



Bruxelles, le 5.12.2012  
COM(2012) 727 final

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

**Faire accéder les jeunes à l'emploi**

{SWD(2012) 406 final}

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

## Faire accéder les jeunes à l'emploi

### I. INTRODUCTION

La crise que traverse l'Europe depuis 2008 a des répercussions d'une gravité exceptionnelle et croissante sur la jeunesse: le taux de chômage des jeunes s'élevait à 22,7 % au troisième trimestre 2012, soit le double de celui des adultes<sup>1</sup>, sans qu'aucun signe d'amélioration n'apparaisse. Au-delà des effets immédiats de la crise, les problèmes structurels du système éducatif et du marché de l'emploi rendent la transition de l'école au monde du travail longue et ardue. Depuis bien trop longtemps, la situation des jeunes est plus difficile que celle que connaissent les adultes. Être sans emploi à un jeune âge peut s'accompagner de conséquences néfastes sur le long terme, ce que l'on appelle l'effet «cicatrice». Outre un risque plus élevé de se retrouver au chômage à l'avenir, ces jeunes sont également plus susceptibles de connaître l'exclusion, la pauvreté et des problèmes de santé<sup>2</sup>. Il est urgent de trouver des solutions efficaces.

Il y a un an, la Commission adoptait l'«Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes»<sup>3</sup>, appelant les États membres et l'UE à agir pour améliorer l'emploi des jeunes. Les fonds structurels de l'UE ont été mobilisés pour renforcer le soutien en faveur des jeunes et des mesures politiques ainsi que des projets d'investissement bénéficient à présent de ressources financières. Le Conseil européen<sup>4</sup> et le Parlement européen<sup>5</sup> ont tous deux réaffirmé depuis qu'il était crucial de s'attaquer de toute urgence au chômage des jeunes, en mettant l'accent sur le potentiel des initiatives relatives aux garanties pour la jeunesse et au cadre de qualité pour les stages. Récemment, la Commission a également adopté un train de mesures intitulé «Repenser les systèmes éducatifs»<sup>6</sup>.

La présente communication et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne<sup>7</sup> exposent les mesures prises au niveau de l'UE et au niveau national pour mettre en œuvre l'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes (grâce notamment aux 28 fiches par pays). La communication décrit également d'autres initiatives concrètes

---

<sup>1</sup> Principaux indicateurs Eurostat sur les forces de travail, données trimestrielles corrigées des variations saisonnières; les jeunes sont définis comme les personnes de moins de 25 ans, les adultes comme étant âgés de plus de 25 ans.

<sup>2</sup> *Status of the situation of young people in the European Union* (situation des jeunes dans l'Union européenne, accompagnant le rapport européen sur la jeunesse). Document de travail des services de la Commission SWD(2012) 257 du 10 septembre 2012.

<sup>3</sup> COM(2011) 933 du 20 décembre 2011.

<sup>4</sup> Conclusions du Conseil européen, EUCO 76/12 du 29 juin 2012 et EUCO 156/12 du 19 octobre 2012.

<sup>5</sup> Résolution du Parlement européen du 24 mai 2012 sur les perspectives d'emploi des jeunes [2012/2617(RSP)].

<sup>6</sup> COM(2012) 669 du 20 novembre 2012. Les conclusions du Conseil concernant la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020») (2009/C 119/02 du 28 mai 2009) et la stratégie de l'Union européenne en faveur de la jeunesse (COM(2009) 200 du 27 avril 2009) constituent également des cadres utiles pour un effort concerté au sein de l'Union européenne en matière d'éducation, de formation et d'emploi des jeunes.

<sup>7</sup> SWD(2012) 406 du 5 décembre 2012.

proposées par la Commission et que devraient mettre en place les États membres et les partenaires sociaux, pour répondre aux différents problèmes à court terme et structurels à l'origine de la crise de l'emploi des jeunes.

Passer du système éducatif au monde du travail constitue pour les jeunes un parcours semé d'embûches. Dans de nombreux pays, l'inefficacité de la réglementation du marché du travail ou le mauvais fonctionnement des institutions augmentent la difficulté pour les jeunes de trouver un emploi stable. Un trop grand nombre de jeunes ne bénéficient d'aucun soutien lorsqu'ils se retrouvent en situation de décrochage scolaire ou ne parviennent pas à trouver un emploi. Une meilleure intégration sur le marché du travail peut être observée dans les pays où une proportion plus élevée des étudiants effectuent des stages de qualité ou bénéficient de placements professionnels dans le cadre de leur cursus initial d'enseignement ou de formation, ou encore dans les pays ayant des systèmes d'apprentissage bien établis<sup>8</sup>. La mobilité géographique peut également contribuer à résoudre les inadéquations locales entre l'offre et la demande de jeunes travailleurs.

Le tableau 1 présente une vue d'ensemble simplifiée des types de mesures susceptibles d'aider à résoudre chacun de ces problèmes. Les initiatives présentées par la Commission seront ensuite détaillées dans les sections qui suivent.

**Tableau 1: Problèmes touchant à l'emploi des jeunes pris en compte par le présent «paquet» et actions possibles à l'échelle de l'UE**

<i>Problème</i>	<i>Mesure correctrice possible</i>	<i>Outils/actions au niveau de l'UE</i>
Les jeunes rencontrent des difficultés à s'implanter solidement sur le marché du travail	Prendre des mesures favorisant l'insertion professionnelle des jeunes, telles que faciliter la transition de l'école au travail, réformer la réglementation du marché du travail/des institutions afin de les rendre plus favorables à l'emploi et lutter contre la segmentation du marché du travail	Adopter et mettre en œuvre des recommandations par pays, dans le cadre du semestre européen. (section III et annexe II du document de travail)
Décrochage scolaire et professionnel des jeunes, en particulier ceux issus de groupes vulnérables ou défavorisés; hausse du chômage et de l'inactivité de longue durée	Mise en place de dispositifs de Garantie pour la jeunesse; utilisation efficace des financements du FSE pour leur mise en œuvre	Soutenir les dispositifs de Garantie pour la jeunesse (notamment par l'échange des meilleures pratiques, les financements au titre du FSE) → <b>La Commission propose une recommandation du Conseil sur l'établissement d'une Garantie pour la jeunesse (section IV)</b>
Transitions difficiles de l'école au travail	Accroître l'offre de stages et d'apprentissages de qualité	Prendre des mesures décisives visant à promouvoir les stages et l'apprentissage de qualité: → <b>La Commission lance une deuxième phase de consultation des partenaires sociaux sur un cadre de qualité pour les stages (section V.1.)</b>

<sup>8</sup> *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States* (Étude portant sur une vue d'ensemble des dispositions en matière de stages dans les États membres), Commission européenne, 2012; *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union* (Offre d'apprentissage dans les États membres de l'Union européenne), Commission européenne, 2012.

Un nombre significatif d'offres d'emploi coexiste avec des taux de chômage élevés et une accentuation de l'inadéquation des compétences et des déséquilibres géographiques	Réduire les obstacles à la mobilité pour permettre aux entreprises de recruter des travailleurs, des apprentis et des stagiaires venant d'autres pays de l'UE	<p>→ La Commission mettra en place une Alliance européenne pour l'apprentissage (section V.2.)</p> <p>Renforcer les instruments financiers de l'UE en faveur de la mobilité au sein de l'UE</p> <p>→ La Commission lancera, au premier semestre 2013, une consultation des parties prenantes sur un futur programme EURES pour l'emploi des jeunes (section V.3.)</p>
--	---	---

## II. Une détérioration des perspectives d'emploi pour les jeunes

**Le taux de chômage des jeunes<sup>9</sup> est plus de deux fois plus élevé que celui des adultes** (22,7 % contre 9,2 % au troisième trimestre 2012) et a connu un bond spectaculaire ces quatre dernières années. Les ratios de chômage enregistrent une tendance à la hausse similaire<sup>10</sup>. Les jeunes sont généralement les derniers à être recrutés et les premiers à être licenciés. Le chômage de longue durée<sup>11</sup> est beaucoup plus élevé chez les jeunes et a rapidement augmenté pendant la crise: entre 2008 et 2012, son taux a progressé de 3,7 points de pourcentage (pour atteindre 7,3 % de la population active jeune) contre une augmentation de 1,8 point pour les adultes (pour atteindre 4,3 %). Les taux d'emploi globaux<sup>12</sup> des jeunes ont chuté de près de cinq points de pourcentage au cours des quatre dernières années (passant de 37,3 % à 32,8 %) — soit une chute trois fois plus importante que pour les adultes.

**Les chances pour un jeune chômeur de trouver un emploi sont faibles.** Seules 29,7 % des personnes âgées de 15 à 24 ans et au chômage en 2010 ont trouvé un emploi en 2011, soit un recul de près de 10 % en trois ans<sup>13</sup>.

**Lorsque les jeunes trouvent un travail, celui-ci a tendance à être moins stable.** Les jeunes sont fortement surreprésentés dans les emplois temporaires ou à temps partiel<sup>14</sup>: en 2012, 42 % des jeunes salariés avaient un contrat temporaire (quatre fois plus que les adultes) et 32 % exerçaient un emploi à temps partiel (près du double du taux des adultes)<sup>15</sup>. Les jeunes

<sup>9</sup> Principaux indicateurs Eurostat sur les forces de travail, données trimestrielles corrigées des variations saisonnières; les jeunes sont définis comme les personnes de moins de 25 ans, les adultes comme étant âgés de plus de 25 ans.

<sup>10</sup> Le ratio de chômage (défini comme la proportion de jeunes chômeurs par rapport à l'ensemble des jeunes) prend en compte un vaste groupe d'inactifs dont la plupart poursuivent encore des études à cet âge, et permet donc de donner une image plus précise de l'ampleur du chômage. Il s'agit d'une donnée utile pour comparer des pays connaissant des différences importantes en matière d'inactivité des jeunes (pour plus de détails, voir le rapport de la Commission «L'emploi en Europe en 2007», chapitre 1).

<sup>11</sup> Statistiques Eurostat sur les forces de travail, données trimestrielles non corrigées des variations saisonnières (lfsq\_pganws) et (lfsq\_upgal) pour le deuxième trimestre. Jeunes âgés de 15 à 24 ans, adultes âgés de 25 à 64 ans.

<sup>12</sup> Statistiques Eurostat sur les forces de travail, données trimestrielles non corrigées des variations saisonnières (lfsq\_eppqa) et (lfsq\_etpga) pour le deuxième trimestre. Jeunes âgés de 15 à 24 ans, adultes âgés de 25 à 64 ans.

<sup>13</sup> Données pour 13 pays européens. Commission européenne, Évolutions de l'emploi et de la situation sociale en Europe (*Employment and Social Developments in Europe - ESDE*), 2012, à paraître.

<sup>14</sup> Voir la note de bas de page 12.

<sup>15</sup> Ibidem.

femmes sont plus susceptibles de connaître des débuts précaires et même une situation doublement précaire, associant emploi temporaire et à temps partiel<sup>16</sup>. Les contrats temporaires peuvent s'avérer un tremplin vers un emploi permanent, mais leur multiplication à une échelle aussi importante soulève des préoccupations d'ordre social et économique et signale des dysfonctionnements au niveau des marchés du travail. Passer d'un emploi temporaire à un contrat permanent peut s'avérer encore plus ardu dans un pays ayant une législation stricte en matière de protection de l'emploi et un marché du travail fortement segmenté<sup>17</sup>.

**Les jeunes en décrochage scolaire sont un groupe à haut risque:** Dans l'UE, 54,2 % des jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation sont sans emploi et au sein de ce groupe, environ 70 % souhaitent travailler. Le taux de décrochage scolaire est plus élevé chez les personnes nées à l'étranger et chez les hommes. Les tendances récentes montrent que l'écart se creuse pour ces deux groupes, ce qui aura des conséquences pour leur situation sur le marché de l'emploi.

**La résignation des jeunes est de plus en plus préoccupante:** 12,4 % des jeunes inactifs souhaitaient travailler mais n'effectuaient pas de recherche d'emploi au deuxième trimestre de 2012<sup>18</sup>. En outre, le pourcentage des jeunes sans emploi et ne suivant ni études ni formation (la catégorie désignée par l'acronyme anglais «NEET») est en hausse. En 2011, 12,9 % des jeunes relevaient de cette catégorie, ce qui correspond à 2 points de pourcentage supplémentaires en quatre ans<sup>19</sup>.

**D'importantes inadéquations des compétences existent sur le marché de l'emploi en Europe.** De nombreux jeunes travailleurs possèdent des titres de formation supérieurs à ceux demandés pour l'emploi qu'ils sont en mesure d'obtenir (sous-emploi) mais, dans le même temps, ils sont moins susceptibles de disposer des compétences recherchées (taux d'adéquation) que les travailleurs plus âgés<sup>20</sup>. Bien que dans l'ensemble les personnes peu qualifiées soient encore les plus exposées au risque de chômage<sup>21</sup>, ce sont les jeunes hautement qualifiés qui ont connu la plus forte chute de l'emploi (9,5 points de pourcentage, soit presque deux fois plus que les travailleurs faiblement qualifiés). Désormais, même les jeunes hautement qualifiés sont de plus en plus touchés par le chômage de longue durée. Ces

---

<sup>16</sup> Calcul par le réseau européen d'experts dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes, sur la base du module ad hoc 2009 de l'EFT sur la transition école-vie active.

<sup>17</sup> Dans les marchés du travail à deux vitesses, une grande proportion de contrats temporaires, concernant pour l'essentiel des jeunes travailleurs, existe parallèlement au domaine des contrats à durée indéterminée, qui offrent une bien plus grande sécurité de l'emploi. Les disparités qui existent en matière de protection du travail entre les contrats à durée déterminée et les contrats permanents ont été reconnues comme étant l'une des principales sources de segmentation.

<sup>18</sup> Statistiques Eurostat sur les forces de travail, données trimestrielles non corrigées des variations saisonnières [lfsq\_igaww] pour le deuxième trimestre. Jeunes âgés de 15 à 24 ans, à l'exclusion des personnes ne s'étant pas prononcées.

<sup>19</sup> Statistiques Eurostat sur les forces de travail [edat\_lfse\_20].

<sup>20</sup> Évolutions de l'emploi et de la situation sociale en Europe (ESDE), 2012, à paraître.

<sup>21</sup> Les personnes peu qualifiées demeurent confrontées au risque de chômage le plus élevé, et il est vraisemblable que leur situation sur le marché de l'emploi ira en s'aggravant. Selon les dernières prévisions du Cedefop concernant les compétences (<http://www.cedefop.europa.eu/en/about-cedefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts.aspx>), le nombre d'emplois disponibles dans toute l'UE pour les personnes ayant au maximum le niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire – nombre qui a déjà chuté de 20,4 % entre 2000 et 2010 — reculera encore de 18,9 % entre 2010 et 2020.

inadéquations des compétences constituent un péril croissant pour la compétitivité de l'industrie européenne et pour la capacité de l'UE à répondre aux défis sociétaux<sup>22</sup>.

**En dépit de la crise, il existe plus de deux millions de postes vacants dans l'UE**, souvent parce que sur le marché du travail local aucun travailleur ne possède les compétences requises. En outre, des secteurs présentant un potentiel élevé de création d'emplois, tels que l'économie verte, la santé et les TIC, auraient besoin d'un plus grand nombre de travailleurs qualifiés dans les années à venir. Une analyse préliminaire portant sur 2011 confirme l'augmentation de la mobilité des pays du sud de l'Europe vers le nord, même si ces flux demeurent encore limités. Un manque de logements à des prix abordables, l'absence d'une expérience de travail à l'étranger, une mauvaise connaissance des langues étrangères, de la législation locale et des droits des travailleurs, ainsi que des difficultés liées à la reconnaissance des qualifications professionnelles sont autant de facteurs qui entravent la mobilité.

Bien que les perspectives d'emploi des jeunes ne soient pas, dans l'ensemble, satisfaisantes au niveau de l'UE, la **gravité du problème varie selon les États membres**. Les taux de chômage<sup>23</sup> dans les pays les moins performants sont plus de cinq fois plus élevés que ceux des pays qui affichent les meilleurs résultats. Au cours de l'année dernière, le taux de chômage des jeunes a bondi jusqu'à atteindre plus de 30 % dans de nombreux pays et plus de 50 % en Grèce et en Espagne. Seuls quatre pays ont enregistré un taux de chômage des jeunes inférieur à 15 %.

### III. L'«INITIATIVE SUR LES PERSPECTIVES D'EMPLOI DES JEUNES» UN AN APRES

*Pendant que les actions au niveau de l'UE sont mises en œuvre...*

La mise en œuvre des 18 actions au niveau de l'UE envisagées dans le cadre de l'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes est bien avancée<sup>24</sup>. La Commission mobilise l'assistance technique du Fonds social européen pour contribuer à la mise en place de dispositifs de type apprentissage, favoriser la mobilité transfrontière des apprenants et promouvoir des projets d'innovation sociale axés sur la jeunesse. Elle multiplie également les possibilités en matière de volontariat et finance des stages transnationaux et des échanges transnationaux entre entrepreneurs. Elle apporte son soutien à la mobilité sur le marché du travail, notamment par l'intermédiaire d'initiatives telles que «Ton premier emploi EURES», et analyse les mesures prises dans l'ensemble de l'Europe pour lutter contre le chômage des jeunes et améliorer l'éducation et la formation.

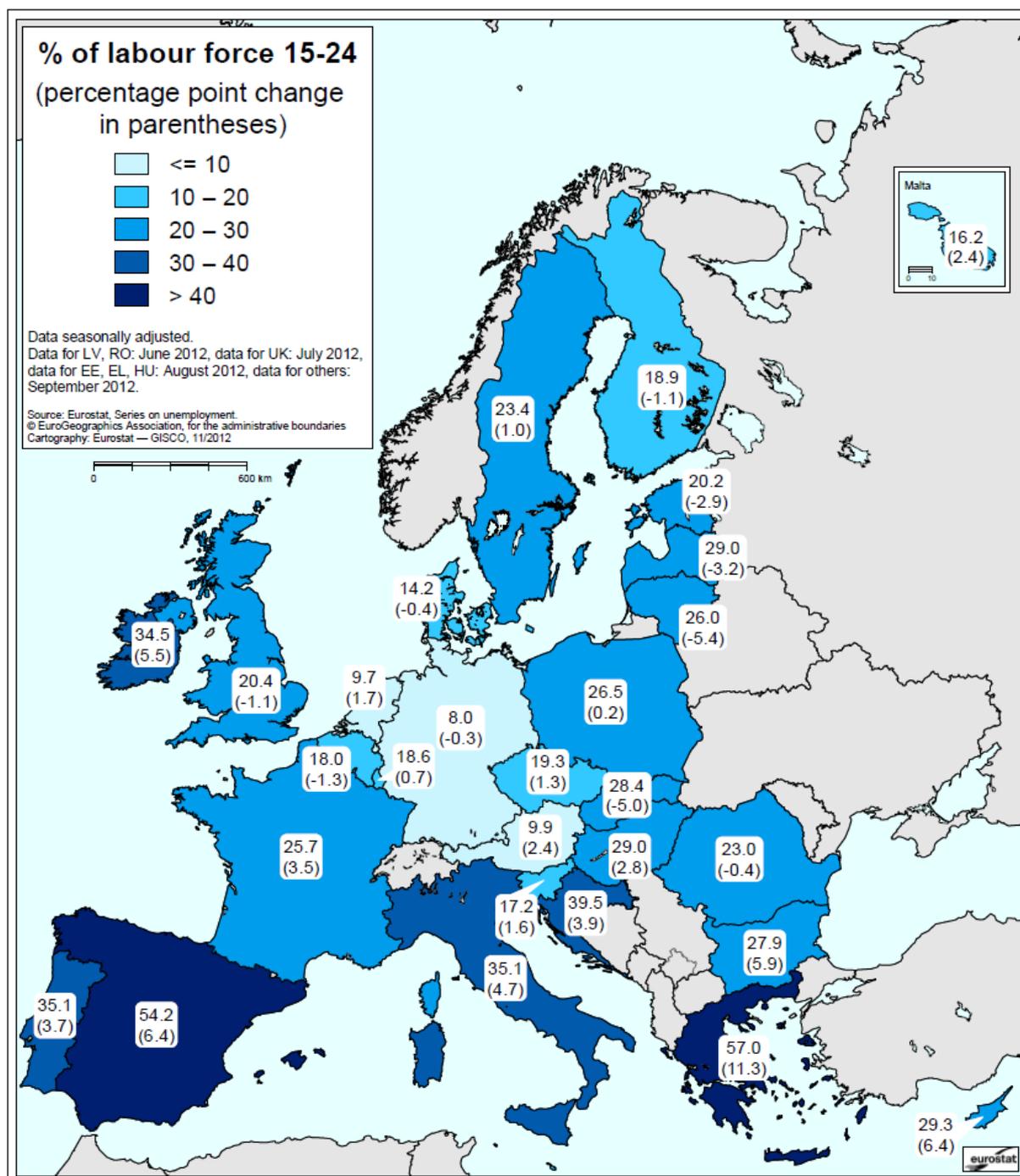
---

<sup>22</sup> Mise à jour de la communication sur la politique industrielle – COM(2012) 582 du 10 octobre 2012. Par exemple, jusqu'à 700 000 postes de professionnels des TIC seront à pourvoir dans l'UE d'ici 2015 [voir le rapport pour la Commission européenne *Anticipating the Evolution of the Supply and Demand of e-Skills in Europe (2010-2015)*, Empirica et IDC Europe, 2009. Prévisions actualisées présentées lors de la conférence européenne sur les compétences numériques, Bruxelles, 13 décembre 2011]. Résoudre l'inadéquation des compétences est également très important pour le secteur de la santé et le secteur social, ainsi que pour l'économie verte.

<sup>23</sup> Principaux indicateurs Eurostat sur les forces de travail, données trimestrielles corrigées des variations saisonnières, deuxième trimestre; les jeunes sont définis comme étant âgés de moins de 25 ans.

<sup>24</sup> Des précisions sur les mesures déjà prises et les prochaines étapes peuvent être obtenues dans le document de travail des services de la Commission, SWD(2012) 406 du 5 décembre 2012.

**Figure 1: Taux de chômage des jeunes (15 à 24 ans) et évolution sur base annuelle, septembre 2012**



... les États membres prennent également des mesures...

De nombreux États membres ont pris des mesures visant à stimuler l'emploi des jeunes, élaboré des plans en faveur de celui-ci et renforcé les programmes d'enseignement et de formation, également comme suite aux visites de l'équipe d'action<sup>25</sup> et aux réunions bilatérales organisées après le lancement de l'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes. Les jeunes au chômage sont généralement l'un des principaux groupes ciblés par des mesures d'envergure en faveur de l'emploi. Le document de travail des services de la Commission<sup>26</sup> qui accompagne la présente communication comporte des fiches par pays décrivant les mesures prises par l'ensemble des 27 États membres plus la Croatie. Les mesures de soutien couvrent généralement les aides à l'embauche, l'aide à la recherche d'emploi, les stages et les compléments de formation, et sont parfois accompagnées de réformes visant à réduire la segmentation du marché du travail. Les tendances en matière d'apprentissage sont moins uniformes: certains États membres ont des systèmes de formation en alternance qui fonctionnent bien, alors que d'autres ne font que commencer leur introduction progressive. Les mesures visant à promouvoir l'esprit d'entreprise et la création d'entreprise chez les jeunes s'accroissent dans la plupart des États membres<sup>27</sup>.

**Exemples d'utilisation de financements du FSE réaffectés, dans les États membres couverts par les équipes d'action<sup>28</sup>:**

- ES: un montant de 294,2 millions d'euros a été réorienté en faveur d'actions visant à promouvoir la capacité d'insertion professionnelle des jeunes, à soutenir les services publics de l'emploi (SPE), également par l'élaboration de politiques actives du marché du travail en faveur des jeunes, à renforcer les mesures destinées à lutter contre le décrochage scolaire et à promouvoir la formation professionnelle.
- IT: un montant de 1 milliard d'euros a été réorienté afin de stimuler l'éducation et l'emploi dans les régions méridionales, notamment pour lutter contre le décrochage scolaire.
- IE: un montant de 25 millions d'euros a été réorienté pour le maintien, jusqu'à fin 2013, de 3 700 places de formation pour les jeunes qui quittent prématurément l'école.
- LT: un montant de 18,3 millions d'euros a été réorienté afin de porter à 21 000 le nombre de jeunes chômeurs bénéficiant de l'aide directe de l'UE au cours des deux prochaines années, soit une multiplication par deux.
- PT: il a été décidé de réaffecter un montant de 143,3 millions d'euros afin de soutenir les mesures contenues dans le programme «Impulso Jovem», telles que des stages, en faveur de 89 510 jeunes.

<sup>25</sup> Lors de la réunion informelle du Conseil européen du 30 janvier 2012, le président Barroso a proposé une action pilote afin d'aider les huit États membres dont le taux de chômage des jeunes est le plus élevé à réaffecter à la lutte contre le chômage des jeunes une partie des fonds structurels de l'UE dont ils sont bénéficiaires.

<sup>26</sup> SWD(2012) 406 du 5 décembre 2012.

<sup>27</sup> Le travail indépendant est de plus en plus reconnu comme un choix de carrière possible pour les jeunes, voir également *Entrepreneurship Education at School in Europe* (l'éducation à l'entrepreneuriat à l'école en Europe), Commission européenne, 2012.

<sup>28</sup> Les chiffres de ce tableau sont provisoires et reflètent les informations reçues jusqu'en novembre 2012.

- SK: un montant de 70 millions d'euros a été réaffecté, sous la forme d'un remboursement partiel des charges salariales, à la création de 13 000 emplois pour la plupart réservés aux jeunes, dans les régions slovaques les plus touchées par le chômage.
- EL: un montant de 250 millions a été réaffecté; un plan d'action est en cours d'élaboration afin d'offrir des opportunités de formation, d'acquisition d'une expérience professionnelle, d'emploi et d'entrepreneuriat à 333 000 jeunes.
- LV: 26,3 millions d'euros ont été alloués sur le budget de l'État à la mise en œuvre d'activités du FSE en faveur de la compétitivité et de l'emploi des jeunes.

*... utilisent les fonds mobilisés...*

Le Fonds social européen (FSE) est le principal instrument de soutien aux mesures d'envergure en faveur de l'emploi des jeunes dans l'UE, tandis qu'un certain nombre de programmes ciblant les jeunes sont financés par d'autres fonds de l'UE tels que le Fonds européen de développement régional (FEDER) ou le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Au total, au moins 10 milliards d'euros ont, au cours des 12 derniers mois, fait l'objet d'une réaffectation ou d'une utilisation accélérée au titre de l'Initiative en faveur des perspectives d'emploi des jeunes dans les huit pays visés par les équipes d'action, couvrant par exemple les aides à l'embauche, la formation professionnelle et la prévention du décrochage scolaire. Au moins 56 000 PME et 658 000 jeunes supplémentaires sont susceptibles de bénéficier de ces récents ajustements apportés aux programmes de financement.

Vingt-et-un États membres ont déjà réorienté des ressources importantes au sein de leurs programmes opérationnels du FSE, du FEDER et/ou du Feader et entre ceux-ci, au bénéfice de mesures visant à renforcer l'employabilité des travailleurs et à combattre et prévenir le chômage des jeunes. La priorité consiste désormais à mettre pleinement en œuvre les programmes de financement modifiés au niveau des États membres.

*... et voient leurs problèmes structurels pris en compte dans le cadre du semestre européen*

Les semestres européens, ainsi que les recommandations spécifiques par pays (RSP), forment un instrument de coordination destiné à renforcer la gouvernance et la coordination des politiques économiques au niveau de l'UE. Ils fournissent un cadre pour la surveillance multilatérale de la politique de l'emploi et des réformes structurelles et évaluent les progrès accomplis par l'UE sur la voie des objectifs qu'elle s'est fixés avec la stratégie Europe 2020.

En 2012, des RSP spécifiquement destinées à améliorer la situation des jeunes sur le marché du travail ont été émises pour presque tous les États membres. Le document de travail des services de la Commission<sup>29</sup> qui accompagne le présent document contient une présentation détaillée des recommandations spécifiques pour les jeunes<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> SWD(2012) 406 du 5 décembre 2012.

<sup>30</sup> En outre, le rapport conjoint sur l'emploi [annexe du document COM(2012) 750 du 28 novembre 2012] s'inscrit dans le cadre du train de mesures de la Commission en vue du lancement du semestre européen 2013, et étaye et développe l'examen annuel de la croissance. Il se fonde sur la situation de l'emploi et la situation sociale en Europe, sur la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi ainsi que sur les résultats de l'examen des différents programmes nationaux de réforme, lequel a donné lieu aux recommandations par pays de 2012, ainsi que sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre.

Dans l'examen annuel de la croissance 2013<sup>31</sup>, qui lance le semestre européen pour 2013, les États membres sont instamment appelés à faire davantage pour lutter contre le chômage, améliorer l'employabilité et soutenir l'accès à l'emploi ou le retour à la vie active pour les jeunes.

#### **IV. FACILITER LES TRANSITIONS POUR TOUS LES JEUNES: LA «GARANTIE POUR LA JEUNESSE»**

*Une «Garantie pour la jeunesse»...*

Il est nécessaire d'investir dans le capital humain que représentent les jeunes Européens afin de faire face à la profonde crise de l'emploi des jeunes d'aujourd'hui et d'assurer une croissance durable et inclusive sur le moyen et le long terme. Étant donné les difficultés rencontrées par les jeunes dans leur passage de l'école au monde du travail, la Commission invite tous les États membres à mettre en œuvre rapidement une Garantie pour la jeunesse et présente une proposition de recommandation du Conseil, soutenue par plusieurs appels lancés par le Conseil européen<sup>32</sup>.

La Garantie pour la jeunesse est à mettre en œuvre dans le cadre d'un dispositif exhaustif et global visant à assurer que les jeunes se voient proposer un offre de bonne qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie du système scolaire ou la perte de leur emploi. Le document de travail des services de la Commission qui accompagne la proposition de recommandation du Conseil<sup>33</sup> fournit des précisions sur ce qui constitue une Garantie pour la jeunesse, ses coûts et avantages et ce qui détermine son succès. Les annexes dudit document de travail décrivent les mesures de soutien à l'emploi des jeunes déjà prises par les États membres et donnent des exemples d'actions et d'interventions pouvant être soutenues par le FSE.

Le dispositif de Garantie pour la jeunesse doit être basé sur des mesures de soutien, conformément à six axes: développement d'une approche fondée sur le partenariat, mesures d'intervention et d'activation à un stade précoce, mesures permettant l'insertion professionnelle, utilisation des fonds structurels de l'UE, évaluation et amélioration continue du dispositif, et mise en œuvre dans les meilleurs délais. La Commission laisse aux États membres le soin de définir le cadre institutionnel au sein duquel ladite Garantie sera fournie.

*... a des effets bénéfiques sur le long terme...*

Une Garantie pour la jeunesse a un coût budgétaire. Ce coût dépend de circonstances nationales et de la manière dont le dispositif est établi et mis en œuvre. Il sera plus important dans les pays où la catégorie de jeunes «NEET» ou le chômage des jeunes atteignent des taux élevés. La durée du chômage des jeunes aura également une incidence, tout comme la disparité des situations de départ en ce qui concerne les mesures de soutien existantes (par exemple, l'existence d'un personnel des SPE bien formé pour répondre aux besoins des jeunes).

---

<sup>31</sup> COM(2012) 750 du 28 novembre 2012.

<sup>32</sup> Proposition de recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, COM(2012) 729 du 5 décembre 2012

<sup>33</sup> SWD(2012) 409 du 5 décembre 2012.

Ces coûts seront cependant compensés par le fait que les coûts à long terme du chômage, de l'inactivité et de la perte de productivité seront évités<sup>34</sup>. Cela signifie que le retour sur investissement d'une Garantie pour la jeunesse sera positif<sup>35</sup>. Être chômeur à un jeune âge entraîne une série de conséquences négatives sur le long terme (l'effet «cicatrice») tant en ce qui concerne les niveaux de revenus futurs que le risque futur de chômage. Un dispositif de Garantie pour la jeunesse qui offre aux jeunes des possibilités réelles et tangibles leur permettra d'éviter une absence longue et néfaste du marché du travail, préservera et valorisera leur capital humain, maintiendra leurs perspectives d'emploi et de carrière future et renforcera leur pouvoir économique potentiel, ce qui est important pour la demande et la performance économique globales dans les années à venir.

Dans l'examen annuel de la croissance 2013, la Commission estime qu'il convient chaque fois que possible d'élever les investissements dans l'éducation au rang de priorité et de les renforcer, tout en veillant à l'efficacité de telles dépenses. Une attention particulière doit également être accordée au maintien et au renforcement de la couverture et de l'efficacité des services de l'emploi et des politiques actives du marché du travail, telles que la formation des chômeurs et les dispositifs de Garantie pour la jeunesse.

Investir aujourd'hui dans la bonne gamme de compétences permettra aux jeunes d'être aptes à occuper les postes vacants et à créer de la valeur économique. Compte tenu du risque de marginalisation et de résignation, il est également indispensable de donner des perspectives aux jeunes afin qu'ils gardent confiance dans les institutions publiques, les structures gouvernementales et la société.

*... que l'UE soutiendra financièrement*

Les États membres souffrant des plus hauts niveaux de chômage sont généralement aussi ceux confrontés aux plus grands défis concernant la viabilité de leurs finances publiques. L'Union européenne peut d'ores et déjà soutenir financièrement les États membres dans la mise en œuvre d'une Garantie pour la jeunesse en recourant aux instruments de financement de la politique de cohésion, notamment le FSE. La Commission encouragera les États membres à tirer de ceux-ci le meilleur parti, ainsi que de tout instrument futur.

Les propositions de la Commission relatives au cadre financier pluriannuel 2014-2020 mettent en relief le rôle du FSE en tant que principal instrument dont dispose l'UE pour investir dans le capital humain. Il est proposé qu'au moins 25 % des financements futurs au titre de la politique de cohésion soient alloués au FSE et qu'au moins 20 % de ce montant aille aux politiques d'inclusion sociale. L'emploi des jeunes peut être ciblé dans le cadre d'un certain nombre d'investissements prioritaires du FSE et il a été proposé d'accorder une attention particulière à l'intégration durable des jeunes «NEET» dans le marché du travail.

## **V. INITIATIVES CIBLEES DE L'UE**

En complément à l'initiative relative à une Garantie pour la jeunesse, ce chapitre présente trois initiatives ciblées de la Commission: les stages de qualité, promouvoir l'apprentissage dans l'ensemble de l'UE et faciliter la mobilité des jeunes.

---

<sup>34</sup> Le coût annuel d'avoir une jeunesse qui ne travaille pas et ne suit ni études ni formation est actuellement estimé pour l'Europe à 1,2 % du PIB, soit 153 milliards d'euros, voir: Eurofound (2012) «Les NEET – jeunes sans emploi, éducation ou formation: caractéristiques, coûts et mesures prises par les pouvoirs publics en Europe», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

<sup>35</sup> L'investissement dans une garantie pour la jeunesse ne relève pas de la catégorie «formation brute de capital fixe» de la comptabilité nationale.

## 1. Cadre de qualité pour les stages

*Les stages peuvent aider à améliorer la capacité d'insertion professionnelle des jeunes...*

Les stages, à savoir une période limitée d'expérience professionnelle pratique sur un lieu de travail, pendant ou après les études, font chaque jour davantage partie du parcours professionnel des jeunes. Ils leur permettent souvent d'améliorer leur employabilité tout en apportant également une série d'avantages aux organisations qui les accueillent en aidant celles-ci à résoudre le problème de l'inadéquation des compétences, en leur permettant de bénéficier de connaissances actuelles et en facilitant les embauches futures.

La Commission continuera d'apporter une aide financière au titre du FSE aux États membres désireux d'améliorer la situation de l'emploi des jeunes par l'intermédiaire de programmes de stages.

*... à condition qu'ils soient de bonne qualité...*

Il est essentiel de veiller à ce que les périodes de transition, telles que celles consacrées aux stages, servent le développement des jeunes et leur permettent de prendre solidement pied, et le plus rapidement possible, sur le marché du travail. Pour cela, les stages doivent toutefois être d'une qualité suffisante, à la fois du point de vue du contenu pédagogique et des conditions de travail. Ils risquent en effet d'être utilisés de manière abusive comme une source de main-d'œuvre à bas coût, voire gratuite, et pourraient – étant donné leur rôle croissant dans un marché du travail morose – conduire à un cercle vicieux de précarisation professionnelle ou finir par décourager complètement les jeunes d'en effectuer. Une vaste proportion de stages n'offre pas un contenu pédagogique de qualité et/ou une protection sociale et une rémunération/indemnisation adéquates, notamment lorsqu'il s'agit de stages sur le marché libre<sup>36</sup>. Les stages donnent également lieu à des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes, ces dernières étant plus nombreuses à occuper des postes non rémunérés ou mal rémunérés.

Des préoccupations au sujet de la qualité des stages ont été exprimées à plusieurs reprises au niveau politique: en 2010, la Commission a été invitée par le Parlement européen à proposer une charte européenne de qualité des stages<sup>37</sup>, et par le Conseil à fournir des orientations sur la manière de garantir des stages de qualité élevée<sup>38</sup>.

*... ce qui favorisera également les stages transnationaux*

En dépit des nombreux avantages qu'apportent les stages transnationaux, ceux-ci ne sont toujours pas largement répandus. L'absence d'un cadre de qualité et d'orientations structurés est susceptible de contrarier leur développement. Parmi les obstacles aux stages transnationaux figurent le manque de transparence et d'informations aisément accessibles sur les conditions légales et administratives, ainsi que la difficulté à trouver et à choisir des organisations d'accueil. En outre, étant donné l'investissement que représente un déménagement à l'étranger, le coût d'un stage infructueux est plus élevé pour les stagiaires étrangers et il leur est plus difficile de changer de structure d'accueil.

---

<sup>36</sup> Étude portant sur une vue d'ensemble des dispositions en matière de stages dans les États membres de l'UE, Commission européenne (2012).

<sup>37</sup> «Promotion de l'accès des jeunes au marché du travail, renforcement du statut des stagiaires, du stage et de l'apprenti», PE 2009/2221(INI), 14.6.2010.

<sup>38</sup> Conclusions du Conseil du 17.6.2011.

La proposition de la Commission concernant la modernisation de la directive sur les qualifications professionnelles<sup>39</sup> élargit le champ d'application de la directive aux stages effectués dans d'autres États membres. Toutefois, la directive s'applique uniquement aux stages obligatoires pour l'accès à une profession réglementée et non aux stages sur le marché libre, où les problèmes sont les plus fréquents.

*Les partenaires sociaux sont essentiels pour garantir la qualité des stages*

En avril 2012, la Commission a lancé une consultation publique<sup>40</sup> sur un cadre de qualité pour les stages. Celle-ci a été suivie, en septembre 2012, d'une première phase de consultation des partenaires sociaux. Les deux consultations ont fait apparaître un consensus sur l'utilité des stages mais ont dénoncé le manque de qualité et les abus largement répandus dont sont victimes les stagiaires dans toute l'Europe, indiquant clairement qu'il fallait agir pour lutter contre ces problèmes. Toutefois, les avis divergeaient sur le champ d'application et la forme que pourrait revêtir cette action. La Commission consulte à présent les partenaires sociaux, conformément à l'article 154 TFUE, sur le contenu de l'action envisagée au niveau de l'UE en vue de l'adoption d'un cadre de qualité pour les stages<sup>41</sup>. Elle présentera sa proposition en 2013, si les partenaires sociaux ne souhaitent pas entrer en négociations.

## **2. Alliance européenne pour l'apprentissage**

*Des programmes d'apprentissage bien conçus facilitent le passage de l'école au monde du travail...*

Les programmes d'apprentissage en entreprise (également appelés «formations en alternance») permettent aux jeunes d'acquérir à la fois une expérience de travail et un savoir-faire pratique, par l'intermédiaire d'un contrat de travail dans une entreprise, et des connaissances théoriques, la plupart du temps auprès d'un établissement d'enseignement. Certains États membres offrent de bons exemples sur la manière d'utiliser les programmes d'apprentissage de manière optimale pour faciliter le passage de l'école au monde du travail.

La nécessité d'améliorer l'offre et la qualité de l'apprentissage est largement répandue: en 2012, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques sur l'apprentissage à sept États membres et sur la formation professionnelle à trois États membres. Toutefois, même dans les autres États membres, beaucoup pourrait être fait pour améliorer le fonctionnement du système d'apprentissage et mieux utiliser les fonds du FSE à cet effet.

Les facteurs de réussite des programmes d'apprentissage peuvent être classés en trois groupes principaux. Premièrement, des partenariats efficaces entre les établissements/institutions d'enseignement et de formation professionnels (EFP) et les entreprises sont déterminants pour la réussite de l'apprentissage. Un fonctionnement en réseau est nécessaire entre les établissements d'EFP et les entreprises locales. De manière plus générale, il convient que les partenaires sociaux participent étroitement afin de garantir que l'apprentissage correspond au contexte actuel, et les qualifications acquises aux besoins. Les normes de formation et les normes professionnelles doivent être régulièrement revues et actualisées et les partenaires sociaux sont bien placés pour contribuer à ce processus. Deuxièmement, les qualifications acquises et le processus d'apprentissage devraient être de qualité afin que le potentiel de

---

<sup>39</sup> Proposition de directive modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur, COM(2011) 883 final du 19 décembre 2011.

<sup>40</sup> SWD(2012) 99 du 18.4.2012.

<sup>41</sup> COM(2012) 728 du 5.12.2012.

l'apprentissage puisse être pleinement exploité et que la reconnaissance de ce modèle en tant qu'instrument pédagogique de valeur, transférable d'un pays à l'autre et ouvrant la voie vers des emplois hautement qualifiés, puisse être assurée. Troisièmement, l'apprentissage devrait être bien intégré dans le système d'éducation et de formation national ou régional et s'appuyer sur un cadre réglementaire clair. Celui-ci devrait préciser les responsabilités, les droits et les obligations de chaque partie concernée et promouvoir la collaboration et l'engagement d'un large éventail de parties prenantes. Enfin, il convient également de souligner que les jeunes en décrochage scolaire, ou qui sont exposés à ce risque, ont tout particulièrement besoin d'un soutien pour entreprendre un apprentissage.

*... nécessitent l'engagement des employeurs...*

Pour la bonne gouvernance de la formation par le travail, le rapport coût/avantages doit être de nature à encourager la participation des employeurs. La formation par le travail ne peut exister que dans un pays où les entreprises adhèrent au concept et offrent des places d'apprentissage, des placements aux étudiants ou collaborent avec les écoles.

Il convient de s'assurer que des mesures d'incitation pertinentes sont prises dans le cadre réglementaire en vue d'une offre suffisante de places d'apprentissage par les employeurs. Il devrait répondre aux besoins spécifiques des petites et moyennes entreprises, qui sont confrontées à des défis particuliers et dont les ressources sont limitées. Les incitations peuvent être des mesures financières, telles que des avantages fiscaux, des subventions ou autres, mais aussi des aides non financières, telles que l'accès à certains services de soutien, par exemple pour aider les entreprises à accueillir des apprentis. Dans ce contexte, l'aide au titre du FEDER pour les PME est susceptible d'avoir un effet positif.

Le soutien à l'apprentissage est non seulement un moyen privilégié permettant d'évaluer les candidats potentiels en vue de nouvelles embauches, il génère aussi des avantages économiques plus vastes sur le long terme, tout en étant une expression de la responsabilité sociale.

*... et peuvent être soutenus par l'effet de levier de l'UE*

Compte tenu de la nécessité d'améliorer rapidement la qualité et l'offre d'apprentissage et de soutenir la coopération entre États membres dans le domaine de l'EFP, la Commission mettra en place une Alliance européenne pour l'apprentissage. Elle a déjà reconnu le rôle crucial d'une bonne coopération entre toutes les parties prenantes pour le succès de telles initiatives<sup>42</sup>. L'Alliance réunirait des représentants des pouvoirs publics, des entreprises et des partenaires sociaux, des chercheurs et des praticiens du domaine de l'EFP et des représentants des jeunes. Elle permettrait de regrouper les diverses actions existantes dans un cadre commun et de promouvoir les avantages et les modalités de programmes d'apprentissage réussis ainsi que les moyens de les développer. Cette Alliance contribuerait également à l'élaboration de cursus communs de formation en alternance pour différentes professions, à faciliter la reconnaissance de l'apprentissage suivi à l'étranger et à promouvoir un cadre réglementaire approprié.

Dans le contexte de cette Alliance, la Commission va également promouvoir des partenariats nationaux pour le développement de la formation en alternance. Ceux-ci devraient rassembler des représentants d'entreprises, des autorités chargées de l'éducation et de l'emploi, les autorités de gestion du FSE et les partenaires sociaux afin de déterminer comment le rôle de

---

<sup>42</sup> COM(2012) 669 du 20 novembre 2012.

l'apprentissage dans le marché du travail et le système éducatif de l'État membre peut être renforcé et comment les dotations nationales du FSE peuvent être mobilisées pour la conception et la mise en œuvre de systèmes de formation en alternance.

Des activités similaires à l'Alliance pour l'apprentissage sont déjà en cours au niveau sectoriel. Une alliance à l'échelle de l'UE est en voie de constitution dans le secteur des TIC<sup>43</sup>.

### **3. Mobilité en faveur des jeunes**

*Plus de mobilité offrirait plus de possibilités d'emploi...*

Les différences substantielles entre les niveaux de chômage des jeunes dans les différents pays, associées à une augmentation des emplois vacants dans certains États membres, montrent que la mobilité au sein de l'UE peut faire accéder les jeunes à plus de possibilités d'emploi. Les stages et les apprentissages transnationaux offrent de nombreux avantages à cet égard, tout en offrant la possibilité de vivre une expérience de travail à l'étranger sans devoir pour autant s'engager immédiatement dans un emploi à long terme. Toutefois, ils ne sont pas encore très répandus. Cette situation est en contraste évident avec l'ouverture à la mobilité dont font généralement preuve les jeunes ainsi qu'avec les succès engrangés par les programmes permettant d'étudier à l'étranger, tels qu'Erasmus et Leonardo.

*... avec le soutien des instruments de l'UE ...*

La récente décision EURES<sup>44</sup> de transformer le réseau européen de l'emploi en un instrument de mise en relation et de placement axé sur les résultats revêt un intérêt direct pour les jeunes, car le réseau sera considérablement étendu afin de couvrir également les apprentissages et les stages professionnels. En outre, la Commission a l'intention de développer davantage son initiative «Ton premier emploi EURES» pour aider les ressortissants de l'UE âgés de 18 à 30 ans à trouver un emploi dans un autre État membre. Le dispositif associe des services personnalisés de recrutement et de placement et des mesures d'incitation financière de l'UE (contributions aux frais de voyage pour les entretiens d'embauche, à la formation avant emploi et aux activités d'insertion professionnelle). La Commission s'appuiera sur ces mesures pour lancer une initiative sur les services publics de l'emploi en 2013, en vue d'améliorer le fonctionnement du marché du travail européen. Ces services sont appelés à jouer un rôle plus important dans l'exploitation de toutes les possibilités d'emploi qui peuvent être créées par l'intermédiaire de la mobilité professionnelle au sein de l'UE, et dans la garantie de perspectives d'emploi pour les citoyens de l'UE, en particulier les jeunes. Cela permettra de rendre le marché européen du travail plus efficace, en réduisant les risques d'une aggravation des inadéquations, et contribuera à la lutte contre de futures pénuries de main-d'œuvre et de compétences.

*... mais des efforts supplémentaires s'imposent*

Toutefois, compte tenu de l'urgence du défi du chômage des jeunes, des efforts supplémentaires sont essentiels. La Commission invite l'autorité budgétaire de l'UE à veiller à ce que des ressources suffisantes soient disponibles en 2013 et au-delà afin de poursuivre le

---

<sup>43</sup> Une «grande coalition en faveur des emplois dans le secteur des TIC» vise à fédérer les parties prenantes autour de la recherche de solutions pour résoudre la pénurie et l'inadéquation des compétences qui caractérisent le marché du travail des professionnels spécialisés dans les TIC.

<sup>44</sup> COM(2012) 8548 du 26 novembre 2012.

soutien à des programmes de mobilité ciblés tels que «Ton premier emploi EURES» et les SPE des États membres à développer davantage les programmes fondés sur EURES et à les intégrer dans leur activité courante.

Développer des actions plus ciblées et personnalisées pour tous les demandeurs d'emploi, notamment les jeunes, doit devenir une priorité dans un avenir proche. En 2013, la Commission étudiera à cette fin, dans le cadre du futur axe EURES du programme pour le changement social et l'innovation sociale, la viabilité d'un programme EURES pour l'emploi des jeunes plus vaste, en tirant les leçons de l'initiative «Ton premier emploi EURES» et des actions menées dans le domaine de l'éducation (Erasmus, Leonardo da Vinci). Elle espère ainsi aider les jeunes à rechercher et obtenir un emploi, une expérience professionnelle, un apprentissage ou un stage dans un autre État membre<sup>45</sup>.

## VI. LA VOIE A SUIVRE

En dépit de nombreux efforts au niveau de l'UE et au niveau national, les perspectives d'emploi pour la jeunesse européenne se sont encore détériorées au cours de l'année écoulée. Une réponse plus vigoureuse s'impose d'urgence. La présente communication expose l'analyse de la situation par la Commission et donne un aperçu de ce qui peut être réalisé, pour remédier à la situation, à travers les instruments de la politique de l'emploi, à la fois au niveau de l'UE et au niveau national. Il faut agir de concert, sur la base de solides partenariats de confiance avec toutes les parties intéressées, qu'il s'agisse des services de l'emploi, des établissements de formation, des partenaires sociaux, des employeurs ou des organisations représentatives de la jeunesse. C'est l'avenir économique et social de l'Europe qui est en jeu.

La Commission:

- invite instamment les États membres à adopter rapidement la proposition de recommandation du Conseil sur l'établissement d'une Garantie pour la jeunesse, qui fait partie du présent train de mesures, et à mettre en place leur dispositif de Garantie pour la jeunesse au cours de l'année 2013;
- invite les partenaires sociaux à œuvrer à la mise en place d'un cadre de qualité pour les stages afin d'assurer que ceux-ci offrent aux jeunes une expérience de travail de qualité, dans des conditions sûres;
- mettra en place une Alliance européenne pour l'apprentissage afin d'améliorer la qualité et l'offre de l'apprentissage et de promouvoir des partenariats nationaux pour des systèmes de formation en alternance; et
- lancera, au premier semestre de 2013, une consultation des parties concernées sur l'élaboration d'un programme EURES pour l'emploi des jeunes, et présentera une initiative visant à donner aux instruments de l'UE en faveur de la mobilité, à leur financement et à leur gouvernance, une assise plus structurelle, à la mesure de leur importance.

---

<sup>45</sup> La Commission a également l'intention de présenter une initiative relative à une carte «Jeunesse en mouvement» pour soutenir la mobilité des jeunes.