



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Avis concernant la proposition de loi modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la Sécurité sociale des travailleurs et l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en vue de moderniser le paiement des allocations de chômage

22 octobre 2025

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est une institution publique interfédérale et indépendante créée par un Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, dont la mission est d'évaluer l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux dans des situations de pauvreté et de précarité.¹ Pour ce faire, il organise, entre autres, une concertation approfondie et structurelle avec des personnes en situation de pauvreté, leurs associations et réseaux, et diverses autres parties prenantes. Les analyses et les recommandations issues de cette concertation forment la base des Rapports bisannuels² du Service, qui à leur tour permettent de nourrir des avis³ tels que celui-ci.

La Commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions de la Chambre des représentants de Belgique a sollicité l'avis du Service de lutte contre la pauvreté sur la proposition de loi modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la Sécurité sociale des travailleurs et l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage. Cette proposition de loi « *vise à confier dorénavant, en Belgique, le paiement des allocations de chômage exclusivement à la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC), et à mettre ainsi fin à la compétence des syndicats en la matière* »⁴. À terme, son objectif est de rendre plus efficace le système de versement des

¹ [Accord de coopération](#) relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Moniteur belge* du 16 décembre 1998 et du 10 juillet 1999.

² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Rapports bisannuels](#)

³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - [Avis et notes](#)

⁴ [Proposition de loi modifiant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la Sécurité sociale des travailleurs et l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, en vue de moderniser le paiement des allocations de chômage](#), Doc. Parl., Chambre, 17 septembre 2025, p. 1

allocations de chômage et de générer des économies, mais aussi d'améliorer sa transparence et sa bonne gouvernance. Nous ne traiterons que de ce premier aspect dans le présent avis.

En Belgique, le paiement des allocations de chômage est assuré par deux types d'institutions. D'une part, un organisme de paiement public et fédéral, la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (la CAPAC). D'autre part, des organismes de paiement privés, mis en place au sein des trois organisations syndicales agréées : la CSC, la FGTB et la CGLSB. Au-delà du versement des allocations de chômage, le législateur a également confié deux autres grandes missions aux organismes de paiement : fournir aux chômeurs les informations, les conseils et les documents nécessaires ; et constituer le dossier et introduire la demande d'allocations de chômage auprès de l'ONEM⁵.

L'impact de la proposition de loi sur le non-recours aux droits

La proposition de loi a été analysée par le Service de lutte contre la pauvreté en termes de non-recours aux droits. Par non-recours aux droits, nous entendons le fait que des personnes pouvant prétendre à des prestations ou à des aides sociales n'en bénéficient pas de manière effective pour diverses raisons : manque d'informations du bénéficiaire potentiel, obstacle au niveau de la réglementation, complexité des démarches administratives à accomplir, etc. Ainsi, si cette proposition de loi est adoptée en l'état, le Service craint une augmentation du non-recours au droit aux allocations de chômage.

En effet, selon le Service, rien ne garantit que la qualité du service s'améliore pour les bénéficiaires si les caisses de paiement des syndicats sont supprimées. La charge de travail (sociale et administrative) de ces dernières allant être transférées vers la CAPAC qui ne gère, à ce jour, qu'une partie des dossiers de chômage⁶. Or, l'institution est déjà confrontée à « *un déficit budgétaire structurel* »⁷ qui l'empêche de mener correctement ses missions. De ce fait, afin de ne pas mettre davantage à mal le fonctionnement de la CAPAC et que la charge de travail relative au paiement des allocations de chômage soit répartie plus équitablement, le Service est favorable au maintien du rôle d'organisme de paiement des syndicats.

Par ailleurs, le Service de lutte contre la pauvreté considère que la complémentarité qui existe entre la CAPAC et les organismes de paiement privés est bénéfique, car elle permet d'atteindre un plus grand nombre d'ayants droit potentiels et donc d'éviter des situations de non-recours. En effet, les syndicats sont des acteurs de terrain qui, par essence, jouent un rôle dans la réalisation des droits des travailleurs qu'ils représentent (au chômage ou non). Ce rôle de 'proximité' leur permet d'établir une relation de confiance avec leur affilié, mais aussi de développer une meilleure connaissance de ces derniers dont ils doivent défendre les droits. De ce fait, en tant qu'organisme de paiement, les syndicats ont la

⁵ [*Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage*](#), M.B., 31 décembre 1991.

⁶ [*Montants et nombre de dossiers de chômage gérés par OP en 2022 | Created with Datawrapper*](#), consulté le 15.10.25

⁷ Le Médiateur fédéral (2024). [*Rapport relatif aux organismes de paiement des allocations de chômage*](#), Bruxelles, Le Médiateur fédéral, p. 18

possibilité d'offrir à leurs affiliés un accompagnement qui soit davantage 'sur-mesure' ou de prendre des initiatives proactives en matière d'information (droit à l'allocation de chômage, démarche à effectuer pour en bénéficier, etc.) pour toucher certains publics.

Cette complémentarité est aussi intéressante en termes de maillage territorial. Bien que la CAPAC ait des bureaux dans un grand nombre de communes belges, elle est moins présente, par exemple, en province du Luxembourg où elle ne possède qu'un bureau à Arlon⁸. Certains syndicats ont des bureaux de l'emploi dans plusieurs autres communes de la province et contribuent donc à une meilleure couverture du territoire. Afin d'être plus proche de ses affiliés, un syndicat organise également des « *permanences mobiles chômeurs* » et parcourt quotidiennement les 40 communes de la province dans lesquelles il ne dispose pas de bureau physique⁹. Pour le Service de lutte contre la pauvreté, dans une société qui se numérise à grands pas, garantir la présence de guichets physiques est essentiel pour permettre aux citoyens les plus vulnérables de mener à bien leurs démarches, d'obtenir des réponses en cas de difficultés administratives et de réaliser leurs droits¹⁰.

Recommandations pour lutter contre le non-recours aux droits

Dans ses différents travaux – dont son dernier Rapport bisannuel 2022-2023 '*La dimension financière de la pauvreté*' – Le Service de lutte contre la pauvreté a émis une série de recommandations pour lutter contre le non-recours aux droits. Ces pistes d'action portent tant sur la simplification de la réglementation et des procédures, que sur l'octroi automatique des droits, la fourniture d'informations de qualité et accessible à tous, la mise en place de démarches proactive, et le renforcement des organisations de terrain et des guichets physiques¹¹. Dans son rapport relatif aux organismes de paiement des allocations de chômage, le Médiateur fédéral propose également un ensemble de recommandations intéressantes pour lutter contre le non-recours aux droits¹².

En outre, le Gouvernement fédéral - qui prévoit que les syndicats conservent leur rôle d'organisme de paiement - souhaite aussi introduire un baromètre afin « *d'améliorer la qualité du traitement des données et de l'échange d'informations entre les institutions de paiement et les institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), et doit conduire à une meilleure qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi.* »¹³ Le Service de lutte contre la pauvreté est favorable à la mise en place d'un tel dispositif

⁸ [Bureaux - Caisse auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage](#), consulté le 15.10.25

⁹ [Permanences mobiles – FGFB LUXEMBOURG](#), consulté le 15.10.25

¹⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2024). [Avis concernant la proposition de loi modifiant la loi du 19 juillet 2018 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public, afin de prévoir une alternative non numérique](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 3 ;

¹¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2023). [La dimension financière de la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques - Rapport bisannuel 2022-2023](#), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 124

¹² Le Médiateur fédéral (2024). [Rapport relatif aux organismes de paiement des allocations de chômage](#), Bruxelles, Le Médiateur fédéral, p. 33-34

¹³ Gouvernement fédéral (31 janvier 2025). [Accord de coalition fédéral 2025-2029](#), p. 25

qui peut conduire à plus d'automatisation des droits. Néanmoins, il estime que l'autorité fédérale doit également se donner les moyens de collecter les données nécessaires (quantitatives et qualitatives) pour mesurer, comprendre et monitorer les situations de non-recours au droit aux allocations de chômage : combien de personnes y ont droit, en bénéficient ou pas, quelles sont les raisons de cette non-effectivité des droits, etc. Pour le Service, l'efficacité de cette politique en dépend.

Conclusion

Le Service de lutte contre la pauvreté n'est pas favorable au fait de mettre fin à la compétence d'organisme de paiement des syndicats. Selon le Service, confier exclusivement le paiement des allocations de chômage à la CAPAC ne garantit pas une meilleure qualité du service pour les chômeurs. Qui plus est, la complémentarité qui existe entre la CAPAC et les organismes de paiement des syndicats constitue également un levier pour éviter des situations de non-recours aux droits, et ce, en termes d'ancrage territoriale, mais aussi d'accompagnement. Par ailleurs, en vue d'améliorer l'efficacité du système de paiement des allocations de chômage et de garantir davantage l'effectivité des droits, le Service suggère que ses recommandations en la matière, ainsi que celles du Médiateur fédéral, soient prises en compte. À cette fin, le Service propose également que les situations de non-recours au droit aux allocations de chômage puissent être monitorées.