidant proche par une mutualité, une personne doit, dans un cadre non professionnel, aider un proche :

- dans sa vie quotidienne (tâches ménagères, repas, etc.) ;
- dans son suivi de santé, son hygiène, son confort ou sa sécurité ;
- au quotidien en lui apportant un accompagnement et un soutien ;
- dans ses démarches administratives et la gestion de son budget.

Deux types de reconnaissance existent :

- la **reconnaissance simple** : elle ne confère pas de droits ni d'avantages particuliers.
- la **reconnaissance avec octroi de droits sociaux** : elle est accordée si des conditions plus restrictives sont remplies. Elle permet, par exemple, de bénéficier du congé pour aidant proche de l'Onem.

2.1.2 Reconnaissance par l'Onem

Pour demander la reconnaissance d'aidant proche, les chômeurs doivent remplir le formulaire C 90 de l'Onem. L'article 90 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dispense de recherche d'emploi les chômeurs qui bénéficient de cette reconnaissance.

Toutefois, cette reconnaissance limite également l'allocation de chômage à un montant forfaitaire, indépendant du statut familial. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 mars 2026 portant diverses mesures en faveur des aidants proches, un chômeur complet percevait :

- 390,26 euros par mois pendant 24 mois ;
- 316,94 euros à partir du 25^e mois.

2.2 Modifications apportées par la loi du 22 mars 2026

Les mesures transitoires prévues dans le cadre de la loi-programme du 18 juillet 2025 permettaient aux chômeurs reconnus comme aidants proches par l'Onem de prolonger leur droit aux allocations pour au moins 6 mois.

La loi du 22 mars 2026, qui s'applique avec effet rétroactif au 31 décembre 2025, a apporté plusieurs modifications à la réglementation :

- Elle inclut les chômeurs qui bénéficient d'une reconnaissance avec octroi de droits sociaux dans le groupe cible.
- Elle porte les allocations de chômage à 761,02 euros par mois, soit 29,27 euros par jour.
- Elle augmente à 12 mois la durée maximale de prolongation des droits.

2.3 Modifications apportées par la proposition de loi

Dans l'hypothèse où le groupe cible est formé des chômeurs entrés dans le système après le 1^{er} mars 2026, la mesure proposée par la proposition de loi ne produirait ses premiers effets qu'à partir du 1^{er} mars 2029. En effet, selon la législation actuelle, les personnes qui sont devenues chômeurs indemnisés à partir du 1^{er} mars 2026 perdront leurs droits au plus tard le 1^{er} mars 2028 (pour autant qu'ils aient une carrière suffisante pour bénéficier des allocations pendant 2 ans).

S'agissant d'aidants proches, ils bénéficieront de la prolongation d'un an que prévoit la loi du 22 mars 2026. Ce n'est donc qu'en 2029 que la proposition de loi prolongerait encore les allocations et introduirait ainsi des droits supplémentaires.

Selon cette hypothèse, le groupe des bénéficiaires augmenterait graduellement avant d'atteindre une taille qui correspond à la population d'équilibre, c'est-à-dire une situation où le nombre des entrants dans le système est égal au nombre de sortants.

Toutefois, cette hypothèse ne reflète vraisemblablement pas l'intention des auteurs de la proposition de loi. En effet, la mesure devrait en toute logique viser tous les chômeurs reconnus comme aidants proches et les travailleurs en ALE à la date du 31 décembre 2025.

Dans son analyse, la Cour des comptes examine donc deux scénarios :

- l'application littérale du texte de loi proposé, qui consiste à attendre que les chômeurs entrés dans le système à partir du 1^{er} mars 2026 soient dans les conditions pour bénéficier de la mesure ;
- l'intention exprimée dans la proposition de loi, qui consiste à appliquer directement la mesure à tous les chômeurs qui étaient dans le système au 31 décembre 2025, avant les vagues d'exclusion.

2.3 Calcul pour les aidants proches

2.3.1 Scénario 1 : limitation aux chômeurs entrés dans le système au 1^{er} mars 2026

Groupe cible

L'Onem a estimé les dépenses qu'entraînerait la prolongation du droit pour les chômeurs entrés dans le système à partir du 1^{er} mars 2026. Comme l'Onem connaît seulement le nombre de chômeurs dispensés de chercher de l'emploi sur la base de l'article 90, il s'est appuyé sur cette donnée pour estimer la taille du groupe cible.

Le nombre de chômeurs qui entrent dans le système correspond au nombre réel des dispenses que l'Onem a accordées entre 2022 et 2025 sur la base de l'article 90. La population d'équilibre correspond à celle qui est présente dans le système au 31 décembre 2025 (308 personnes).

Dans cet avis, la Cour des comptes suppose que :

- tous les entrants deviennent chômeurs au 1^{er} janvier 2026 (au lieu du 1^{er} mars) ;
- arrivent en fin de droit deux ans plus tard, au 1^{er} janvier 2028 ;
- bénéficient d'une prolongation de 12 mois grâce à la loi du 22 mars 2026 ;
- commencent à bénéficier de la mesure que prévoit la proposition de loi après ces 12 mois, soit le 1^{er} janvier 2029.

Les chômeurs entrés dans le système en 2026 bénéficient donc des allocations ordinaires en 2026 et 2027, du régime de la loi du 22 mars 2026 en 2028 et de celui de la proposition de loi à partir de 2029.

Montant des allocations

La proposition de loi ajoute les aidants proches aux catégories de chômeurs qui bénéficient d'une exception à la règle de la limitation dans le temps. L'indemnité prévue pour ces catégories de personnes correspond à la deuxième année d'indemnisation et varie selon la catégorie familiale¹ :

- 69,59 euros par jour pour les cohabitants avec charge de famille ;
- 56,40 pour les isolés ;
- 29,27 pour les autres cohabitants.

L'allocation moyenne pondérée par le poids des catégories dans toute la population est de 54,26 euros. Pour un an, l'allocation s'élèverait donc à **16.929,12 euros** ($312^2 \times 54,26$).

Évolution des dépenses

Tableau 1 – Évolution du nombre d'aidants proches bénéficiaires et surcoût de la proposition de loi

	Entrants nets	Nombre de chômeurs selon le régime			Surcoût de la proposition de loi (en euros)
		Régime ordinaire	Loi du 22 mars 2026	Proposition de loi	
2026	84	84	0	-	0
2027	97	181	0	-	0
2028	48	145	84	-	0
2029	52	100	97	84	1.422.046,1
2030	27	79	48	181	3.064.170,7
2031	0	27	52	229	3.876.768,5
2032	0		27	281	4.757.082,7
2033	0			308	5.214.169,0

Source : Cour des comptes à partir des données de l'Onem

Les dépenses supplémentaires (1,4 million d'euros) démarrent en 2029, lorsque la proposition de loi commence à produire ses effets. C'est en 2033 que les flux entrants de bénéficiaires permettent d'atteindre la population d'équilibre (308 personnes), à savoir le nombre actuel de bénéficiaires dans le système. Les dépenses s'élèvent alors à 5,2 millions d'euros.

Le volume du groupe cible est toutefois probablement très sous-estimé. En effet, la nouvelle réglementation et surtout celle de la proposition de loi rendent la reconnaissance comme aidant proche plus intéressante. Un plus grand nombre de chômeurs qui étaient aidants proches, sans être reconnus comme tels, choisiront dès lors probablement de demander cette reconnaissance.

¹ Article 114 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991.

² Nombre de jours de travail par an dans l'hypothèse où une semaine de travail compte 6 jours.

2.3.2 Scénario 2 : application à tous les aidants proches exclus du chômage

Groupe cible

La proposition de loi ne précise pas si elle vise la population générale des aidants proches ou seulement les bénéficiaires d'une reconnaissance avec octroi de droits sociaux. Il n'y a en outre pas de données centralisées sur la population des aidants proches reconnus par les mutualités.

Selon les résultats d'une étude de Sciensano³, 13,3 % de la population âgée de 15 ans et plus se reconnaît dans la définition de l'aidant proche (1,34 million de personnes). Cette définition générale se rapproche davantage de la reconnaissance simple que de la reconnaissance avec octroi de droits sociaux.

Pour déterminer le nombre de bénéficiaires de la mesure, la Cour des comptes suppose que la proportion des aidants proches dans la population générale est la même que dans la population des chômeurs exclus du droit aux allocations.

Selon les chiffres de l'Onem, 172.565 chômeurs risquent de perdre leur droit aux allocations dans les premiers mois de 2026. Parmi eux, **22.951 chômeurs aidants proches** (172.565 x 13,3 %) pourraient bénéficier de la prolongation de leur droit.

Montant des allocations

Le nombre de chômeurs aidants proches et l'allocation moyenne pondérée de 54,26 euros (soit une allocation annuelle de 16.929,12 euros) permettent d'obtenir le coût total d'indemnisation. Il s'élèverait à **388,5 millions d'euros** (22.951 x 16.929,12).

Ce montant pourrait constituer une surestimation de l'incidence réelle de la proposition de loi :

- il est calculé à partir d'une définition très large du groupe cible. Si des conditions spécifiques (comme pour la reconnaissance avec ouverture de droit) étaient associées à cette reconnaissance, ce groupe serait plus restreint.
- La population des chômeurs fin 2025 contient des individus au chômage depuis plus de 2 ans. Dans la situation actuelle, ils auraient été exclus depuis longtemps et n'auraient pas pu bénéficier de la mesure. La population de 22.951 individus est donc probablement supérieure à la population d'équilibre.

2.4 Calcul pour les travailleurs en ALE

Les critères de durée du chômage (plus de 2 ans) et d'âge (moins de 55 ans) permettent d'isoler les bénéficiaires de la mesure parmi les chômeurs travailleurs en ALE. Sans la mesure, cette catégorie de chômeurs serait en effet exclue du régime du chômage.

Tableau 2 – Répartition des travailleurs en ALE selon l'âge et la durée du chômage

	Moins de deux ans de chômage	Plus de deux ans de chômage	Total
Moins de 55 ans	19	224	243
Plus de 55 ans	25	548	573
Total	44	772	816

Source : Cour des comptes des données de l'Onem

³ Sciensano, *Santé et société 2023-2024*.

Le groupe cible comprend **224 chômeurs**. Faute de données plus précises, ce nombre est approximatif, car certains travailleurs de plus de 55 ans ne répondent pas aux conditions pour être exemptés de la limitation des allocations dans le temps. En outre, la durée maximale de chômage peut être inférieure à 2 ans si la condition de carrière n'est pas remplie. Certains chômeurs seraient donc exclus avant le 1^{er} mars 2028.

La Cour des comptes examine également l'évolution de la mesure dans l'hypothèse où elle se limitait aux chômeurs qui entrent dans le système après le 1^{er} mars 2026. Pour simplifier, la Cour considère que ces chômeurs bénéficient des allocations dans le régime ordinaire en 2026 et 2027. Au 1^{er} janvier 2028, ils arriveraient ainsi en fin de droit et bénéficieraient d'un prolongement de leur droit sur la base de la proposition de loi. L'indemnité resterait ainsi égale à celle de la deuxième année d'indemnisation. Selon les données de l'Onem, la population d'équilibre du régime comporterait 224 travailleurs.

Tableau 3 – Évolution du nombre de travailleurs en ALE bénéficiaires de la proposition de loi et surcoût

	Entrants nets	Bénéficiaires de la proposition de loi	Surcoût (en euros)
2026	18	0	0,0
2027	41	0	0,0
2028	61	18	304.724,2
2029	72	59	1.006.452,8
2030	94	120	2.033.486,1
2031	-	193 ⁴	3.260.349,3
2032	-	224 ⁵	3.792.122,9
2033	-	224	3.792.122,9

Source : Cour des comptes à partir des données de l'Onem

Le surcoût est calculé sur la base d'une indemnité journalière moyenne de 54,26 euros et d'un groupe cible de 224 individus. Lorsqu'elle atteindrait la population d'équilibre (à partir de 2032), la mesure induirait ainsi un surcoût de 3,8 millions d'euros (16.929,12 euros x 224).

Dans l'hypothèse où tous les travailleurs en ALE exclus du chômage bénéficiaient de la mesure dès son introduction, la population d'équilibre serait atteinte dès la première année. Elle coûterait donc 3,8 millions euros dès 2026.

3 Conclusion

L'article 114 modifié ne s'applique qu'aux chômeurs qui entrent dans le système après le 1^{er} mars 2026. La proposition de loi ne produirait ainsi d'effets qu'à partir de 2028 ou 2029. Comme ce résultat ne correspond vraisemblablement pas aux intentions des auteurs de la proposition de loi, la Cour des comptes a aussi envisagé un second

⁴ Le tableau reprend des nombres entiers d'individus, mais les calculs sont effectués avec des nombres décimaux. Ainsi, 192,59 (arrondi à 193) est le résultat de l'addition de 72,47 (72) et 120,12 (120).

⁵ Il s'agit de la situation d'équilibre (voir le tableau 2). À la différence des autres nombres de cette colonne, il ne s'agit pas de l'addition de la population de l'année précédente et des entrants de l'année en cours. L'hypothèse sous-jacente est que des sortants compensent une partie du nombre des entrants et qu'à partir de l'année 2033, le nombre de sortants est égal au nombre de sortants.

scénario où la mesure produirait des effets immédiats pour les chômeurs en fin de droit.

Concernant les aidants proches, le groupe cible n'est pas clairement défini. En effet, le texte proposé ne précise pas le type de reconnaissance requis. La Cour des comptes estime que les critères pour être reconnu comme aidant proche devraient être définis de manière précise pour éviter les abus et permettre les contrôles par l'Onem. Pour estimer le nombre de bénéficiaires, elle s'est basée sur la définition la plus large de l'aidant proche. Le groupe cible compterait ainsi 22.951 individus, ce qui générerait un coût total d'indemnisation de 388,5 millions d'euros. Une définition plus restrictive réduirait toutefois nettement la taille de ce groupe.

Le nombre de chômeurs exclus qui aidaient un proche sans reconnaissance de l'Onem ou d'une mutualité demeure toutefois inconnu.

Pour les travailleurs en ALE, le groupe cible des bénéficiaires est limité à 224 individus. La mesure induirait ainsi un surcoût de 3,8 millions d'euros. Toutefois, si elle s'appliquait uniquement aux chômeurs entrés dans le système à partir du 1^{er} mars 2026, la population d'équilibre serait atteinte en 2032. L'incidence serait ainsi limitée à 0,3 million d'euros en 2028 et à 1,0 million d'euros en 2029.