

Une garantie européenne pour la jeunesse Favoriser l'insertion sur le marché du travail

RÉSUMÉ

Avec plus d'un jeune européen sur cinq au chômage, l'Union européenne (UE) a fait de l'insertion de sa jeunesse une priorité. Pour venir en aide aux 15-24 ans en difficulté, la mise en place d'une "garantie pour la jeunesse" constitue un nouveau dispositif phare.

Via ce dispositif entré en vigueur en 2014, les Etats membres s'engagent à offrir à chaque jeune de moins de 25 ans un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la fin de sa scolarité ou la perte de son emploi.

Cette "garantie" s'appuie sur une coopération et une mobilisation active des parties prenantes afin de répondre aux priorités fixées par le Conseil dans sa recommandation d'avril 2013: accroître l'information à disposition des jeunes, augmenter la qualification et favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Mise en œuvre à l'échelon national, la "garantie pour la jeunesse" est soutenue par les initiatives européennes et programmes communautaires.

Accueilli avec enthousiasme, ce dispositif soulève néanmoins de nombreuses interrogations quant à son financement, sa mise en œuvre et son efficacité à long terme.



Contenu du Briefing:

- Une "génération perdue" ?
- La "garantie pour la jeunesse"
- Objectifs et mise en œuvre
- Coût national et financement européen
- Parties prenantes
- Principales références

Une "génération perdue" ?

Les jeunes constituent la classe d'âge la plus touchée par la crise économique. En septembre 2013, on comptait 7,5 millions de jeunes européens entre 15 et 24 ans ni étudiants, employés ou stagiaires, dénommés **NEET** ("not in education, employment, or training" ([Eurofound](#))).

En novembre 2013, 5,6 millions étaient au chômage dans l'UE. Ainsi, en cinq ans, le taux de chômage des jeunes passait de 15 % à 23,6 %. Ce taux est près de deux fois supérieur au taux de chômage moyen dans l'UE (12,2%) et leur taux de chômage de longue durée est très élevé: 30,1 % des jeunes chômeurs sont sans emploi depuis plus de 12 mois ([Eurostat](#)).

De plus, la qualité des emplois occupés par les jeunes est souvent médiocre. En 2012, 42 % d'entre eux disposent d'un contrat temporaire (soit quatre fois plus que pour l'ensemble de la population active) et 32 % exercent un emploi à temps partiel (soit près de deux fois le taux observé pour l'ensemble de la population active, [Eurostat](#)).

Enfin, le taux de chômage des 15-24 ans est extrêmement disparate dans l'UE, allant, en 2013, de moins d'un jeune sur dix (Allemagne et Autriche) à plus d'un sur deux (Grèce et Espagne).

Les États disposant de systèmes d'enseignement et de formation professionnels développés (par exemple Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Danemark) tendent à avoir un taux de chômage des jeunes moins élevé (voir tableau).

L'emploi des jeunes est indissociable de leur accès à la formation. De fait, **54,2 %** des jeunes européens ayant quitté prématurément le système éducatif se retrouvent sans emploi (sachant que 14% des jeunes européens quittent l'école prématurément, soit 4 points de plus que l'objectif fixé dans la Stratégie "[Europe 2020](#)" d'abaisser le taux de décrochage scolaire à moins de 10%).

La "garantie pour la jeunesse"

Une forte mobilisation politique

Face à cette dégradation de la situation des jeunes européens, les [initiatives politiques](#) à l'échelle de l'UE et des Etats membres (EM) se sont multipliées pour, d'une part, lutter contre le chômage et, d'autre part, favoriser la réinsertion de ceux qui sont en rupture avec le système éducatif.

Parmi ces initiatives, la proposition de recommandation inscrite dans la Communication de la Commission européenne du 5 décembre 2012 (le "[Paquet sur l'emploi des jeunes](#)") et visant à mettre en place une "garantie pour la jeunesse" a fait florès. La Commission y invite chaque EM à présenter une offre de qualité à tous les jeunes sans emploi ou sans formation de moins de 25 ans dans les quatre mois suivant la fin de leur scolarité ou la perte de leur emploi.

Chômage des jeunes (UE, novembre 2013)

Pays	%
Allemagne	7,5
Autriche	8,6
Pays-Bas	11,4
Danemark	12,5
Malte	13,7
Estonie*	16,8
République Tchèque	19,1
Finlande	19,6
Luxembourg	19,9
Royaume-Uni*	20,5
Slovénie*	20,6
Belgique	22,8
Lituanie	22,9
Roumanie*	23,3
UE 28	23,6
Suède	24,1
Lettonie	24,7
Irlande	24,8
France	25,6
Hongrie*	26,3
Pologne	27,9
Bulgarie	28,5
Slovaquie	33,3
Portugal	36,8
Chypre*	40,0
Italie	41,6
Croatie*	49,7
Grèce*	56,8
Espagne	57,7

* Septembre 2013

Source des données: Eurostat, 2013.

Cette recommandation répond à plusieurs appels politiques. Celui du Parlement européen (PE), d'abord, qui dans sa [résolution du 6 juillet 2010](#) appelait à la création d'une "garantie européenne pour la jeunesse" afin de promouvoir l'accès des jeunes au marché du travail. Le [24 mai 2012](#), le PE votait une nouvelle résolution en ce sens. Celui du [Conseil européen](#), ensuite, qui, dans ses conclusions de janvier 2012, faisait de la création d'emploi pour les jeunes une priorité.

Tout au long de l'année 2013, la mobilisation politique a été très active pour l'adoption et la mise en œuvre de la "garantie pour la jeunesse". Le 16 janvier 2013, le [PE](#) a invité les ministres de l'Emploi à adopter la proposition de la Commission. Le [Conseil européen](#) de février 2013 a décidé de la création d'une "Initiative pour l'Emploi des Jeunes" (voir encadré ci-après) destinée à renforcer le soutien à l'emploi des jeunes et à soutenir, notamment, la "garantie pour la jeunesse". Le 22 avril 2013, le Conseil de l'UE a adopté la [recommandation portant création d'une "garantie pour la jeunesse"](#).

L'invitation a, ensuite, été faite aux EM de mettre en œuvre rapidement cette initiative. Les partenaires sociaux les ont soutenus en présentant en juin 2013 un [Cadre d'action sur l'emploi des jeunes](#). Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE se sont accordés, lors du Conseil européen de [juin 2013](#), pour "agir avec détermination et sans attendre, tant au niveau national qu'à celui de l'UE". Le 3 juillet, à [Berlin](#), en présence de chefs d'Etat et de gouvernement de 16 EM ainsi que du président de la Commission européenne et du Commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et à l'inclusion, se tenait une conférence de la jeunesse définissant des pistes de travail pour les EM et les services publics de l'emploi. Une 2^{ème} conférence s'est tenue à [Paris](#) le 12 novembre 2013 où il a été convenu d'accélérer le processus et de concentrer l'action sur une période resserrée (2013-2015). Une 3^{ème} conférence de suivi est programmée à Rome au printemps 2014.

Bonnes pratiques et nouvelles expériences

Cette proposition de "garantie pour la jeunesse" s'inspire d'expériences positives menées dans plusieurs EM comme relevé par [l'Organisation internationale du Travail](#) et la fondation [Eurofound](#). Les pays nordiques européens ont été les premiers à mettre en œuvre des mécanismes de garantie pour la jeunesse dès les années 1980: la Suède (1984), la Norvège (1993), le Danemark (1996) et la Finlande (1996). Plus récemment, d'autres pays ont créé des programmes similaires comme l'Allemagne (2004), l'Autriche (2004) ou la Belgique (2007).

Avec l'adoption de la recommandation, de [nouvelles expériences](#) sont tentées, comme le programme portugais [Impulso Jovem](#), financé par les fonds communautaires (stages en entreprise de 12 mois) ou le mécanisme de garantie irlandais offrant une allocation de 3 000 euros par stage d'une durée de douze mois pour les NEET. La France vient, à son tour, de mettre en place un système à titre expérimental (voir encadré).

La "Garantie Jeunes" en France

La "[Garantie Jeunes](#)" a pour but d'amener les jeunes en grande précarité vers l'autonomie et de co-construire un parcours personnalisé en vue d'une insertion socio-professionnelle réussie. Fondée sur un engagement réciproque d'un an renouvelable, elle se compose à la fois d'une garantie à une première expérience professionnelle, d'un accompagnement global et intégré (logement, santé, etc.) et d'une garantie de ressources de 433 euros par mois. Elle cible les jeunes NEET de 18 à 25 ans dont les ressources ne dépassent pas le plafond du Revenu de Solidarité Active (483 euros par personne seule) et qui sont sans soutien familial. Depuis le 1^{er} octobre 2013, la "Garantie jeunes" est expérimentée dans [dix territoires pilotes](#). Le dispositif devrait être étendu en 2014 à dix autres territoires.

Objectifs et mise en œuvre

Pour mettre en œuvre la "garantie pour la jeunesse", quelques grandes lignes d'action ont été définies dans la recommandation du Conseil du 22 avril 2013 et déclinées dans la [Communication de la Commission](#) du 19 juin 2013 "Œuvrer ensemble pour les jeunes Européens. Un appel à l'action contre le chômage des jeunes".

Inscription et partenariat

La recommandation du Conseil met l'accent sur un préalable: amener les jeunes à s'enregistrer auprès des services publics de l'emploi (SPE) ou équivalents afin d'identifier leurs compétences et leurs besoins. Ce repérage doit reposer sur une forte coopération entre les SPE, les établissements scolaires et professionnels, les centres d'information et d'orientation mais aussi les employeurs, les associations de jeunes et les syndicats étudiants afin de mettre en place un véritable "filet de rattrapage".

Information, qualification, réinsertion

L'inscription dans le système assurée, trois grands axes d'intervention sont retenus:

- veiller à ce que les jeunes disposent d'**informations** complètes sur les services et aides disponibles. Des campagnes de sensibilisation, la mise en place de "points de liaison" mettant à disposition les offres d'emploi et proposant de conseils d'orientation voire des plans d'action personnalisés sont des outils essentiels.
- requalifier les jeunes en améliorant leurs **compétences**. Pour beaucoup, il s'agit de reprendre une formation ou d'entrer dans une "école de la deuxième chance". Pour d'autres, il faut adapter leur formation initiale à la demande au marché du travail. Un accent particulier est mis sur les nouvelles technologies. La promotion de l'entrepreneuriat et de l'esprit d'entreprise sera également un élément clef tout comme le développement et la valorisation de l'apprentissage et de l'alternance.
- aider à l'**insertion** des jeunes sur le marché du travail. L'utilisation de subventions salariales ciblées ou d'aides à l'embauche, la réduction des coûts non salariaux pourront favoriser l'entrée des jeunes dans l'emploi, *via* un soutien aux employeurs. Un accroissement de la mobilité du travail devrait permettre un meilleur ajustement entre offre et demande de travail. Enfin, l'aide à la création d'entreprise pourrait encourager les jeunes à créer des emplois par eux-mêmes.

Mise en œuvre à l'échelon national

Les États membres sont en train d'inscrire et de concrétiser ces priorités dans des plans appelés "[Plans Nationaux de mise en œuvre de la Garantie Jeunesse](#)". Le calendrier de remise de ces plans à la Commission est serré. Les États membres dont le taux de chômage des jeunes est supérieur ou égal à 25% (i.e. ceux bénéficiant de l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes) devaient élaborer leurs plans avant la fin décembre 2013; les autres devront l'avoir soumis d'ici le printemps 2014. A la mi-janvier 2014, 17 EM avaient soumis leurs [plans](#).

Pour faciliter la rédaction, la Commission européenne a mis en place une structure d'aide et organisé un [séminaire de travail](#) en octobre 2013, réunissant les coordonnateurs nationaux de la "garantie pour la jeunesse" (SPE, responsables en matière d'éducation et de formation, organismes de gestion du Fond Social Européen, partenaires sociaux, etc.).

Le [Comité de l'emploi](#), représentant les États membres, travaille également à la mise en œuvre de la "garantie" dans le cadre plus large du Semestre européen et du suivi des [Recommandations Spécifiques par Pays](#).

Instruments européens de soutien

De [nombreux instruments](#) existants ou en voie de création à l'échelle européenne doivent permettre la mise en place rapide de la "garantie pour la jeunesse".

Avec la signature, le 2 juillet 2013, de leur toute première [déclaration commune](#), la Commission européenne, la présidence du Conseil de l'UE, les syndicats de travailleurs et les associations d'employeurs à l'échelle européenne se sont engagés à mettre tous les moyens possibles pour augmenter l'offre d'apprentissage et sa qualité. Cette nouvelle [Alliance Européenne pour l'Apprentissage](#) viendra appuyer les réformes nationales en ce sens.

Les [stages](#) sont une autre porte d'entrée dans l'emploi. Près d'un jeune européen sur deux entre sur le marché du travail *via* un stage. Or une enquête (2013) montre qu'un stage sur cinq présente une qualité inférieure aux normes en matière de conditions de travail ([Eurobaromètre](#)). En établissant des normes communes, la proposition d'un [Cadre européen pour la qualité des stages](#) de la Commission européenne du 4 décembre 2013 devrait aider à la création de "stages"/"premiers emplois" décents tant quant au contenu de l'apprentissage qu'aux conditions de travail.

Apprentissage renforcé, stage de qualité, mais aussi mobilité accrue, tel est le troisième grand terrain d'action de l'UE soutenant la "garantie pour la jeunesse". Le programme [Erasmus+](#) (2014-2020) continuera de promouvoir la mobilité des jeunes *via* l'éducation et la formation. Avec l'initiative "[Ton premier emploi EURES](#)", la mobilité est promue du côté de l'emploi, en aidant financièrement et directement quelque 5 000 jeunes (18-30 ans) à trouver un emploi dans tout pays de l'UE autre que leur pays de résidence.

Coût national et financement européen

Coût pour les Etats membres

La "garantie pour la jeunesse" a un coût pour les EM, le financement européen n'étant qu'un financement complémentaire. [L'Organisation internationale du Travail](#) a estimé ce coût à 21 milliards d'euros par an pour la zone euro. Selon ces estimations, le coût de la mise en place du dispositif sera particulièrement élevé pour l'Espagne (7,4 milliards), l'Italie (3,8 milliards) et la France (3,6 milliards). En vis-à-vis, [Eurofound](#) évalue le coût de l'inaction (i.e. demeurer avec 7,5 millions de jeunes européens sans emploi, éducation ou formation) à plus de 150 milliards d'euros chaque année, soit 1,2% du PIB de l'UE.

Financement européen

La nouvelle [Initiative pour l'Emploi des Jeunes](#) (IEJ, voir encadré) a été dotée d'un budget de 6 milliards d'euros pour une période de deux ans

Initiative pour l'Emploi des Jeunes

Afin d'accroître le soutien financier de l'UE dans la lutte contre le chômage et l'inactivité des jeunes, le [Conseil européen](#) de février 2013 a invité à la création d'un nouveau fond communautaire: l'[Initiative pour l'Emploi des Jeunes](#)" (IEJ), dont les crédits sont destinés aux régions dont le taux de chômage des jeunes dépasse 25%. Sa dotation initiale est de 6 milliards d'euros: la moitié provient du Fonds social européen (FSE) et l'autre d'une nouvelle ligne budgétaire spécifique dédiée à l'emploi des jeunes. Cette dotation vise, au-delà de la "garantie pour la jeunesse", à financer les mesures du "[Paquet Emploi des jeunes](#)" ainsi que les programmes du FSE ou des États membres en faveur de cette catégorie de la population. Seule la contribution versée au titre du FSE doit être complétée financièrement par les États membres.

(2014-2015). La Commission a proposé de procéder au [versement anticipé](#) des 6 milliards d'euros afin que l'intégralité de cette somme soit engagée en 2014 et 2015 plutôt que sur la période 2014-2020. Pour assurer un démarrage rapide, les États membres ont exceptionnellement pu mettre en œuvre des mesures liées à l'IEJ dès le 1er septembre 2013.

Au titre du budget communautaire, le Fonds social européen ([FSE](#)) constituera une autre source importante de financement sur la période 2014-2020. Les États membres sont invités à consacrer une partie importante des ressources qui leur sont allouées au titre du Fonds (dont la dotation annuelle est de 10 milliards d'euros pour la création d'emplois) à la "garantie pour la jeunesse" et aux différentes initiatives qu'elle englobe.

Sur l'ensemble de la période budgétaire 2014-2020, le programme [Erasmus+](#) (14,7 milliards d'euros pour les sept ans) devrait, quant à lui, consacrer une part importante de son action aux [apprentis](#).

Par ailleurs, le programme [COSME](#) pour la compétitivité des entreprises (2,3 milliards d'euros sur 2014-2020) et le programme pour [l'innovation et le changement social](#) (875 millions d'euros sur la même période) contribueront également à la mise en place de la "garantie pour la jeunesse".

Au budget communautaire s'ajoute le financement de la [Banque européenne d'investissement](#) (BEI) qui, avec son initiative "Compétences et emploi - investir dans la jeunesse", a déjà apporté une enveloppe de 6 milliards d'euros en 2013. Ce programme s'articule autour de deux volets. Le premier volet, intitulé "Emplois pour les jeunes", vise à faciliter l'accès des PME aux ressources financières et à lier les financements de la BEI au recrutement de jeunes dans ces PME. Le second volet, "Investissements en faveur des compétences", promeut l'acquisition de compétences professionnelles et la formation continue grâce à des investissements dans des infrastructures d'enseignement et de recherche, ainsi que dans des programmes de formation professionnelle, de prêts aux étudiants et de mobilité.

Parties prenantes

Dès sa conception, le projet de "garantie pour la jeunesse" a, à la fois, reçu de forts soutiens et rencontré de nombreuses critiques.

Les [partenaires sociaux européens](#) se sont montrés très favorables à la mise en place de cette "garantie", faisant part de leur vif souhait d'être impliqués dans le processus. Les associations de jeunes européens ont également été promptes à apporter leur soutien. Chacune d'entre elles fait, toutefois, l'une ou l'autre remarque. Ainsi, le Forum de l'étudiant européen ([AEGEE](#)) invite les États membres à véritablement associer les organisations de jeunesse. Le [Forum européen de la Jeunesse](#) souligne la spécificité - et la difficulté - d'un mécanisme qui crée un véritable droit à l'emploi. Le [FEPS Young Academics Network](#) rappelle l'importance d'adapter la "garantie pour la jeunesse" aux caractéristiques de chaque État membre tandis qu'[Eurofound](#) rappelle l'importance de solutions diversifiées pour une population - les NEET - hétérogène.

Tout en marquant leur soutien, des voix s'élèvent pour demander l'extension du droit "garantie pour la jeunesse" aux 25-30 ans ([Parlement européen](#), [Comité Economique et Sociale Européen](#), le [Comité des Régions](#), AEGEE).

D'autres voix, nombreuses, s'inquiètent quant à son financement. Les fonds alloués pourraient ne pas se révéler suffisants ([Parlement européen](#), CESE, AEGEE) créant un risque de saupoudrage ([Sénat français](#)).

D'autres voix plus critiques encore se font entendre. Face aux résultats parfois décevants des expériences pilotes de "garantie pour la jeunesse", le Centre pour la Politique Européenne ([CEP](#)) avance que la "garantie pour la jeunesse" ne fera pas progresser le taux d'emploi des jeunes et qu'une création d'emploi serait plus efficace via la réduction des coûts pour les entreprises ou des mesures fiscales. *In fine*, l'intitulé même du dispositif pose question notamment au [Sénat français](#). Le terme de "garantie" peut laisser croire que tous les [NEET](#) âgés de 15 à 24 ans pourraient, à court terme, disposer d'une proposition d'emploi ou d'un stage de qualité.

Principales références

[NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe](#), Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), 2012

[Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden](#), Eurofound, 2012

[Rapport d'information sur l'Union européenne face au chômage des jeunes](#), Sénat, N°729, 9 juillet 2013

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Ce briefing est une synthèse de l'information publiée sur ce sujet et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'auteur, ni celle du Parlement européen. Ce document est exclusivement destiné aux Députés du Parlement européen et à leur équipe, dans le cadre de leur travail parlementaire. Certains liens vers des sources d'information peuvent être inaccessibles depuis des postes se trouvant en dehors du réseau du Parlement européen. © Union européenne, 2014. Tous droits réservés.

Crédits photo: © YüLan / Fotolia.