



Note d'éducation permanente

de l'ASBL Fondation Travail-Université

www.ftu.be

N° 2026-08, Juillet 2026

Plus de conditions, moins d'indemnisation : Une brève analyse de la dégradation de la branche-chômage sur les trente dernières années (1996-2025)

Une analyse de Jonathan VANDESCOTTE et Louise LAMBERT

La coalition fédérale « Arizona », arrivée au pouvoir en 2025 a défrayé la chronique en introduisant une réforme des allocations chômage d'envergure qui, à terme, devrait entraîner des pertes de droits pour près 200.000 personnes. S'il ne fait aucun doute que cette réforme aura pour conséquence une augmentation drastique de la précarité et de la misère sociale, elle s'inscrit dans un processus de longue durée s'étalant sur plusieurs décennies. Ce texte a pour objectif d'analyser la progressive dégradation et érosion de la branche chômage en Belgique, de 1996 à 2025

INTRODUCTION

Depuis janvier 2026, la réforme du chômage du gouvernement fédéral est en train d'exclure par vagues successives des dizaines de milliers de demandeur·euses d'emploi, et devrait affecter près de 173.000 individus au total selon les dernières estimations de l'ONEM¹. Ses conséquences sont déjà visibles dans les statistiques : début mai 2026, les demandeur·euses d'emploi wallon·nes n'étaient plus que 27% à

¹ ONEM, Rapport annuel 2025, lien : <https://www.onem.be/a-propos-de-l-onem/rapports-annuels/rapport-annuel-2025/communiqu-e-de-presse>

toucher une allocation². Ce changement majeur est notamment justifié par un argument budgétaire, qui stipule que cette branche de la sécurité sociale coûte cher aux contribuables. Or, il semble important d'éclairer la transformation actuelle à la lumière des données socio-économiques historiques du chômage, afin de contextualiser la situation pré-réforme. Cette étude retrace l'évolution de l'assurance-chômage sur les trois dernières décennies, avec pour objectif de mieux comprendre les tendances de fond déjà à l'œuvre avant la réforme, c'est-à-dire un durcissement accru et un écart grandissant entre revenu de remplacement³ et revenu du travail.

QUEL EST LE POIDS ACTUEL DU CHÔMAGE DANS LA SÉCURITÉ SOCIALE ?

Les dépenses de la branche-chômage (qui comprend le chômage⁴ mais aussi les interruptions de carrière et les crédit-temps) atteignent 6,4 milliards d'euros. Comparées à l'ensemble des dépenses de la sécurité sociale en 2025, soit 146,5 milliards d'euros, elles représentent moins de 5% de l'ensemble des coûts (voir *figure 1*). Le chômage, loin de constituer l'essentiel de la redistribution effectuée via le système de sécurité sociale en Belgique, est en réalité loin derrière d'autres branches comme les pensions (49% en 2025) ou encore les soins de santé (32% en 2025)⁵.

En réalité, sur les dernières décennies (1996-2025), sa proportion dans le budget global a même continuellement diminué, passant de 13,79% en 1996 à 4,39% en 2025. Le chômage constitue une partie de plus en plus marginale des dépenses sociales. En le découpant selon ses différentes composantes, il apparaît que cela est dû en partie à l'effondrement du chômage avec complément d'entreprise (anciennement les prépensions) et en partie à une réduction du montant total des allocations de chômage. La *figure 1* illustre ces différentes tendances.

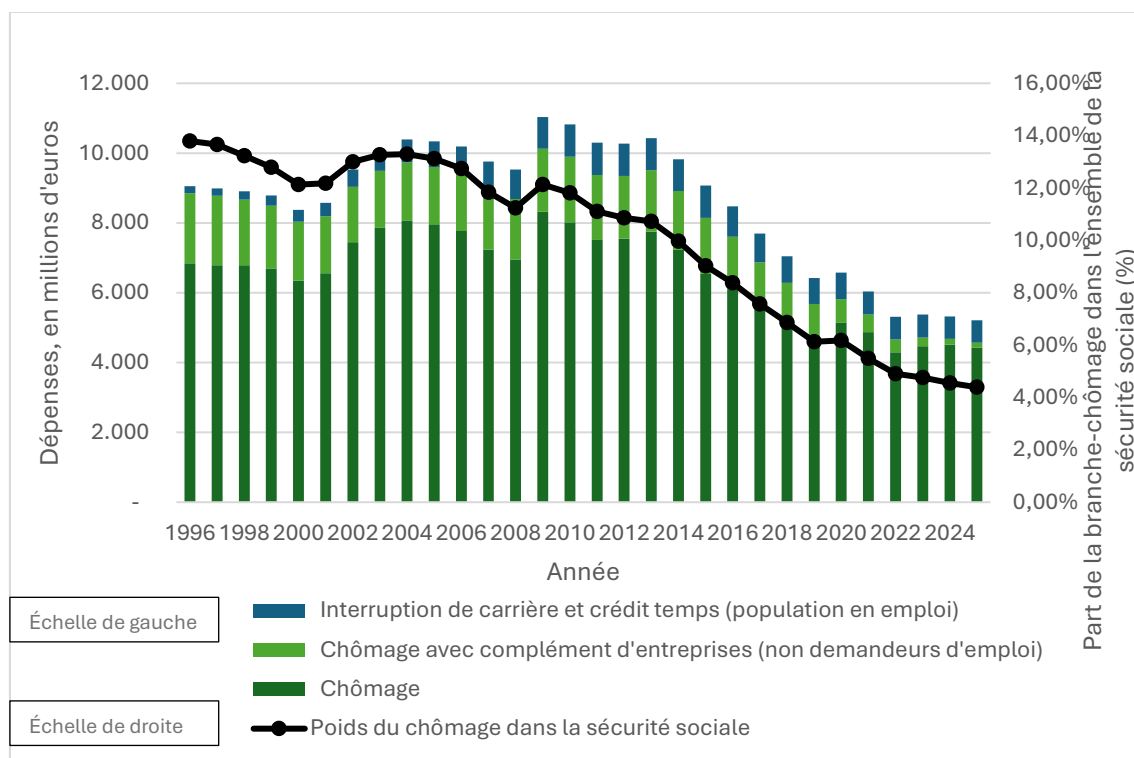
² L'écho, 06 mai 2026, lien : <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/wallonie/seuls-27-7-des-demandeurs-d-emploi-wallons-touchent-encore-une-allocation/10659265.html>

³ Le revenu de remplacement désigne ici l'allocation de chômage, qui est supposée remplacer (partiellement) le revenu salarial perdu à la suite de la perte de son travail.

⁴ Le chômage lui-même comprend les allocations de chômage mais aussi les allocations d'insertion et les allocations de garantie de revenu.

⁵ Les autres branches de la sécurité sociale que sont les allocations familiales et l'assurance maladie-invalidité sont aussi plus coûteuses que le chômage, tandis que les accidents de travail et les maladies professionnelles ne représentent qu'un coût marginal.

Figure 1 : Proportion des dépenses de la branche-chômage par rapport à l'ensemble de la sécurité sociale et dépenses de ses différentes composantes, en euros constants, 1996-2025⁶



Source : Bureau du Plan, calculs propres. Le « chômage corona » a ici été exclu des données de la branche-chômage.

La composante chômage avec complément d'entreprise, système qui permet aux travailleur·euses âgé·es licencié·es de continuer à percevoir une allocation de l'ONEM et un complément de leur entreprise avant l'âge légal de leur pension, est devenue de moins en moins accessible au cours des 30 dernières années, jusqu'à être supprimée par l'Arizona. Le résultat est sans appel : alors que cette dépense représentait plus de 2 milliards d'euros en 1996, elle n'équivaut plus qu'à 115 millions aujourd'hui, soit 94% de moins qu'il y a 30 ans.

La composante chômage, après avoir connu un pic en 2009 (soit juste après la crise financière des *subprimes*), a régressé presque continuellement depuis (hors période COVID), passant de 6,8 milliards en 1996 à 4,5 milliards en 2025 en euros constants, soit 34% de moins qu'il y a 30 ans.

La composante interruption de carrière et crédit-temps s'est développée dans les années 2000. Elle a atteint un pic à 927 millions d'euros en 2011, avant de régresser pour se stabiliser aux alentours de 650 millions d'euros au début des années 2020.

Si l'on compare les dépenses de la branche-chômage au PIB belge, il apparaît aussi que le coût du chômage, s'est effondré au cours des dernières décennies. Après avoir

⁶ L'année de référence pour l'IPC est 2020.

longtemps tourné autour de 2,5% du PIB, les dépenses décrochent en 2013 pour atteindre environ 1% du PIB en 2025.

Ces composantes prises ensemble, il apparaît que le budget de l'assurance-chômage, loin de s'envoler, se contracte, et ce depuis de nombreuses années. Comment expliquer cette baisse du coût du chômage ? Dans cette note, deux hypothèses sont explorées : le décrochage du revenu de remplacement en général et la baisse du nombre de bénéficiaires.

HYPOTHÈSE 1 : LE REVENU DE REMPLACEMENT EST-IL PLUS FAIBLE AUJOURD'HUI ?

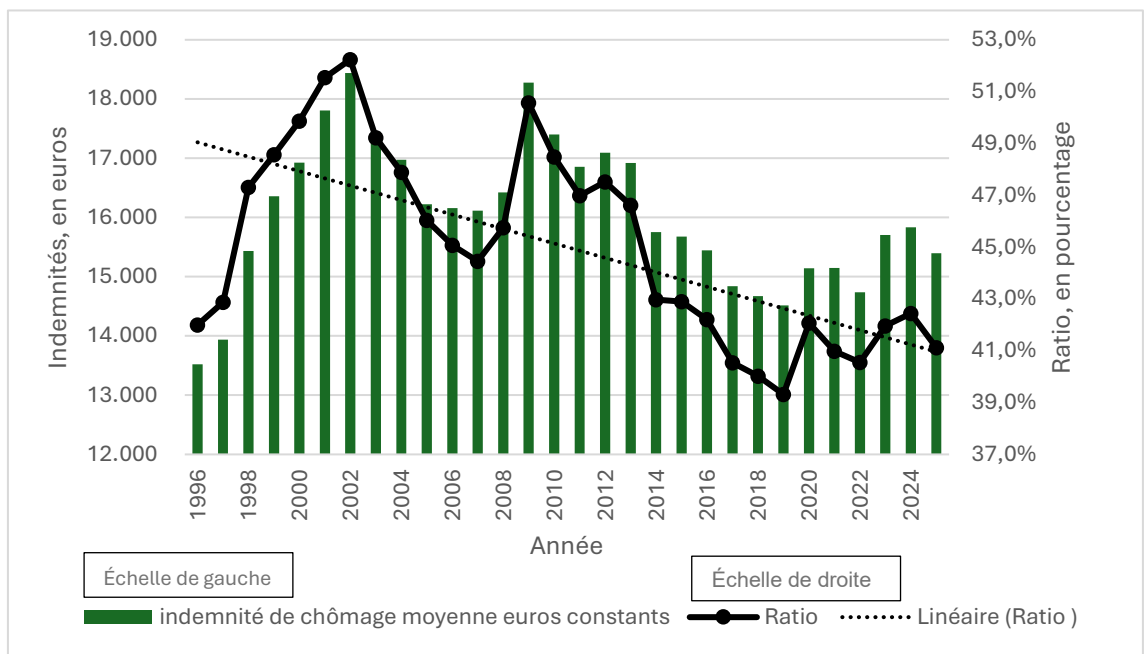
Le montant des allocations de chômage aurait-il baissé pour les demandeur·euses d'emploi ? La dégringolade des dépenses de chômage peut en effet être liée à une pression à la baisse exercée sur le revenu de remplacement. À la lumière des chiffres, cette première hypothèse se confirme : L'évolution de l'indemnité moyenne mensuelle de chômage sur les 3 dernières décennies, hors inflation, diminue légèrement, alors même qu'elle était déjà à un niveau préoccupant en 1996 (voir *figure 2*).

Le ratio entre indemnité moyenne et salaire moyen donne une estimation de l'efficacité du revenu de remplacement : si le pourcentage se réduit au fil du temps, alors le revenu de remplacement joue moins bien son rôle de couverture sociale, et inversement. En 2025, le ratio est de 41,1%, ce qui constitue une légère régression par rapport à 1996 (42%). Si le ratio a connu deux pics au-delà du seuil symbolique de 50% (en 2001-2002 et en 2009), il décroche à partir de 2010 et n'a plus jamais atteint de niveau comparable depuis. En moyenne, le revenu de remplacement est faible, et reste fort éloigné du niveau de bien-être d'un salarié moyen.

Certes, les données utilisées ici sont des moyennes globales et peuvent cacher d'autres phénomènes⁷. Mais, dans l'ensemble, le revenu de remplacement continue de décrocher de l'évolution du salaire moyen, et est donc de moins en moins corrélé à l'élévation du niveau de vie sur le temps long. C'est tout le principe du mécanisme assurantiel, sur lequel repose l'assurance-chômage, qui est ici en train de vaciller.

⁷ Il est possible, par exemple, que la proportion de personnes ayant un petit salaire et bénéficiant de l'assurance-chômage soit plus importante de nos jours que dans les années 90 (et/ou inversement : que les plus hauts salaires se retrouvent plus rarement au chômage qu'auparavant), influant de la sorte sur le résultat.

Figure 2 : Montant du revenu de remplacement moyen brut par an et ratio entre salaire moyen et revenu de remplacement moyen par année, euros constants, 1996-2025.



Source : Bureau du Plan et ONEM, calculs propres.

Cette tendance historique s'explique notamment par la réforme de 1981, la « loi D'Hoore », qui a cassé le lien préexistant entre allocation et ancien salaire, notamment via la création du statut de cohabitant (qui, pour rappel, diminue très fortement le montant de l'allocation perçue). Plus récemment, la réforme sur la dégressivité des allocations de chômage actée en 2012 marque un tournant visible dans les données. Selon l'ONEM, cette mesure constituait le plus important changement législatif de la branche-chômage depuis les années 80 avant la réforme actuelle. Les années précédant la réforme enregistrent globalement une hausse du montant de l'indemnité moyenne, tandis que les années post-réforme sont marquées par un net recul. La coalition Vivaldi (2020-2025), la législature qui a relevé les minimas sociaux, a interrompu la dégringolade sans pour autant parvenir à inverser la tendance.

La barre des 16.000 euros d'indemnité moyenne annuelle par individu, dépassée continuellement entre 1999 et 2013, n'a plus été atteinte depuis lors, tournant plutôt autour de 15.000 euros. La dégressivité des allocations est donc bien visible en suivant l'évolution du montant moyen perçu par les demandeur-euses d'emploi. Cependant, elle n'a produit que 148 millions d'euros d'économies entre 2012 et 2020⁸, alors même que ce type de réforme a un impact considérable sur les bénéficiaires et leur famille. En outre, son inefficacité a été reconnue par l'ONEM, qui n'est pas parvenu à mettre en évidence une hausse du retour à l'emploi à la suite de la mesure. L'effet principal de la dégressivité a donc été l'appauvrissement de

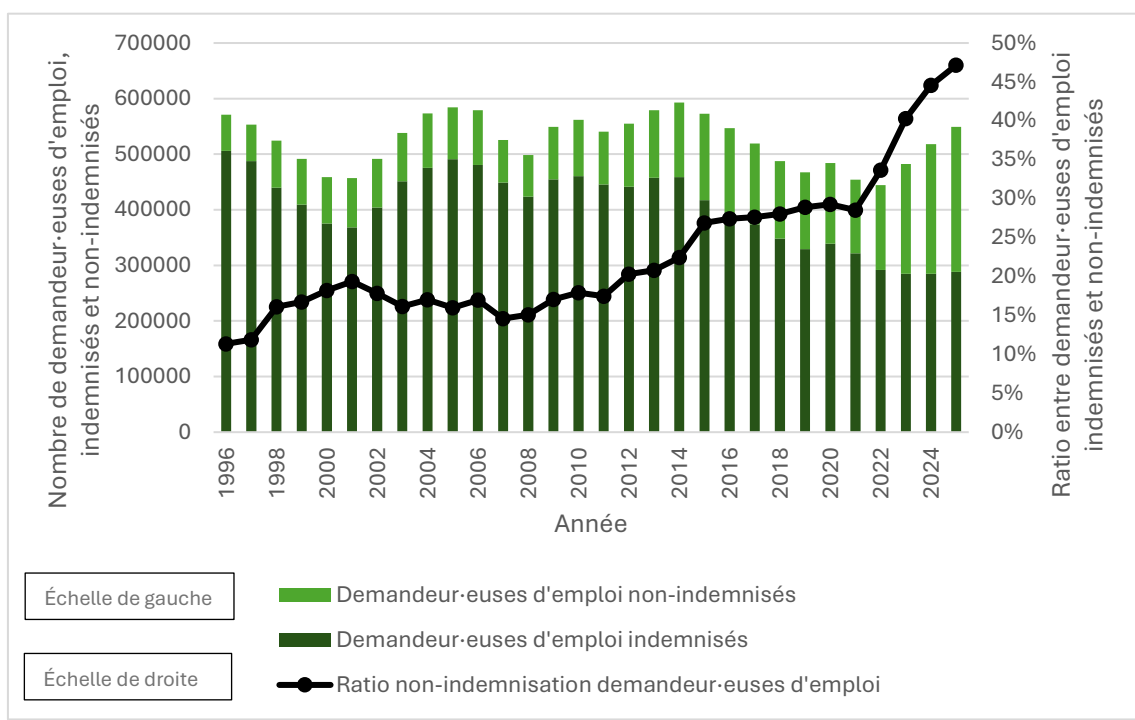
⁸ ONEM, lien : <https://www.onem.be/espace-presse/dix-ans-de-degressivite-renforcee-des-allocations-de-chomage>

centaines de milliers de demandeur·euses d'emploi, sans effet significatif sur la remise au travail ou les finances de la sécurité sociale.

HYPOTHÈSE 2 : Y A-T-IL MOINS DE DEMANDEUR·EUSES D'EMPLOI ?

L'autre hypothèse évidente pour expliquer le coût faiblissant de la branche-chômage est que le nombre de demandeur·euses d'emploi est moins important qu'auparavant. Il faut pour cela distinguer les demandeur·euses d'emploi indemnisé·es du nombre total de demandeur·euses d'emploi. Le nombre de demandeur·euses d'emploi⁹ reste relativement stable sur le temps long¹⁰, enregistrant une baisse de 3% entre 1996 (571 000 individus) et 2025 (553 000 individus). Cependant, le nombre de demandeur·euses d'emploi indemnisé·es (enregistré·es auprès de l'ONEM) a diminué de 43% sur 30 ans, passant de 506 182 individus à 288 077 individus. La proportion de demandeur·euses d'emploi touchant une allocation par rapport à l'ensemble des demandeur·euses d'emploi est ainsi passée de 89% à 52%. La *figure 3* illustre la montée du nombre de demandeur·euses d'emploi non-indemnisé·es au fil des ans.

Figure 3 : Ratio du nombre de demandeur·euses d'emploi non-indemnisé·es par rapport au nombre de demandeur·euses d'emploi indemnisé·es, 1996-2025.



Source : ONEM et Bureau du Plan, calculs propres.

⁹ Tel que comptabilisé par le Bureau du Plan, qui reprend l'ensemble des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi auprès des services régionaux de l'emploi (FOREM, VDAB et Actiris).

¹⁰ L'irruption des réfugiés ukrainiens sur le marché de l'emploi belge (voir ci-après), vient gonfler le nombre de demandeur·euses d'emploi à partir de 2022. Mais cela ne vient pas invalider la dynamique générale sur 30 ans : baisse légère du nombre de demandeur·euses d'emploi, mais chute importante du nombre de demandeur·euses d'emploi indemnisé·es.

Le ratio est relativement stable avant 2010, ne dépassant pas la barre des 15%. Ensuite, il augmente continuellement, et de manière plus importante ces dernières années, pour atteindre 47% en 2025. Alors qu'en 1996 le pays ne comptait que 64.000 demandeur·euses d'emploi non-indemnisé·es, en 2021 on en dénombre 132.000, et en 2025 plus de 260.000. L'ONEM explique la hausse de 2022 à 2025 principalement par l'afflux de réfugiés ukrainiens qui ont dû s'inscrire comme demandeur·euses d'emploi pour accéder au marché du travail belge, sans pour autant avoir accès au chômage¹¹. Cela étant dit, même sans l'« effet Ukraine », le pourcentage de demandeur·euses d'emploi non-indemnisé a tout de même crû de manière continue sur les trois dernières décennies. Il a pratiquement triplé entre 1996 (11,3%) et 2021 (28,5%).

Ces résultats confirment l'hypothèse de l'érosion de la couverture sociale de l'assurance-chômage¹². Certains éléments de nature politique tendent à la renforcer (voir l'encadré ci-dessous qui reprend toutes les politiques menées dans la branche chômage au cours des trois dernières décennies). L'exemple de l'insertion professionnelle illustre ce dernier point. Les jeunes en stage d'insertion professionnelle étaient 39.000 en 2007, et 37.928 individus bénéficiaient de l'allocation d'insertion correspondante. Pourtant, en 2025, sur 46.688 jeunes, seuls 9.448 individus bénéficient encore de l'allocation¹³. En cause, le renforcement des conditions d'accès et la limitation de la durée dans le temps des allocations d'insertion. Alors que le nombre de jeunes en stage d'insertion augmente, le nombre d'allocataires, lui, a chuté de près de 75%.

Les grandes réformes de la branche-chômage et de ses composantes, 1996-2025

2001 :

- Suppression du régime générique d'interruption de carrière et remplacement par un système structuré de crédit pour le secteur privé : le crédit-temps¹⁴, la diminution de carrière de 1/5 temps et l'emploi de fin de carrière à 50 ans¹⁵.

¹¹ Rapport annuel ONEM 2025.

¹² Ils sont néanmoins à prendre avec précaution, la comparaison donne une tendance globale plutôt qu'un état de fait administratif. Ne sont pas comptabilisés comme indemnisés les CCI-NDE (chômeur·euses indemnisé·es non-demandeur·euses d'emploi) par exemple (7.248 personnes en 2025).

¹³ Rapport annuel ONEM 2025.

¹⁴ Le crédit-temps est un dispositif qui permet à un salarié du secteur privé de suspendre totalement ou de réduire temporairement son temps de travail (à mi-temps, 1/5e, ou complètement) tout en gardant son contrat de travail, sous certaines conditions liées à sa carrière, à son employeur et à des motifs précis (famille, soins, formation, fin de carrière, etc.).

¹⁵ Avant 2001, l'interruption de carrière était un droit dans le secteur public uniquement, bien qu'il pût être utilisé sur base discrétionnaire dans le secteur privé. L'introduction du crédit-temps a permis de faire reconnaître ce droit dans le secteur privé. Après 2001, on parle d'interruption de carrière pour le secteur public et de crédit-temps pour le secteur privé.

2004 :

- Réforme d'activation des demandeur·euses d'emploi, avec contrôles et sanctions financières si les conditions fixées ne sont pas respectées. Il faut maintenant prouver que l'on recherche un emploi pour bénéficier d'allocations.

2012 :

- Durcissement de l'accès au crédit-temps en fin de carrière.
- Suppression de la prépension et remplacement par le chômage avec complément d'entreprise (RCC) : durcissement de l'accès au nouveau statut.
- Instauration de la dégressivité des allocations de chômage : les allocations baissent désormais de manière renforcée et systématique après une période donnée
- Limitation des allocations d'insertion¹⁶ à 3 ans (auparavant illimité dans le temps)

2015 :

- Abaissement de l'âge limite pour demander une allocation d'insertion de 30 à 25 ans

2016 :

- Suppression du crédit-temps 'sans motif', c'est-à-dire pour tout motif non-reconnu comme légitime (soin, formation, etc.).
- Régionalisation du contrôle des demandeur·euses d'emploi et renforcement des contrôles via le plan d'action de « lutte contre la fraude sociale et le dumping social »

2025 :

- Limitation des allocations de chômage à deux ans maximum
- Limitation des allocations d'insertion à un an maximum
- Suppression du régime de chômage avec complément d'entreprise

Une autre caractéristique à même d'expliquer cette hausse de la non-indemnisation est le développement de formes de travail alternatives (titres-services, flexi-jobs, intérim) qui ouvrent moins rapidement le droit à des allocations de chômage puisqu'essentiellement organisé en temps partiel. Le travail étudiant, lui, n'ouvre même pas du tout le droit au chômage, alors qu'il concerne plusieurs centaines de milliers de jeunes chaque année (535.781 jeunes au troisième trimestre 2025¹⁷).

¹⁶ Les allocations d'insertion sont un revenu de remplacement spécifique destiné aux jeunes sortant des études qui n'ont pas encore travaillé suffisamment pour ouvrir droit au chômage complet classique.

¹⁷ ONSS, lien : <https://www.onss.be/stats/statistiques-trimestrielles-des-etudiants#data>

La branche chômage protège donc de moins en moins la population. Si le nombre de demandeur·euses d'emploi stagne, les bénéficiaires d'allocations de chômage sont, eux, bien moins nombreux qu'auparavant. Les réformes successives de la branche-chômage ces trois dernières décennies ont entraîné des pertes de droits pour plusieurs dizaines de milliers de personnes en Belgique. Et cette tendance va être très fortement renforcée avec la limitation dans le temps des allocations de chômage. L'ONEM estime que le nombre de demandeur·euses d'emploi indemnisé·es a déjà baissé de 20% entre mars 2025 et mars 2026, soit 59.430 personnes exclues en un an à peine, plus de la moitié en Wallonie¹⁸. Or, la réforme suit encore son cours. Deux autres vagues d'exclusion doivent encore être comptabilisées au 1^{er} avril et au 1^{er} juillet 2026, affectant plus de 110.000 personnes supplémentaires. Au total, la réforme devrait réduire le ratio d'indemnisation des chômeurs à seulement 20% en 2026¹⁹. Sous le gouvernement Arizona, le détricotage progressif de l'assurance-chômage s'est transformé en découpage brutal, et crée des trous béants dans une couverture sociale déjà mise à mal.

CONCLUSION

Principalement, cette étude souligne que le mécanisme assurantiel de la branche-chômage protégeait déjà de moins en moins les demandeur·euses d'emploi avant la réforme de 2026. Deux raisons ont été avancées : premièrement l'érosion globale du revenu de remplacement, qui se substitue de moins en moins bien à la rémunération du travail, et deuxièmement le durcissement des conditions d'accès au chômage, qui rend ce droit plus sélectif.

Les évolutions de long terme qui ont marqué la branche chômage au cours des trente dernières années ont profondément affaibli non seulement les conditions de vie des personnes sans emploi, mais également la position de l'ensemble des travailleur·euses sur le marché du travail. En réduisant progressivement les droits liés au chômage, ces réformes ont contribué à détériorer le rapport de force des travailleur·euses avec ou sans emploi face aux employeurs. Lorsque la perte d'un emploi signifie un risque accru de précarité faute d'une protection sociale suffisante, les travailleur·euses sont davantage contraint·es d'accepter une régression de leurs conditions de travail. De même, les personnes privées d'allocations de chômage sont amenées à accepter des emplois précaires, à temps très partiel ou faiblement rémunérés. Ces réformes exercent ainsi une pression à la baisse sur les salaires et les conditions de travail, tout en renforçant le pouvoir de négociation des employeurs.

Parallèlement à la réforme du chômage, le gouvernement Arizona engage une profonde flexibilisation du droit du travail : suppression de l'exigence minimale d'un tiers-temps, réduction des primes pour le travail de nuit, flexibilisation des horaires, extension des heures supplémentaires défiscalisées, élargissement des flexi-jobs, etc. Ces réformes facilitent le développement d'emplois plus précaires et plus flexibles,

¹⁸ La Libre, lien : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2026/04/29/la-reforme-du-chomage-fait-chuter-le-nombre-de-chomeurs-indemnisés-en-belgique-HXXGWYYIGVDAH7NOWNCYS2DNI/>

¹⁹ Calculs propres, sur la base du nombre de chômeurs (total et indemnisés) en 2025 et du nombre d'exclusions (établies et estimées) en 2026.

répondant avant tout aux besoins des entreprises. La combinaison du durcissement de l'assurance chômage et de la flexibilisation du droit du travail participe d'une même logique, qui affaiblit la protection des travailleur·euses et déplace durablement le rapport de force sur le marché du travail en faveur des employeurs.

Les réformes successives ont contribué à fragiliser le rôle fondamental de la branche-chômage comme assurance sociale effective. Or, elle reste plus que jamais nécessaire face à un marché du travail incapable d'absorber toute l'offre de travail. En Belgique, il y a près de 1,8 demandeur·euses d'emploi indemnisé·es par poste de travail vacant, et l'offre de travail est essentiellement concentrée en Flandre²⁰. En Wallonie, il y a presque 4 demandeur·euses d'emploi pour 1 poste disponible²¹, et seuls 23,5% de ces postes sont des CDI²². Les attaques répétées contre l'assurance-chômage ne permettront pas de combler le manque d'emplois de qualité en Belgique, et particulièrement au sud du pays.

Jonathan VANDESCOTTE

Louise LAMBERT

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé.

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues auprès de christine.steinbach@ftu.be

FTU – Association pour une Fondation Travail-Université

Chaussée de Haecht, 579
1030 Bruxelles
+32-2-2463851

Site éducation permanente : www.ftu.be

Éditrice responsable : Dominique Decoux

Avec le soutien de la  FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

²⁰ Chiffres Statbel : 159 613 emplois vacants en BE au 3^e trimestre 2025 dont 66,8% en Flandre, calculs propres. Lien : <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/baisse-du-nombre-demplois-salaries-vacants-2>

²¹ ONEM, 122 731 demandeur·euses d'emploi en Wallonie en 2025, calculs propres. Lien : <https://www.onem.be/page/chiffres-federaux-des-chomeurs-indemnisés---janvier-2025>

²² Calculs CSC, lien : <https://www.lacsc.be/actualite/actualites-et-communiqués-de-presse/newsdetail/2025/11/06/reforme-du-chomage---la-csc-appelle-a-la-prudence-derriere-les-chiffres>