



Bruxelles, le 4.10.2016
COM(2016) 646 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

La garantie pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes, trois ans après

{SWD(2016) 323 final}
{SWD(2016) 324 final}

RESUME

Les jeunes sont l'avenir de l'Europe. Il nous revient de créer les conditions de leur épanouissement et de leur donner les meilleures chances de trouver leur place sur le marché du travail et dans la société. Or, ce sont eux qui ont été les plus durement frappés par la crise et selon un récent sondage de l'Eurobaromètre, la moitié des jeunes Européens se sentent exclus d'une participation tangible à la vie sociale et économique et marginalisés.

Le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, a déclaré dans son discours sur l'état de l'Union en 2016: «L'Union européenne devrait non seulement préserver notre mode de vie européen mais aussi donner les moyens d'agir à ceux qui le vivent. [...] Je ne peux pas accepter, et je n'accepterai jamais, que l'Europe soit et reste le continent du chômage des jeunes.» Il a aussi souligné sa volonté de continuer à déployer la garantie pour la jeunesse dans toute l'Europe, pour améliorer la palette de compétences des Européens et tendre la main aux régions et aux jeunes qui en ont le plus besoin. Dès lors, il faut continuer à contrer de front le chômage des jeunes pour prétendre exploiter pleinement le dynamisme et le potentiel des Européens, et il faut mobiliser pour ce faire tous les instruments disponibles à l'échelon national et européen. C'est là l'objectif de la nouvelle initiative pour la jeunesse annoncée dans la lettre d'intention adressée au président du Parlement européen et au président du Conseil en 2016, dans l'idée de poursuivre et de consolider des politiques ayant fait leurs preuves et de créer de nouveaux instruments pour remédier aux problèmes n'ayant pas reçu une attention suffisante. Le présent rapport et ses conclusions s'inscrivent dans le cadre d'une telle initiative.

Depuis 2013, l'Union et ses États membres se sont engagés dans une stratégie ambitieuse de réduction du chômage des jeunes. À la suite d'une proposition de la Commission, tous les États membres ont soutenu la création d'une garantie pour la jeunesse, une volonté politique concrétisée par une recommandation du Conseil adoptée en avril 2013 et visant à offrir à tous les jeunes une offre de qualité portant sur un emploi, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois qui suivent leur inscription au chômage ou leur sortie de l'enseignement formel. La mise en place de la garantie s'accompagne d'un appui stratégique et d'un soutien financier de l'Union au titre, notamment, de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

Trois ans après la création de la garantie pour la jeunesse, l'Union compte 1,4 million de jeunes chômeurs de moins. En 2015, le taux de chômage des jeunes a chuté de 3,4 points à 20,3 % et le taux de jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation («NEET») a baissé d'un point de pourcentage à 12 % en moyenne dans l'Union. Ces deux taux affichent des résultats très inégaux d'un pays à l'autre, mais ils ont diminué dans la plupart des États membres. Au cours de la même période, le taux de chômage a baissé plus rapidement chez les jeunes que dans la population adulte, à la fois au niveau de l'Union et dans de nombreux États membres. De tels résultats laissent penser que les réformes structurelles des politiques du marché du travail, de l'éducation et de la formation encouragées par la garantie pour la jeunesse ont changé la donne.

La garantie pour la jeunesse est devenue une réalité en Europe. Depuis janvier 2014, quatorze millions de jeunes ont participé aux dispositifs de la garantie pour la jeunesse. Environ neuf millions ont accepté une offre, d'emploi pour la plupart. Près des deux tiers des jeunes qui sont sortis de la garantie en 2015 ont accepté une offre d'emploi, de formation, de stage ou d'apprentissage. Pour les États membres, la garantie pour la jeunesse a considérablement facilité les réformes structurelles et l'innovation dans la conception des

politiques. Elle est complétée par d'autres initiatives telles que la nouvelle stratégie pour les compétences et l'alliance pour l'apprentissage. Cependant, le niveau élevé de chômage des jeunes reste intolérable et les États membres doivent encore régler de nombreux problèmes. Il faudra continuer à faire preuve d'une volonté politique de mettre en œuvre la garantie pour la jeunesse en tant que réforme structurelle à long terme pour que le travail accompli jusqu'à présent porte ses fruits. Il s'agit de renforcer la coordination interne et les capacités des acteurs concernés, tels que les services publics de l'emploi et les prestataires d'enseignement et de formation, pour conforter des partenariats prometteurs et améliorer les résultats. Enfin, il reste encore beaucoup à faire pour amener des jeunes plus en retrait du marché du travail, difficiles à atteindre, à rejoindre la garantie pour la jeunesse.

La garantie a suscité la mobilisation d'un concours financier substantiel de l'Union. Pour la période 2014-2020, le Fonds social européen (FSE) investira directement au moins 6,3 milliards d'euros, en sus de l'IEJ, afin de soutenir l'intégration des jeunes sur le marché du travail au titre de la même priorité d'investissement.

Par ailleurs, l'IEJ, avec une dotation initiale de 6,4 milliards d'euros, constitue la première aide ciblée directe jamais accordée aux jeunes NEET vivant dans des régions confrontées à un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %. En 2015, la Commission a décidé d'accélérer la mise en œuvre de l'IEJ en augmentant le préfinancement ouvert aux États membres de près d'un milliard d'euros. Au vu des premiers résultats et de l'évaluation des besoins d'ici à 2020, la Commission propose maintenant d'étoffer le financement de l'IEJ en le majorant d'un milliard d'euros sur le budget de l'Union et en le complétant par un autre milliard imputé sur l'enveloppe du FSE destinée aux États membres concernés.

1. INTRODUCTION

La jeunesse se hisse au premier rang des priorités de l'Union européenne. La politique de l'Europe vise surtout à améliorer l'inclusion sociale des jeunes, leur participation à la vie démocratique et citoyenne, leur passage à l'âge adulte, et plus particulièrement leur entrée dans le monde du travail¹.

En 2013, face à la crise qui a sévèrement touché l'emploi des jeunes, les États membres ont décidé de suivre une stratégie globale dans la **lutte contre le chômage des jeunes, considérée comme un objectif spécifique et immédiat.**

La garantie pour la jeunesse a ainsi été créée pour proposer à tous les jeunes de moins de 25 ans une offre de qualité portant sur un emploi, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel². En optimisant le passage de l'école au monde du travail et en investissant dans la capacité d'insertion professionnelle des jeunes, la garantie pour la jeunesse a aussi pour objectif de **prévenir la baisse du potentiel de croissance qu'entraîneraient des phénomènes de déqualification, de perte de cohésion sociale et de sorties du marché du travail, risquant d'obérer fortement l'économie de l'Union, surtout en cette époque de vieillissement démographique rapide.**

Plusieurs initiatives européennes se sont inscrites dans le sillage de la garantie pour la jeunesse. L'alliance européenne pour l'apprentissage a été lancée en 2013 pour améliorer la

¹ Commission européenne, *Rapport de l'UE sur la jeunesse 2015*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2015.

² JO C 120 du 22.4.2013, p. 1.

qualité, l'offre et l'image de l'apprentissage en Europe. La recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages a été adoptée en mars 2014. Le pacte européen pour la jeunesse de 2015 prolonge ces initiatives en favorisant des partenariats de qualité entre les entreprises et les établissements d'enseignement.

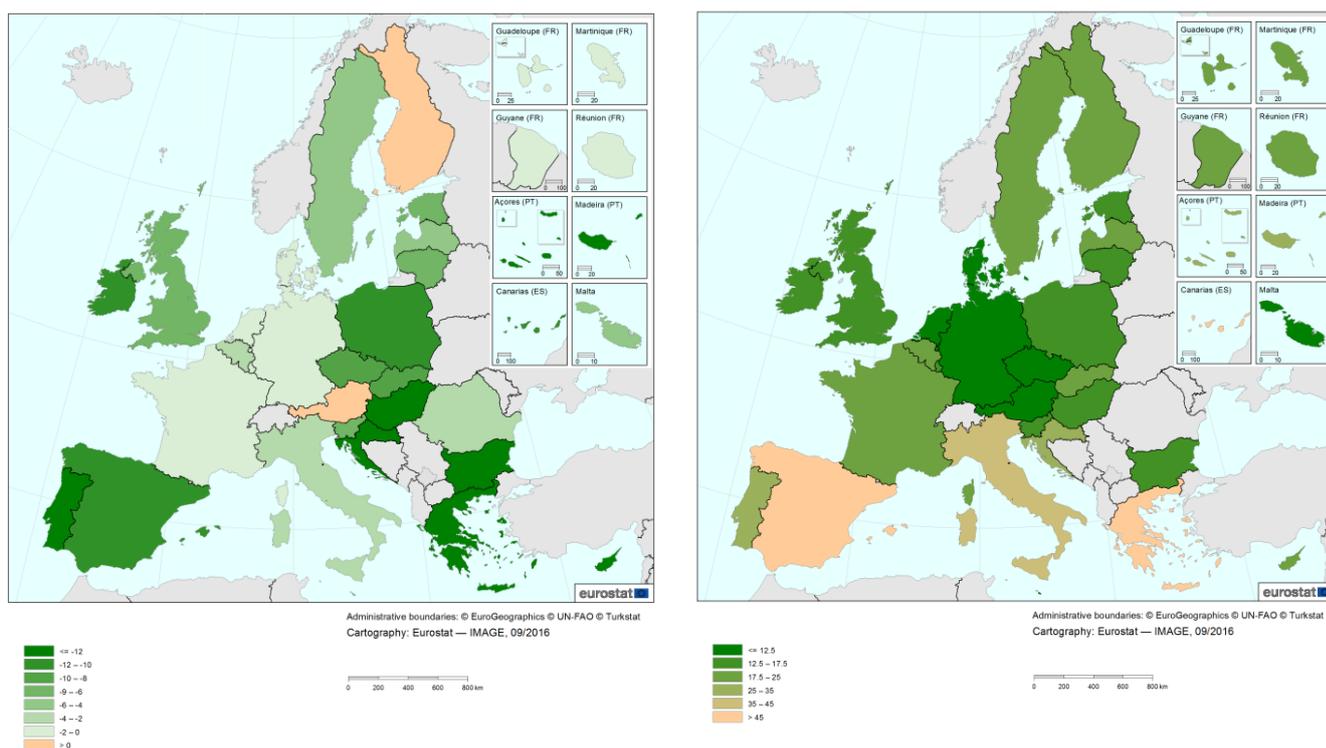
Trois ans après la création de la garantie pour la jeunesse, l'Union compte 1,4 million de jeunes chômeurs de moins et le nombre de jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation («NEET») a beaucoup baissé, bien que de manière inégale selon les pays.

La figure 1 illustre la disparité des taux de chômage des jeunes dans l'Union au début de l'année 2016 et montre quels sont les États membres qui ont enregistré la plus forte réduction de ce taux depuis 2013. Sur cette période, les jeunes obtiennent de meilleurs résultats que d'autres groupes d'âge. Même si d'autres facteurs ont pu intervenir, comme la plus grande dépendance des jeunes aux cycles macroéconomiques, les réformes structurelles des politiques du marché du travail, de l'éducation et de la formation encouragées par la garantie pour la jeunesse ont joué un rôle dans cette évolution.

Figure 1: Taux de chômage des jeunes dans l'UE en 2016 et évolution 2013-2016

Taux de chômage des jeunes (15-24)
Évolution I/2013-II/2016

Taux de chômage des jeunes (II/2016)



La garantie pour la jeunesse est devenue une réalité en Europe. Elle a été rapidement mise en œuvre à partir de 2014. Depuis lors, plus de quatorze millions de jeunes ont participé aux dispositifs de la garantie pour la jeunesse, qui comptent à tout moment près de deux millions d'inscrits en moyenne³. Quelque neuf millions de jeunes ont obtenu une offre d'emploi, de formation, de stage ou d'apprentissage dans le cadre de la garantie.

³ Ces chiffres sont fondés sur des données relevant du cadre d'indicateurs de la garantie pour la jeunesse et sur des estimations pour 2016. Des données détaillées figurent dans le document de travail des services de la

Entre 2013 et 2015, un grand nombre de réformes du marché du travail axées sur la jeunesse ont été adoptées dans la plupart des États membres. La garantie pour la jeunesse a non seulement contribué à développer les mesures ciblant les jeunes tant du côté de l'offre que de la demande, mais a aussi constitué un instrument d'action puissant en faveur des réformes. Elle a, de ce fait, considérablement facilité les réformes

structurelles et l'innovation dans la conception des politiques, prônant les investissements dans le capital humain et suscitant une convergence vers le haut entre les États membres. Elle a aussi contribué à renforcer les partenariats entre le monde du travail et celui de l'enseignement. Au-delà de ces avancées, il faut redoubler d'efforts pour soutenir les jeunes plus en retrait du marché du travail, comme les NEET, qui en ont le moins bénéficié.

La garantie pour la jeunesse a bénéficié d'un **apport de fonds européens substantiels** au titre du Fonds social européen (FSE) et de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). L'IEJ a été lancée en 2013, avec une dotation initiale de 6,4 milliards d'euros, comme la première aide ciblée directe jamais accordée à des jeunes «NEET» vivant dans les régions où le taux de chômage des jeunes est supérieur à 25 %. En 2015, la Commission actuelle a décidé d'accélérer la mise en œuvre de l'IEJ en augmentant le préfinancement ouvert aux États membres de près d'un milliard d'euros. Au vu des premiers résultats et de l'évaluation des besoins d'ici à 2020, la Commission propose maintenant d'étoffer le financement de l'IEJ en le majorant d'un milliard d'euros sur le budget de l'Union et en le complétant par un autre milliard imputé sur l'enveloppe du FSE destinée aux États membres concernés. Au cours de la période de programmation 2014-2020, le FSE subventionnera directement des mesures d'intégration des jeunes sur le marché du travail dans toute l'Union, en sus de l'IEJ et à hauteur de 6,3 milliards d'euros.

Depuis 2013, la Banque européenne d'investissement (BEI) propose un programme en deux volets intitulé «Compétences et emplois — Investir dans la jeunesse»⁴. Le volet «Investissements dans les compétences» soutient des investissements dans le capital humain (comme des formations liées au travail ou sur le lieu de travail, la formation professionnelle, des prêts aux étudiants et des programmes de mobilité). De 2013 à 2015, la BEI a engagé près de 7 milliards d'euros dans le cadre de ce volet. Par ailleurs, le volet «Des emplois pour les jeunes» ouvre un financement à l'appui de l'emploi des jeunes dans les PME. Entre juillet 2013 et décembre 2015, plus de 26 milliards d'euros ont été versés aux PME bénéficiaires.

En 2013, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union ont invité la Commission à présenter en 2016 un «rapport sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et sur le fonctionnement de l'initiative»⁵. La Commission répond à cet appel avec la présente communication, qui reflète aussi les messages émis par le Conseil⁶, le Parlement européen⁷,

14
MILLIONS

de jeunes ont
participé aux
dispositifs de
garantie pour la
jeunesse.

9
MILLIONS

de jeunes ont
obtenu une offre
d'emploi, de
formation, de
stage ou
d'apprentissage.

Commission sur la mise en œuvre de la garantie et sur le fonctionnement de l'IEJ [SWD (2016) 323], qui accompagne le présent document.

⁴ Pour en savoir plus: <http://www.eib.org/projects/priorities/investing-for-youth/index.htm?lang=fr>.

⁵ EUCO 104/2/13.

⁶ En mars 2016, le Conseil a déclaré que «[d]ans un certain nombre de cas, la garantie a également constitué un instrument d'action puissant» et qu'«[a]fin que le travail accompli jusqu'à présent porte ses fruits, il est

les partenaires sociaux et les principaux acteurs concernés. Elle y passe en revue les mesures de mise en œuvre de la garantie et de l'IEJ prises à l'échelon national et européen.

La communication évalue les premiers résultats et recense les difficultés rencontrées, sachant que dans certains États membres, la mise en place des structures et des procédures nécessaires à la bonne exécution des mesures de garantie ont pris plus de temps⁸.

2. LA GARANTIE POUR LA JEUNESSE ET L'INITIATIVE POUR L'EMPLOI DES JEUNES: TROIS ANS APRES

2.1. Une mise en œuvre rapide dans toute l'Europe

Les dispositifs nationaux de la garantie pour la jeunesse ont pris forme...

La garantie pour la jeunesse est une réforme structurelle qui a été rapidement mise en œuvre dans l'Union grâce à une conjoncture sans précédent, alliant une dynamique politique forte, des ressources financières importantes tirées de l'IEJ et du FSE et des mécanismes de suivi éprouvés au niveau de l'Union.

Tous les États membres ont défini les axes de leur action au moyen de plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse⁹. Ceux-ci comprennent à la fois des mesures à court terme pour contrer sans attendre les niveaux élevés de chômage et d'inactivité¹⁰ des jeunes et une description des réformes structurelles nécessaires sur le long terme pour optimiser le passage de l'école au monde du travail. Leur mise en œuvre a commencé en 2014, avec une application progressive des mesures clés.

Principales caractéristiques de la garantie pour la jeunesse¹¹

La garantie pour la jeunesse veille à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans reçoivent une offre de qualité, que ce soit un emploi, une formation continue, un apprentissage ou un stage, dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel.

La garantie pour la jeunesse est ouverte à tous les jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation («NEET»). Ceux-ci forment toutefois une population hétérogène qui peut être à son tour divisée en deux grands groupes: les NEET au chômage recherchent activement un emploi; les NEET inactifs n'en recherchent pas. Les causes de cette inactivité peuvent être très variées et comprennent notamment les responsabilités familiales et les problèmes de santé, mais aussi le découragement et le manque d'incitation à s'inscrire au chômage¹².

essentiel de continuer à faire preuve d'une volonté politique de mettre en œuvre la garantie pour la jeunesse en tant que réforme structurelle à long terme» (Conseil de l'Union européenne, 6154/16).

⁷ Le Parlement européen a instamment invité «les États membres à mettre en œuvre pleinement la garantie pour la jeunesse» [2015/2351(INI)].

⁸ Pour plus de précisions, voir le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent document [SWD(2016) 323].

⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=fr>.

¹⁰ Une personne est inactive au sens économique du terme si elle ne fait pas partie de la population active. Ainsi, les jeunes inactifs n'ont pas d'emploi et ne sont pas au chômage, ce qui signifie qu'ils ne travaillent pas et ne sont pas disponibles pour travailler, ou ne recherchent pas d'emploi.

¹¹ Des informations propres aux différents pays figurent dans les fiches par pays jointes au document de travail des services de la Commission.

¹² Eurofound, *Exploring the diversity of NEETs*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2016.

La coordination des dispositifs nationaux de la garantie pour la jeunesse incombe dans la plupart des cas au ministère chargé du travail, tandis que les services publics de l'emploi servent en général de guichet principal d'accès. D'autres prestataires (chambres de commerce, d'industrie et d'artisanat, centres de jeunesse, établissements et prestataires d'enseignement, municipalités) interviennent dans environ un tiers des États membres. Dans trois États membres, les jeunes peuvent s'inscrire en ligne sur des sites consacrés à la garantie.

Si une majorité d'États membres ciblent les jeunes de moins de 25 ans à l'instar de la recommandation du Conseil, treize d'entre eux ont étendu leur action pour englober les moins de 30 ans. Dans la plupart des États membres, le délai pour proposer une offre est fixé à quatre mois, conformément à la recommandation du Conseil.

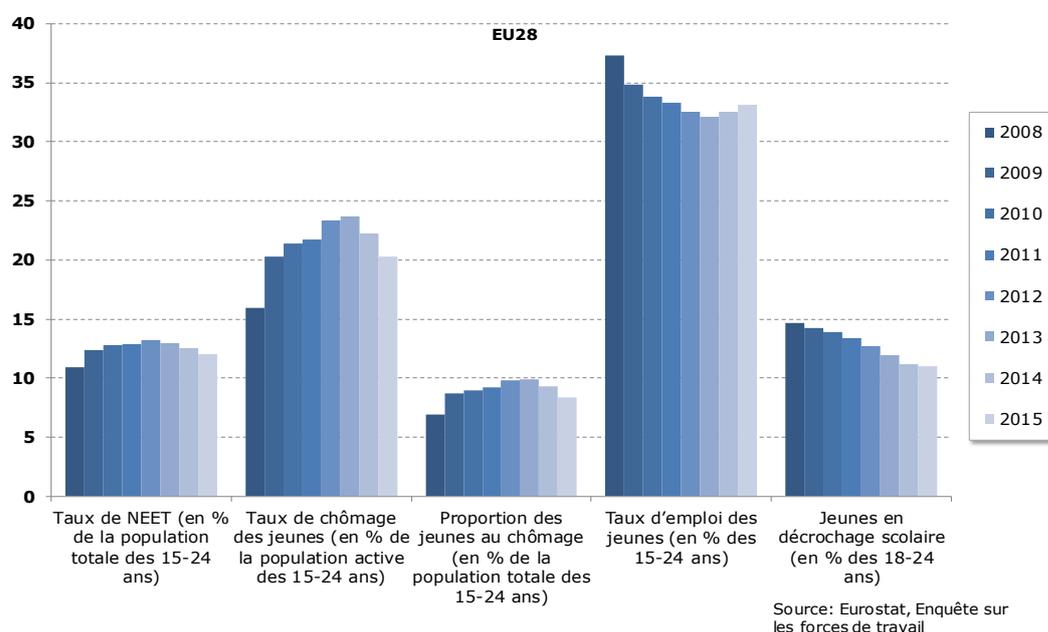
Voici des exemples typiques des offres proposées:

1. un emploi tiré du marché du travail ouvert (subventionné ou non); un emploi indépendant financé par des aides spécifiques à la création d'entreprise;
2. une possibilité de formation: formation professionnelle, réinsertion dans le système éducatif normal, remise à niveau préalable à une telle réinsertion, programme éducatif de la deuxième chance;
3. un apprentissage;
4. un stage.

... et contribué à une forte baisse du taux de chômage des jeunes et du taux de NEET, tout en suscitant une convergence...

La situation des jeunes sur le marché du travail s'est sensiblement améliorée depuis 2013, année de revirement de tendance pour les indicateurs clés (voir la figure 2 ci-dessous). En 2015, le taux de chômage des jeunes a chuté de 3,4 points à 20,3 % et le taux de NEET a baissé d'un point de pourcentage à 12 % en moyenne dans l'Union. Depuis le renversement des tendances concernant le travail des jeunes en 2014, les taux de chômage des jeunes et de NEET ont baissé dans la plupart des États membres. L'évolution du nombre de NEET montre néanmoins peu d'inflexions dans certains pays qui présentaient des taux très élevés en 2013, en particulier l'Italie et la Roumanie. De manière générale, la réduction du taux de NEET de l'Union est due aussi bien à la reprise d'une formation qu'à la reprise d'un emploi par les jeunes concernés, avec des différences selon les États membres.

Figure 2: taux d'emploi et de chômage des jeunes, proportion de jeunes au chômage, taux de NEET, taux d'abandon scolaire, 2008-2015 pour l'UE



La garantie pour la jeunesse a contribué à stimuler la demande du marché du travail pour les jeunes et a soutenu des mesures de création d'emplois. Pour la mettre en œuvre, de nombreux États membres ont eu recours à des aides à l'embauche, souvent avec une participation financière de l'Union. Ils ont aussi amélioré l'efficacité de ces dispositifs en portant une plus grande attention au ciblage, à la formation et au suivi des jeunes concernés.

... entraînant d'importantes réformes des politiques et stimulant l'innovation dans leur conception...

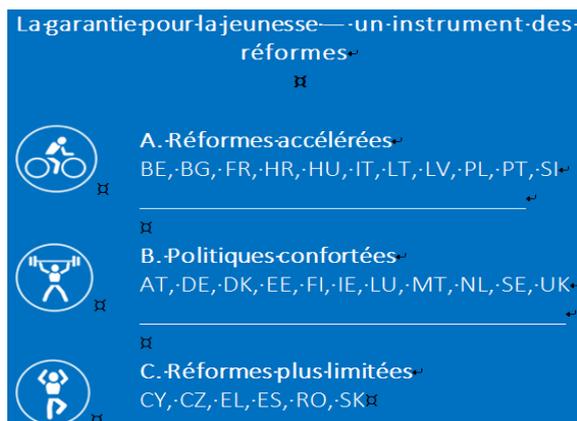
La garantie pour la jeunesse s'est avérée un instrument d'action puissant venant compléter les instruments macroéconomiques et d'autres mesures en faveur de l'emploi des jeunes. Beaucoup d'États membres disposaient certes d'une batterie de mesures pertinentes pour soutenir l'emploi des jeunes avant l'adoption de la recommandation, mais en mettant l'accent sur une intervention anticipée et sur les jeunes NEET non inscrits¹³, la garantie pour la jeunesse a réorienté la conception et l'exécution de ces politiques. En outre, parce qu'elle requiert des services et des programmes qu'ils convergent et fonctionnent selon un calendrier précis, en passant par des partenariats systématiques, elle a catalysé les changements dans de nombreux pays. De 2013 à 2015, les États membres ont adopté au total 132 réformes du marché du travail ciblant les jeunes, ce qui dénote la place prise par l'emploi des jeunes au sein de leurs priorités¹⁴.

¹³ Dans le cadre de la garantie pour la jeunesse, le concept de NEET «inscrit» désigne les jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation, mais qui se sont inscrits auprès d'un prestataire de la garantie pour la jeunesse (en général, un service de l'emploi national ou régional).

¹⁴ Source: base de données LABREF de la Commission.

Les États membres peuvent être répartis en trois groupes en fonction du degré d'activation des réformes par la garantie pour la jeunesse. Cette répartition tient compte de la diversité de leurs situations de départ sur le plan institutionnel et macroéconomique au moment de l'adoption de la recommandation¹⁵.

- Groupe A (réformes accélérées): la garantie pour la jeunesse a insufflé un nouvel élan et accéléré la transformation des politiques dans un certain nombre d'États membres, surtout ceux qui connaissent les situations les plus difficiles et reçoivent un concours financier significatif de l'Union (BE, BG, FR, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, SI), les avancées de la mise en œuvre pouvant toutefois diverger.
- Groupe B (politiques confortées): la garantie pour la jeunesse a permis de conforter des politiques bien rodées en amplifiant ou en ajustant les mesures existantes dans des États membres qui s'étaient déjà munis des instruments d'une action globale répondant pour l'essentiel à la recommandation (AT, DE, DK, EE, FI, IE, LU, MT, NL, SE, UK).
- Groupe C (réformes plus limitées pour l'instant): les changements sont plus limités pour des raisons multiples comprenant la moindre priorité accordée, des retards ou des interruptions de l'application des mesures clés, ou une action privilégiant des dispositifs préexistants (CY, CZ, EL, ES, RO, SK).



Le document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication produit des données nationales sur les résultats constatés à ce jour, les mesures clés, les problèmes persistants et, le cas échéant, la mise en œuvre de l'IEJ¹⁶.

La garantie pour la jeunesse a favorisé le décloisonnement des domaines d'action et la création de partenariats durables. Elle a accru la coordination entre les administrations chargées de l'emploi, de l'éducation et de la jeunesse, grâce en particulier à l'élan donné par ses plans nationaux de mise en œuvre. De nouveaux partenariats ont été noués avec les partenaires sociaux et les services s'adressant aux jeunes, y compris les organisations de jeunesse. Celles-ci ont participé par exemple à la conception et à la mise en œuvre des dispositifs nationaux de garantie pour la jeunesse, bien qu'à des degrés divers selon les États membres.

Des réformes en profondeur de l'apprentissage et des stages ont contribué à améliorer la préparation des jeunes aux besoins du marché du travail et à leur donner les compétences recherchées, en renforçant par la même occasion l'engagement des entreprises. La moitié des États membres ont amorcé, ou annoncé, des modifications de leur réglementation pour aligner leur cadre national sur le cadre de qualité pour les stages, à la suite de l'adoption de ce dernier

¹⁵ La répartition par groupes repose notamment sur le nombre de mesures en faveur de la jeunesse adoptées de 2013 à 2015 selon la base de données LABREF. Ses résultats ont ensuite été revus à l'occasion d'une analyse plus qualitative insistant surtout sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la garantie et la portée des mesures (et exploitant les données du Comité de l'emploi, des rapports par pays de la Commission et des analyses nationales des experts de l'observatoire européen des politiques de l'emploi).

¹⁶ De plus amples informations par pays sont disponibles sur le site internet de la Commission: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=fr>.

en 2014¹⁷. Presque tous les États membres ont pris des mesures pour améliorer la qualité, l'offre ou l'attrait de l'apprentissage, conformément aux préconisations de l'alliance européenne pour l'apprentissage lancée en juillet 2013. La participation des entreprises était cruciale et a fait l'objet de nouveaux engagements, par exemple dans le cadre du pacte européen pour la jeunesse (voir la partie 3.3).

La majorité des services publics de l'emploi (SPE) ont affiné le ciblage de leurs services et étendu leur offre existante aux jeunes; les deux tiers se sont fixé des objectifs spécifiques pour leurs services destinés aux jeunes¹⁸. Une attention particulière a été accordée à la réorganisation des structures et à la personnalisation de l'accompagnement. Les capacités du personnel ont aussi été renforcées, une formation spécifique ayant été prodiguée par plus de la moitié des SPE en 2014. Par ailleurs, les États membres ont élargi la portée de leur aide en prévoyant des formations courtes ou des stages en entreprise et en aménageant des ponts les reliant aux jeunes situés en dehors de leur action.

Par leur travail d'intervention anticipée et de ciblage des NEET non inscrits, les États membres ont fait ressortir les lacunes de leurs services et les ont réorientés vers des activités d'information. Ils ont pour la plupart encouragé les jeunes à s'inscrire auprès des prestataires de la garantie pour la jeunesse, et les deux tiers des SPE se sont engagés dans des activités d'information lors de la mise en œuvre de la garantie. Il s'est avéré essentiel à cet égard d'améliorer la sensibilisation aux avantages, l'accessibilité et la gamme des services, en développant non seulement l'inscription en ligne et des campagnes ciblées, mais aussi des guichets uniques, des services mobiles ou déconcentrés, et en travaillant de manière proactive avec un plus large éventail de partenaires. Des progrès sont déjà perceptibles sur le terrain, mais les dispositifs de la garantie pour la jeunesse n'ont pas encore touché tous les jeunes qui sont devenus chômeurs ou ont quitté l'école.

Exemples de mesures ou de réformes des dispositifs nationaux de garantie pour la jeunesse

En Belgique, la Région de Bruxelles-Capitale a lancé en mai 2013 le «stage de transition», destiné aux jeunes demandeurs d'emploi et aux étudiants n'ayant pas de diplôme d'enseignement supérieur. Ces stages mettent l'accent sur un tutorat et un suivi soignés. Ils ont abouti à des résultats positifs (y compris un emploi ou un retour à des études) pour 73 % des stagiaires douze mois après la fin de leur stage, contre 47 % dans un groupe témoin.

En Bulgarie, un réseau de médiateurs pour la jeunesse a été mis en place en 2015 pour **aller à la rencontre** des NEET non inscrits sur le terrain et les inciter à s'inscrire. Ces médiateurs ont servi d'intermédiaires auprès des organismes publics qui assurent les services d'aide sociale, de santé, d'éducation et autres. Entre mai et décembre 2015, les médiateurs ont conseillé 5 078 jeunes.

En 2015, la Finlande a ouvert des **guichets uniques** dans 35 municipalités, financés principalement par le FSE et par des fonds nationaux d'appoint. Ces guichets visent à renforcer et à simplifier les services pour les moins de 30 ans grâce à une orientation et un accompagnement personnalisés, une aide dans leur vie quotidienne, une planification de leur carrière, des compétences sociales, et un soutien en matière d'éducation et

¹⁷ Recommandation du Conseil du 10 mars 2014 relative à un cadre de qualité pour les stages (JO C 88 du 27.3.2014, p. 1).

¹⁸ Réseau européen des SPE, «Report on PES implementation of the Youth Guarantee», 2015.

d'emploi.

En Italie, la garantie pour la jeunesse a suscité des changements se manifestant dans les vastes **réformes** engagées par la législation *Jobs Act*. Le nombre de jeunes inscrits à ce dispositif a augmenté rapidement pour dépasser le million au 1^{er} mars 2016.

En Lettonie, le projet «Sache faire et Fais» soutient un **travail d'information** au niveau municipal. Il a pour but de recenser les NEET non inscrits âgés de 15 à 29 ans et de les inciter à reprendre des études, un emploi ou une formation. Lancé à l'automne 2015 avec l'aide du FSE, il est conçu pour soutenir 5 260 jeunes.

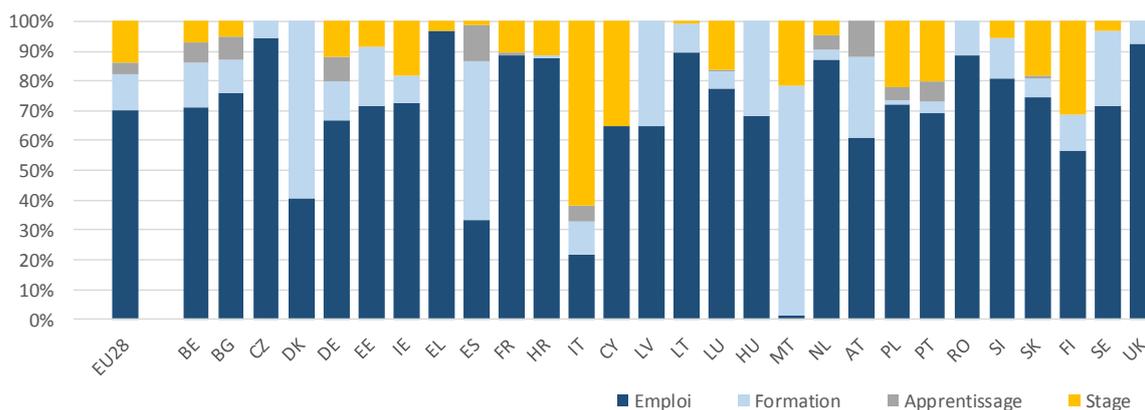
En Slovénie, le programme «Premier défi 2015» ambitionne d'aider 2 859 jeunes âgés de 15 à 29 ans à trouver un travail grâce à des **emplois subventionnés** pour une période de 15 mois, avec le soutien de l'IEJ et du FSE.

Le **système d'apprentissage** espagnol a été profondément réformé, ce qui a fait passer le nombre d'apprentis de 4 000 à 15 000 en trois ans seulement (entre 2013 et 2016). Au cours de la même période, le nombre d'entreprises participant à l'apprentissage a bondi de 500 à 5 660.

... ainsi que des progrès dans les offres proposées...

Depuis janvier 2014, quatorze millions de jeunes ont participé aux dispositifs de la garantie pour la jeunesse. Environ neuf millions ont accepté une offre, d'emploi pour la plupart¹⁹. Au total, près des deux tiers des jeunes qui sont sortis de la garantie en 2015 l'ont fait en acceptant une offre d'emploi, de formation, de stage ou d'apprentissage. Parmi les offres proposées dans le délai de quatre mois, la majorité étaient des offres d'emploi (70,2 %), les autres se partageant entre des formations (13,6 %), des stages (12,1 %) et des apprentissages (4,1 %) (figure 3).

Figure 3: Ventilation des offres acceptées dans le délai par type (en %), 2015



Source: Commission européenne, suivi de la garantie pour la jeunesse²⁰

¹⁹ L'acceptation d'une offre survient lorsqu'un jeune commence effectivement une activité relative à une offre qu'il a précédemment reçue et acceptée, c'est-à-dire lorsqu'il commence à travailler, à suivre une formation continue, un apprentissage ou un stage.

²⁰ Les résultats dépendent de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et d'autres problèmes liés aux données, et la comparabilité des données entre les pays est donc limitée.

Facteurs de réussite de la garantie pour la jeunesse

Trois ans après le début de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, les facteurs suivants sont essentiels à une entière réussite de ses dispositifs:

- un soutien institutionnel et une coordination interne solides;
- des campagnes d'information faisant participer plus de jeunes aux dispositifs;
- un point de contact unique, servant à fournir des services adaptés aux besoins de chaque jeune;
- un décloisonnement des administrations chargées de l'éducation et du marché du travail dans un esprit de partenariat;
- des systèmes d'enseignement et de formation professionnels modernes, proposant l'acquisition des compétences demandées sur le marché du travail;
- une participation importante des employeurs.

... bien qu'il reste encore beaucoup à faire pour veiller à ce que tous les jeunes bénéficient du soutien de la garantie pour la jeunesse.

Au-delà de ces avancées, il faut redoubler d'efforts pour soutenir les jeunes plus en retrait du marché du travail, comme les NEET, qui sont en temps normal les jeunes les plus difficiles à atteindre (même avant la crise) et qui ont le moins bénéficié de cette évolution à ce jour. C'est le cas notamment des personnes confrontées à la pauvreté, à l'exclusion sociale, au handicap et à la discrimination, y compris celles appartenant à des minorités ethniques ou issues de l'immigration, les demandeurs d'asile et les réfugiés. La baisse du taux de NEET résulte avant tout d'une réduction du nombre de jeunes NEET cherchant un emploi, plutôt que des jeunes NEET inactifs, lesquels sont coupés du marché du travail. En 2013, le nombre de NEET à la recherche d'un emploi dans l'Union dépassait celui des NEET inactifs, alors qu'en 2015 les effectifs des deux groupes se valaient. On peut en déduire que les mesures ont été plus promptes à toucher les NEET au chômage, mais qu'elles ont besoin de plus de temps pour ramener vraiment les NEET inactifs vers l'emploi, l'éducation ou la formation. On relève cependant une baisse du taux des NEET inactifs dans certains États membres, notamment à Chypre, en Hongrie et au Portugal.

2.2. Effets visibles des modifications structurelles encouragées par la garantie pour la jeunesse

L'examen de l'incidence de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse sur la situation du marché du travail des jeunes doit être précédé d'une analyse de ladite situation avant la mise en œuvre de la garantie et de son évolution depuis 2013, quand les premiers signes de reprise économique sont apparus²¹.

Même s'il convient d'interpréter les résultats avec circonspection, car l'amélioration des indicateurs peut aussi être due en partie à la plus grande dépendance des jeunes aux cycles macroéconomiques, l'analyse tend à confirmer **que les réformes structurelles encouragées par la garantie pour la jeunesse ont joué un rôle dans cette amélioration**. Le taux de chômage de la population adulte a aussi diminué au cours de la période, mais pas autant que

²¹ Cette analyse se fonde sur des conclusions présentées plus en détail dans un document technique de la Commission, «Analyse des résultats de la garantie pour la jeunesse dans les États membres de l'Union pour la période 2013-2015» (2016, à paraître).

celui des jeunes, dans toute l'Union comme dans de nombreux États membres. Des résultats positifs peuvent notamment être observés en Belgique, à Chypre, en Croatie, en Espagne, en Finlande, en Grèce, en Hongrie, en Irlande, en Lettonie, aux Pays-Bas, au Portugal, en République tchèque, en Roumanie, au Royaume-Uni, en Slovénie et en Suède.

Le semestre européen constate des progrès soutenus dans presque tous les États membres ayant reçu des recommandations spécifiques par pays en 2013 et 2014, comme l'indiquent les conclusions des examens du Comité de l'emploi de 2015 et les rapports par pays de la Commission de 2016.

De plus, la valeur ajoutée créée par la garantie pour la jeunesse a été reconnue dans de nombreux rapports et évaluations externes, dont la liste figure en annexe.

2.3. Le soutien financier de l'IEJ: un levier du changement

Dans la plupart des États membres, le succès de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse a été favorisé par la mobilisation des fonds de l'Union sur tous les aspects des dispositifs nationaux de la garantie pour la jeunesse et des réformes structurelles y associées. Ensemble, l'IEJ et le FSE représentent un investissement direct d'au moins 12,7 milliards d'euros dans des mesures d'intégration des jeunes sur le marché du travail pour la période de programmation 2014-2020.

Principales caractéristiques de la garantie pour la jeunesse²²

Avec une dotation initiale de 6,4 milliards d'euros, l'IEJ est une aide directe accordée aux jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation, et vivent dans les régions où le taux de chômage des jeunes était supérieur à 25 % en 2012. Elle complète le FSE, qui soutient à la fois les personnes et les réformes structurelles des systèmes et services essentiels.

Les 20 pays ayant droit à l'IEJ sont les suivants: BE, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LV, LT, PL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

Dans le but d'accélérer la mobilisation sur le terrain des actions qu'elle finance, l'intégralité de la dotation de l'IEJ a été engagée dans le budget de l'Union sur les deux premières années du cycle de financement 2014-2020 (2014 et 2015). Plusieurs des principaux États membres bénéficiaires ont prôné un renforcement de la liquidité financière afin d'accélérer le lancement d'actions au titre de l'IEJ sur le terrain, ce qui a conduit à la modification du règlement FSE²³ et, en 2015, au versement d'environ un milliard d'euros aux États membres à titre de préfinancement supplémentaire.

L'IEJ est une source de financement essentielle pour la garantie pour la jeunesse...

Dans les 20 États membres concernés, l'IEJ constitue un mécanisme clé pour la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Dans certains cas, elle sert à soutenir la plupart ou l'ensemble des mesures relevant des dispositifs de la garantie pour la jeunesse. En Espagne, par exemple, 80 % de toutes les actions menées au titre de la garantie pour la jeunesse sont

²² Des informations par pays figurent dans l'annexe B du document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

²³ Règlement (UE) n° 1304/2013.

subventionnées par l'IEJ. Dans d'autres États membres, elle représente une source de financement supplémentaire utilisée en complément d'autres.

Les États membres utilisent l'IEJ pour soutenir des actions clés liées à la garantie pour la jeunesse. Une attention particulière est accordée à l'offre d'une première expérience professionnelle, de stages et d'apprentissages, ainsi qu'à un enseignement et une formation de qualité. En outre, plus de la moitié des États membres concernés soutiennent de jeunes entrepreneurs ou proposent des programmes de mobilité à des fins d'emploi et de formation. Dans certains États membres²⁴, l'IEJ alimente des instruments financiers qui accordent des prêts et garanties aux jeunes envisageant de s'installer à leur compte et de lancer leur propre activité.

L'IEJ est bien ciblée, en ce qu'elle vise des régions et des groupes de jeunes spécifiques (par exemple, les jeunes se trouvant en dehors du marché du travail et des systèmes d'éducation et de formation). Les indicateurs de résultat propres au programme sont un autre vecteur de qualité des actions et renforcent l'orientation des interventions de l'IEJ sur les résultats par rapport à d'autres actions subventionnées par l'Union. Il ressort par ailleurs des évaluations nationales effectuées dans plusieurs États membres que l'IEJ a conduit à mettre bien davantage l'accent sur une aide individualisée.

... et sa mise en œuvre sur le terrain a commencé à s'intensifier tant sur plan de la participation que sur celui de l'exécution financière...

À ce jour, les actions de l'IEJ ont aidé plus de 1,4 million de jeunes²⁵. Même s'il n'est pas possible de parler des réussites avant la fin des interventions, nombreuses sont les premières évaluations nationales²⁶ de l'IEJ qui montrent déjà que les jeunes ayant participé à une intervention de l'IEJ ont considérablement amélioré leurs chances de trouver un emploi ou de continuer des études par la suite (CY, EL, FR, IT, LV, PL et SE, par exemple). Fait important, les autorités de gestion se disent très confiantes quant à la réalisation des objectifs de l'initiative. De plus, dans certains États membres, les mesures connaissent une demande plus élevée que prévu en raison de l'intérêt accru qu'elles suscitent chez les jeunes.

Le déploiement de mesures au titre de l'initiative est désormais bien avancé dans la plupart des États membres. La mise en œuvre de l'IEJ a progressé de manière significative au cours du deuxième semestre de 2015, et particulièrement en 2016. Fin juillet 2016, les États membres concernés avaient sélectionné des opérations pour un montant de plus de 4 milliards d'euros; celles-ci sont déjà en cours ou devraient être lancées prochainement. Ce montant représente une augmentation de près de deux milliards d'euros depuis mars 2016. La moitié de ces États membres ont engagé la quasi-totalité du budget qui leur a été alloué par l'IEJ. À la fin du mois de juillet 2016, les bénéficiaires avaient aussi demandé le remboursement de 800 millions d'euros aux autorités de gestion de l'IEJ. En ce qui concerne le remboursement des dépenses des États membres par la Commission, fin août 2016, les États membres avaient demandé le remboursement de dépenses au titre de l'IEJ, à hauteur de 682 millions d'euros. Plus de 70 % de ces demandes ont déjà été liquidées par la Commission (et d'autres sont sur le point de l'être). Les structures de l'IEJ étant en place, la mise en œuvre s'intensifie dans la plupart des États membres. La priorité consiste maintenant à poursuivre et, là où c'est nécessaire, à accélérer la mise en œuvre des actions relevant de l'IEJ.

²⁴ À hauteur de 64,6 millions d'euros en Italie et de 23,5 millions d'euros en Bulgarie.

²⁵ Informations provenant des autorités de gestion, collectées sur une base ad hoc par la Commission en juillet 2016.

²⁶ Les premières évaluations nationales de l'IEJ ont été présentées par les États membres à la fin de l'année 2015, conformément au cadre réglementaire. Une seconde évaluation nationale des États membres est attendue pour la fin de 2018.

... malgré les retards initiaux dans la mise en œuvre...

En dépit de la concentration du financement sur les deux premières années de la période de programmation, la première phase de mise en œuvre de l'IEJ n'a pas répondu aux attentes politiques quant à un lancement rapide des mesures. Ce démarrage lent était dû en grande partie au manque de préparation des États membres pour concevoir et lancer des mesures pertinentes en faveur de l'emploi des jeunes et à la durée de la mise en place de systèmes de mise en œuvre satisfaisant aux nouvelles exigences.



Nombre de participants
aux actions soutenues par l'IEJ
1 400 000 personnes
inscrites et sur liste d'attente

Les nouvelles obligations découlant du cadre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), qui s'appliquent également à l'IEJ, ont joué un rôle non négligeable dans ce démarrage lent. Plus particulièrement, les États membres ont été confrontés à des retards dans la mise en place des systèmes de suivi et des structures de gestion du programme (phase dénommée «désignation des autorités» dans le cadre juridique). Cependant, le processus de «désignation des autorités» est à présent terminé pour la plupart des programmes opérationnels soutenus par l'IEJ.

Les États membres financent les mesures en faveur de l'emploi des jeunes sur les fonds disponibles des cycles de programmation 2007-2013 et 2014-2020. L'exécution parallèle a donné lieu à des difficultés de gestion pour le contrôle des dépenses et leur certification vis-à-vis de la Commission.

En conséquence, plusieurs États membres n'ont pas été en mesure d'exploiter les 930 millions d'euros de préfinancement supplémentaires accordés en 2015²⁷. Ils continuent cependant d'utiliser les fonds disponibles de la période de programmation 2007-2013. Le grand nombre de jeunes qui participent déjà aux mesures de l'IEJ montre d'ailleurs que le déploiement des opérations sur le terrain n'a pas été fortement entravé. En tout état de cause, plus de la moitié des États membres considèrent que l'augmentation à 30 % du préfinancement versé en 2015 a eu un effet positif. Elle a permis aux autorités de gestion d'allouer davantage de fonds aux projets existants ou de lancer un plus grand nombre de nouveaux projets²⁸.

... tandis que les fonds du FSE complètent l'IEJ et servent à soutenir des mesures structurelles...

Au cours de la période de programmation 2014-2020, le FSE subventionnera directement, à hauteur de 6,3 milliards d'euros, des mesures en faveur de l'intégration des jeunes sur le marché du travail dans toute l'Union, en sus de l'IEJ.

Pour la période 2014-2020, les États membres ont en plus alloué quelque 27 milliards d'euros à la lutte contre le décrochage scolaire et en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie et de l'enseignement et de la formation professionnels. Les jeunes sont également un des principaux groupes cibles de l'investissement du FSE pour l'entrepreneuriat et l'emploi indépendant, qui s'élève à plus de deux milliards d'euros.

Le Fonds européen de développement régional sera par ailleurs disponible pour soutenir le développement des infrastructures d'enseignement et de formation et des mesures en faveur

²⁷ Conformément au règlement (UE) n° 779/2015, JO L 126 du 21.5.2015, p. 1.

²⁸ Commission européenne, *First Results of the Youth Employment Initiative*, 2016.

de l'entrepreneuriat et de la création d'entreprises pour les jeunes, sur la base des besoins et perspectives énoncés dans les programmes opérationnels nationaux et régionaux²⁹.

Enfin, les réformes structurelles des SPE nécessaires pour assurer la réussite de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse bénéficient également d'un appui financier du FSE, et ce dans tous les États membres, qu'ils aient droit à l'IEJ ou non. Pour la période de programmation 2014-2020, cette aide s'élève à environ un milliard d'euros.

Les investissements du FSE précités constituent d'importants leviers complémentaires qui sont essentiels aux fins de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans l'ensemble des 28 États membres, et donc au-delà des 20 États concernés par l'IEJ.

mais les besoins restent importants et exigent d'allouer davantage de fonds à l'intégration des jeunes sur le marché du travail.

Un certain nombre de régions de l'Union ont encore besoin du soutien de l'IEJ. Si on applique les dernières données annuelles en matière de chômage des jeunes (2015) pour déterminer les régions pouvant prétendre à l'aide de l'IEJ, 14 États membres sur les 20 concernés répondraient toujours aux conditions pour pouvoir en bénéficier. En outre, les États membres affichant les plus grands nombres de jeunes chômeurs au niveau régional (40-50 %) restent les mêmes. Plusieurs États membres (notamment l'Italie, le Portugal et la France) ont fait observer qu'ils considèrent la poursuite de l'IEJ comme essentielle pour réaliser les objectifs ambitieux qu'ils se sont fixés dans la lutte contre le chômage des jeunes, et qu'ils ont déjà utilisé l'ensemble des fonds de l'IEJ qui leur étaient alloués.

Par conséquent, compte tenu des taux de chômage des jeunes constamment élevés dans de nombreuses régions et des premiers résultats encourageants, la Commission a proposé de compléter la dotation initiale de l'IEJ d'un milliard d'euros pour la période 2017-2020 (plus un autre milliard d'euros provenant du Fonds social européen) afin d'atteindre ainsi un montant total de 8,4 milliards d'euros depuis le lancement de l'initiative³⁰. De plus, comme il a été annoncé dans l'ajustement technique du cadre financier pluriannuel pour 2017³¹, la Commission a entamé des discussions avec les États membres qui bénéficient le plus de l'ajustement des enveloppes en faveur de la politique de cohésion en vue de concentrer les montants supplémentaires, entre autres, sur les mesures de lutte contre le chômage des jeunes.

3. MOBILISER UNE SERIE D'INSTRUMENTS AU NIVEAU DE L'UNION POUR SOUTENIR LES ÉTATS MEMBRES ET SUIVRE LES PROGRES REALISES

3.1. Dynamique politique forte et appui de l'Union

Les instruments au niveau de l'Union ont amélioré la capacité à mettre en place les dispositifs de la garantie pour la jeunesse...

²⁹ Des informations sur les programmes par État membre/région en ce qui concerne le FEDER sont disponibles à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/.

³⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 [COM(2016) 603].

³¹ Ajustement technique du cadre financier pour 2017 à l'évolution du RNB et ajustement des enveloppes en faveur de la politique de cohésion, adoptés en vertu des articles 6 et 7 du règlement n° 1311/2013 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, COM(2016) 311 du 30.6.2016.

Une dynamique politique forte, associée à un appui de l'Union et des mécanismes d'apprentissage mutuel, a aidé les États membres à mettre en place le cadre institutionnel approprié et à tirer des enseignements de leurs expériences respectives. Les chefs d'État ou de gouvernement ont réaffirmé leur engagement dans ce domaine à l'occasion de trois réunions, qui se sont tenues à Berlin, Paris et Milan en 2013 et 2014. Ces conférences sur l'emploi des jeunes ont contribué à nourrir un sens commun des responsabilités et à échanger, à l'échelle européenne, des expériences et des idées sur la manière de stimuler la création d'emplois et d'assurer que la jeune génération soit mieux équipée et qualifiée pour faire face à l'avenir. En juin 2013, les partenaires sociaux ont négocié un «cadre d'actions sur l'emploi des jeunes» et ont entrepris une série d'actions dans ce contexte³².

Le programme d'apprentissage mutuel de la stratégie européenne pour l'emploi a amélioré l'apprentissage transnational au moyen d'une série d'examen par les pairs.³³ Un réseau de coordinateurs nationaux de la garantie pour la jeunesse permet de faciliter un échange continu³⁴. La garantie pour la jeunesse a également été élevée au rang des priorités du réseau européen des services publics de l'emploi³⁵, ce qui a contribué au développement des capacités de ceux-ci à offrir aux jeunes des services sur mesure.



Des instruments dédiés ont apporté un soutien utile aux États membres pour résoudre des difficultés spécifiques. La

Commission a créé une page web consacrée à la garantie pour la jeunesse³⁶, organisé un séminaire sur la conception et la mise en œuvre des dispositifs de la garantie, ainsi qu'une conférence de haut niveau, et a fourni un service de conseil consacré à la mise en place de dispositifs d'apprentissage et de stage en 2013 et 2014. Depuis 2015, un projet conjoint Commission-OIT propose un soutien individualisé en vue du renforcement des capacités nationales pour l'évaluation et la mise en place des dispositifs de la garantie pour la jeunesse. En 2013, à la demande du Parlement européen, la Commission a aussi géré directement 18 projets

pilotes ayant trait à la garantie pour la jeunesse dans sept États membres³⁷. Par ailleurs, en 2015, la Commission a fourni une boîte à outils d'information et de sensibilisation pour inciter les jeunes à s'inscrire auprès de leurs prestataires locaux et s'est chargée de la mise à l'essai dans quatre États membres. Jusqu'à neuf autres États membres bénéficieront d'un appui dans leurs actions d'information en 2016-2017.

... tout en assistant aussi les États membres dans le lancement d'interventions financées par l'IEJ sur le terrain.

Dès que le cadre juridique relatif aux modalités de programmation de l'IEJ a été adopté, la Commission a rédigé un document d'orientation sur la mise en œuvre de l'IEJ et publié des orientations détaillées sur le suivi et l'évaluation des interventions de l'IEJ.

³² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=fr&agreementId=5314>

³³ La prévention du décrochage scolaire et une transition sans heurts entre l'école et le monde du travail figuraient également parmi les priorités de l'apprentissage mutuel dans les domaines de l'éducation et de la jeunesse.

³⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11490&langId=en>.

³⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=fr>. En particulier, le réseau assure un suivi annuel de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse par les SPE.

³⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=fr>.

³⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1099&langId=fr>.

Deux séminaires techniques consacrés à l'initiative ont été organisés avec les autorités de gestion en 2014 et en 2016, ce qui a contribué à accélérer la désignation des autorités associées à la gestion des programmes soutenus par l'IEJ. Les modalités de suivi et d'évaluation de l'IEJ ont été régulièrement débattues avec les autorités de gestion dans le cadre du comité du FSE et du groupe de travail technique du FSE et lors de réunions du partenariat d'évaluation du FSE.

3.2. Un cadre de suivi solide: suivre les progrès réalisés et soutenir une amélioration continue

Un cadre de suivi complet au niveau de l'Union a aidé les États membres à suivre la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Il permet de rappeler l'acuité de cette priorité stratégique et contribue à améliorer en permanence les dispositifs nationaux.

Le semestre européen a joué un rôle déterminant dans la résolution des difficultés structurelles liées à la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse au plus haut niveau. Les progrès réalisés font l'objet d'une évaluation annuelle dans les rapports par pays de la Commission ainsi que dans le cadre des travaux de surveillance multilatérale du Comité de l'emploi. Les recommandations par pays relatives à l'amélioration du passage de l'école au monde du travail se sont faites sensiblement plus fréquentes en 2014, lorsqu'une majorité d'États membres ont reçu une recommandation ayant spécifiquement trait aux jeunes. En 2015 et 2016, il y a eu moins de recommandations de ce type. Cela s'explique par une diminution du chômage des jeunes et les progrès réalisés par les États membres dans la mise en œuvre des réformes recommandées, reflétant la rationalisation du semestre européen (voir le document de travail pour un aperçu des recommandations par pays relatives aux jeunes et de l'état d'avancement de leur application).

Un ambitieux cadre d'indicateurs pour le suivi de la garantie pour la jeunesse³⁸ a été mis au point par le Comité de l'emploi avec le soutien de la Commission. Les résultats des deux cycles de collecte de données (2014 et 2015) sont présentés dans la présente communication.

Ce cadre fait suite à la recommandation de la Cour des comptes européenne sur la mise en place d'un système de suivi complet.

Les ministres de l'emploi représentés lors du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» de mars 2016 ont approuvé les messages clés du Comité de l'emploi sur la suite à donner à la garantie pour la jeunesse après 2016. Ils ont mis en avant les résultats positifs, tout en appelant à continuer à faire preuve de la volonté politique de résoudre les difficultés relatives aux partenariats, à l'information des jeunes NEET et au suivi³⁹.

En ce qui concerne le contrôle de l'efficacité et de l'efficience de l'IEJ, le cadre réglementaire applicable contient un ensemble d'indicateurs de résultat propres à l'IEJ, ce qui en fait un instrument encore plus axé sur les résultats. La configuration même de l'IEJ et la concentration des interventions sur les régions les plus affectées par le chômage des jeunes et les groupes de jeunes concernés de ces régions sont en effet une nouveauté par rapport aux opérations du FSE. En outre, les indicateurs de résultat propres à l'IEJ permettent de faire directement le lien entre le soutien financier et les résultats obtenus pour le groupe cible.

³⁸ Comité de l'emploi, *Cadre d'indicateurs pour le suivi de la garantie pour la jeunesse* (INDIC/10/12052015/EN-rev).

³⁹ Messages clés sur la suite à donner à la garantie pour la jeunesse après 2016, prenant en compte le rapport du Comité de l'emploi sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse (ST 6154 2016 INIT).

3.3. Des initiatives ciblées qui améliorent la disponibilité d'offres de qualité

Les mesures visant à encourager les apprentissages et les stages, l'esprit d'entreprise et la mobilité chez les jeunes ont permis d'accroître le nombre d'offres au titre de la garantie pour la jeunesse et pourraient encore être améliorées. Depuis son lancement en 2013, l'alliance européenne pour l'apprentissage a réuni 31 gouvernements nationaux et 120 parties prenantes dans le but d'améliorer la qualité, l'offre et l'image de l'apprentissage, lequel représente au total 250 000 possibilités de formation et d'emploi. Le cadre pour la qualité des stages 2014 est devenu une référence majeure dans son domaine. Le pacte européen pour la jeunesse a été lancé en novembre 2015, en collaboration avec CSR Europe. Ce pacte vise à établir 10 000 partenariats de qualité entre les entreprises et le monde éducatif et à offrir au moins 100 000 nouveaux contrats d'apprentissage, stages ou premiers emplois de qualité au cours des deux prochaines années. Le soutien à l'esprit d'entreprise prend la forme, dans une majorité d'États membres, d'interventions des SPE exécutées au titre de la garantie pour la jeunesse et, dans plusieurs cas, dans le cadre de programmes ou de projets distincts.

L'action «Ton premier emploi EURES» a apporté un soutien ciblé en faveur de l'emploi et de la formation dans un contexte européen et pourrait être renforcée en vue d'encourager la mobilité des jeunes. Entre 2011 et 2014, le programme a soutenu 4 251 placements professionnels avec un budget global d'environ 12 millions d'euros.

Afin de compléter le dispositif de courte durée existant (3 semaines en moyenne), un projet pilote a été lancé récemment dans tous les États membres visant à tester la mobilité des apprentis sur une plus longue durée (de 6 à 12 mois), en vue d'établir par la suite un dispositif permanent basé sur les enseignements tirés.

L'alliance européenne pour l'apprentissage

L'alliance européenne pour l'apprentissage est une initiative multipartite (regroupant les États membres, les partenaires sociaux, des chambres de commerce, des entreprises, des prestataires d'enseignement et de formation professionnels, des organisations professionnelles, des organisations de jeunesse et les régions) qui vise à améliorer la qualité, l'offre et l'image de l'apprentissage en Europe. La mobilité accrue des apprentis devient aussi une thématique importante.

La Commission fournit une aide financière, entre autres, via des appels à propositions spécifiques dans le cadre du programme Erasmus+. L'alliance a élaboré un plan d'action pour 2016 qui contient 12 actions clés à mettre en œuvre au cours de l'année.

Le cadre de qualité européen pour les stages

La recommandation du Conseil relative à un cadre de qualité pour les stages a été adoptée en mars 2014. Elle a joué un rôle important dans l'offre de stages de qualité dans le cadre de la garantie pour la jeunesse.

L'objectif consiste à améliorer la qualité des stages (sur le marché ouvert et au moyen de politiques actives du marché du travail) grâce à 22 éléments de qualité qui sont directement transférables en droit national ou dans des accords avec les partenaires sociaux. Ces éléments ont notamment trait au contenu pédagogique, aux conditions de travail et à la transparence sur les conditions financières et les pratiques d'embauche.

Un aperçu détaillé des mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre le cadre de qualité pour les stages figure dans un document de travail des services de la Commission spécifique qui accompagne la présente communication.

3.4. La garantie pour la jeunesse parmi les priorités internationales

La garantie pour la jeunesse a suscité une attention particulière au niveau international, en tant qu'élément d'une nouvelle stratégie, à l'échelle de l'Union, pour lutter contre le taux élevé de chômage des jeunes, une préoccupation partagée avec d'autres régions du monde. Les ministres du travail et de l'emploi du G20 et du Dialogue Asie-Europe ont reconnu que la garantie pour la jeunesse constituait une réforme structurelle majeure pour baliser le passage de l'école vers le monde du travail. L'OIT et l'OCDE ont présenté les expériences du début de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans l'Union en vue de partager les enseignements tirés avec des pays tiers. En outre, cette mise en œuvre devrait contribuer à la première cible quantitative fixée en matière d'emploi des jeunes à l'échelon du G20, c'est-à-dire réduire de 15 % d'ici à 2025 la proportion de jeunes qui risquent le plus d'être laissés pour compte sur le marché du travail dans les pays du G20.

L'adoption, en 2015, du programme de développement durable à l'horizon 2030, et de ses 17 objectifs de développement durable (ODD), a insufflé un nouvel élan au niveau mondial. L'objectif n° 8 consiste en particulier à promouvoir une croissance économique inclusive et durable, un emploi et un travail décent pour tous et vise à réduire sensiblement la proportion des jeunes sans emploi et ne suivant ni études ni formation d'ici à 2020, tout en assurant le plein-emploi et la possibilité pour chacun de trouver un travail décent et productif, y compris pour les jeunes, d'ici à 2030.

La garantie pour la jeunesse peut jouer un rôle important dans l'approche de l'Union dans la réalisation de ces objectifs.

4. ACCELERER ET ELARGIR LA GARANTIE POUR LA JEUNESSE: TIRER LES LEÇONS DES PREMIERES ANNEES DE MISE EN ŒUVRE

4.1. Garantir une mise en œuvre intégrale et durable

Il faudra continuer à faire preuve de volonté politique et à soutenir financièrement la garantie pour la jeunesse en tant que réforme structurelle à long terme pour que le travail accompli jusqu'à présent porte ses fruits. La mise en œuvre à grande échelle est encore récente dans plusieurs d'États membres, puisque nombre de mesures ont nécessité des réformes substantielles et de larges partenariats: il y a lieu d'accélérer la montée en puissance des initiatives pour assurer une couverture complète et délivrer le plein potentiel de la garantie pour la jeunesse. Intensifier la mise en œuvre impliquera également de poursuivre les efforts en matière de suivi, de rationaliser les processus de collecte de données, de surmonter les obstacles techniques et d'améliorer la qualité des données collectées au titre du cadre d'indicateurs commun.

4.2. Améliorer la participation des NEET non inscrits et des jeunes peu qualifiés

La garantie pour la jeunesse doit bénéficier à tous les jeunes et tous les jeunes doivent bénéficier des premiers signes de reprise. Or, malgré les efforts considérables des États membres pour améliorer l'information, les jeunes se trouvant dans les situations les plus vulnérables, notamment les jeunes peu qualifiés et les NEET non inscrits, sont sous-représentés parmi les bénéficiaires.

Pour surmonter cet écueil, il faudra non seulement une stratégie d'information plus efficace, mais aussi un élargissement du champ des interventions proposées dans les quatre types d'offres de la garantie pour la jeunesse. Si le délai de quatre mois est essentiel pour garantir une activation rapide, les jeunes confrontés à des obstacles multiples ont souvent besoin d'interventions complexes, longues et individualisées avant d'être en mesure de donner suite à une offre. Pour mieux répondre à leurs besoins, il est nécessaire d'élargir l'éventail des offres de formation continue et d'y programmer des trajectoires et un soutien étoffé faisant intervenir divers partenaires.

4.3. Renforcer les capacités et améliorer la qualité des offres

Le renforcement de la coordination interne et des capacités confortera des partenariats prometteurs et améliorera les résultats. La mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse a renforcé la coopération entre les institutions publiques et avec les parties prenantes. Cependant, son ampleur a aussi mis au jour des lacunes préexistantes. La mise en œuvre est avant tout le fait des ministères du travail, avec une moindre participation des autorités chargées de l'éducation ou de la jeunesse. Par ailleurs, les partenaires, et en particulier les SPE, ont été confrontés à des problèmes de capacités en raison du vaste éventail de tâches à effectuer.

Le renforcement de la coopération entre les acteurs de l'éducation et les employeurs reste essentiel pour agrandir la réserve d'offres de qualité pour les jeunes. Bien que les États membres aient cherché à s'assurer leur participation, l'engagement des employeurs dans la pratique s'est avéré plutôt limité jusqu'à présent. Cette situation est la conséquence du contexte macroéconomique morose, des difficultés à faire coïncider l'offre et la demande de main-d'œuvre, d'une faible participation à la conception et à l'exécution des dispositifs ainsi que d'une coopération structurée limitée avec les SPE. Une plus grande participation des employeurs permettrait aussi de mieux anticiper les pénuries de compétences en gestation.

La mise en place de meilleurs mécanismes garantissant que les jeunes se voient proposer des offres de qualité est essentielle. Certaines difficultés sont liées à la courte durée des offres et au fait que les offres de formation continue n'aboutissent pas toujours à un acquis d'apprentissage (l'acquisition d'un niveau minimal de compétences de base par exemple) ou une qualification reconnue. D'autres problèmes sont liés au manque de réglementation des offres de stage sur le marché libre, en ce qui concerne leur durée, leur reconnaissance et la transparence de l'embauche. Si les différences dans la qualité des offres dépendent en premier lieu du marché du travail national, elles résultent également de l'existence d'une définition de la notion d'«offres de qualité», de cette définition même et de son application dans la pratique. À titre d'exemple, lorsqu'une offre de qualité est directement ou indirectement

définie, cette définition porte généralement sur le caractère durable du résultat⁴⁰ et la satisfaction personnelle du jeune concerné. Seuls quelques États membres ont fixé des critères de qualité minimaux, notamment aux fins du suivi de la garantie pour la jeunesse.

La Commission travaille en coopération avec l'OIT sur la détermination des principaux éléments constitutifs d'une offre de qualité dans le cadre de la garantie pour la jeunesse. Cela fait partie de la réponse de la Commission à la recommandation de la Cour des comptes de promouvoir un ensemble d'attributs qualitatifs des offres de la garantie pour la jeunesse. En outre, la Commission examinera la possibilité de discuter de normes en matière de critères de qualité dans le cadre des travaux sur le suivi de la garantie pour la jeunesse au sein du Comité de l'emploi.

5. PROCHAINES ETAPES: UN ANCRAGE DE LA GARANTIE POUR LA JEUNESSE ET UNE MOBILISATION TOTALE DES RESSOURCES DE L'INITIATIVE POUR L'EMPLOI DES JEUNES

La prospérité et le mode de vie de l'Europe reposent sur son plus grand atout: sa population. La Commission européenne a placé l'emploi, la croissance, l'investissement et la justice sociale au centre de l'action de l'Union européenne et a fait de la lutte contre le chômage, en particulier celui des jeunes, une de ses priorités absolues.

Malgré une récente amélioration, le chômage et l'inactivité des jeunes demeurent supérieurs aux niveaux d'avant la crise et appellent à poursuivre cette lutte. La garantie pour la jeunesse a ouvert la voie à un soutien plus efficace aux jeunes dans leur passage entre le monde de l'éducation et le marché du travail.

La priorité devrait maintenant consister à poursuivre le déploiement intégral des dispositifs nationaux de la garantie pour la jeunesse en accélérant et en élargissant leur mise en œuvre, tout en résolvant les problèmes qui se font jour et en concevant des interventions plus efficaces soutenues par l'IEJ et le FSE. La présente communication contribue à ce processus en mettant en évidence les principaux facteurs de réussite et en déterminant les domaines dans lesquels une action complémentaire est nécessaire. La Commission continuera de promouvoir l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques entre les États membres.

Les États membres continueront d'utiliser les fonds de l'IEJ jusqu'en 2018, pour autant que le financement de 2014-2015 ne soit pas épuisé. Afin de permettre la poursuite de l'IEJ, la Commission a proposé, dans le cadre du réexamen du cadre financier pluriannuel 2014-2020⁴¹, de majorer la dotation initiale de l'IEJ d'un milliard d'euros pour la période 2017-2020, montant qui sera complété par une contribution égale du FSE. Garantir des ressources financières supplémentaires suffisantes de l'Union en faveur de l'emploi des jeunes à partir de 2017 reste une priorité absolue de la Commission.

Comme elle le précise dans sa lettre d'intention en 2016, la Commission entend intensifier son action globale en faveur des jeunes et relie la bonne utilisation des instruments de la garantie pour la jeunesse à un ensemble plus vaste d'initiatives consacrées à la jeunesse.

⁴⁰ De manière générale, conformément à l'orientation des dispositifs, tournés vers les résultats, une offre est considérée comme «de qualité» si le bénéficiaire a intégré durablement le marché du travail. Autrement dit, il n'est pas redevenu chômeur ou inactif par la suite. Une «offre de qualité» se démarque donc par son résultat.

⁴¹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 [COM(2016) 603].

Ainsi, dans son discours sur l'état de l'Union du 14 septembre 2016, Jean-Claude Juncker a annoncé la création d'un corps européen de solidarité. Ce corps sera ancré dans les valeurs fondamentales de l'Union que sont l'engagement et la solidarité, et offrira aux jeunes de moins de 30 ans qui souhaitent s'engager, bénéficiaires ou non de la garantie pour la jeunesse, une occasion de venir en aide aux autres, de soutenir autrui, et d'acquérir ainsi des compétences et une expérience, que ce soit dans leur pays ou dans un autre État membre.

En ce qui concerne l'apprentissage, la mise en œuvre d'un projet pilote sur une mobilité de plus longue durée des apprentis fournira l'expérience nécessaire pour élaborer un dispositif plus permanent dans un avenir proche. En outre, l'élaboration d'un cadre de qualité pour l'apprentissage viendrait compléter la stratégie existante visant à valoriser l'apprentissage et à le rendre plus attrayant pour les jeunes comme pour les entreprises.

Cette stratégie pour les jeunes, notamment le principe d'un soutien actif à une insertion professionnelle durable et la volonté d'augmenter leurs compétences et qualifications, constitue un volet important des efforts plus larges déployés par la Commission pour promouvoir une convergence vers le haut, dans et entre les États membres. Il s'agit également de la raison d'être du **socle européen des droits sociaux**, qui fait actuellement l'objet d'une vaste consultation et que la Commission présentera l'année prochaine.

Annexe - Rapports externes et évaluations de la garantie pour la jeunesse

- [Eurofound, *Beyond the Youth Guarantee. Lessons learned in the first year of implementation*, document de référence préparé par Eurofound comme contribution réunion informelle EPSCO des 16 et 17 juillet 2015, Luxembourg, 2015](#)
- [Commission européenne, *Piloting Youth Guarantee Partnerships on the Ground. A Report on the European Parliament Preparatory Action \(EPPA\) on the Youth Guarantee*, 2015](#)
- [Réseau européen des services publics de l'emploi, *Catalogue of PES measures for the implementation of the Youth Guarantee*, 2014](#)
- [Réseau européen des services publics de l'emploi, «Report on PES practices for the outreach and activation of NEETs», 2015](#)
- [Réseau européen des services publics de l'emploi, «Report on PES implementation of the Youth Guarantee», juillet 2015](#)
- Réseau européen des services publics de l'emploi, «Report on PES implementation of the Youth Guarantee», septembre 2016 (à paraître)
- [European Policy Centre, *One year after the youth guarantee: policy fatigue or signs of action?*, Claire Dhéret et Martina Morosi, Policy Brief 27, mai 2015](#)
- [European Policy Centre, *Towards a europeanisation of youth employment Policies? A comparative analysis of regional Youth Guarantee policy designs*, Claire Dhéret et Julie Roden, Issue Paper No. 81, septembre 2016](#)
- [Forum européen de la jeunesse, *Youth Organisations and the Youth Guarantee in Europe. Strategic Dialogue with civil society*, 2014](#)
- [OIT, *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, 2015](#)
- [OCDE, *The local implementation of Youth Guarantees: Emerging lessons from European Experiences*, 2014](#)