



CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL

CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE

AVIS N° 2.482

CCE 2026-0925
CO 1000

Séance commune des Conseils du 24 mars 2026

Enveloppe spécifique pour les personnes les plus vulnérables

3.601

AVIS

Enveloppe spécifique pour les personnes les plus vulnérables

Par lettre du 22 janvier 2026, monsieur F. VANDENBROUCKE, ministre des Affaires sociales, et madame E. SIMONET, ministres des Indépendants, ont consulté le Conseil national du travail et le Conseil central de l'économie sur quatre projets d'arrêté royaux.

Le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (ci-après CGG) a été saisi en parallèle sur ces mesures.

L'examen de ce dossier a été confié à la Commission mixte « Liaison au bien-être ».

Sur rapport de cette Commission, le Conseil a émis, le 24 mars 2026, l'avis unanime suivant

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL ET DU CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE

1 Contexte

Par lettres du 17 avril 2025 et du 30 avril 2025, monsieur B. De Wever, Premier ministre, a saisi le Conseil national du travail, le Conseil central de l'économie et le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (ci-après CGG), afin de mettre en œuvre les mesures de l'accord de gouvernement 2025-2029 qui concernent l'avenir de l'enveloppe bien-être, selon lesquelles « *Au lieu de l'enveloppe bien-être, nous fournirons à cette législature une enveloppe spécifique pour augmenter les allocations pour les groupes les plus vulnérables tels que les personnes handicapées, malades et invalides* ».

Cette saisine comportait deux volets, à savoir l'annonce que, pour la présente législature, l'enveloppe relative à la liaison au bien-être des allocations de sécurité sociale et d'assistance sociale serait ramenée à zéro. Au lieu de cette enveloppe bien-être, le gouvernement allouerait une enveloppe spécifique destinée aux groupes les plus vulnérables, tels que les personnes handicapées, malades, en incapacité de travail et les invalides. Pour cette enveloppe spécifique, il est prévu un budget annuel de 25/50/75/100 millions d'euros entre 2026 et 2029.

Une proposition détaillée concernant l'utilisation de cette enveloppe spécifique, élaborée en concertation avec le ministre des Affaires sociales et de la Lutte contre la pauvreté, le ministre des Indépendants et le ministre de l'Intégration sociale, devait être soumise aux Conseils le 21 juillet avec mission de rendre un avis pour le 15 octobre au plus tard sur l'affectation de l'enveloppe pour les années 2026 et 2027.

Le second volet de cette saisine visait quant à lui à recueillir, d'ici la fin 2028, l'avis des partenaires sociaux sur plusieurs éléments dont l'adaptation des paramètres de calcul de l'enveloppe bien-être.

Plusieurs courriers des Conseils ont été adressés aux ministres leur demandant de disposer de ces textes suffisamment à temps pour leur permettre de les examiner avec tout le sérieux et l'attention qu'ils requièrent et d'émettre un avis dans les délais impartis. Ces courriers sont cependant restés lettre morte.

Le 12 décembre 2025, le Conseil des ministres a approuvé en première lecture l'une des mesures sur lesquelles les Conseils sont saisis, à savoir le projet d'arrêté royal portant majoration de 2 % pour les isolés en janvier 2026 et en janvier 2028 du montant de l'allocation de remplacement de revenus.

Par lettre du 22 janvier 2026, monsieur F. Vandembroucke, ministre des Affaires sociales, et madame E. Simonet, ministre des Indépendants, ont consulté le Conseil national du travail et le Conseil central de l'économie sur quatre projets d'arrêtés royaux :

- Projet d'arrêté royal portant majoration de 2 % pour les isolés en janvier 2026 et en janvier 2028 du montant de l'allocation de remplacement de revenus ;
- Projet d'arrêté royal modifiant l'article 224 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 ;
- Projet d'arrêté royal modifiant les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants ;
- Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

Le Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants a été saisi en parallèle sur ces mesures.

Des consultations préalables ont été menées par le gouvernement auprès de plusieurs acteurs : le Conseil supérieur national pour les personnes handicapées, le Réseau belge de lutte contre la pauvreté, le Service de lutte contre la pauvreté, ainsi que les représentants des villes et communes de Flandre et de Wallonie. Le Comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs salariés de l'INAMI a également émis un avis. Enfin, il a été tenu compte des enquêtes menées auprès des représentants des travailleurs indépendants.

L'avis des Conseils était initialement demandé pour le 13 février 2026 au plus tard.

Un premier délai supplémentaire jusqu'au 4 mars 2026 a été accordé aux Conseils pour finaliser leur avis.

Au cours de leurs travaux, les membres de la commission mixte ont cependant constaté la complexité du dossier et ont demandé de nouvelles estimations chiffrées aux administrations. Afin de leur permettre d'élaborer une proposition cohérente, une nouvelle prolongation du délai imparti a été accordée aux Conseils jusqu'au 24 mars 2026 pour rendre leur avis.

Dans le cadre de l'examen de ce dossier, les Conseils souhaitent remercier expressément, pour leur précieuse collaboration et leur réactivité dans un délai aussi court, les différentes institutions, et les différents services qui ont été associés à la préparation du présent avis.

2 Position des Conseils

2.1 Considérations préalables

Les Conseils constatent que monsieur F. Vandembroucke, ministre des Affaires sociales, et madame E. Simonet, ministre des Indépendants, ont saisi les Conseils en date du 22 janvier 2026 sur un ensemble de mesures visant à affecter l'enveloppe spécifique pour les personnes les plus vulnérables. Leur avis était initialement demandé pour le 13 février.

Ils souhaitent à cet égard formuler les considérations suivantes quant à la procédure mise en œuvre par le gouvernement.

Les Conseils déplorent que la saisine leur ait été adressée très tardivement et que le timing soit particulièrement serré, malgré des demandes répétées de leur part pour pouvoir disposer des textes suffisamment en amont pour pouvoir se prononcer.

Ils constatent que, selon les représentants des ministres, ce timing serré serait la conséquence d'un long parcours préalable au sein du gouvernement. Celui-ci consistait, dans un premier temps, à élaborer, en collaboration avec les différents ministres compétents, des propositions de mesures concrètes dans les limites du budget prévu, et, dans un second temps, à les rassembler en vue de soumettre les propositions retenues aux différents acteurs pertinents. Ces mesures ont ensuite été transmises pour avis aux différents Conseils.

Ils constatent en outre que certaines mesures qui font partie de l'enveloppe spécifique pour les groupes les plus vulnérables ont déjà été approuvées en première lecture au Conseil des ministres du 12 décembre 2025, sans attendre l'avis des Conseils.

Compte tenu du parcours des différentes mesures proposées par le gouvernement, tel qu'il a été exposé par les différents représentants des cellules stratégiques et du très court délai qui leur a été donné pour se prononcer, les Conseils ont l'impression d'être consultés en dernière instance. Par ailleurs, les Conseils constatent qu'aucun critère univoque n'a été fixé par le gouvernement pour déterminer l'affectation de son budget.

Ils estiment pourtant que la complexité et le besoin de cohérence dans un tel dossier demande du temps pour permettre la réalisation d'estimations budgétaires complémentaires par les différents services compétents afin de se prononcer en connaissance de cause. L'octroi d'un délai initial de trois semaines ne leur semble dès lors pas raisonnable et n'est pas en adéquation avec les exigences liées aux arcanes de la concertation sociale et au respect des conditions de base pour permettre un dialogue social qualitatif.

2.2 Mesures proposées par le gouvernement

2.2.1. Description des mesures proposées

Les Conseils ont pris connaissance des mesures proposées par le gouvernement pour affecter l'enveloppe spécifique pour les groupes vulnérables.

Cette proposition du gouvernement repose sur les éléments suivants :

- Projet d'arrêté royal portant majoration de 2 % pour les isolés en janvier 2026 et en janvier 2028 du montant de l'allocation de remplacement de revenus.

Ce projet de texte a été approuvé en première lecture au Conseil des ministres du 12 décembre 2025 et affecte une grande partie de l'enveloppe disponible pour les années 2026 et 2028 ;

- Projet d'arrêté royal modifiant l'article 224 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 ; cette mesure a pour objectif d'assouplir, à partir du 1^{er} avril 2026, les conditions d'accès au statut de « travailleur régulier » prévu dans le cadre de l'assurance maladie invalidité des travailleurs salariés, pour les titulaires dont la période d'incapacité a débuté le 1^{er} janvier 2026. Cette mesure permet l'octroi d'une indemnité d'incapacité de travail minimale plus élevée ;

- Projet d'arrêté royal modifiant les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 20 juillet 1971 instituant une assurance indemnités et une assurance maternité en faveur des travailleurs indépendants et des conjoints aidants. Cette mesure a pour objectif d'augmenter de 48,32 euros à 54,02 euros, à partir du 1^{er} janvier 2027 :
 - o à partir du 1^{er} jour du 7^e mois d'incapacité de travail, les indemnités minimales d'incapacité de travail pour les indépendants cohabitants ;

 - o à partir du 13^e mois d'incapacité de travail, les indemnités minimales d'invalidité des travailleurs indépendants cohabitants sans cessation d'entreprise.

Le ministre précise dans sa saisine que cette mesure permet l'alignement, à partir du 1^{er} janvier 2027, des indemnités minimales de maladie octroyées aux travailleurs indépendants cohabitants sur les minima octroyés aux travailleurs salariés réguliers ;

- Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Cette mesure a pour objectif de neutraliser, dans l'assurance indemnité des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, l'augmentation visée par la mesure ci-dessus.

Le ministre observe que cette neutralisation s'avère nécessaire pour éviter, dans certains cas, une diminution de l'indemnité du titulaire, indépendant ou salarié, avec lequel cohabite le titulaire indépendant, bénéficiaire de l'indemnité majorée susvisée.

À la demande du Bureau exécutif, les représentants des cellules stratégiques ont fait parvenir aux Conseils une estimation des coûts de ces mesures pour les années 2026 à 2029.

Sur la base de ces informations, les Conseils ont établi le tableau d'impact suivant :

Propositions du gouvernement

	2026	2027	2028	2029
ARR cat. B, augmentation de 2% au 1 jan 2026 et au 1 jan 2028	23.700.000	24.900.000	52.200.000	53.600.000
Assouplissement statut travailleur régulier, incapacité de travail, 1 jan 2026	628.902	3.803.398	7.217.282	10.247.708
Relèvement de l'allocation forfaitaire d'incapacité de travail pour les indépendants cohabitants au niveau du travailleur régulier, 1 jan 2027		13.954.754	14.664.705	15.358.059
Affectation totale	24.328.902	42.658.152	74.081.988	79.205.766
Enveloppe spécifique pour les personnes vulnérables	25.000.000	50.000.000	75.000.000	100.000.000
Solde disponible	671.098	7.341.848	918.012	20.794.234

Les estimations des coûts des mesures proposées par le gouvernement montrent que l'enveloppe de 25/50/75/100 millions d'euros prévue par le gouvernement pour la présente législature n'est pas totalement utilisée.

Il ressort à cet égard des explications du gouvernement que la non-affectation complète de l'enveloppe relèverait d'une volonté délibérée du gouvernement de prudence budgétaire et qu'une partie de ce solde pourrait être affecté à d'autres mesures qui n'ont pas été communiquées dans la saisine des Conseils, comme certaines mesures prévues dans le plan de cohésion sociale.

2.2.2. Position des Conseils

Les Conseils constatent que, lors de la préparation des mesures proposées, le gouvernement a consulté plusieurs organisations de lutte contre la pauvreté (BAPN, le Service de lutte contre la pauvreté), ainsi que les associations des villes et communes de Flandre et de Wallonie, sur différentes mesures. Le Conseil supérieur national pour les personnes handicapées a également été saisi. Les Conseils ont pu prendre connaissance des avis émis par ces différents acteurs.

Les Conseils ont pris ces différentes positions en considération dans le cadre de leurs travaux.

Il ressort en outre des explications des représentants de la ministre Simonet qu'il a été tenu compte des enquêtes menées auprès des représentants des travailleurs indépendants.

Concernant la mesure visant à l'assouplissement, à partir du 1^{er} avril 2026, des critères d'accès au statut de « travailleur régulier » prévu dans le cadre de l'assurance maladie invalidité des travailleurs salariés, pour les titulaires dont la période d'incapacité a débuté le 1^{er} janvier 2026, les Conseils renvoient et se rallient à l'avis du Comité de gestion de l'assurance indemnités des travailleurs salariés de l'INAMI du 17 décembre 2025.

Les Conseils prennent acte des autres mesures proposées, ainsi que de avis rendus par les autres acteurs susmentionnés qui ont été consultés préalablement.

Les Conseils notent par ailleurs pour ce qui concerne les mesures proposées par le gouvernement, qu'une part relativement plus importante est allouée à la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants qu'à la sécurité sociale pour les travailleurs salariés. Ils remarquent que cette clé de répartition diffère de la répartition appliquée par le passé.

Enfin, les Conseils relèvent que l'enveloppe de 25/50/75/100 millions d'euros prévue par le gouvernement pour la présente législature n'est pas totalement utilisée. Ils estiment cependant essentiel d'affecter complètement les moyens budgétaires disponibles dans le cadre de cette enveloppe, vu que celle-ci concerne les personnes les plus vulnérables. Compte tenu de l'absence de clarté et de transparence quant aux éventuelles propositions de mesures du gouvernement concernant ce solde de l'enveloppe et quant à l'éventuelle marge dont ils peuvent encore disposer, ils se proposent de formuler une proposition d'affectation du solde disponible.

2.3 Proposition d'affectation du solde de l'enveloppe

Il ressort des estimations des Conseils que le solde disponible sur le total de l'enveloppe de 25/50/75/100 millions d'euros correspond, pour 2026, à 671.098 euros. Pour 2027, celle-ci correspond à 7.341.848 euros et à 918.012 euros pour 2028. En 2029, le solde disponible correspond à 20.794.234 euros.

Compte tenu du caractère spécifique de l'enveloppe à affecter, les Conseils soulignent le principe qu'ils ont posé en vue de la concrétisation des mesures, de se concentrer sur les groupes les plus vulnérables, dont les allocations sont les plus éloignées du seuil de pauvreté. Ils ont par ailleurs souhaité opter pour des mesures ciblées et apporter dans ce cadre des solutions pour des situations problématiques spécifiques – en particulier la situation des parents isolés – par le biais des CPAS.

Partant de cette optique, les Conseils proposent d'affecter le solde de l'enveloppe disponible aux mesures suivantes :

2.3.1 Relèvement, au 1^{er} janvier 2029, de 1% de l'allocation de remplacement de revenus (ARR) catégories cohabitants et avec charge de famille.

Les Conseils souhaitent concentrer les efforts sur la réduction des écarts des allocations d'assistance avec le seuil de pauvreté. Ils proposent dès lors un relèvement de 1% de l'allocation de remplacement de revenus pour les catégories A (cohabitants) et C (avec charge de famille).

Cette mesure rencontre la demande de plusieurs instances consultées de relever l'ARR pour l'ensemble des catégories, telles que les associations de lutte contre la pauvreté et le Conseil national supérieur pour les personnes handicapées. Cette mesure complète en effet la proposition du gouvernement d'augmenter de 2% la catégorie isolés au 1^{er} janvier 2026 et au 1^{er} janvier 2028.

Le [focus sur les chiffres](#) du SPF Sécurité sociale concernant le rapport entre les allocations minimales et le seuil de pauvreté pour diverses allocations minimales et diverses familles hypothétiques pour la période 2018 – 2024 souligne en effet que l'ARR au 1^{er} juillet 2024 pour une personne isolée s'élevait à 86 % du seuil de pauvreté ; pour un couple sans enfant, à 77 %. L'ARR pour la catégorie avec charge de famille s'élevait quant à elle à 74%.

	Entrée en vigueur	2029
Augmentation ARR de 1%, catégorie A (cohabitants)	01/01/2029	4.781.620
Augmentation ARR de 1%, catégorie C (charge de famille)	01/01/2029	5.370.147
Coût total	01/01/2029	10.151.767

2.3.2 Relèvement, au 1^{er} janvier 2029, de 0,28% du revenu d'intégration sociale (isolés) et des mesures qui y sont automatiquement légalement liées

Les Conseils se proposent d'affecter le reste de l'enveloppe disponible pour 2029 à l'augmentation du revenu d'intégration sociale (pour la catégorie des personnes isolées) et des mesures qui y sont automatiquement légalement liées.

Il ressort en effet du rapport précité, que le revenu d'intégration au 1^{er} juillet 2024 s'élevait à 84 % du seuil de pauvreté pour une personne isolée.

Les minima pour travailleurs non réguliers au sein de l'assurance maladie invalidité sont liés au revenu d'intégration, en application de l'article 93 bis de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après loi AMI). Ce lien automatique implique dès lors un relèvement, à partir du 1^{er} janvier 2029, de 0,28% des minima pour les travailleurs non réguliers pour toutes les catégories (incapacité primaire et invalidité).

Enfin, en application de l'article 124 de la loi AMI, le revenu d'intégration est également lié aux allocations d'insertion pour les isolés (21+). À partir du 1^{er} janvier 2029, l'allocation d'insertion pour la catégorie des personnes isolées bénéficiera dès lors également d'une augmentation de 0,28%. L'objectif est d'éviter que ces allocations soient plus basses que l'allocation majorée du revenu d'intégration.

	Entrée en vigueur	2029
Augmentation du revenu d'intégration pour isolés de 0,28%	01/01/2029	2.609.335
Augmentation de 0,28% des minima de l'assurance soins de santé (AMI) pour travailleurs non réguliers	01/01/2029	
Incapacité primaire		537.081
Invalidité		7.414.107
Coût de la majoration des allocations d'insertion + de transition (IU+BU) pour personnes de plus de 21 ans de 0,28%	01/01/2029	80.550
Coût total (y compris les liens automatiques) du relèvement du revenu d'intégration pour isolés de 0,28%	01/01/2029	10.641.073

Note : Le solde disponible restant de l'enveloppe pour 2029 permet une augmentation du RIS de 0,2819%.

2.3.3 Octroi d'un budget complémentaire aux CPAS pour un soutien aux parents isolés

Les Conseils se proposent d'affecter le solde cumulé de l'enveloppe disponible pour les années 2026, 2027 et 2028 à une aide complémentaire en vue de permettre aux CPAS de soutenir les parents isolés (par exemple à l'aide de l'outil REMI utilisé par certains CPAS). Le montant total de ces trois années sera utilisé en 2027 et en 2028.

Les Conseils indiquent en effet que le risque de pauvreté pour les parents isolés est nettement plus élevé que celui des familles classiques. En 2024, il s'élevait respectivement à 25,5 % contre 7,4 %.

	période	montant
Prime unique pour CPAS pour soutenir les parents isolés	2027-2028	8.930.958

2.3.4 Neutralisation des limites de revenus

Les Conseils sont d'avis que, dans le cadre de l'exécution du présent avis sur l'enveloppe spécifique, il faut veiller à ce que les augmentations accordées ne soient pas écartées, mais neutralisées lors de l'octroi des avantages sociaux, y compris les avantages sociaux au niveau des entités fédérées. Ils insistent dès lors pour que les dispositions nécessaires soient prises à cet effet.
