

# SPOTLIGHT

Les mesures pour  
l'emploi et la formation  
concernées par la  
Sixième Réforme de l'État  
(update)



# ONEM étude

Spotlight:

Les mesures pour  
l'emploi et la formation  
concernées par la  
Sixième Réforme de l'État  
(update)

L'étude ONEM

**Spotlight: Les mesures pour l'emploi et la formation concernées par la Sixième Réforme de l'État (update)**

est une publication éditée par l'ONEM:

Bld de l'Empereur 7  
1000 Bruxelles  
Tél. 02 515 44 44

**Auteurs :**

Michiel Segaert,  
Nathalie Nuyts.

**Rédacteur en chef:**

Michiel Segaert.

**Éditeur responsable :**

Jean-Marc Vandenberg.

**Directeur de publication :**

Hugo Boonaert,  
Janick Pirard.

**Remerciement spécial à :**

Sébastien Votquenne,

**Ont aussi collaboré à cette étude :**

Leen Vranckx,  
Hilde Geeraers  
Brendan Verdonck,  
David Sauwens,  
Sébastien Malevez,  
Jochen Vandekerkhove,  
Jonathan Godfroid,  
Georges Martens,  
Oscar Gwiza,  
Béatrice Depas,  
Carline Saucez,  
Martine Vereeken,  
Jaro Lenaerts.

**Graphisme :**

Service graphique - Direction Communication

**Impression :**

Service imprimerie - Direction Communication

La reproduction partielle ou intégrale des textes n'est accordée que moyennant autorisation écrite de l'éditeur.

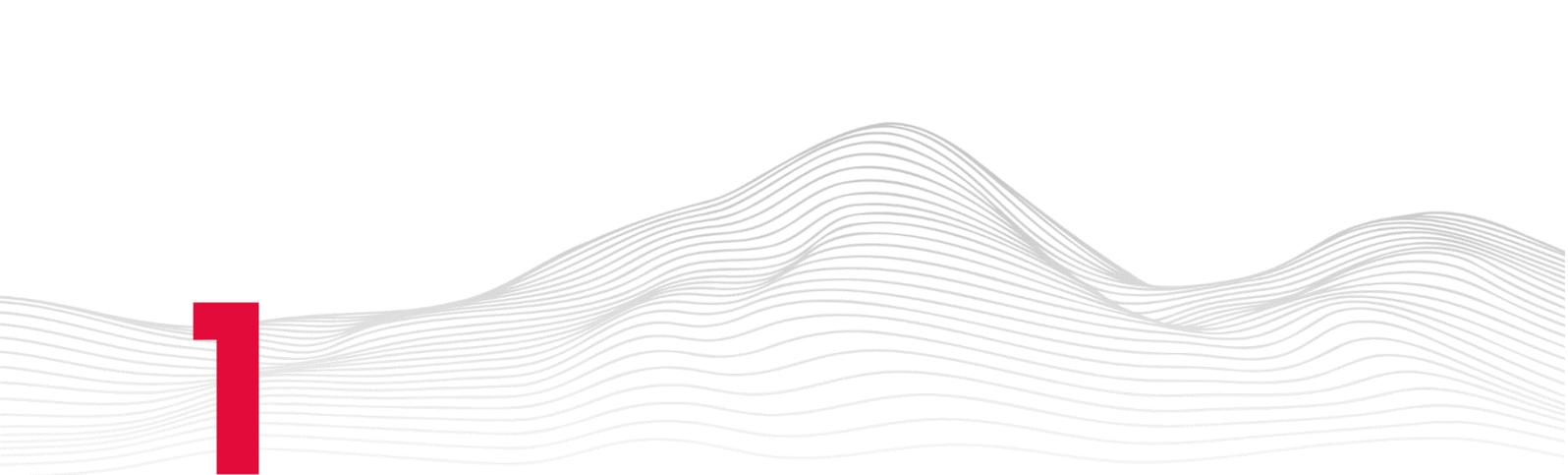
ISSN 2952-8275 (print)

ISSN 2952-8283 (online)

# SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Primes et compléments.....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Dispenses .....</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Les bonus .....</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Mesures d'activation.....</b>	<b>15</b>
<b>6</b>	<b>Impact des transferts de compétences .....</b>	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>À retenir.....</b>	<b>19</b>
<b>8</b>	<b>Références.....</b>	<b>21</b>
<b>9</b>	<b>Annexe : description des mesures pour l'emploi et la formation traitées</b>	<b>23</b>
<b>10</b>	<b>Liste des graphiques et des tableaux.....</b>	<b>27</b>





# 1

## INTRODUCTION

Le 1<sup>er</sup> juillet 2014, dans le cadre de la sixième réforme d'État, divers pouvoirs en matière d'emploi et de formation ont été transférés sur le plan juridique de l'ONEM vers un niveau régional. Une dizaine d'années plus tard, nous faisons le point sur ce processus. Bien entendu, ce n'est évidemment pas le rôle de l'ONEM d'évaluer les pouvoirs transférés. Toutefois, l'ONEM doit tenir compte de l'évolution des paiements pour lesquels ses services restent compétent. À cette fin, l'office doit également fournir des explications sur la base des statistiques correspondantes et sur le contexte qui influence leur évolution. Dans cette optique, des publications sont déjà parues en 2017 et 2019 qui ont démontré l'impact de la sixième réforme d'État sur les statistiques des mesures pour l'emploi et pour la formation. Avec cette mise à jour, nous voudrions expliquer la situation à fin 2023. Naturellement, l'analyse se limite donc au contexte des mesures pour lesquelles l'ONEM était responsable avant la réforme de l'État et ne vise pas à évaluer d'autres mesures régionales ou fédérales.

Si nous voulons cartographier les dix années écoulées depuis le transfert théorique, il est important d'avoir à l'esprit que ce processus n'est, dans la pratique, toujours pas complètement terminé. La raison en est que tant que les services régionaux ne sont pas prêts pour un transfert opérationnel, l'ONEM continue, en vertu du principe de continuité, d'exercer une gestion quotidienne de ces matières. De manière générale, on constate que la prise en main n'a pas eu lieu en même temps ou au même rythme pour chaque région, les premiers transferts ayant eu lieu en 2016. En 2022, la Région de Bruxelles-Capitale a été la première à reprendre en tout ou en partie l'ensemble des compétences transférées. La Région flamande a suivi en 2023. Pour la Région wallonne et la Communauté germanophone, le transfert opérationnel de toutes les compétences n'est pas encore terminé.

Les mesures d'emploi et de formation<sup>1</sup> peuvent être divisées en quatre catégories, que nous examinerons en détail dans ce qui suit. Les **primes et compléments** et les **bonus** sont des mesures dont les autorités régionales sont responsables à la fois en termes de réglementation et de mise en œuvre après la reprise. Dans le cas des **dispenses d'inscription** comme demandeur d'emploi **pour suivre des études, des formations ou stages**, le transfert de pouvoirs est limité à l'octroi de dispense et à

<sup>1</sup> Cette publication ne couvre pas les régimes maintenus au niveau fédéral tels que les travailleurs en atelier protégé et les dispenses ALE. Elle ne tient pas compte non plus des mesures qui avaient déjà de facto disparu des statistiques lors du transfert des compétences comme, par exemple, le complément de mobilité.

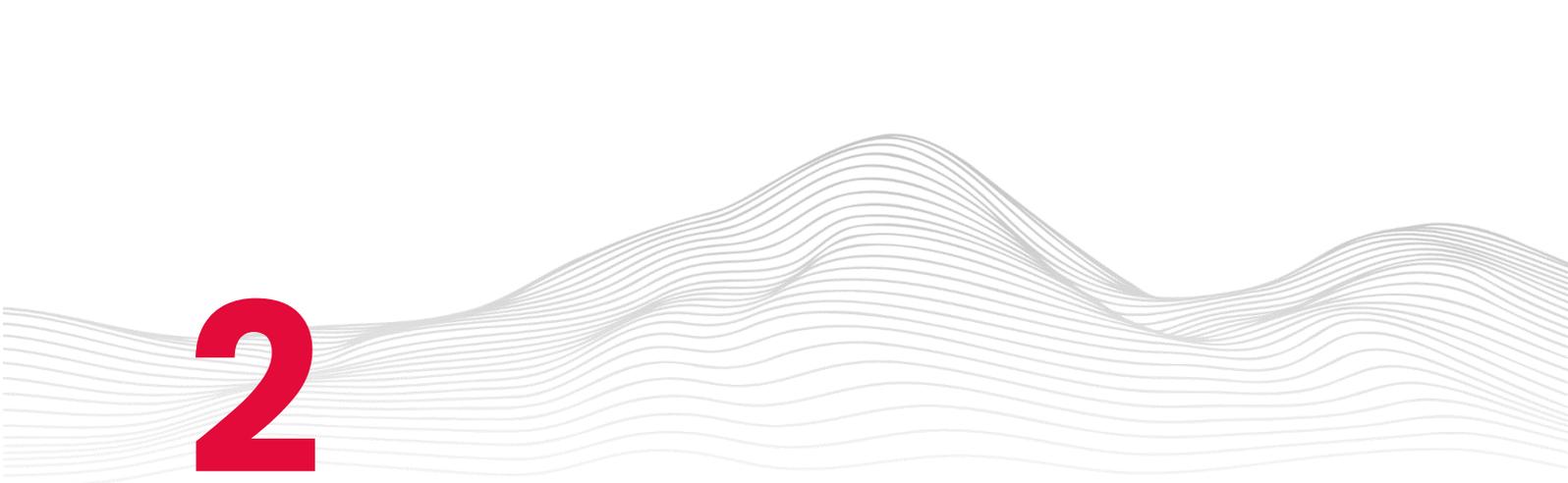
certaines aspects de la réglementation, mais l'ONEM reste compétent pour les allocations. Pour **les mesures d'activation**, le transfert aux autorités régionales concerne la réglementation et l'attestation de ces mesures.

Si on compare le nombre de paiements en 2023 avec ceux de 2015 (la dernière année complète avant transfert), on constate que le nombre de paiements dans les statistiques de l'ONEM a baissé de 47%. Les bonus ont complètement disparu au niveau fédéral et les paiements des primes et compléments ont considérablement diminué (-89%). Les mesures où l'ONEM reste compétent pour le paiement de l'allocation ont beaucoup moins diminué : -31% pour les dispenses et -42% pour les mesures d'activation. Dans les parties suivantes, nous examinons plus en détail l'évolution de chacune des catégories.

#### Evolution du nombre de paiements (réalisés par l'ONEM) pour les mesures en matière d'emploi et de formation transférées lors de la Sixième Réforme d'État

Gra. 1.1





# 2

## PRIMES ET COMPLÉMENTS

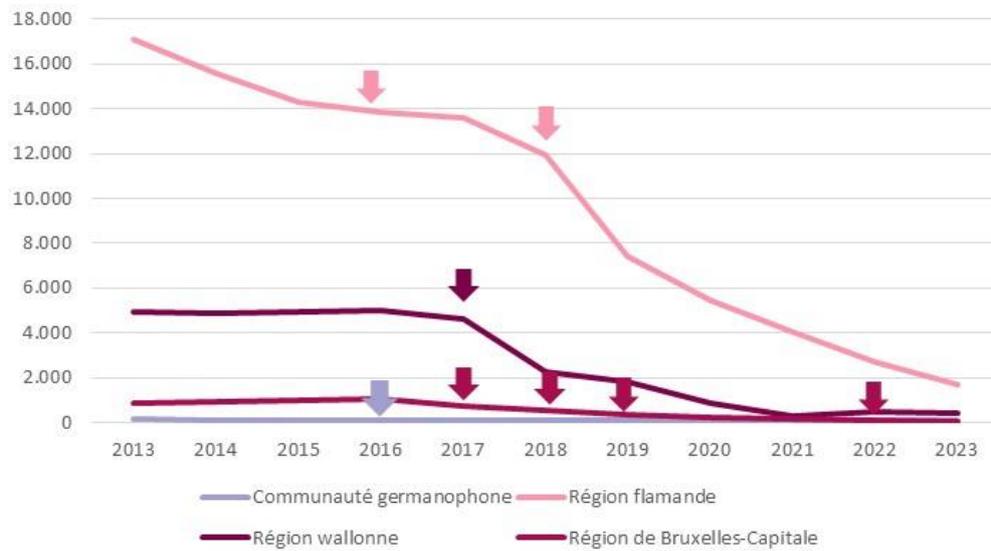
Le transfert des primes et des compléments comprend le pouvoir en matière de réglementation, d'attestation et de paiement. Le graphique 2 et le tableau 1 donnent un aperçu de l'évolution du transfert des compétences en matière de primes et de compléments. Dans le graphique, on voit le nombre d'unités physiques par année par région, les flèches indiquent les années au cours desquelles un ou plusieurs transferts ont eu lieu. Le tableau 1 indique la date exacte du transfert par type de prime ou complément et par région et le statut du transfert (par exemple supprimé) ; il indique si un paiement a encore été enregistré en 2023.

En 2015, l'ONEM a effectué un total de 20.385 paiements mensuels pour les primes et compléments. En 2023, le nombre de paiements a baissé à 2.232 par mois (-89 %). La Région flamande a supprimé toutes les mesures après le transfert de compétences. La Région de Bruxelles-Capitale a supprimé toutes les mesures à l'exception de l'allocation de formation. La Région wallonne a supprimé toutes les mesures à l'exception de l'allocation de garde d'enfants qui n'a pas encore été reprise de façon opérationnelle. La Communauté germanophone n'a pas encore repris le suivi opérationnel de trois mesures : l'allocation de formation, l'allocation de stage et le complément de reprise de travail. Les autres mesures ont été reprises et supprimées.

Les paiements que l'ONEM effectue encore en 2023 concernent le complément de reprise de travail en Régions flamande et bruxelloise ainsi que les mesures non encore reprises par la Région wallonne et la Communauté germanophone.

## Evolution du nombre de paiements par région (les flèches indiquent les moments de transferts de compétences)

Gra. 2.I



## Transfert de compétences par région et par mesure : moment et statut du transfert

Tab. 2.I

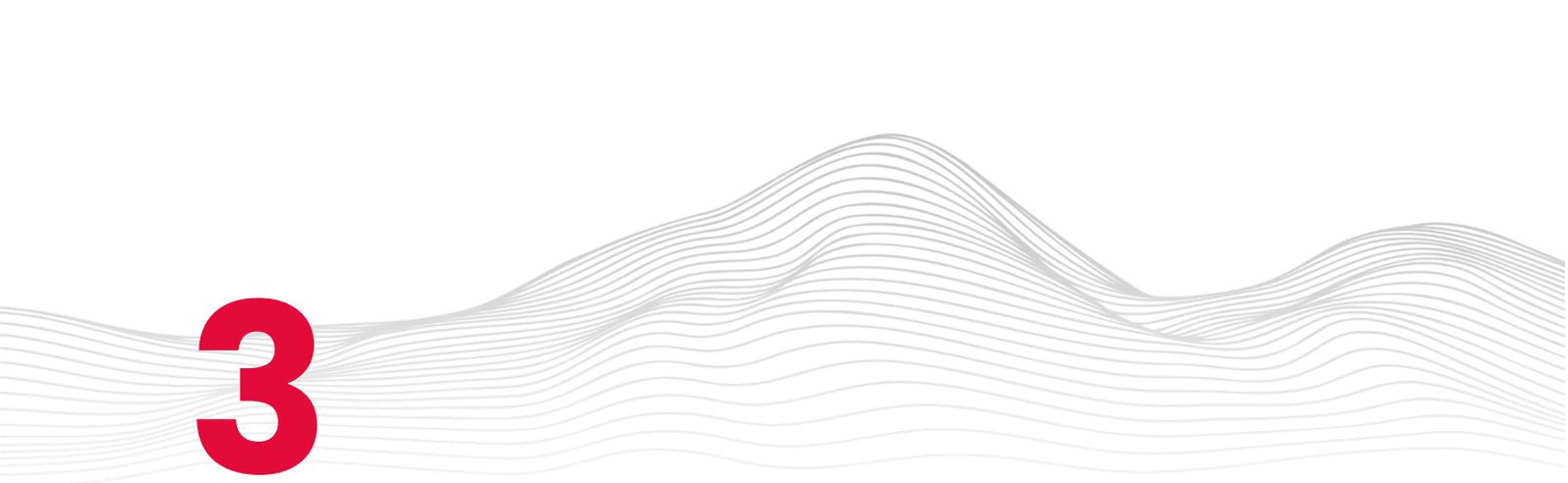
	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté germanophone
Allocation de formation	01.09.2018 *	01.07.2017 -	01.04.2022 ^	
Allocation de stage	01.09.2018 *	01.07.2017 -	01.01.2017 *	
Allocation d'établissement	01.01.2018 -	01.07.2017 -	01.01.2018 *	01.07.2016 -
Complément de reprise de travail (salariés, indépendants et coopérative d'activités )	15.03.2018 *	01.07.2017 -	01.10.2017 -	
Prime de dernier mois de formation professionnelle	01.05.2016 -	01.07.2017 -	01.10.2017 -	01.07.2016 -
Complément de garde d'enfants	01.01.2018 -		01.07.2019 -	01.07.2016 -
Complément de formation ALE	01.01.2018 -	01.07.2017 -	01.10.2017 -	01.07.2016 -
Prime de passage	01.09.2016 -	01.07.2017 -	01.10.2017 -	01.07.2016 -

- Supprimé

\* Supprimé et remplacé par une autre mesure (existante)

^ (Partiellement) reprise opérationnelle par l'autorité régionale

■ Paiements effectués en 2023 par l'ONEM



# 3

## DISPENSES<sup>2</sup>

Dans le cadre de la sixième réforme d'État, les services régionaux ont été habilités à accorder des dispenses d'inscription comme demandeur d'emploi dans le cadre du suivi d'une formation ou d'un stage et à gérer certains aspects de la réglementation. Étant donné que les personnes concernées reçoivent des paiements au titre des allocations de chômage, ces mesures font toujours partie des statistiques de l'ONEM. Les régimes de dispenses pour le suivi d'études, formations et stages ont été transférés sans changements fondamentaux<sup>3</sup>. Une étude récente de l'ONEM (Votquenne, 2023) montre qu'après le transfert, les régions ont repris et conservé le cadre fédéral mais ont-elles-mêmes développé leur politique en mettant l'accent sur l'utilisation de certains articles de dispenses plutôt que d'autres ou en créant de nouveaux articles de dispense. L'étude montre également que la dispense pour formation a généralement un impact positif voire très positif sur les possibilités d'emploi et le bien-être général des chômeurs concernés.

En 2015, une moyenne de 39.767 paiements mensuels ont été versés aux chômeurs qui étaient dispensés d'inscription comme demandeurs d'emploi pour formation, études ou stage. Ce nombre a diminué de 31 % en 2023 et se situe à 27.631 paiements par mois. Cette diminution s'explique en partie par la diminution générale du nombre de chômeurs indemnisés. Toutefois, la diminution du nombre de dispenses est plus marquée que celle du chômage indemnisé.

<sup>2</sup> NB: Dans les publications de suivi de l'ONEM, les séries statistiques pour ces dispenses sont publiées en plus de celles des ALE. La dispense ALE n'a pas été transférée, mais a connu une réforme importante à partir du 1er janvier 2016. Les dispenses ALE se limitent depuis à celles prévues à l'article 79, §4a, 2e alinéa (180 heures ALE + 33 % d'incapacité permanente de travail) et à l'article 79 ter, §5 (activité en tant qu'agent de sécurité).

<sup>3</sup> Il convient de noter ici que depuis la réforme, dans les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale, les chômeurs dispensés restent inscrits comme demandeurs d'emploi mais sont dispensés du comportement de recherche active d'emploi.

Dans le cadre du transfert de compétences, un mécanisme de responsabilité (décrit par l'article 35 nonies) a été prévu, qui fixe une limite supérieure au nombre de jours de chômage que les autorités régionales peuvent couvrir d'une dispense. Plus précisément, la limite supérieure a été fixée à 12 % du nombre total de jours de chômage remboursés par an. Le mécanisme vise à éviter un éventuel déséquilibre si l'une des autorités utilisait les dispenses pour réduire artificiellement le nombre de ses chômeurs. L'ONEM se charge du suivi de ce mécanisme de responsabilisation.

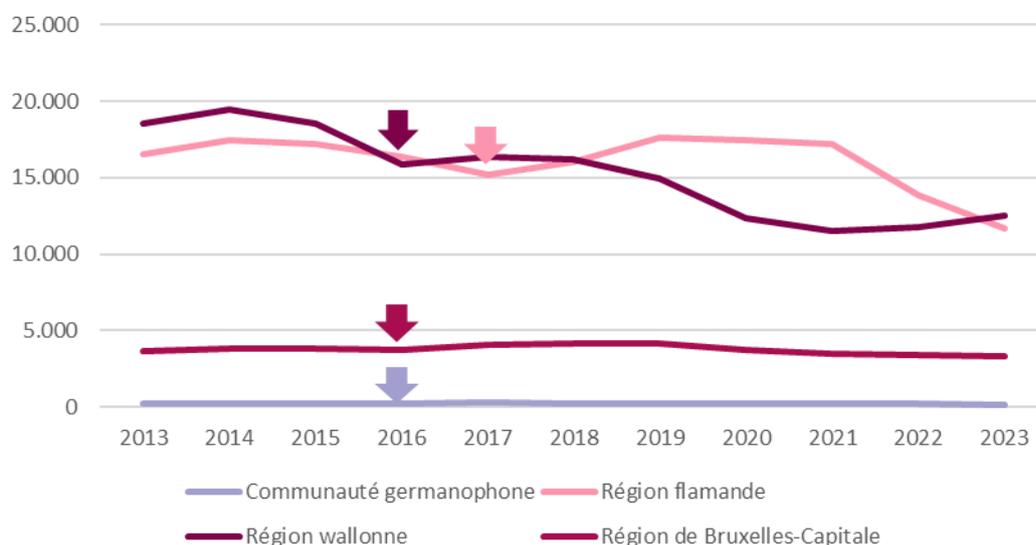
Les dernières données utilisées pour le suivi du mécanisme en question montrent que le rapport entre le nombre de dispenses et le nombre de chômeurs a diminué dès la première année du transfert de pouvoirs auprès de toutes les autorités compétentes, à l'exception de celles de Bruxelles-Capitale (laquelle a ainsi procédé à un rattrapage par rapport à sa position de départ la plus basse) (graphique 4). La Communauté germanophone<sup>4</sup> (-3,5 points de pourcentage) enregistre la plus forte baisse sur la période 2016-2023, suivie de la Région flamande (-2,6 points de pourcentage) et de la Région wallonne (-1,2 point de pourcentage). La tendance négative dans la plupart des institutions est sans doute en partie due aux perturbations dues à la pandémie, même si on note déjà un recul certaines années avant 2020 et il semble y avoir eu peu de reprise depuis la fin de la pandémie. A l'heure actuelle, la part relative des dispenses de formation est donc relativement faible. Pour l'ensemble de la période écoulée depuis le transfert des pouvoirs, cette part est restée bien inférieure à la limite supérieure de 12 %.

<sup>4</sup> Bien entendu, il faut tenir compte du nombre de chômeurs beaucoup plus faible que dans les autres institutions régionales. Cela garantit que les pourcentages

peuvent être davantage influencés par des facteurs aléatoires et sont donc plus volatiles.

**Evolution du nombre de paiements d'allocations de chômage avec une dispense par région (les flèches indiquent les moments de transferts de compétences)**

Gra. 3.I



**Transfert de compétences par région et par mesure : moment et statut du transfert**

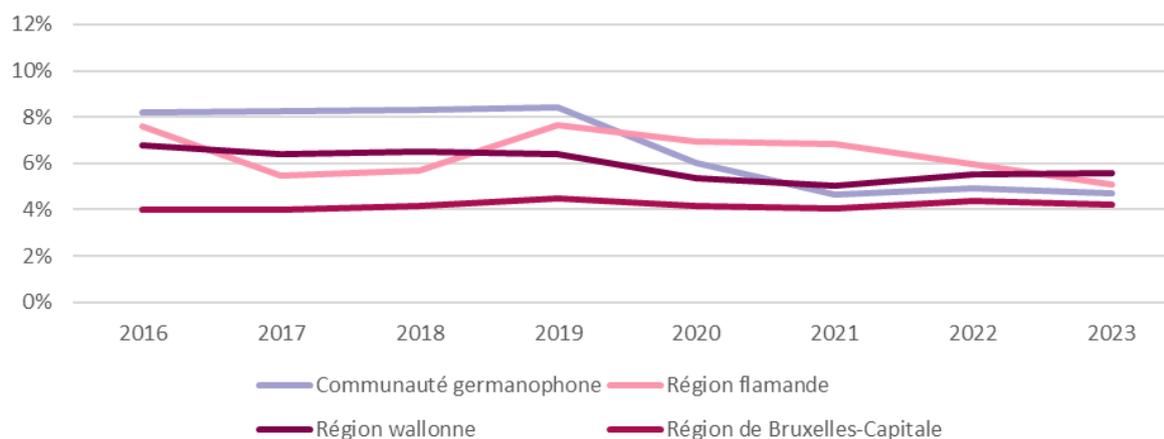
Tab. 3.I

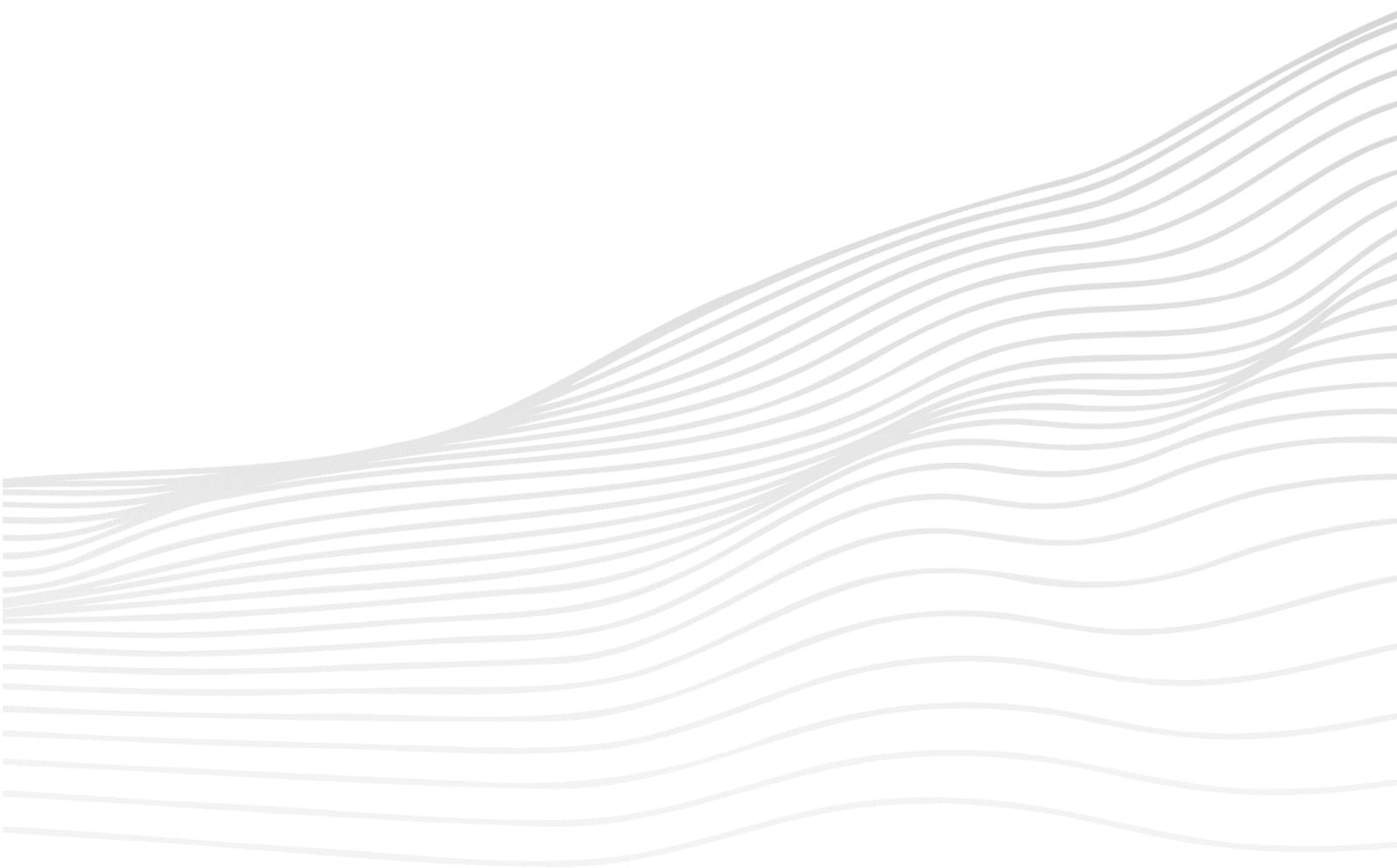
	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté germanophone
Dispense pour suivre des études, des formations et des stages	01.01.2017 °	01.01.2016 °	01.03.2016 °	01.01.2016 °

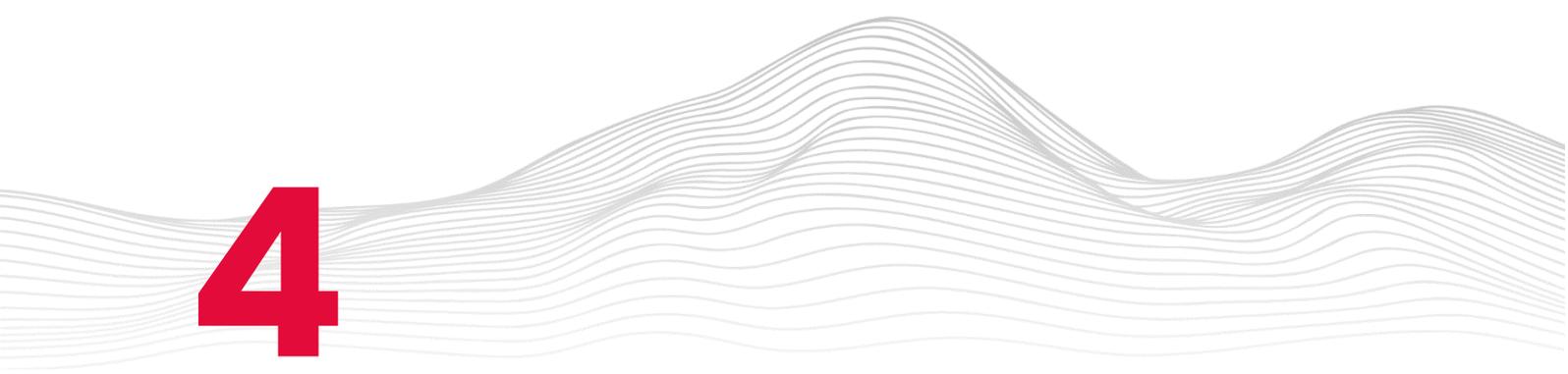
° Réglementation régionale - exécution régionale + fédérale

**Ratio des dispenses par rapport au chômage complet par région (art 35 nonies)**

Gra. 3.II







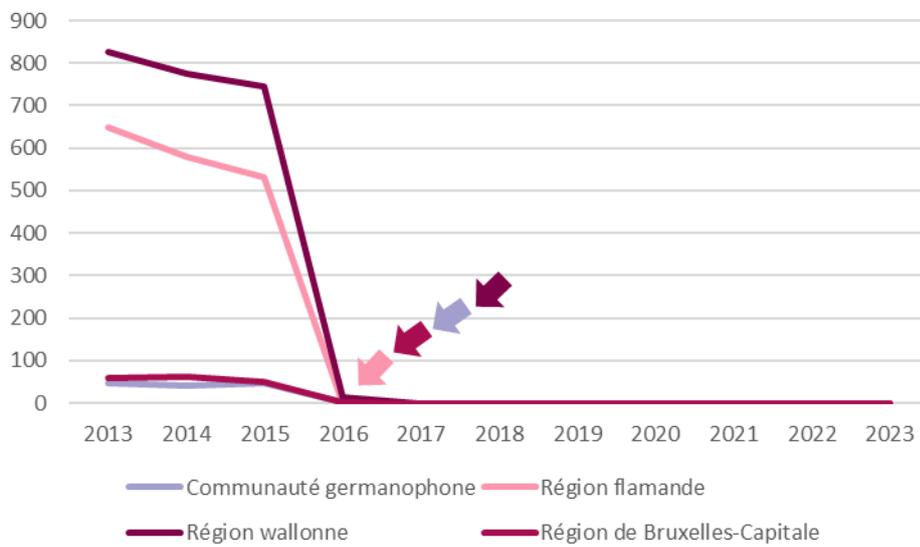
# 4

## LES BONUS

Les bonus incluent le bonus de stage et le bonus de démarrage. Pour ces matières, pour lesquelles une moyenne de 1.369 paiements mensuels ont été effectués en 2015, le transfert a eu lieu dans tous les services régionaux le 01.01.2016. Les deux primes ont été reprises au niveau régional sans modification majeure sur les plans de la réglementation, des attestations et des paiements. Etant donné que les autorités régionales agissent en tant qu'opérateurs pour les paiements depuis 2016, ces mesures ne sont plus visibles dans les statistiques de l'ONEM depuis 2017.

**Evolution du nombre de paiements de bonus par région (les flèches indiquent les moments de transferts de compétences)**

Gra. 4.I



**Transfert de compétences par région et par mesure : moment et statut du transfert**

Tab. 4.I

	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté germanophone
Bonus de stage et de démarrage	01.01.2016 ^	01.01.2016 ^	01.01.2016 ^	01.01.2016 ^

^ (Partiellement) reprise opérationnelle par l'autorité régionale

# 5

## MESURES D'ACTIVATION

Le transfert des mesures d'activation (programme de transition professionnelle, SINE et Activa) comprend l'attestation et certains aspects de la réglementation. L'ONEM demeure compétent pour les paiements. En 2015, 52.517 paiements ont été effectués en moyenne par mois. Ce nombre a diminué de 42 % en 2023 pour se situer à 30.390 paiements.

Les programmes de transition professionnelle ont été repris et supprimés dans chaque région. Il n'y a eu aucun paiement dans ce statut en 2023.

Le programme SINE a été transféré et supprimé par la Communauté germanophone, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale. Des paiements ont néanmoins été effectués en 2023 pour ce régime par l'ONEM en 2023 dans chaque région à l'exception de la Région de Bruxelles-Capitale.

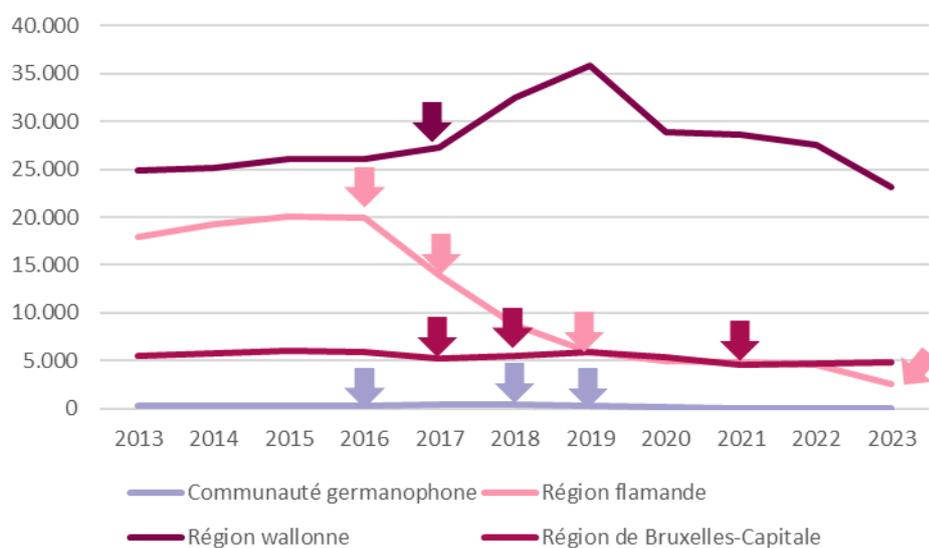
Les services régionaux ont fait divers choix politiques pour les mesures d'activation. La Région flamande a choisi d'abandonner intégralement les Activa Start (1<sup>er</sup> juillet 2016) et les Plans Activa (1<sup>er</sup> janvier 2017) et de les incorporer dans d'autres systèmes ou stratégies (par ex. sur base des cotisations patronales réduites). La Communauté germanophone a complètement aboli le régime Activa à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Cette statistique s'arrête donc pour ces deux régions. Dans un premier temps, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale ont continué à appliquer la réglementation fédérale sans modification après le transfert opérationnel. À compter du 1<sup>er</sup> juillet

2017, après le transfert réglementaire, la Région wallonne a remplacé les Activa par un nouveau système, le Plan Impulsion, qui a été partiellement supprimé le 01.01.2019. L'ONEM demeure responsable de l'exécution opérationnelle des paiements aussi pour ce nouveau plan. Les mesures en question continuent donc d'apparaître dans les statistiques de l'ONEM. La Région de Bruxelles-Capitale a choisi de délaissier Activa Start et de convertir le plan Activa en "Activa Brussels" à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2017. Notons que l'ONEM est également un opérateur du nouveau régime.

La seule mesure Activa initialement conservée au niveau fédéral est l'Activa APS (agents de prévention et sécurité). Bien que l'ONEM ait conservé la responsabilité opérationnelle, ce régime a été transféré au SPF Intérieur au niveau budgétaire. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, celui-ci a prévu un nouveau régime fédéral qui a remplacé l'Activa APS. En vertu de ce nouveau régime, les communes qui ont un plan de sécurité et de prévention reçoivent des subsides. Les communes payent elles-mêmes le salaire complet des agents de prévention et de sécurité. Pour permettre la suppression de l'ancien régime Activa APS, ce dernier a quand même été transféré aux régions, où il a été abrogé sans mesure transitoire. Seule la Région flamande a initialement choisi de conserver Activa APS, l'ONEM agissant en tant qu'opérateur, mais là aussi, il a finalement été décidé de le supprimer (01.07.2019). Depuis lors, il n'y a plus eu de paiements pour ce régime.

## Evolution du nombre de paiements en activation par Région (les flèches indiquent les moments de transferts de compétences)

Gra. 5.I



## Transfert de compétences par région et par mesure : moment et statut du transfert

Tab. 5.I

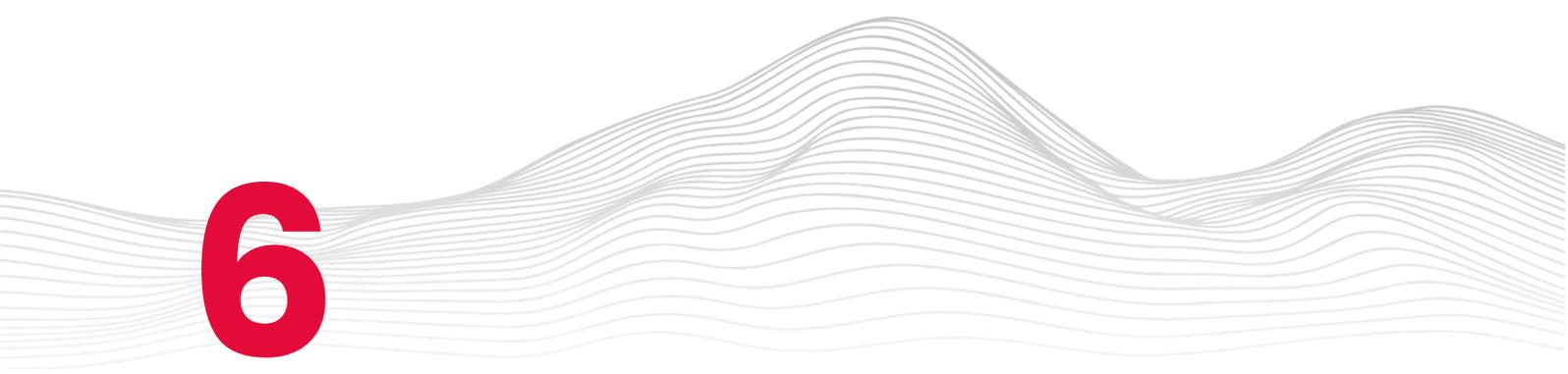
	Région flamande	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté germanophone
Programme de transition professionnelle	01.01.2017 -	01.07.2017 -	01.01.2021 -	01.10.2016
SINE	01.07.2023 -		01.01.2021 -	01.01.2019
Activa				
ACTIVA	01.01.2017 -	01.07.2017 *°	01.10.2017 *°	01.01.2019
ACTIVA APS	01.07.2019 -	01.07.2017 -	01.01.2018 -	01.01.2018
ACTIVA START	01.07.2016 -	01.07.2017 *°	01.10.2017 -	01.01.2019

- Supprimé

\* Supprimé et remplacé par une autre mesure (existante)

° Réglementation régionale - exécution régionale + fédérale

■ Paiements effectués en 2023 par l'ONEM



# 6

## IMPACT DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Le transfert des compétences s'est fait pas à pas au cours des dix dernières années, ponctuées à ce jour de 19 moments de transferts différents. Le rythme de prise en main est déterminé par les autorités régionales elles-mêmes, en fonction de leur préparation à la mise en œuvre du transfert. En ce sens, le suivi à long terme semble être en accord avec un certain nombre d'audits externes des autorités régionales, qui relèvent les défis organisationnels supplémentaires auxquels ces administrations sont confrontées dans de telles compétences et qui nécessitent une attention supplémentaire. Par exemple, un audit commandé par le Parlement flamand a suggéré que la mise en œuvre de la politique groupes-cibles devait encore être optimisée afin d'éliminer et d'accommoder une offre excédentaire pour certains groupes et répondre aux besoins de l'ensemble des groupes-cibles (Cour des comptes, 2021). Un audit plus récent commandé par le gouvernement flamand souligne également des points de faiblesse pour la politique groupe cible et un ensemble de tâches parfois mal défini (Bleus, 2024). Les audits du Forem (Cour des comptes, 2020) et d'Actiris (Cour des comptes, 2023) soulignent la nécessité de mieux comprendre les compétences et les besoins des demandeurs d'emploi, afin que les mesures d'emploi et de formation puissent être utilisées plus adéquatement.

Pour l'ONEM, les transferts n'ont pas vraiment réduit la charge de travail : les différences de calendrier et d'approche ont entraîné une complexité accrue. Comme la reprise n'a pas été simultanée dans toutes les régions, l'ONEM s'est retrouvé responsable, pour une même mesure, de la réécriture de plusieurs fiches d'information adressées aux citoyens, des instructions et des procédures destinées au personnel, et de l'adaptation de l'environnement technique pour assurer la sécurité juridique et le principe de continuité. De plus, l'administration fédérale a dû tenir compte de la constante évolution des règles selon les régions. La complexité réglementaire supplémentaire englobe non seulement les mesures dans lesquelles l'ONEM est resté opérateur (telles que les dispenses et les Activa), mais aussi les mesures supprimées pour lesquelles il doit continuer à payer les cas existants jusqu'à la fin de leur droit.

La complexité accrue ne concerne pas seulement les administrations. Elle impacte aussi les citoyens et les employeurs impliqués, principalement dans les cas de déménagement d'une région à l'autre ou d'emploi dans une région autre que celle du domicile. Dans certains cas, un déménagement dans une autre région a pour conséquence qu'une mesure pour la personne concernée prend fin immédiatement (Activa), tandis que d'autres mesures se poursuivent (par exemple, l'indemnité de

---

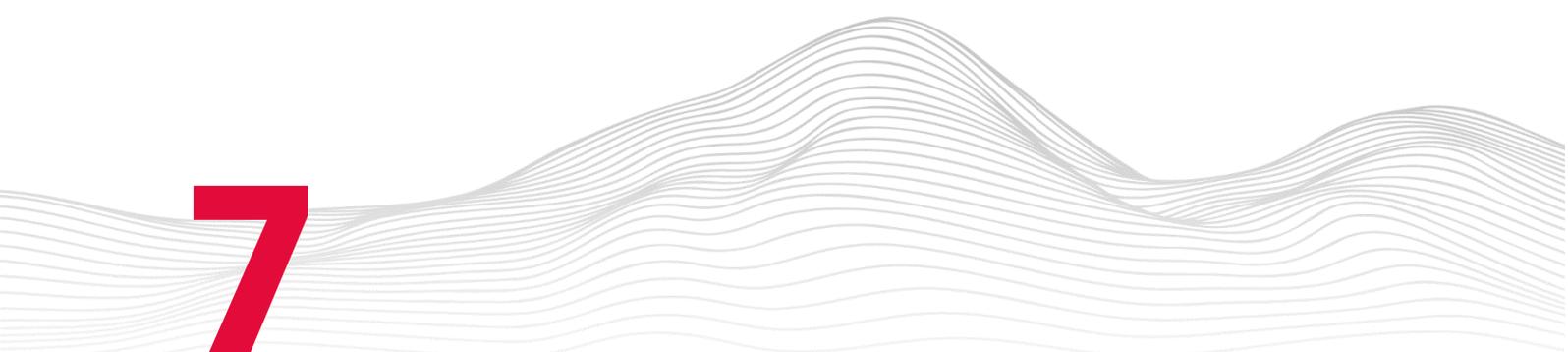
formation, qui court jusqu'à la fin de la formation). L'existence d'une mesure d'emploi active dans la région de domicile mais supprimée dans les autres régions risque de limiter la mobilité interrégionale. L'un des audits susmentionnés (Cour des comptes, 2023) a attiré l'attention sur le fait que les informations sur les emplois et la formation devraient circuler davantage au-delà des frontières régionales, afin que ces limites ne soient pas reportées sur le marché du travail. Les autorités régionales tentent d'y répondre par des partenariats bilatéraux.

Les risques de la conservation des frontières régionales et des politiques fragmentées pour la mobilité des chômeurs et l'activité économique sont connus dans un contexte international (OIE, 2017, p. 50) (De Leus, 2017, pp. 112-118) (Van de Calseyde, 2017). La question se pose de savoir si une telle dynamique est également susceptible de se discerner à l'intérieur des frontières terrestres belges (Van de Calseyde, 2023). Un examen de l'effet de la régionalisation sur l'utilisation des mesures d'activation par les entreprises multirégionales peut donner une indication à cet égard.

En 2015, il y avait 1.385 employeurs multirégionaux (5% du nombre total d'entreprises avec du personnel « activé ») employant des travailleurs issus de plusieurs régions grâce à une mesure d'activation. Il s'agissait de grandes entreprises, qui représentaient près d'1/3 de l'emploi via activation de groupes-cibles. En 2023, la part de ces employeurs est tombée à 2%, avec seulement 14% des paiements liés aux entreprises multirégionales. Nous constatons donc une réduction de moitié de la part des employeurs qui emploient des personnes dans plusieurs régions grâce aux mesures d'activation de l'emploi, alors que celles-ci enregistrent encore des paiements dans chacune des régions. Au lendemain de la réforme

d'État, les grands employeurs, qui fournissent des emplois dans plusieurs régions, semblent, instinctivement ou consciemment, plus réticents à employer des groupes-cibles spécifiques via des mesures d'activation. Cela peut aider à expliquer certaines tendances à la baisse, ou du moins l'absence d'un certain rétablissement après la période corona.

Enfin, la part globalement décroissante des chômeurs bénéficiant d'une dispense pour formation ou stage est également une évolution frappante qui mérite toute l'attention. Peu après le transfert de ce pouvoir, certains acteurs régionaux ont craint que le maximum de 12% de dispenses déterminé par le mécanisme de responsabilisation ne freine les possibilités d'activation et de formation des chômeurs (Leroy, 2017). À nombre constant de formations dispensées au sein d'un groupe de chômeurs en déclin, ce pourcentage aurait en effet dû connaître une augmentation notable, ce qui aurait pu conduire au risque identifié. Pourtant, on peut constater que, malgré la diminution du nombre de chômeurs, la part de la formation dispensée pour chacune des autorités régionales est actuellement inférieure à la moitié de la norme de responsabilisation. La sous-utilisation de ce pouvoir par rapport aux marges prévues risque notamment de perpétuer le chômage structurel. Étant donné le fort impact positif de ces dispenses sur les possibilités d'emploi des personnes concernées et la pénurie croissante de compétences pertinentes sur le marché du travail dans le monde entier, il semble, suivant la logique développée ci-dessus, que l'absence d'une limite inférieure du taux de dispenses pour la formation constitue une lacune dans l'organisation du transfert des compétences.



# 7

## À RETENIR

La sixième réforme de l'État a donné aux régions la possibilité de prendre en charge des instruments importants pour la politique du marché du travail, tels que l'activation dans la politique groupes-cibles à partir du 1<sup>er</sup> avril 2014. La mise en œuvre de ce transfert de compétences, dont les autorités régionales ont pu fixer le rythme en fonction de l'achèvement de leurs préparatifs, suit **un trajet long et fragmentaire** : les premiers transferts réels ont été effectués après environ deux ans, le premier transfert complet (vers la Région de Bruxelles-Capitale) après environ huit ans. Dix ans après la réforme de l'État, tous les pouvoirs n'ont pas encore été entièrement repris par les autorités régionales.

Le transfert de compétences en matière de mesures d'emploi vise à diversifier les stratégies régionales, à les adapter aux besoins locaux. En ce sens, de nombreuses mesures post-transfert ont été supprimées et ont pu ou non être remplacées par des initiatives régionales. De nombreuses primes et compléments en particulier ont été annulées, certaines étant remplacées par des mesures régionales. Les bonus ont été repris sans changements majeurs. Les mesures d'activation ont été supprimées en Région flamande et en Communauté germanophone, tandis que des programmes d'activation modifiés ont été lancés dans les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale. Cependant, des audits externes indiquent que les autorités régionales sont confrontées à un certain nombre de **défis pour identifier et/ou répondre aux besoins des demandeurs d'emploi** en vue de leur intégration sur le marché du travail, ce

qui rend difficile la contextualisation de ces suppressions et ajustements.

En ce qui concerne les dispenses pour formation et études, les autorités régionales continuent de suivre l'ancienne politique fédérale, bien qu'avec leurs priorités propres. En général toutefois, nous constatons une diminution marquée de la part des dispenses par rapport au taux de chômage. Ce transfert a d'abord soulevé des préoccupations quant au fait que le mécanisme de responsabilisation pourrait entraîner une réduction des possibilités régionales de formation. Cette préoccupation doit être examinée à la lumière du besoin mondial croissant de compétences adéquates sur le marché du travail et de l'importance du développement des compétences dans la lutte contre le chômage structurel. Quelle que soit l'influence de la pandémie, l'évolution actuelle semble indiquer plutôt **une sous-utilisation du dispositif de dispenses**, ce qui contraste avec la préoccupation exprimée ci-dessus. Les recherches de l'ONEM confirment l'effet positif de ces dispenses sur les possibilités d'emploi des chômeurs concernés.

---

La nature fragmentaire et progressive des transferts de compétences a nécessité de sérieux efforts administratifs au cours des dix dernières années pour assurer la sécurité juridique et le principe de continuité. Compte tenu de la complexité accrue due à des politiques divergentes à l'égard des groupes-cibles,, **le risque de perturbation de la mobilité interrégionale du marché du travail s'accroît**, en particulier pour les groupes-cibles de demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail. Malgré l'attention accordée à la mobilité interrégionale du marché du travail en tant qu'obstacle face aux objectifs en matière d'emploi, il semble que dans ce domaine de la politique des groupes-cibles, les cloisonnements régionaux sur le marché du travail belge aient été renforcés par la régionalisation.

Derrière **les baisses statistiques générales du nombre de mesures pour l'emploi** au cours de la dernière décennie se cache une réalité complexe, pour laquelle ce document vise à fournir plus de contexte. Outre les suppressions de certains régimes (éteints depuis), il demeure un certain nombre de mesures qui, bien qu'elles aient continué d'exister après le transfert, ne sont plus visibles au niveau fédéral. Par ailleurs, des régimes semblent également exister pour lesquels les défis nouveaux associés au transfert de compétences ont pu entraîner une diminution de l'utilisation.

# 8

## RÉFÉRENCES

Bleus, D. (2024-03-06). *Arbeidsbemiddelaar VDAB kan opdracht niet aan, zegt audit*. De Tijd.

De Leus, K. (2017). *L'économie des gagnants: défis et opportunités de la révolution digitale*. Tielt: Lannoo.

IOE. (2017). *Understanding the future of work - IOE Brief*. Geneva: International Organisation of Employers (IOE). Récupéré sur [https://www.ioeemp.org/fileadmin/ioe\\_documents/publications/Policy%20Areas/future\\_of\\_Work/EN/\\_2017-02-03\\_\\_IOE\\_Brief\\_-\\_understanding\\_the\\_Future\\_of\\_Work\\_full\\_publication\\_-\\_web\\_\\_print\\_version.pdf](https://www.ioeemp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/future_of_Work/EN/_2017-02-03__IOE_Brief_-_understanding_the_Future_of_Work_full_publication_-_web__print_version.pdf)

Leroy, F. (2017). *Pleidooi voor een zevende staats-hervorming*. Samenleving & Politiek, Gent.

Cour des comptes (2020). *La mise au travail des demandeurs d'emploi par le Forem*. Bruxelles: Cour des comptes .

Cour des comptes (2021). *Uitbestedingsbeleid van de VDAB – Efficacité et efficacité*. Bruxelles: Cour des comptes .

Cour des comptes (2023). *Accompagnement des chercheurs d'emploi par Actiris*. Bruxelles: Cour des comptes .

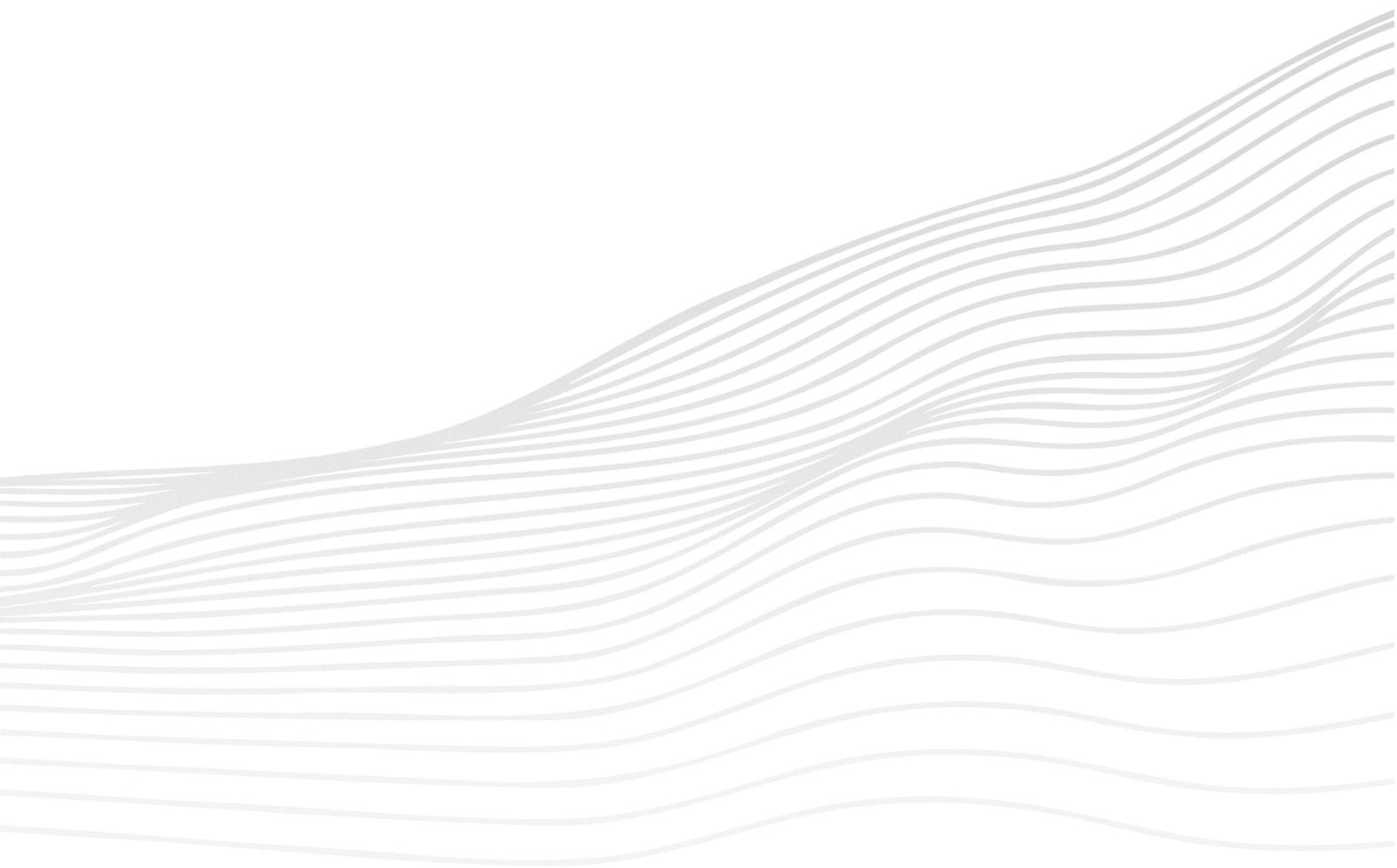
ONEM (2017). *Les mesures pour l'emploi et la formation concernées par la Sixième Réforme de l'État*. Étude ONEM, Bruxelles; Office national de l'emploi.

ONEM (2019). *Les mesures pour l'emploi et la formation concernées par la Sixième Réforme de l'État (mise à jour)*. Étude ONEM, Bruxelles; Office national de l'emploi.

Van de Calseyde, T. (2017). *Aanduiding van de toepasselijke wetgeving bij internationale tewerkstelling van werknemers in Europa: Tussen vrij verkeer en sociale concurrentie*. Mechelen: Kluwer.

Van de Calseyde, T. (2023, 08 13). *Levert een volgende staats-hervorming wel een meer robuuste en weerbare arbeidsmarkt op?* Knack.

Votquenne, S. (2023). *Les dispenses dans le cadre de la promotion des possibilités d'emploi – Analyse et perspectives*. Étude ONEM, Bruxelles; Office national de l'emploi.



# 9

## ANNEXE : DESCRIPTION DES MESURES POUR L'EMPLOI ET LA FORMATION TRAITÉES

Une brève description (cadre fédéral) des mesures pour l'emploi et la formation est également reprise ci-après.

### Primes et compléments

- Allocation de formation :  
Pour inciter les chômeurs non indemnisés (jeunes sortant des études en stage d'insertion professionnelle, personnes rentrantes, etc.) à suivre une formation professionnelle individuelle dans une entreprise, des allocations sont octroyées à ces demandeurs d'emploi durant la formation, même s'ils ne satisfont pas aux conditions habituelles pour bénéficier des allocations d'insertion ou de chômage. Cette allocation est appelée l'allocation de formation.
- Allocation de stage :  
Pour inciter les jeunes sortant des études en stage d'insertion professionnelle à suivre un stage, des allocations sont octroyées à ces demandeurs d'emploi durant ce stage, même s'ils ne satisfont pas (encore) aux conditions normales pour bénéficier d'allocations d'insertion ou de chômage. Le stage de transition est une forme spécifique.  
Un stage de transition est un stage dans une entreprise, dans une ASBL ou dans un service public. Le stage de transition doit être à temps plein et sa durée est de 3 mois minimum et de 6 mois maximum. L'ONEM paie une allocation de stage, le maître de stage paie une prime.
- Allocation d'établissement :  
Afin d'inciter les chômeurs de moins de 30 ans à s'établir comme indépendant ou à créer une entreprise, des allocations sont octroyées à ces demandeurs d'emploi durant la période pendant laquelle ils s'y préparent (3 mois minimum et 6 mois maximum), même s'ils ne satisfont pas (encore) aux conditions habituelles pour bénéficier d'allocations d'insertion ou de chômage. Pendant cette période, ils sont aussi dispensés de l'inscription comme demandeur d'emploi. Pour avoir droit à cette allocation, il y a lieu notamment de se faire accompagner par le Fonds de Participation et par un Point d'appui pour starters.
- Complément de reprise de travail :  
Le complément de reprise du travail est une indemnité, à charge de l'ONEM, qui est accor-

---

dée complémentaiement au salaire du chômeur âgé en chômage complet indemnisé (sans complément d'entreprise) qui reprend le travail. Le complément de reprise du travail peut être accordé pour toute la durée de la reprise du travail ou peut être limité dans le temps.

- Prime dernier mois de formation professionnelle :

Il s'agit d'une prime octroyée aux chômeurs pendant le dernier mois durant lequel une formation professionnelle est suivie, si le nombre hebdomadaire d'heures de formation correspond à un régime de travail à temps plein ; la durée réelle de la formation est d'au moins six mois et est située dans une période de douze mois et si au moment du début de la formation, le chômeur avait au moins douze mois de chômage. La prime n'est accordée qu'une seule fois.

- Complément de garde d'enfants :

Les chefs de famille monoparentale, chômeurs complets indemnisés depuis au moins 3 mois, qui ont repris le travail peuvent bénéficier d'une prime en cas de reprise du travail. Cette prime, appelée complément de garde d'enfants, peut être accordée, moyennant le respect de certaines conditions, au parent isolé qui reprend le travail en tant que travailleur salarié ou qui s'établit en tant que travailleur indépendant à titre principal. Cette prime est versée pendant une période maximale de 12 mois.

- Complément de formation ALE :

Il s'agit d'un complément au montant journalier, octroyé aux chômeurs complets indemnisés qui bénéficient d'une dispense ALE, si les conditions suivantes sont simultanément satisfaites : le chômeur est dans les liens d'un contrat de formation professionnelle ou d'une action de formation ou d'insertion ; au début de la formation ou de l'action, il satisfaisait aux conditions pour pouvoir bénéficier de la dispense ALE durant le mois calendrier qui précède la formation ou l'action ; la durée hebdomadaire moyenne de la formation ou de l'action est d'au moins 17,5 heures et la durée totale prévue est d'au moins deux mois et, dans le mois concerné, le chômeur n'a pas

fourni de prestations dans le cadre d'un contrat de travail ALE à partir du début de la formation ou de l'action.

- Prime de passage :

Le travailleur salarié qui, à sa propre demande, passe, chez le même employeur, d'un travail lourd à un travail plus léger et qui subit, suite à cela, une perte de revenus, peut prétendre à une prime de passage si les conditions sont satisfaites. Cette mesure ne peut être utilisée qu'une seule fois.

## Dispenses

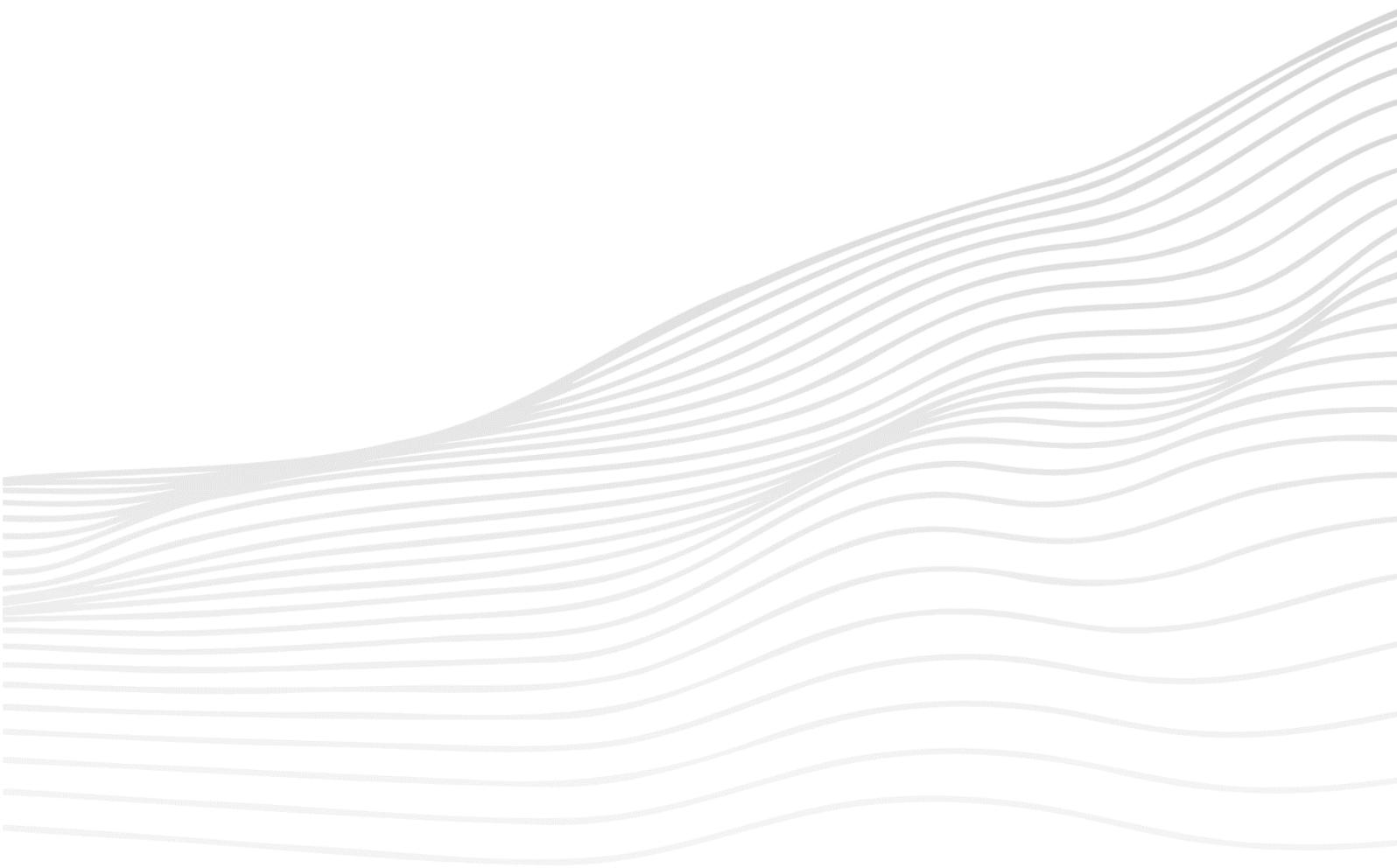
Appartiennent à cette catégorie, les chômeurs qui sont dispensés de certaines obligations pour suivre des études, des cours, des formations (professionnelles) et certains stages. Relèvent aussi de cette catégorie les chômeurs complets indemnisés qui bénéficient d'une dispense à la suite de la conclusion d'une convention avec une coopérative d'activités en tant que candidat-entrepreneur et les chômeurs qui ont signé un contrat d'engagement militaire volontaire.

## Bonus

- Bonus de stage :  
Le bonus de stage est une prime payée par l'ONEM à l'employeur qui, dans le cadre d'une formation en alternance, forme ou occupe un jeune en obligation scolaire, sous la forme d'un contrat de formation ou de travail, d'une durée prévue de 4 mois au moins.
- Bonus de démarrage :  
Le bonus de démarrage est une prime payée par l'ONEM, à certaines conditions, au jeune de moins de 18 ans qui, pendant l'obligation scolaire et dans le cadre d'une formation en alternance, suit une formation pratique ou acquiert une expérience professionnelle chez un employeur.

## Mesures d'activation

- Programme de transition professionnelle :  
Les programmes de transition professionnelle sont des emplois créés dans le secteur public et dans le secteur associatif, destinés à des chômeurs, afin de rencontrer des besoins collectifs qui ne sont pas du tout ou pas suffisamment comblés par le circuit de travail régulier.
- SINE :  
Le régime de l'économie d'insertion sociale (SINE) s'adresse aux chômeurs de longue durée peu qualifiés qui – le plus souvent dans le cadre d'un projet approuvé – sont occupés chez un employeur qui fait partie du groupe cible de SINE. Il s'agit alors p. ex. d'ateliers protégés, d'ALE, de CPAS qui organisent des initiatives SINE...
- Activa :  
Activa vise à faciliter l'embauche de demandeurs d'emploi de longue durée. Cela se fait, d'une part, par l'octroi d'une diminution des cotisations ONSS patronales et, d'autre part, par le paiement d'une allocation de chômage activée, appelée « allocation de travail ». L'employeur peut déduire cette allocation de travail de la rémunération nette à payer, de sorte que cette allocation fasse office de subside salarial. Activa revêt un certain nombre de formes spécifiques, notamment p. ex. Activa pour les personnes ayant une aptitude au travail réduite, Activa pour les jeunes peu qualifiés de moins de 30 ans ou Activa APS (agent de prévention et de sécurité)



# 10

## LISTE DES GRAPHIQUES ET DES TABLEAUX

<b>1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
	Evolution du nombre de paiements (réalisés par l'ONEM) pour les mesures en matière d'emploi et de formation transférées lors de la Sixième Réforme d'État Gra. 1.I.....	6
<b>2</b>	<b>Primes et compléments.....</b>	<b>7</b>
	Evolution du nombre de paiements par région (les flèches indiquent les moments de transferts de compétences) Gra. 2.I.....	8
	Transfert de compétences par région et par mesure : moment et statut du transfert Tab. 2.I.....	8
<b>3</b>	<b>Dispenses .....</b>	<b>9</b>
	Evolution du nombre de paiements d'allocations de chômage avec une dispense par région (les flèches indiquent les moments de transferts de compétences) Gra. 3.I.....	11
	Transfert de compétences par région et par mesure : moment et statut du transfert Tab. 3.I.....	11
	Ratio des dispenses par rapport au chômage complet par région (art 35 nonies) Gra. 3.II .....	11
<b>4</b>	<b>Les bonus .....</b>	<b>13</b>
	Evolution du nombre de paiements de bonus par région (les flèches indiquent les moments de transferts de compétences) Gra. 4.I.....	14

---

	Transfert de compétences par région et par mesure : moment et statut du transfert Tab. 4.l.....	14
<b>5</b>	<b>Mesures d'activation.....</b>	<b>15</b>
	Evolution du nombre de paiements en activation par Région (les flèches indiquent les moments de transferts de compétences) Gra. 5.l .....	16
	Transfert de compétences par région et par mesure : moment et statut du transfert Tab. 5.l.....	16
<b>6</b>	<b>Impact des transferts de compétences .....</b>	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>À retenir.....</b>	<b>19</b>
<b>8</b>	<b>Références.....</b>	<b>21</b>
<b>9</b>	<b>Annexe : description des mesures pour l'emploi et la formation traitées .....</b>	<b>23</b>
<b>10</b>	<b>Liste des graphiques et des tableaux.....</b>	<b>27</b>

