

# Soutien de la politique de cohésion à l'emploi des jeunes

L'Union européenne est au travail, mais garantir des emplois durables aux jeunes demande de nouveaux efforts



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

## Points

### 01 - 19 | **Principaux messages** 01

01 - 06 | Pourquoi ce thème est-il important?

07 - 19 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

### 20 - 95 | **Nos observations en détail** 02

**20 - 51 | La Commission a soutenu les États membres au moyen de stratégies et de financements à l'échelle de l'UE, mais assure peu le suivi des effets à long terme**

20 - 25 | La Commission a eu recours à des instruments stratégiques et législatifs pour aider les États membres à lutter contre le chômage des jeunes

26 - 46 | Différentes sources de financement de l'UE ont permis de soutenir les efforts des États membres pour faire entrer les jeunes sur le marché du travail

47 - 51 | La Commission manque d'informations sur les effets à long terme des mesures financées par l'UE en faveur de l'emploi des jeunes

**52 - 95 | Les mesures financées par l'UE ont permis de soutenir l'embauche de jeunes, mais elles n'étaient pas suffisamment axées sur l'obtention de résultats durables ni sur les groupes vulnérables**

52 - 56 | Une série de mesures financées par l'UE a soutenu l'emploi des jeunes

57 - 81 | Les incitations à l'embauche ne suffisent pas, à elles seules, pour lutter efficacement contre le chômage des jeunes

82 - 86 | L'accompagnement professionnel et le soutien à la formation professionnelle facilitent l'insertion des jeunes sur le marché du travail

87 - 95 | Les jeunes inactifs restent difficiles à atteindre

## **Annexes**

**Annexe I – À propos de l’audit**

**Annexe II – Mesures auditées dans les trois États membres sélectionnés**

**Annexe III – Jeunes (âgés de 15 à 29 ans) inactifs ou chômeurs,  
2014 et 2024, UE et 27 États membres**

## **Sigles, acronymes et abréviations**

## **Glossaire**

## **Réponses de la Commission**

## **Calendrier**

## **L’équipe d’audit**

# 01

## Principaux messages

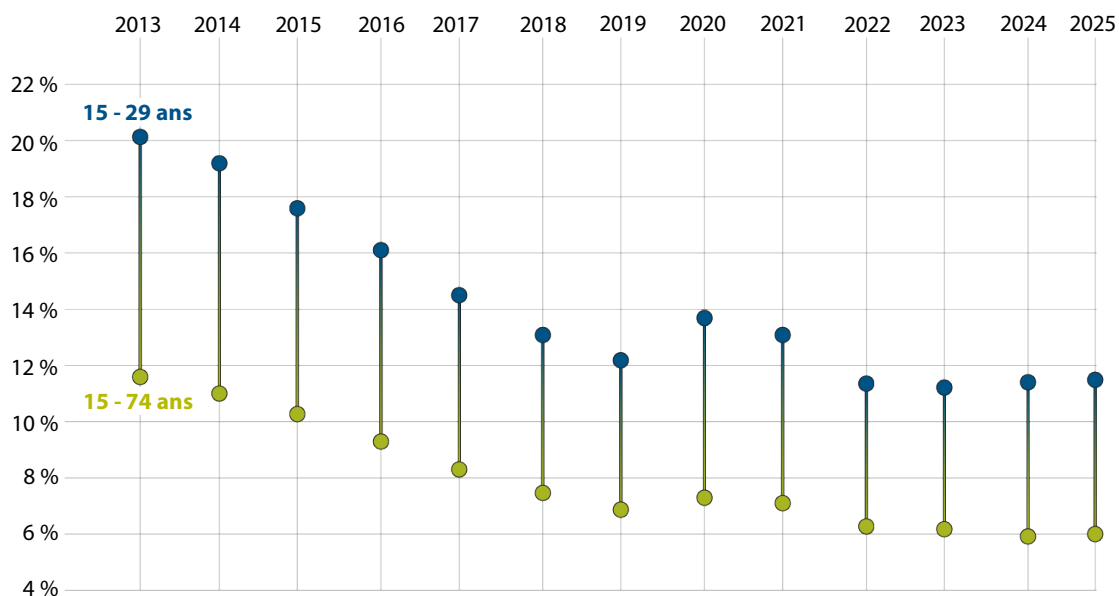
### Pourquoi ce thème est-il important?

- 01** Favoriser l'accès des jeunes à un emploi durable a constitué l'un des principaux défis en matière d'emploi pour de nombreux États membres de l'UE au cours des dix dernières années. L'emploi relève au premier chef de la compétence des États membres: depuis 2014, les dépenses annuelles des États membres consacrées aux mesures de politique du marché du travail pour l'ensemble des classes d'âge se sont élevées en moyenne à quelque 60 milliards d'euros, sans compter les pics de 2021 et 2022 liés à la pandémie, où elles ont atteint environ 80 milliards d'euros<sup>1</sup>. L'Union européenne soutient et complète si nécessaire l'action des États membres dans ce domaine.
- 02** Depuis 2014, la politique de cohésion a financé spécifiquement la prévention du chômage des jeunes et la lutte contre celui-ci et l'inactivité à hauteur de 25 milliards d'euros environ, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen (FSE), de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) et de REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) pour la période 2014-2020, ainsi que du Fonds social européen plus (FSE+) et du Fonds pour une transition juste (FTJ) pour la période 2021-2027.
- 03** Le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 29 ans dans l'Union européenne est passé de 20 % en 2013 à moins de 12 % au cours des dernières années. Malgré cette amélioration, depuis 2013, il est resté systématiquement supérieur (de 5 à 8 points de pourcentage) au taux de chômage global de l'ensemble de la population active (personnes âgées de 15 à 74 ans) (voir [figure 1](#)). En 2025, 4,7 millions de jeunes étaient au chômage dans l'Union européenne, soit 11,6 % de la population active âgée de 15 à 29 ans.

---

<sup>1</sup> Eurostat, *LMP expenditure by type of action, total LMP measures*.

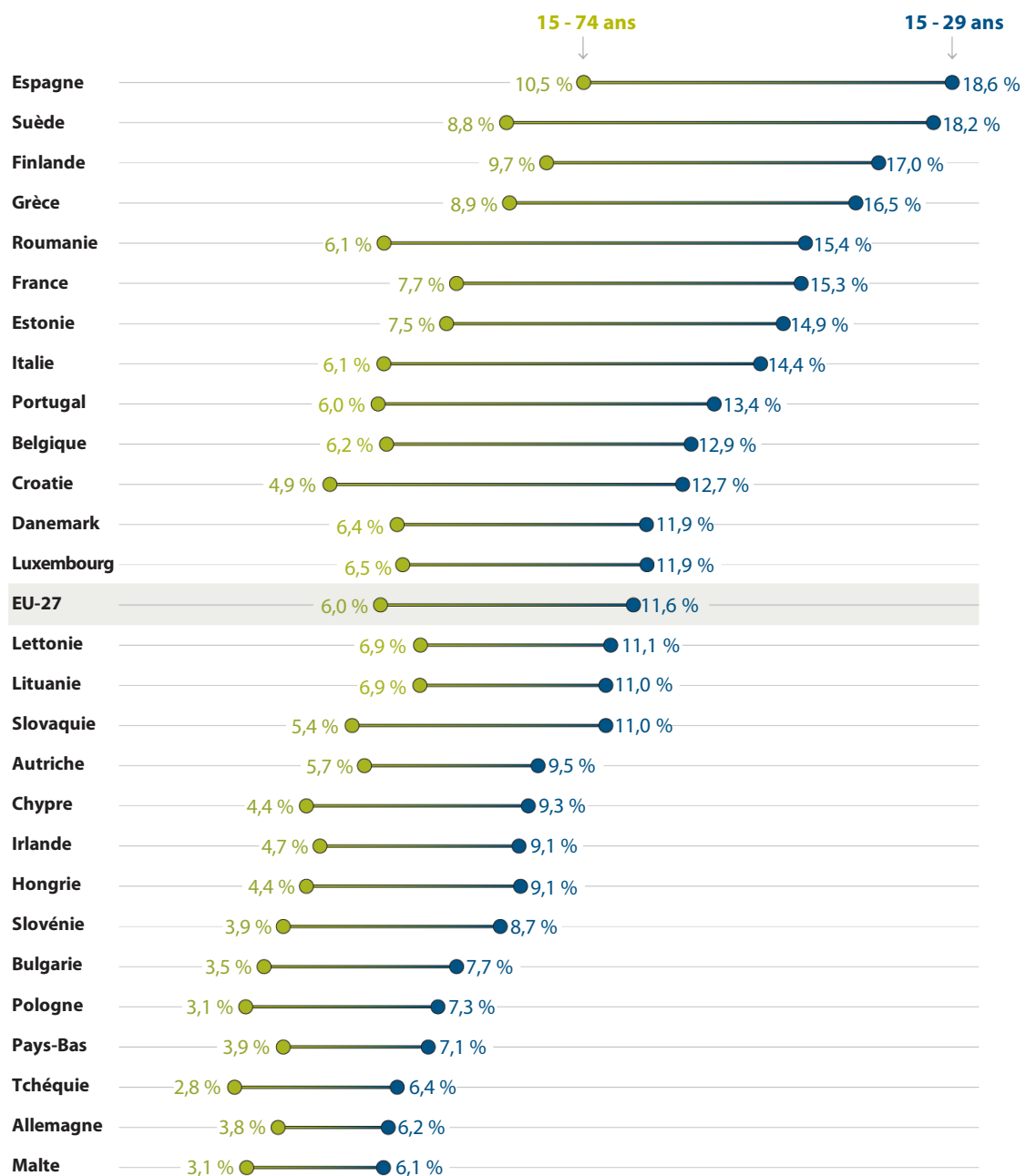
**Figure 1 | Chômage des jeunes dans l'UE et chômage total, 2013-2025  
(données annuelles)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'Eurostat extraites le 25 mars 2026.

- 04** Malgré une baisse régulière dans l'ensemble, les taux de chômage des jeunes restent élevés dans de nombreux États membres, les plus élevés étant observés en Espagne (18,6 %) et en Suède (18,2 %). À l'inverse, Malte (6,1 %) et l'Allemagne (6,2 %) affichent les taux les plus faibles (voir [figure 2](#)).

Figure 2 | Taux de chômage (jeunes et ensemble de la population active), 2025



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'Eurostat extraites le 25 mars 2026.

**05** Notre audit avait pour objectif d'examiner comment l'Union européenne a contribué à soutenir l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail. Nous avons dès lors évalué la contribution des politiques et des financements de l'UE aux efforts déployés par les États membres au cours des périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027. Dans ce contexte, nous avons examiné:

- la manière dont la Commission a soutenu les États membres pour améliorer la situation de l'emploi des jeunes et dont elle a assuré le suivi des résultats obtenus;
- si les mesures financées par l'UE ont facilité l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail, y compris les groupes les plus vulnérables.

- 06** Notre rapport vise à fournir des informations et des recommandations susceptibles de contribuer à la planification et à la mise en œuvre du soutien à l'emploi des jeunes après 2027. L'*annexe I* fournit davantage d'informations contextuelles et des précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

## Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 07** La Commission a fait un usage approprié des outils à sa disposition pour soutenir les États membres dans leurs efforts visant à lutter contre le chômage des jeunes entre 2013 et 2024. Cependant, les incitations à l'embauche que nous avons examinées dans les États membres n'étaient pas suffisamment axées sur l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail, et les efforts déployés n'ont pas encore permis d'atteindre les plus vulnérables, en particulier les jeunes inactifs.
- 08** La Commission a fourni un cadre stratégique pour aider les États membres à lutter contre le chômage des jeunes par l'intermédiaire de la garantie pour la jeunesse et du Semestre européen (points **20** à **25**), ainsi que des financements européens correspondants (points **26** à **46**). Les programmes opérationnels dédiés du FSE et de l'IEJ au cours de la période de programmation 2014-2020 ont aidé les États membres à concevoir et mettre en œuvre des approches stratégiques de lutte contre le chômage des jeunes, en définissant les mesures spécifiques à soutenir et en allouant des financements ciblés (points **26** à **35**).
- 09** Les fonds supplémentaires apportés par REACT-EU depuis 2020 ont contribué aux efforts des États membres pour faire face à la hausse du chômage des jeunes observée pendant la pandémie de COVID-19. Ce soutien comprenait notamment des mesures à court terme permettant aux personnes de conserver leur emploi (points **37** à **40**). L'Union européenne a continué de soutenir les mesures en faveur de l'emploi des jeunes au cours de la période de programmation 2021-2027, cette fois par l'intermédiaire du FSE+ et du FTJ. Cependant, le FSE+ a été mis en œuvre lentement au cours des premières années. Si la sélection des projets dans les États membres s'est nettement accélérée, le risque subsiste que la pression pour utiliser les fonds augmente en fin de période, avec pour conséquence un usage potentiellement moins efficace de ceux-ci (points **41** à **46**).

- 10** La Commission dispose de peu d'informations sur les résultats à long terme du soutien financier de l'UE en faveur de l'emploi des jeunes. Les évaluations futures des politiques pourraient aborder cet aspect, mais rien ne garantit qu'elles le feront ni, le cas échéant, à quel horizon. La proposition de la Commission concernant un cadre de performance pour l'après-2027 inclut un indicateur de résultat relatif au soutien spécifiquement prévu pour favoriser l'emploi des jeunes. Toutefois, cette proposition ne comporte pas de perspective de long terme. Il existe certes des indicateurs de résultats à plus long terme, au-delà de six mois, dans le cadre de suivi de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, mais celui-ci est distinct du cadre du FSE+ et couvre certaines mesures de ce dernier en faveur de l'emploi des jeunes, mais pas toutes (points [47](#) à [51](#)).
- 11** Les mesures visant à réduire le chômage des jeunes sont conçues et mises en œuvre par les États membres et peuvent prendre des formes variées, telles que des incitations à l'embauche, des mesures de maintien de l'emploi ou d'autres politiques actives du marché du travail. La Commission n'a pas réalisé d'analyse détaillée comparant l'impact des différents types de soutien ciblant en particulier l'emploi des jeunes (points [52](#) à [56](#)).



### Recommandation n° 1

#### **Renforcer le suivi et l'évaluation des financements accordés au titre de la politique de cohésion pour soutenir l'emploi des jeunes**

La Commission devrait:

- a) tirer parti des indicateurs de suivi définis dans le cadre d'indicateurs de la garantie pour la jeunesse afin de mieux se rendre compte des résultats à moyen et long terme des mesures de la politique de cohésion soutenant l'emploi des jeunes;
- b) dans le cadre de l'évaluation *ex post* du FSE+, déterminer dans quelle mesure ces dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes produisent des effets durables, notamment en procédant à une analyse comparative de l'impact des différents types de soutien et, sur cette base, aider les États membres à améliorer les interventions concernées.

**Quand? D'ici fin 2027 pour la recommandation sous a) et d'ici fin 2031 pour la recommandation sous b).**

- 12** Avec les mesures de maintien de l'emploi, les subventions à l'embauche généralisées peuvent constituer une réponse rapide lors de périodes de repli économique, comme pendant la pandémie de COVID-19, lorsque la priorité est de soutenir la demande de main-d'œuvre et d'éviter des contractions économiques immédiates plus fortes. À plus long terme, les incitations à l'embauche sont davantage susceptibles de favoriser un emploi durable lorsqu'elles:
- tiennent compte des besoins du marché du travail;
  - sont associées à une formation en milieu professionnel, qui renforce l'employabilité des jeunes et contribue à remédier au déficit de compétences;
  - comprennent des garanties appropriées destinées à assurer que les emplois créés soient maintenus au terme du soutien de l'UE (points [60](#) à [63](#))
- 13** Les autorités nationales responsables de la conception des incitations examinées dans le cadre du présent audit disposaient d'outils permettant d'évaluer la situation et les besoins du marché du travail, mais elles ne les ont pas utilisés pour cibler les mesures de soutien, faisant plutôt le choix d'incitations dans la plupart des secteurs, sans distinction. Dans les secteurs confrontés à une pénurie aiguë de compétences, où des candidats existent mais manquent d'expérience ou auraient besoin de renforcer leurs compétences, les incitations à l'embauche sont plus efficaces lorsqu'elles comportent une forte composante de formation. Le fait de proposer une formation susceptible de déboucher sur l'acquisition de compétences utiles ne conditionnait pas les incitations à l'embauche que nous avons examinées (points [64](#) à [67](#)).
- 14** L'Espagne et l'Italie ont mis en œuvre des mécanismes visant à favoriser la création d'emplois et leur maintien au-delà de la période de subvention (lorsque des fonds étaient disponibles), notamment au moyen de contrats obligatoirement à durée indéterminée ou de périodes minimales de maintien dans l'emploi. Les personnes concernées n'ont pas toujours conservé leur emploi. Par exemple, un quart des jeunes bénéficiant de contrats subventionnés dans le cadre d'une mesure examinée en Italie ont démissionné. La même chose s'est produite concernant deux des dix contrats que nous avons sélectionnés pour une autre mesure en Espagne. Aucun de ces deux États membres ne disposait d'un outil efficace (tel que des entretiens de sortie) pour déterminer les raisons de ces résiliations anticipées des contrats, ce qui aurait permis de mettre en évidence des spécificités par rapport à la tendance générale du marché du travail (points [68](#) à [71](#)).

- 15** Dans les programmes opérationnels que nous avons audités, le moment où un jeune pouvait être considéré comme ayant réussi son insertion sur le marché du travail n'était pas clairement défini. Le risque existe ainsi que des fonds de l'UE soient utilisés pour soutenir l'emploi des jeunes sans que des objectifs suffisamment spécifiques et mesurables aient été fixés et, qu'en conséquence, il soit plus difficile d'apporter une aide efficace et de mesurer les résultats (points **72** à **74**).
- 16** Si elle sont mal conçues, les incitations à l'embauche peuvent entraîner une utilisation inefficace des fonds publics, en particulier si les emplois subventionnés auraient été créés ou maintenus de toute façon. Ce phénomène est connu sous le nom d'«effet d'aubaine». Les évaluateurs en Italie et en Espagne ont souligné la nécessité de mieux définir la population cible et ont recommandé d'adapter les critères d'éligibilité pour privilégier les personnes plus vulnérables ou ayant moins de chances de trouver un emploi sans incitation. Toutefois, cela dépend fortement de la manière dont les appels de fonds sont conçus (points **59** et **75** à **81**).
- 17** Par ailleurs, l'accompagnement professionnel et le soutien à la formation professionnelle ont eu un impact positif sur l'amélioration des perspectives d'emploi des participants. Ils peuvent constituer une première étape nécessaire pour repérer une offre d'emploi adaptée ou renforcer l'employabilité des individus (points **82** à **86**).



## Recommandation n° 2

### Rendre plus efficaces les incitations à l'embauche de jeunes financées par l'UE et réduire le risque d'effets d'aubaine

La Commission devrait collaborer avec les États membres utilisant des incitations à l'embauche financées par l'UE pour favoriser l'emploi des jeunes, afin de souligner que les objectifs et le ciblage de ces mesures doivent être clairement définis et orientés vers l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail tout en réduisant le risque d'effets d'aubaine.

Cette collaboration pourrait notamment consister à recueillir, analyser et diffuser des informations pertinentes en tant que bonnes pratiques et porter sur les aspects suivants:

- comment lier les incitations à l'embauche à une formation en milieu professionnel afin d'accroître l'employabilité des jeunes et de réduire les déficits de compétences;
- comment centrer les incitations à l'embauche sur les personnes rencontrant davantage de difficultés à trouver un emploi, par exemple au moyen de critères d'éligibilité spécifiques ou de niveaux de soutien différenciés;
- quels mécanismes mettre en place pour encourager les employeurs à augmenter l'emploi net et à ne pas se séparer des travailleurs après l'expiration de la subvention.

**Quand? D'ici fin 2027.**

**18** Les jeunes NEET (ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ou de formation) comprennent à la fois les chômeurs et les inactifs (voir [encadré 1](#) de l'[annexe I](#)). Les NEET inactifs se heurtent généralement à des obstacles institutionnels à l'entrée sur le marché du travail, ce qui indique que leurs difficultés dépassent le champ des seules politiques de l'emploi. Au cours de la période 2014-2020, le taux de jeunes NEET a diminué dans l'UE, à l'instar du nombre absolu de jeunes chômeurs et de NEET inactifs. Toutefois, la baisse a été beaucoup moins marquée chez les NEET inactifs que chez les NEET chômeurs (16 % contre 50 %). Si l'on regarde du côté des trois États membres examinés, le nombre de NEET inactifs a même augmenté en Allemagne et en Espagne. Globalement, la population NEET dans l'UE a beaucoup changé et compte désormais majoritairement des jeunes inactifs, plus difficiles à atteindre (points [87](#) à [91](#)).

**19** Cela montre que les jeunes inactifs restent un groupe cible difficile à traiter. Dans les trois États membres audités, les évaluateurs et les parties prenantes ont souligné que des activités de sensibilisation adaptées sont nécessaires pour entrer en contact avec les groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés. La Commission a introduit dans le cadre législatif relatif à la cohésion 2021-2027 des dispositions spécifiques exigeant que les États membres mettent en place des stratégies de sensibilisation ciblées à l'intention des jeunes. Cependant, il est trop tôt pour déterminer si ces dispositions ont produit des résultats notables (points 92 à 95).



### Recommandation n° 3

#### **Fournir un soutien plus ciblé aux jeunes inactifs dans le cadre de la politique de cohésion**

La Commission devrait:

- a) au cours de la période de programmation actuelle, soutenir davantage les États membres dans leurs efforts pour mieux identifier les jeunes inactifs et favoriser leur participation aux mesures financées par l'UE, afin de faciliter leur insertion sur le marché du travail;
- b) dans le cadre de l'évaluation *ex post* du FSE+, et sur la base des analyses réalisées par les États membres, déterminer si les actions de sensibilisation mises en œuvre par ces derniers durant la période 2021-2027 ont porté leurs fruits;
- c) sur la base de cette évaluation, recueillir, analyser et diffuser des exemples de bonnes pratiques afin d'aider les États membres à améliorer les mesures concernées.

**Quand? D'ici fin 2027 pour la recommandation sous a) et d'ici fin 2031 pour les recommandations sous b) et c).**

# 02

## Nos observations en détail

**La Commission a soutenu les États membres au moyen de stratégies et de financements à l'échelle de l'UE, mais assure peu le suivi des effets à long terme**

**La Commission a eu recours à des instruments stratégiques et législatifs pour aider les États membres à lutter contre le chômage des jeunes**

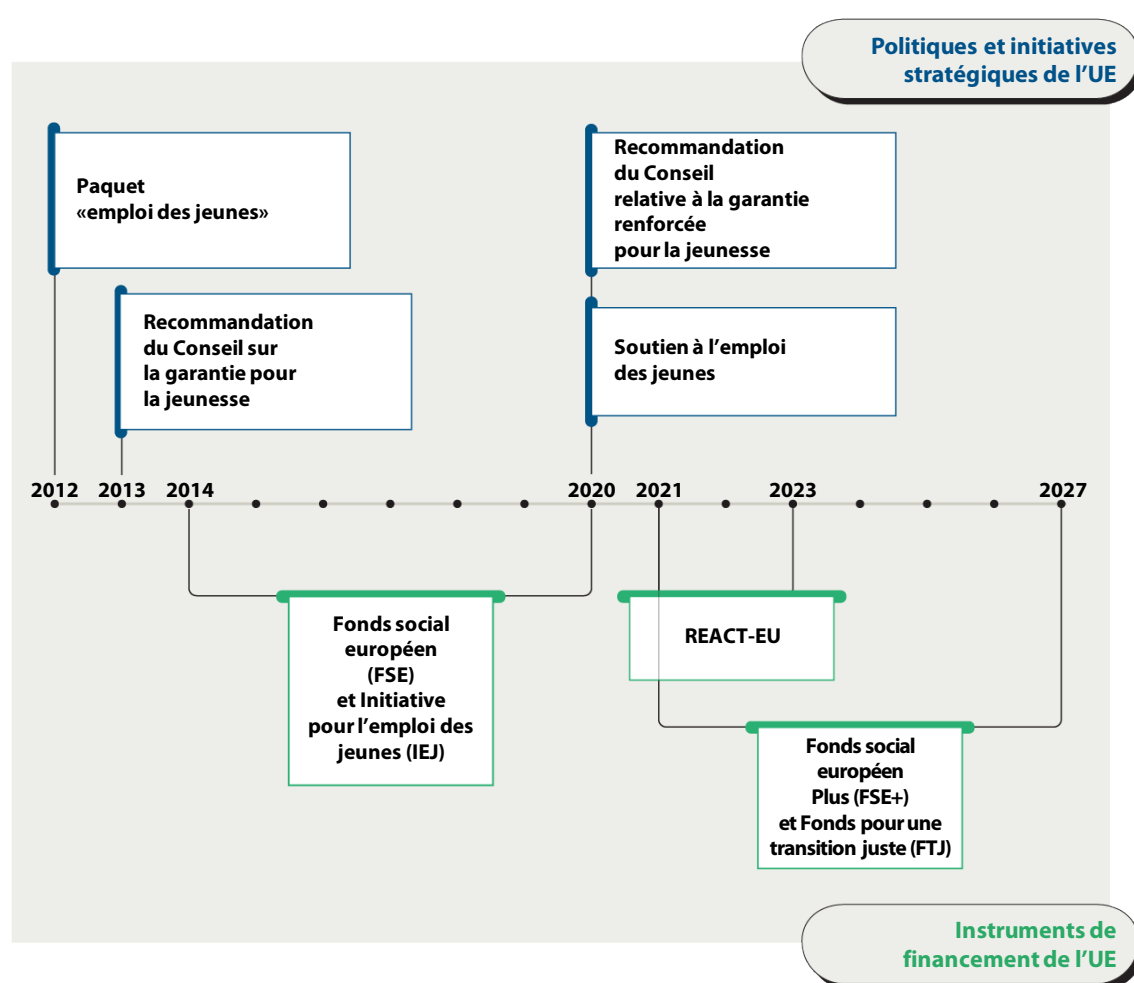
- 20** La politique sociale et de l'emploi relève principalement de la responsabilité des États membres. Dans le cadre fixé par les traités<sup>2</sup> et par la [stratégie européenne pour l'emploi](#), le rôle de la Commission consiste à proposer des priorités politiques, à fournir des orientations adaptées et à assurer la coordination dans les domaines de l'emploi et de l'inclusion sociale, y compris pour les jeunes. Dans le cadre du Semestre européen, la Commission est chargée de traiter les questions liées au chômage des jeunes, d'en rendre compte dans les rapports par pays et de proposer des recommandations par pays.

---

<sup>2</sup> Article 3, paragraphe 3, du [traité sur l'Union européenne](#) et articles 9 et 145 à 161 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

**21** Nous avons examiné les activités de la Commission dans le domaine du chômage des jeunes depuis 2012, à partir du lancement, cette année-là, d'un paquet de mesures sur l'emploi des jeunes, suivi en 2013 par la création d'une initiative spécifique (la **garantie pour la jeunesse**) et d'un nouvel instrument de financement (**l'initiative pour l'emploi des jeunes – IEJ**). La **figure 3** présente un aperçu des initiatives et instruments de financement de l'UE mis en place pour lutter contre le chômage des jeunes de 2012 à 2024. Nous donnons de plus amples informations sur l'utilisation des instruments de financement de l'UE aux points **26** à **46**.

**Figure 3 | Initiatives et instruments de financement de l'UE mis en place pour lutter contre le chômage des jeunes de 2012 à 2024**



Source: Cour des comptes européenne.

**22** Les différentes initiatives stratégiques et politiques de l'UE ont été améliorées afin de tenir compte de l'évolution des besoins. La **garantie pour la jeunesse**, introduite en 2013 par une recommandation du Conseil, a façonné les politiques d'emploi des jeunes tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. En 2020, afin d'atténuer l'impact négatif de la pandémie de COVID-19 sur les jeunes, la Commission a adopté un train de mesures de soutien à l'emploi des jeunes<sup>3</sup>, qui comprenait une proposition de **garantie pour la jeunesse renforcée** (voir **encadré 1**).

### Encadré 1

#### La garantie pour la jeunesse, dans sa version initiale et sa version renforcée

La **garantie pour la jeunesse**, initiative de l'UE lancée en 2013 pour lutter contre le chômage et l'inactivité des jeunes, visait à faire en sorte que dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou la sortie de l'enseignement formel, les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer :

- un emploi de qualité;
- une formation continue;
- un apprentissage;
- un stage.

Parmi ses principales caractéristiques figure la promotion des possibilités pouvant conduire à une insertion durable des jeunes sur le marché du travail.

La **garantie pour la jeunesse renforcée**, adoptée en 2020, est une version actualisée de l'initiative d'origine, qu'elle a remplacée. Elle a été proposée dans le cadre des efforts constants de la Commission pour lutter contre le chômage des jeunes, en particulier face aux difficultés liées à la pandémie de COVID-19 et à l'évolution des conditions économiques. Elle visait à fournir un soutien plus complet et plus modulable, en portant à la connaissance des jeunes les possibilités correspondant aux besoins actuels et futurs du marché du travail. Elle a également étendu la garantie pour la jeunesse aux 15-29 ans et renforcé les actions de sensibilisation à l'intention des jeunes vulnérables.

---

<sup>3</sup> COM(2020) 276.

- 23** À partir de 2014, les États membres ont appliqué la garantie pour la jeunesse sur la base de **plans nationaux de mise en œuvre**. Ces plans définissaient les mesures nécessaires pour engager des réformes en matière d'emploi des jeunes et précisaient la manière dont les activités correspondantes seraient financées. Cela a permis une approche plus structurée de la lutte contre le chômage des jeunes. En conséquence, la plupart des services publics de l'emploi ont amélioré et étoffé leurs services pour les jeunes, et ont assumé davantage de responsabilités en matière de gestion, de coordination et de prestation directe dans le cadre de la garantie pour la jeunesse<sup>4</sup>. Les États membres ont également été invités à désigner des coordonnateurs nationaux de la garantie pour la jeunesse.
- 24** La Commission s'est régulièrement appuyée sur le processus du Semestre européen pour mettre en évidence la nécessité, pour les États membres (notamment ceux dans lesquels le taux de chômage des jeunes est élevé) de mettre l'accent sur les jeunes et d'investir dans la jeunesse. De nombreux rapports par pays établis dans le cadre du Semestre européen soulignent le fait que les jeunes continuent de rencontrer des difficultés importantes sur le marché du travail. C'est ce que confirment les rapports par pays 2025 pour l'[Espagne](#) et l'[Italie](#), même si la plupart des indicateurs relatifs à l'emploi des jeunes affichent une nette progression dans ces deux États membres. La situation est plus favorable en [Allemagne](#), où le taux de chômage des jeunes et la proportion de NEET dans cette classe d'âge restent inférieurs à la moyenne de l'UE.
- 25** Dans le cadre de son rôle de soutien et d'accompagnement, la Commission a défini l'orientation stratégique générale de la politique sociale et de l'emploi de l'UE, et a contribué à attirer l'attention sur le chômage des jeunes au travers du Semestre européen, en encourageant les États membres à s'attaquer prioritairement à ce problème.

---

<sup>4</sup> Voir le document du réseau européen des services publics de l'emploi, *2021 PES Capacity Questionnaire Part II: Monitoring of PES support of the reinforced Youth Guarantee*.

## Différentes sources de financement de l'UE ont permis de soutenir les efforts des États membres pour faire entrer les jeunes sur le marché du travail

- 26** Les traités ont institué un Fonds visant à améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et en ont confié la gestion à la Commission<sup>5</sup>. Les États membres sont chargés de planifier l'utilisation des fonds de cohésion de l'UE; la Commission, responsable en dernier ressort de la bonne utilisation du budget européen, doit superviser ce processus de manière adéquate afin de garantir que les fonds sont dépensés de manière efficace et efficiente.
- 27** Nous avons examiné le soutien apporté par la politique de cohésion à l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail. Nous avons analysé différents instruments de financement de l'UE relevant de la politique de cohésion, ainsi qu'un certain nombre de programmes sélectionnés, afin de tirer des conclusions sur la manière dont la Commission a soutenu les efforts déployés par les États membres pour faire entrer les jeunes sur le marché du travail.
- 28** Nous avons constaté que divers fonds de la politique de cohésion avaient contribué aux mesures mises en place par les États membres pour lutter contre le chômage des jeunes. Les principaux instruments de la période 2014-2020 étaient le **Fonds social européen (FSE)**<sup>6</sup> et, pour les 20 États membres affichant un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %, l'**Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)**<sup>7</sup>. L'IEJ venait compléter le soutien du FSE ainsi que les mesures nationales visant spécifiquement le chômage des jeunes, et ne venait en aide qu'aux jeunes classés comme NEET.
- 29** Entre 2021 et 2023, les États membres ont pu compléter les ressources qu'ils utilisaient pour aider les jeunes par des financements européens supplémentaires provenant de l'initiative **REACT-EU**<sup>8</sup>.
- 30** En outre, le **Fonds social européen plus (FSE+)** 2021-2027 impose aux États membres d'allouer une part appropriée de leurs ressources à des mesures ciblées et à des réformes structurelles destinées à **soutenir l'emploi des jeunes** (en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse)<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Articles 162 à 164 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

<sup>6</sup> [Règlement \(UE\) 1304/2013](#).

<sup>7</sup> Ibid. chapitre IV, article 16.

<sup>8</sup> [Règlement \(UE\) 2020/2221](#).

<sup>9</sup> [Règlement \(UE\) 2021/1057](#), article 7, paragraphe 6.

- 31** Les États membres conservent une marge de manœuvre dans la manière dont ils allouent les ressources de la politique de cohésion à des mesures spécifiques relevant des différents objectifs et priorités, y compris celles visant à lutter contre le chômage des jeunes. Sous réserve de l'exigence minimale de concentration thématique du FSE+ (voir point **41**), les financements consacrés aux mesures en faveur des jeunes reflètent principalement les choix politiques nationaux ou infranationaux, la situation du marché du travail au moment de l'allocation des fonds, la taille de la population jeune et le montant global alloué à chaque État membre.
- 32** Des fonds ont été spécifiquement réservés au soutien à l'emploi des jeunes au travers d'une priorité d'investissement en 2014-2020 et d'une priorité dédiée en 2021-2027<sup>10</sup>. Le traçage des fonds est également possible grâce à un code d'intervention spécifique (103 — *intégration durable sur le marché du travail des jeunes*)<sup>11</sup> (2014-2020), et à un domaine d'intervention (136 — *soutien spécifique à l'emploi des jeunes et à l'intégration socio-économique des jeunes*)<sup>12</sup> (2021-2027). Des financements relevant d'autres codes ou domaines d'intervention peuvent aussi contribuer à soutenir l'emploi des jeunes, même si c'est de manière indirecte et s'ils ne ciblent pas exclusivement ce groupe.
- 33** Pour ce qui est du **FSE** (y compris les compléments de REACT-EU) et de l'**IEJ**, nous avons utilisé les codes d'intervention sélectionnés comme base de calcul et constaté que les États membres avaient alloué un total de 14,2 milliards d'euros au titre du code 103 (*figure 4* et *tableau 1* de l'*annexe I*). Les États membres affichant les montants les plus élevés étaient l'Italie (3,9 milliards d'euros) et l'Espagne (3,4 milliards d'euros). En ce qui concerne le **FSE+**, le financement total de l'UE prévu au titre du domaine d'intervention 136 s'élevait à 10,6 milliards d'euros, l'Italie (2,7 milliards d'euros) et l'Espagne (1,9 milliards d'euros) étant à nouveau les deux principaux bénéficiaires. Pendant la période 2021-2027, six États membres ont également décidé d'allouer des fonds du **FTJ** au domaine d'intervention 136, pour un total de 82 millions d'euros. Sur l'ensemble des deux périodes de programmation, les montants alloués atteignent 24,9 milliards d'euros.

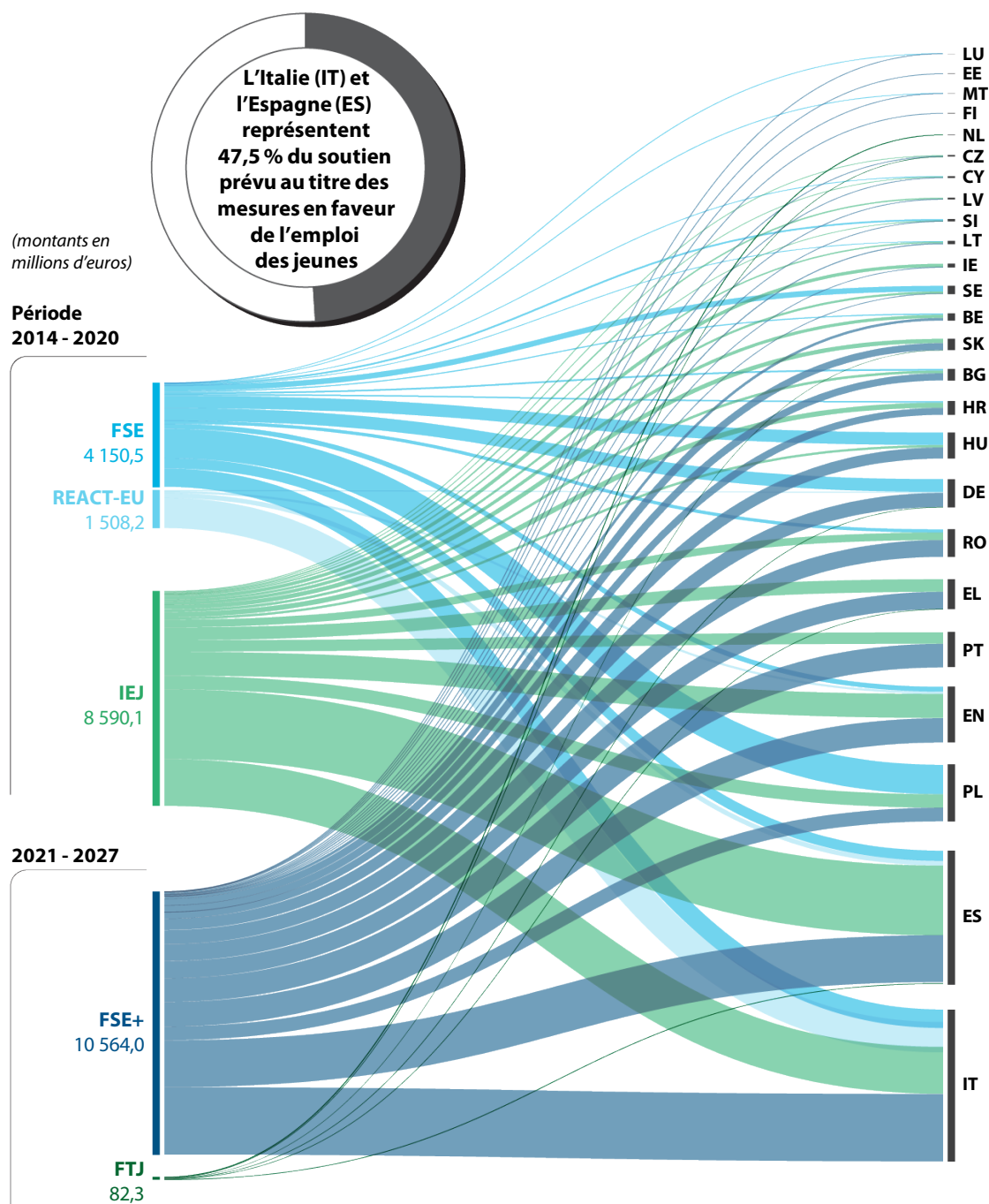
---

<sup>10</sup> Règlement (UE) n° 1304/2013, article 3, paragraphe 1, point a, sous ii), et règlement (UE) 2021/1057, article 11.

<sup>11</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 215/2014 de la Commission, annexe I

<sup>12</sup> Règlement (UE) 2021/1060, annexe I.

**Figure 4 | Montants du FSE, de l'IEJ, de REACT-EU, du FSE+ et du FTJ alloués au code d'intervention 103 et au domaine d'intervention 136**



*Notes:* le Danemark et l'Autriche n'avaient prévu aucun financement au titre du code d'intervention 103 ni du domaine d'intervention 136. Les montants de l'UE apparaissent hors cofinancement national. Les données pour 2014-2020 excluent le Royaume-Uni.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des données extraites de la [plateforme de données ouvertes sur la cohésion](#) le 10 février 2026 et du SFC (système de gestion des fonds de l'UE).

## Sur la période 2014-2020, des programmes opérationnels dédiés ont renforcé la priorité accordée à la lutte contre le chômage des jeunes

- 34** Les programmes opérationnels du FSE ou de l'IEJ, arrêtés d'un commun accord entre la Commission et les États membres, définissaient des approches stratégiques en précisant les mesures à soutenir et l'allocation globale des fonds destinés à lutter contre le chômage des jeunes.
- 35** Au cours de la période 2014-2020, des programmes spécifiquement consacrés à l'emploi des jeunes (tels que *Empleo juvenil* en Espagne et *Iniziativa Occupazione Giovani* en Italie) ont aidé les autorités nationales à mieux coordonner l'action au niveau du pays, en prévoyant des mesures ciblées et un suivi des jeunes, ce qui représentait une nouveauté par rapport aux périodes de programmation précédentes.
- 36** Cinq États membres (le Danemark, l'Estonie, les Pays-Bas, l'Autriche et la Finlande) n'ont prévu aucun financement du FSE ou de l'IEJ au titre du code d'intervention 103 consacré à l'emploi des jeunes. En réalité, aucun de ces États membres ne faisait face à des difficultés majeures ni ne recevait de recommandations spécifiques par pays liées à ce domaine d'intervention<sup>13</sup> au moment où les fonds ont été alloués. Ce n'est que récemment que le chômage des jeunes a augmenté dans certains de ces États membres (voir le dernier [rapport conjoint sur l'emploi](#)).

## REACT-EU a apporté des financements supplémentaires pour embaucher des jeunes ou leur permettre de conserver leur emploi

- 37** Des ressources supplémentaires ont été mises à disposition par l'intermédiaire de REACT-EU en 2020, afin de faire face à l'impact de la pandémie de COVID-19. Une part significative (23 %) des ressources de REACT-EU a été consacrée au soutien à l'emploi<sup>14</sup>. Ces ressources ont été principalement utilisées pour maintenir les emplois des travailleurs, y compris les jeunes, notamment au moyen de dispositifs de travail de courte durée, pour la création d'emplois en faveur de personnes en situation de vulnérabilité, ainsi que pour des mesures spécifiques en faveur de l'emploi des jeunes.

---

<sup>13</sup> Document SWD(2020) 216, p. 14 à 16.

<sup>14</sup> Rapport spécial 02/2023.

**38** Le montant des financements REACT-EU alloués par les États membres pour soutenir l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail (au titre du **code d'intervention 103**) s'élevait à **1,5 milliard d'euros**. Nous avons constaté que seuls quatre États membres avaient alloué des fonds au titre de ce code d'intervention: l'Italie (1,23 milliard d'euros), l'Espagne (193 millions d'euros), l'Allemagne (47 millions d'euros) et la France (33 millions d'euros) (voir les exemples présentés dans l'**encadré 2**).

## Encadré 2

### Mesures REACT-EU visant à lutter contre le chômage des jeunes en Allemagne, en Espagne et en Italie

En **Allemagne**, le Land de Rhénanie-Palatinat a consacré 26 millions d'euros financés par REACT-EU à son programme opérationnel du FSE, dont 5,8 millions d'euros spécifiquement affectés à la promotion de l'emploi des jeunes. Nous avons audité une mesure (**Jump**) ciblant les jeunes ayant besoin d'un accompagnement pour réussir la transition entre l'école et le monde du travail. Elle venait en aide à ceux qui rencontraient des difficultés pour trouver un poste d'apprenti ou un emploi, en leur proposant des services tels que des conseils, des formations aux compétences non techniques (*soft skills*) et un accompagnement vers l'emploi.

En 2021, l'**Espagne** a consacré 0,7 milliard d'euros financé par REACT-EU à un programme opérationnel du FSE 2014-2020 pour la Catalogne, un montant supérieur à l'ensemble des financements du FSE et de l'IEJ reçus par cette région sur toute la période 2014-2020. Il s'agissait en l'occurrence de soutenir la reprise économique dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et de ses conséquences sociales. Le service public de l'emploi de Catalogne a réalisé un projet spécialement consacré à l'emploi des jeunes (**Ayudas a la contratación para jóvenes**, 125 millions d'euros) en accordant une subvention aux employeurs proposant des contrats à temps plein à des personnes de moins de 30 ans. L'aide était accordée quel que soit le type de contrat, pour autant que celui-ci ait une durée minimale d'un an.

En 2021, l'**Italie** a affecté 4,5 milliards d'euros financés par REACT-EU (portés par la suite à 6 milliards d'euros) de son programme opérationnel national pour l'emploi (**Sistemi di politiche attive per l'occupazione**) au renforcement des politiques actives du marché du travail, à l'amélioration de l'employabilité et à la réduction du chômage, en particulier dans les régions moins développées. Parmi les mesures mises en œuvre, **Esonero giovani under 36** a été spécifiquement introduite pour soutenir l'emploi des jeunes au moyen d'incitations à l'embauche, avec une dotation initiale de 200 millions d'euros en 2021, portée à 1,2 milliard d'euros les années suivantes.

**39** Les États membres pouvaient utiliser les fonds de REACT-EU pour soutenir non seulement les NEET, mais aussi les jeunes dans leur ensemble, en réponse à la situation particulière du marché du travail durant la pandémie de COVID-19.

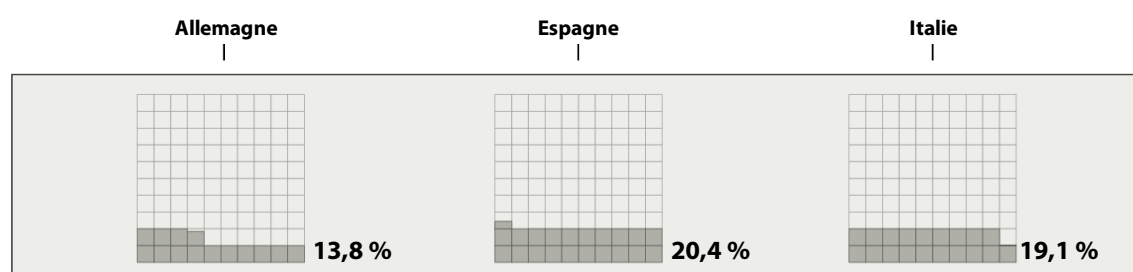
**40** Les représentants des autorités nationales que nous avons interrogés en Allemagne, en Espagne et en Italie ont considéré que la mise à disposition rapide des fonds de REACT-EU, ainsi que le taux élevé de cofinancement (fonds de l'UE venant s'ajouter aux ressources nationales), constituaient des éléments positifs. REACT-EU a apporté à tous les États membres des ressources supplémentaires à utiliser avant 2023, fournissant dans les faits un «financement transitoire» entre les périodes 2014-2020 et 2021-2027. Toutefois, la disponibilité de ces financements supplémentaires a eu pour effet de retarder la mise en œuvre de mesures du FSE+ poursuivant des objectifs similaires (voir point [45](#)).

### La lutte contre le chômage des jeunes demeure un objectif majeur du FSE+ 2021-2027, mais certaines mesures ont été retardées

**41** La période 2021-2027 a vu l'introduction du principe de «concentration thématique» dans le règlement relatif au FSE+<sup>15</sup>, c'est-à-dire la priorisation de mesures visant à relever certains défis. En ce qui concerne le chômage des jeunes, dans les États membres où le nombre de NEET était supérieur à la moyenne de l'UE sur la période 2017-2019, 12,5 % des ressources du FSE+ devaient être consacrées à des actions ciblées et à des réformes structurelles visant à favoriser l'emploi des jeunes ainsi que l'enseignement et la formation professionnels<sup>16</sup>.

**42** Parmi les trois États membres examinés en détail dans le cadre de cet audit, l'Espagne et l'Italie étaient tenues de respecter la concentration thématique minimale de 12,5 %, contrairement à l'Allemagne où le nombre de NEET était inférieur à la moyenne de l'UE. La [figure 5](#) présente les financements au titre du FSE+ alloués à l'emploi des jeunes dans ces trois États membres (situation en décembre 2025), d'après les données fournies par la Commission.

**Figure 5 | Financements au titre du FSE+ alloués à l'emploi des jeunes en Allemagne, en Espagne et en Italie, (situation en décembre 2025)**







Source: Cour des comptes européenne sur la base de données fournies par la Commission.

<sup>15</sup> Règlement (UE) n° 2021/1057, article 7.

<sup>16</sup> Ibidem, article 7, paragraphe 6, et article 11.

**43** La mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion 2021-2027 a été difficile, ce qui a entraîné des retards par rapport aux périodes de programmation précédentes<sup>17</sup>. Les ressources allouées aux projets sélectionnés pour un financement au titre du domaine d'intervention 136 dans les programmes du FSE+ que nous avons audités en Espagne et en Italie ont nettement augmenté en 2025, mais les dépenses déclarées sont restées à la traîne (*figure 6*).

**Figure 6 | Valeurs des projets sélectionnés et dépenses déclarées dans les programmes FSE+ audités (situation en décembre 2024 et décembre 2025), comparées aux montants prévus**

(montants en millions d'euros)	Montants prévus dans le programme opérationnel	Décembre 2024		Décembre 2025	
		Valeur des projets sélectionnés	Dépenses déclarées	Valeur des projets sélectionnés	Dépenses déclarées
FSE+ Rhénanie du Nord-Westphalie 	178,5	112,8	8,4	173,7	27,7
FSE+ Rhénanie-Palatinat 	18,0	9,9	7,8	10,3	8,7
FSE+ Empleo Juvenil 	924,5	542,0	-	851,9	150,2
PN Giovani donne e lavoro 	1 394,4	27,5	-	1 328,9	140,4

Note: montants de l'UE (hors cofinancement des États membres) au titre du domaine d'intervention 136.

Source: Cour des comptes européenne sur la base de SFC et de données fournies par la Commission.

- 44** La mise en œuvre du FSE+ a commencé tardivement en raison de l'adoption plus lente que prévu du cadre juridique, de la nécessité de faire face à des crises successives, ainsi que de la priorité accordée à la mise en œuvre de la FRR, dont l'échéance est plus rapprochée<sup>18</sup>.
- 45** Comme indiqué dans notre [rapport de 2023](#) sur l'adaptation des règles de la politique de cohésion en réponse à la pandémie de COVID-19, l'UE a réagi rapidement. L'apport de ressources nouvelles importantes au moyen de REACT-EU a permis aux États membres de financer des investissements supplémentaires, mais les a également pressés de dépenser les fonds, en particulier en raison du délai de mise en œuvre très court. Les modifications du cadre juridique ont entraîné des travaux supplémentaires de programmation et de gestion administrative pour les autorités de gestion, ce qui explique en partie le démarrage tardif des financements relatifs à la période 2021-2027.

<sup>17</sup> COM(2025) 164, p. 2.

<sup>18</sup> COM(2025) 163.

**46** Globalement, les États membres ont alloué environ 10 milliards d'euros financés par le FSE+ à des mesures spécifiques de soutien à l'emploi des jeunes. Toutefois, l'utilisation de ces fonds a été plus lente que prévu au cours des premières années de la période. Si la sélection des projets dans les États membres s'est nettement accélérée, le risque subsiste que la pression pour utiliser les fonds augmente en fin de période, avec pour conséquence une utilisation potentiellement moins efficace des fonds.

## **La Commission manque d'informations sur les effets à long terme des mesures financées par l'UE en faveur de l'emploi des jeunes**

**47** La Commission est chargée de suivre la mise en œuvre, par les États membres, des financements de la politique de cohésion de l'UE destinés à soutenir l'emploi des jeunes, afin d'en mesurer l'efficacité et de prendre des décisions éclairées pour les initiatives futures. Nous avons examiné la manière dont la Commission effectue ce suivi, notamment les indicateurs sur lesquels elle s'appuie.

**48** Pour pouvoir évaluer les résultats des mesures en faveur des jeunes indépendamment de ceux concernant l'ensemble des autres demandeurs d'emploi, les informations devraient être collectées et communiquées par tranche d'âge. En pratique, parallèlement aux mesures en faveur des seuls jeunes, il existe des actions ouvertes à toutes les classes d'âge, pour lesquelles les données relatives aux résultats ne sont pas ventilées par classe d'âge. Cela signifie qu'il n'existe pas d'informations complètes sur les résultats propres aux jeunes.

**49** En outre, pour ce qui est du FSE+, aucun indicateur commun de résultats à long terme ne permet de déterminer si les mesures ciblant l'emploi des jeunes produisent des effets durables. Les indicateurs de résultats à plus long terme ne portent que sur la situation professionnelle après six mois. Il n'existe aucun indicateur de résultat commun pour effectuer un suivi des financements du FSE+ au-delà de six mois (par exemple à 12 ou 18 mois après l'octroi de l'aide). Il existe certes des indicateurs de résultats à plus long terme, au-delà de six mois, dans le [cadre de suivi de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse](#), mais celui-ci est distinct du cadre du FSE+ et couvre certaines mesures de ce dernier en faveur de l'emploi des jeunes, mais pas toutes.

- 50** Selon la Commission, le fait de limiter à six mois la mesure des indicateurs de résultats à plus long terme visait à trouver un équilibre entre la nécessité d'évaluer la durabilité des résultats et celle de garantir une qualité suffisante des données, tout en maintenant les coûts administratifs à un niveau raisonnable. Toutefois, cette approche signifie que la Commission et les États membres manquent d'informations sur les effets durables des mesures soutenues. Cela limite les possibilités d'apprentissage en matière de politiques publiques, notamment pour mieux concevoir les futures initiatives en faveur de l'emploi des jeunes. Les évaluations futures des politiques pourraient aborder ces aspects, mais rien ne garantit qu'elles le feront, ni à quel horizon.
- 51** La proposition établissant un cadre de suivi des dépenses et de performance du budget pour la période de programmation post-2027<sup>19</sup> prévoit un indicateur de réalisation relatif aux mesures visant à améliorer l'accès des jeunes à l'emploi, portant sur le «nombre de participants – par genre, par statut sur le marché du travail, par tranche d'âge et par niveau d'enseignement», ainsi qu'un indicateur de résultat concernant le «nombre de participants – par statut après la participation (obtention d'une qualification, recherche d'emploi, poursuite d'études ou de formation, exercice d'un emploi) et par genre»<sup>20</sup>. Toutefois, cet indicateur de résultat ne prend pas en considération les perspectives à long terme.

## **Les mesures financées par l'UE ont permis de soutenir l'embauche de jeunes, mais elles n'étaient pas suffisamment axées sur l'obtention de résultats durables ni sur les groupes vulnérables**

### **Un série de mesures financées par l'UE a soutenu l'emploi des jeunes**

- 52** Les États membres sont responsables de l'élaboration des mesures et de l'affectation des fonds européens dans leurs programmes opérationnels, tandis que la Commission reste, en dernier ressort, responsable de la bonne utilisation du budget de l'UE.


















---

<sup>19</sup> COM(2025) 545.

<sup>20</sup> Ibid., annexe I – Domaines d'intervention et indicateurs, # 443

**53** Nous avons sélectionné 10 programmes pour notre audit (six de la période 2014-2020 et quatre de la période 2021-2027), dans trois États membres: l'**Allemagne**, l'**Espagne** et l'**Italie**, comme l'illustre la **figure 7**. Nous avons retenu ces programmes sur la base des montants prévus pour soutenir l'emploi des jeunes au titre du code d'intervention 103 et du domaine d'intervention 136 (point **32**). Nous avons examiné plus particulièrement neuf mesures consacrées à l'emploi des jeunes mises en œuvre au cours de la période de programmation 2014-2020 (voir **annexe II** pour une description plus détaillée).

**Figure 7 | Programmes sélectionnés pour l'audit et montants prévus au titre du code d'intervention 103 et du domaine d'intervention 136**

	Montant alloué (millions d'euros)	Source de financement				Période de programmation	
		FSE	REACT-EU	IEJ	FSE+	2014-2020	2021-2027
 DE	Programme opérationnel FSE Rhénanie-Palatinat	5,8					<input checked="" type="checkbox"/>
	Programme opérationnel FSE Rhénanie-Palatinat	244,8					<input checked="" type="checkbox"/>
	Programme opérationnel FSE+/FTJ Rhénanie du Nord-Westphalie	178,5					<input checked="" type="checkbox"/>
	Programme FSE + Rhénanie-Palatinat	18,0					<input checked="" type="checkbox"/>
 ES	PO FSE 2014 EMPLEO JUVENIL	3 196,2					<input checked="" type="checkbox"/>
	PO FSE 2014 C.A. CATALUÑA	125,0					<input checked="" type="checkbox"/>
	FSE+ Empleo Juvenil	924,5					<input checked="" type="checkbox"/>
 IT	PON Iniziativa Occupazione Giovani	1 969,0					<input checked="" type="checkbox"/>
	PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	1 260,5					<input checked="" type="checkbox"/>
	PN Giovani, donne e lavoro	1 394,4					<input checked="" type="checkbox"/>

Note: fonds de l'UE prévus (hors cofinancement national) au titre du code d'intervention 103 (FSE, IEJ et REACT-EU) et du domaine d'intervention 136 (FSE+).

Source: Cour des comptes européenne sur la base de données extraites du SFC en janvier 2026.

- 54** Le soutien financier de l'UE à l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail prend plusieurs formes. Les mesures financées par l'UE visant à réduire le chômage des jeunes sont conçues et mises en œuvre par les États membres, et peuvent être classées en plusieurs catégories:
- incitations à l'embauche, c'est-à-dire des avantages financiers accordés aux employeurs qui recrutent des jeunes;
  - mesures de maintien de l'emploi, destinées à permettre aux jeunes de conserver leur emploi;
  - autres politiques actives du marché du travail (par exemple: renforcement des compétences, accompagnement professionnel, soutien à la participation à des programmes de formation professionnelle).
- 55** La Commission ne dispose pas d'informations détaillées sur la répartition, par les États membres, des fonds de l'UE entre les différentes mesures, ni sur le nombre de jeunes participants à chacune d'entre elles. Elle n'a pas non plus réalisé d'analyse comparative approfondie de l'impact des différents types de soutien.
- 56** Dans les deux programmes fédéraux allemands que nous avons examinés, les financements de 2014-2020 au titre du code d'intervention 103 ont principalement servi à soutenir la participation à des actions de formation professionnelle. En Espagne, environ la moitié des dépenses dans les deux programmes examinés a été consacrée aux incitations à l'embauche et aux mesures de maintien de l'emploi, avec des montants significatifs également dépensés pour le renforcement des compétences ainsi que pour diverses mesures d'activation et d'inclusion. En Italie, les programmes sélectionnés étaient axés principalement sur les incitations à l'embauche, en particulier au titre de REACT-EU, tandis que des financements substantiels relevant de l'Initiative pour l'emploi des jeunes ont également été consacrés au renforcement des compétences et à l'accompagnement professionnel.

## Les incitations à l'embauche ne suffisent pas, à elles seules, pour lutter efficacement contre le chômage des jeunes

**57** Les incitations à l'embauche peuvent s'envisager selon trois logiques<sup>21</sup>:

- économique, qui vise à stimuler la demande globale de main-d'œuvre et à créer des emplois;
- sociale, qui a pour objectif de soutenir l'emploi de groupes spécifiques susceptibles d'être défavorisés sur le marché du travail, en compensant une productivité plus faible au départ afin de favoriser une répartition plus inclusive des emplois;
- de renforcement des compétences, qui cherche à améliorer les compétences et l'employabilité des travailleurs, par exemple en combinant les subventions avec une formation afin de répondre aux besoins des employeurs comme des travailleurs.

Dans la pratique, de nombreuses incitations à l'embauche correspondent à une combinaison de ces objectifs et non à une seule de ces catégories.

**58** Les États membres conçoivent les incitations à l'embauche en déterminant les groupes cibles et les résultats attendus. De telles incitations doivent être soigneusement ciblées pour augmenter la probabilité qu'elles atteignent leurs objectifs. En 2013 déjà, le Conseil avait recommandé d'utiliser des subventions salariales et des aides à l'embauche ciblées et bien conçues pour inciter les employeurs à offrir de nouvelles possibilités aux jeunes<sup>22</sup>. Pour ce qui est des incitations à l'embauche sélectionnées, nous avons vérifié dans quelle mesure les États membres les avaient conçues de manière à assurer une insertion durable des jeunes sur le marché du travail, y compris s'il existait une définition précise du moment où un jeune peut être considéré comme ayant réussi son insertion (points **60** à **74**).

---

<sup>21</sup> *Stimulating job demand: The design of effective hiring subsidies in Europe*, EEPO Review (2014).

<sup>22</sup> Garantie pour la jeunesse, point 17.

**59** L'efficacité et l'efficience des politiques actives du marché du travail (y compris les incitations à l'embauche) dépendent en grande partie de la manière dont elles sont élaborées et mises en œuvre. Lorsqu'elles ne sont pas correctement conçues, les incitations à l'emploi peuvent entraîner un gaspillage des fonds publics, en particulier si les emplois subventionnés auraient été créés ou maintenus de toute façon (ce que l'on appelle «perte sèche») ou si les subventions incitent simplement les employeurs à embaucher ou retenir certains travailleurs au lieu d'autres (ce que l'on appelle les «effets de déplacement»)<sup>23</sup>. Nous avons examiné dans quelle mesure les États membres avaient mis en place des garde-fous pour réduire le risque d'effet d'aubaine dans le cadre des incitations à l'embauche que nous avons sélectionnées (points **75** à **81**).

### **Les incitations à l'embauche que nous avons auditées n'étaient pas toujours conçues pour garantir des emplois durables aux jeunes**

**60** Suivant la logique économique, les subventions à l'embauche généralisées, conjointement avec les mesures de maintien de l'emploi (voir l'exemple à l'*encadré 3*), peuvent constituer une réponse rapide en période de ralentissement économique. Dans les deux cas, la priorité en période de récession (comme celle provoquée par la pandémie de COVID-19) est de soutenir la demande de main-d'œuvre et d'éviter une accentuation de la contraction économique, en contribuant à préserver ou créer des emplois à court terme

---

<sup>23</sup> Semestre européen: Fiche thématique du Semestre européen: Politiques actives du marché du travail, 2017, page 13.

### Encadré 3

#### Mesures de maintien de l'emploi en Espagne pendant la pandémie de COVID-19

En Espagne, nous avons examiné un régime de travail temporaire (*Expedientes de Regulación Temporal de Empleo – ERTE*). Cette mesure ciblait les jeunes employés dans des entreprises ayant suspendu les contrats ou réduit le temps de travail afin d'éviter des licenciements pendant la pandémie. Les personnes soutenues étaient des jeunes travailleurs précédemment inscrits à la garantie pour la jeunesse et ayant obtenu une aide à ce titre. Ils ont bénéficié de l'incitation durant toute la période de validité du dispositif ERTE. Ce dernier avait été conçu et mis en œuvre en tant que soutien ponctuel en situation de crise et constitue un exemple de l'utilisation des fonds européens pour répondre à des besoins particuliers de manière flexible et réactive.

La Banque d'Espagne a analysé le dispositif ERTE en 2022 et a constaté que, comparés à des travailleurs présentant des caractéristiques similaires mais inactifs ou au chômage et non couverts par ERTE, les bénéficiaires de ce dispositif avaient de meilleures chances de retrouver un emploi. Toutefois, elle a également observé que l'efficacité d'ERTE diminuait à mesure que la durée du dispositif s'allongeait, en particulier pour certains groupes, tels que les jeunes travailleurs, les titulaires de contrats temporaires et les employés de certains secteurs de services, ce qui indique que ce type de dispositif n'est probablement pas adapté à un soutien de long terme.

- 61** Dans une perspective à plus long terme, si les emplois ne sont créés que pour la durée de la subvention, le bénéfice est globalement réduit, même si l'expérience acquise peut malgré tout améliorer l'employabilité des travailleurs concernés<sup>24</sup>.
- 62** En 2021, la Commission avait recommandé<sup>25</sup> que les incitations à l'embauche comportent des garanties appropriées afin d'assurer que les emplois nouvellement créés soient viables et maintenus au terme des mesures d'incitation, le soutien diminuant progressivement au fil du temps. Elles devraient généralement inclure un solide volet de formation en cours d'emploi, pertinent pour le marché du travail, et être adaptées à la situation du marché du travail régional.

<sup>24</sup> Semestre européen: Fiche thématique du Semestre européen: Politiques actives du marché du travail, 2017, page 13.

<sup>25</sup> Recommandation de la Commission (UE) 2021/402, paragraphe 6.

**63** À cette fin, les États membres peuvent entreprendre les actions suivantes:

- évaluer la situation du marché du travail, y compris les besoins des employeurs, et adapter les incitations en conséquence;
- combiner les incitations à l'embauche avec d'autres politiques actives du marché du travail, telles que la formation, afin d'améliorer l'employabilité des jeunes;
- concevoir des mécanismes visant à encourager les employeurs à maintenir les travailleurs après l'expiration de la subvention.

**64** Des outils tels que le système d'information *Excelsior* en Italie, l'*IAB Beruf-Struktur-Entwicklung* en Allemagne ou l'unité du service public de l'emploi espagnol appelée *Observatorio de las Ocupaciones* (voir **encadré 4**) fournissent aux autorités nationales et aux parties prenantes des informations utiles sur le marché du travail.

## Encadré 4

### Outils fournissant des informations sur le marché du travail en Allemagne, en Espagne et en Italie

En Allemagne, le service statistique de la *Bundesagentur für Arbeit* publie régulièrement des informations générales sur le marché du travail, notamment des statistiques sur les offres d'emploi recensées ainsi que sur l'évolution de l'emploi et du chômage, de même qu'une analyse annuelle des pénuries de compétences. Ces informations sont complétées par des prévisions à plus long terme sur le marché du travail, couvrant à la fois la demande et l'offre et principalement tirées du suivi des compétences réalisé dans le cadre du [projet QuBe](#). En outre, l'*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* publie une sélection de résultats de recherches sur le marché du travail.

En Espagne, l'*Observatorio de las Ocupaciones* rend régulièrement compte de l'évolution des activités économiques et des professions. Son objectif est d'anticiper les difficultés et les besoins du marché du travail et d'y répondre. Les travaux de l'Observatoire comprennent des rapports sur le marché du travail aux niveaux national et régional, des analyses des tendances en matière d'emploi dans les professions les plus performantes, ainsi que des informations sur l'emploi concernant des sous-groupes spécifiques de la population, par exemple les jeunes<sup>26</sup>. Ce rapport ne comporte toutefois pas d'évaluation spécifique des besoins des employeurs. Par ailleurs, les données relatives aux jeunes ne sont pas toujours ventilées par tranche d'âge.

En Italie, l'analyse des besoins du marché du travail repose sur les informations provenant du système d'information *Excelsior*, un projet promu par les chambres de commerce italiennes en coopération avec le ministère du travail et des politiques sociales et l'UE. Mis en place en 1997, ce système permet d'effectuer un suivi des perspectives d'emploi ainsi que des besoins professionnels, de formation et de compétences des entreprises italiennes. À titre d'exemple, le dernier document prospectif (pour la période 2024-2028) met en évidence un besoin élevé de personnel diplômé de l'enseignement supérieur dans les domaines STIM (sciences, technologie, ingénierie et mathématiques), tout en anticipant un déficit important: globalement, 17 000 à 26 000 jeunes supplémentaires disposant de ce type de qualification seraient nécessaires chaque année<sup>27</sup>.

**65** Bien que des outils existent pour évaluer la situation et les besoins du marché du travail, nous avons constaté que les incitations à l'embauche en faveur des jeunes n'étaient pas ciblées, mais s'appliquaient généralement de manière uniforme à l'ensemble des secteurs économiques, avec très peu d'exclusions (voir l'exemple dans l'[encadré 5](#)).

## Encadré 5

### Les incitations à l'embauche en faveur des jeunes en Italie étaient accessibles à la plupart des secteurs avant, pendant et après la pandémie de COVID-19

*Esonero Giovani under 36* était une incitation financée par l'IEJ, qui prévoyait une réduction de 50 % des cotisations de sécurité sociale pour les employeurs privés recrutant des personnes de moins de 36 ans en 2019 et en 2020. En 2021, l'exonération est passée à 100 %, dans la limite de 6 000 euros par an pendant trois à quatre ans (selon la région), grâce à des financements de REACT-EU, puis du FSE+.

À l'instar de mesures similaires mises en œuvre précédemment, *Esonero Giovani* proposait des incitations dans la plupart des secteurs, à l'exception du secteur financier et des ménages employeurs de personnel domestique. Les incitations à l'embauche de la période 2024-2025, financées par le FSE+, présentaient des caractéristiques similaires et étendaient l'éligibilité aux travailleurs du secteur financier.

- 66** Dans les secteurs confrontés à de graves pénuries de compétences, le principal obstacle est le faible nombre de candidats qualifiés, situation à laquelle les seules incitations à l'embauche ne peuvent remédier. En outre, sur les marchés du travail où les travailleurs qualifiés sont trop peu nombreux, les subventions à l'embauche de main-d'œuvre qualifiée illustrent parfaitement les effets d'aubaine (voir point 59): lorsque la demande est déjà élevée, une part importante des recrutements subventionnés aurait lieu indépendamment de l'intervention publique.
- 67** Lorsque des candidats sont disponibles mais manquent d'expérience ou ont besoin d'un renforcement de leurs compétences, des incitations financières peuvent être utilisées pour encourager les employeurs à les recruter et à investir dans leur formation. Dans un contexte de renforcement des compétences, les incitations à l'embauche doivent comporter un solide volet de formation, tant pour améliorer l'employabilité des bénéficiaires que pour contribuer à combler les déficits de compétences. Si nous avons relevé des mesures visant à renforcer l'employabilité des jeunes et à réduire les déficits de compétences, ni formation obligatoire ni développement des compétences ne conditionnaient les mesures d'incitations à l'embauche que nous avons examinées (voir l'exemple dans l'[encadré 6](#)).

<sup>26</sup> *Informe Jóvenes y mercado del trabajo*, un rapport sur le marché du travail des jeunes.

<sup>27</sup> *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2024-2028)*, page 46.

## Encadré 6

### **La fourniture de formations ou le développement de compétences ne conditionnent généralement pas les incitations à l'embauche**

À la demande de la Commission, le programme FSE+ italien pour la période 2021-2027 intitulé *Giovani, Donne e Lavoro* indique que lors de la conception des mesures, une attention particulière sera accordée à la nécessité de développer les compétences des jeunes dans les secteurs économiques les plus touchés par la transition écologique et climatique, tels que les transports durables, la gestion des déchets, la gestion des ressources hydriques, la construction et le système énergétique.

En Italie, les services publics et privés de l'emploi peuvent orienter un jeune vers des formations financées par l'UE lorsqu'il ne parvient pas à trouver immédiatement un emploi approprié, et le programme prévoit des mesures visant à faciliter la reconversion professionnelle et le perfectionnement des travailleurs, y compris une compensation salariale pendant leur participation à des formations. Toutefois, aucune disposition ne subordonne les incitations à l'embauche au développement des compétences nécessaires.

**68** Les incitations à l'embauche devraient également comporter des mécanismes encourageant les employeurs à accroître l'emploi net et à conserver les travailleurs après l'expiration de la subvention. En 2017<sup>28</sup>, afin d'augmenter la probabilité que les incitations à l'embauche débouchent sur des emplois durables, la Commission a souligné l'intérêt qu'il y avait à fixer des conditions et à vérifier si:

- le jeune bénéficiant d'un soutien était toujours employé à un moment donné (période de maintien de l'emploi) après la fin de la période subventionnée;
- une création nette d'emplois a effectivement lieu chez l'employeur.

---

<sup>28</sup> Fiche thématique du Semestre européen: Politiques actives du marché du travail, 2017.

**69** En Espagne, les incitations à l'embauche en faveur des jeunes financées par le FSE/IEJ prévoyaient parfois un soutien sur une période plus longue pour les contrats à durée indéterminée. Par exemple, le *Programa Empleo Joven* cofinçait les contrats de jeunes travailleurs pendant six mois pour les contrats à durée déterminée, mais jusqu'à douze mois pour les contrats à durée indéterminée. Toutefois, le programme n'imposait pas de période minimale de maintien de l'emploi après l'arrêt de l'aide. Dans le cadre du FSE+, une période minimale de maintien de l'emploi pouvant aller jusqu'à 24 mois est requise pour certaines mesures depuis 2021, conformément à une réforme figurant dans le plan pour la reprise et la résilience de l'Espagne (voir [encadré 7](#)).

### Encadré 7

#### Période de maintien de l'emploi et contrats à durée indéterminée en Espagne

Le plan pour la reprise et la résilience de l'Espagne comprenait la **composante 23** intitulée **Nouvelles politiques publiques pour un marché du travail dynamique, résilient et inclusif**. Elle portait sur des réformes destinées à simplifier les contrats, en privilégiant le recours au contrat à durée indéterminée afin de promouvoir un emploi stable (réforme 4), ainsi que la modernisation des politiques actives de l'emploi et la rationalisation du système d'incitations (réforme 7). Le décret-loi royal espagnol 32/2021 a restreint le recours aux contrats temporaires.

Le programme FSE+ espagnol en faveur de l'emploi des jeunes comprenait la **mesure 5.A.08 – Incitations au recrutement permanent de jeunes ne travaillant pas et ne suivant pas d'études ou de formation**. Elle consistait en un paiement forfaitaire visant à encourager le recrutement constant de jeunes. En raison des réformes du marché du travail susmentionnées, les règles du dispositif imposaient le maintien de l'emploi jusqu'à 24 mois après la fin de l'aide.

**70** En Italie, l'une des mesures que nous avons examinées ne prévoyait des incitations que pour les contrats à durée indéterminée, sans toutefois imposer de période minimale de maintien de l'emploi après la fin du soutien de l'UE. Afin de garantir une création nette d'emplois et d'éviter les effets de déplacement, cette mesure comprenait également des dispositions excluant les employeurs qui, au cours d'une période donnée avant et après le recrutement, avaient procédé à des licenciements individuels ou à des licenciements collectifs affectant des postes comparables à ceux subventionnés.

**71** Nous avons également observé que, dans certains cas, des personnes quittaient les emplois subventionnés avant la fin du financement. Deux personnes sur dix de notre échantillon (restreint) de jeunes bénéficiant d'un soutien au titre du *Programa Empleo Joven – La Caixa* en Espagne ont quitté la mesure avant son terme. De même, dans le cadre de l'*Incentivo Occupazione NEET 2018-2019* en Italie, environ un quart des contrats de travail ont pris fin 24 mois après leur début, à la suite d'une démission du travailleur concerné<sup>29</sup>. Les mesures n'exigeaient aucun entretien de sortie avec les services de l'emploi, qui aurait pourtant permis de relever d'éventuels problèmes et d'améliorer la conception future de ce type de dispositifs.

### **Il n'existe pas de définition précise du moment où un jeune peut être considéré comme ayant réussi son insertion sur le marché du travail**

**72** En 2017, le réseau européen des services publics de l'emploi a élaboré une [boîte à outils](#) à l'intention de ces derniers afin de les aider à élaborer et à mettre en œuvre leur approche de l'intégration durable. Cette boîte à outils propose trois dimensions à prendre en considération pour définir l'insertion durable sur le marché du travail:

- l'intégration dans un **emploi de longue durée**, en mettant l'accent sur le volume de travail mesuré par rapport à la durée de l'emploi;
- l'intégration dans un **emploi constituant une progression de carrière**, en se concentrant sur la qualité de l'adéquation entre l'emploi et le travail;
- l'**employabilité des demandeurs d'emploi**, c'est-à-dire la mesure dans laquelle leurs compétences correspondent aux besoins du marché du travail.

**73** Cette boîte à pour but d'aider à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures d'insertion sur le marché du travail, mais son utilisation n'est pas obligatoire. Nous avons constaté que les États membres visités ne définissaient pas clairement l'«*intégration durable des jeunes sur le marché du travail*» au regard de ces trois dimensions dans leurs programmes opérationnels.

---

<sup>29</sup> *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*. Collana Focus Anpal N° 105, page 15.

**74** En l'absence d'une définition précise du moment où un jeune peut être considéré comme ayant réussi son insertion sur le marché du travail, il existe un risque que l'allocation et l'utilisation des fonds de l'UE en faveur de l'emploi des jeunes ne reposent pas sur des objectifs suffisamment spécifiques et mesurables. En pratique, cela peut compliquer l'élaboration de mesures efficaces, telles que les incitations à l'embauche, et rendre les résultats plus difficiles à mesurer (voir également points [47](#) à [51](#)).

**Les incitations à l'embauche sont exposées au risque d'effet d'aubaine, ce qui peut conduire à des résultats sans effet**

**75** Une évaluation réalisée en Espagne (Catalogne) en 2023 sur la mise en œuvre et l'impact des incitations à l'embauche en faveur des jeunes a conclu que celles-ci étaient insuffisamment ciblées et a recommandé que les autorités:

- définissent la population cible des jeunes chômeurs non seulement en fonction de l'âge, mais également à l'aide d'autres variables, telles que le niveau d'éducation, le genre ou la durée du chômage;
- classent les jeunes chômeurs vulnérables sur la base de ces variables et leur accordent une priorité en fonction de leur degré de vulnérabilité.

**76** Ces recommandations reflétaient la logique sociale des incitations à l'embauche (voir point [57](#)) et devaient également contribuer à atténuer le risque d'effet d'aubaine. En 2023, les autorités catalanes ont pris des mesures pour donner suite à ces recommandations (voir [encadré 8](#)). Toutefois, l'identification et la hiérarchisation adéquates de la population cible dépendent finalement des critères définis dans chaque appel à financement.

## Encadré 8

### Mesures prises par l'Espagne pour donner suite aux recommandations relatives aux incitations à l'embauche

En 2023, les autorités catalanes ont révisé le cadre juridique des incitations à l'embauche (ORDEN EMT/213/2023) à la suite des recommandations formulées dans une évaluation. La décision relative à un appel à financement peut désormais prévoir une répartition différenciée du budget des subventions en fonction des éléments suivants:

- le type de mesures éligibles;
- le type de bénéficiaires ou d'entités;
- le type de contrat de travail;
- un critère territorial lié, le cas échéant, aux données relatives au chômage;
- la situation, sur le marché du travail, des personnes ciblées par les mesures.

**77** Les nouvelles règles ont également introduit un plafond de subvention, la limitant à 80 % du coût mensuel standard du poste pour l'employeur, avec pour objectif avoué de réduire le risque d'effet d'aubaine. Ce plafonnement implique que les employeurs supportent une partie du coût du travail, ce qui reflète un principe fondamental de bonne gestion des deniers publics et limite la dépense publique par recrutement. Toutefois, ce plafond n'a pas permis de donner la priorité aux personnes dont le recrutement est inenvisageable sans une incitation financière à l'embauche, telles que les jeunes ayant peu d'expérience professionnelle, de faibles qualifications ou sans activité depuis longtemps. Il n'a donc pas directement permis de traiter le risque d'effet d'aubaine, c'est-à-dire l'octroi de subventions pour des recrutements qui auraient eu lieu de toute façon.

- 78** Les évaluations de la période de programmation 2014-2020<sup>30</sup> en Italie ont mis en évidence des problèmes propres aux incitations à l'embauche, tels que les effets d'aubaine et les effets de sélection. L'effet de sélection se produit lorsque des entreprises utilisent l'incitation pour recruter des jeunes qu'elles avaient déjà l'intention d'embaucher. Cela signifie que ces personnes auraient probablement trouvé un emploi même sans incitation. Les évaluations recommandaient d'adapter les critères d'éligibilité et les montants des subventions de manière à mieux les aligner sur l'employabilité du jeune bénéficiaire d'une aide, en s'appuyant à la fois sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Bien que le programme 2021-2027 ait prévu des dispositions en ce sens, les incitations à l'embauche mises en place par la suite<sup>31</sup> n'ont pas pleinement répondu à ces recommandations, se contentant de reproduire des mesures antérieures. Les parties prenantes<sup>32</sup> ont également recommandé de centrer davantage les efforts sur les personnes vraiment dans le besoin, mais cet appel n'a pas été entendu lors de la mise en œuvre.
- 79** Un ciblage efficace des incitations nécessite non seulement qu'il existe des règles appropriées, mais également que des contrôles adéquats soient effectués afin d'en garantir l'application correcte. Dans le cadre de nos audits de conformité annuels, nous avons attiré l'attention sur diverses défaillances dans les contrôles relatifs aux conditions d'éligibilité des jeunes ciblés (point **11** de l'*annexe I*). La Commission a également relevé certaines insuffisances dans ses propres audits et demandé la mise en œuvre de mesures correctives. L'inéligibilité n'entraîne pas nécessairement des effets d'aubaine, mais cette situation met néanmoins en évidence des faiblesses potentielles dans le contrôle des règles de ciblage.
- 80** Les effets d'aubaine sont intrinsèquement difficiles à mesurer: il est nécessaire d'établir, ou à tout le moins d'estimer, ce que les employeurs ou les travailleurs auraient fait sans l'incitation. Toutes choses égales par ailleurs, plus l'employabilité d'un jeune est élevée, plus le risque d'effet d'aubaine est important.

---

<sup>30</sup> *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*. Collana Focus Anpal N° 105.

<sup>31</sup> - *Decreto Legge 7 maggio 2024, n. 60*, article 2.

<sup>32</sup> *Dipartimento per le politiche di coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027, Tavolo 4 "Un'Europa più sociale" – Sintesi degli esiti del confronto partenariale* (janvier 2020). Document disponible sur le site [opencoesione.gov.it](https://opencoesione.gov.it).

**81** Les autorités italiennes ont calculé un indicateur mesurant l'employabilité des jeunes inscrits à la garantie pour la jeunesse, qui reflète leur éloignement du marché du travail (*indice di profilazione*<sup>33</sup>). Cet indicateur est calculé avant toute mise en œuvre des mesures. La comparaison de cet indicateur entre les bénéficiaires de subventions à l'embauche au cours de la période 2015-2019 et ceux qui n'en ont pas bénéficié montre que l'employabilité des premiers était meilleure au départ, notamment parce qu'ils disposaient déjà, en moyenne, d'une expérience professionnelle plus importante<sup>34</sup>. Cela indique l'existence d'un effet d'aubaine. Néanmoins, même lorsqu'un emploi aurait été créé sans incitation à l'embauche, celle-ci peut avoir contribué à ce que les conditions contractuelles soient plus favorables<sup>35</sup>, par exemple lorsque les règles applicables à la subvention requièrent qu'un contrat soit à durée indéterminée plutôt que déterminée.

## **L'accompagnement professionnel et le soutien à la formation professionnelle facilitent l'insertion des jeunes sur le marché du travail**

**82** D'autres mesures financées par l'UE, qui ne sont pas directement liées à une offre d'emploi, peuvent également favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Conformément à la garantie pour la jeunesse renforcée, elles devraient, dans la mesure du possible, être spécifiquement adaptées aux jeunes bénéficiaires du soutien. Elles prennent souvent la forme de mesures dites d'activation: accompagnement personnalisé, élaboration de plans d'action individuels et soutien à la formation, y compris à la formation professionnelle. Ces mesures d'accompagnement constituent des outils importants pour les autorités nationales. Elles peuvent représenter une première étape nécessaire pour repérer une offre d'emploi appropriée ou, lorsqu'une telle offre ne peut être proposée, améliorer l'employabilité des personnes concernées. Nous avons examiné la manière dont ces mesures soutenaient l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

---

<sup>33</sup> *La Garanzia Giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile* – Primo rapporto di monitoraggio, INAPP, juin 2025.

<sup>34</sup> *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*. Collana Focus Anpal N° 105, page 9.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 51.

- 83** Les trois États membres audités ont soutenu les jeunes au moyen de plusieurs types de politiques actives du marché du travail (voir point [56](#)), et notre audit a porté sur un certain nombre d'entre elles. Lorsque cela était possible, nous avons analysé la situation professionnelle des bénéficiaires de ces mesures.
- 84** En Italie, nous avons évalué une mesure d'accompagnement vers l'emploi (*Accompagnamento al lavoro*, voir [encadré 9](#)), qui aide les jeunes à accéder à un emploi en définissant un parcours personnalisé. Cette mesure peut être associée ou non à d'autres politiques actives du marché du travail, telles que les incitations à l'embauche.

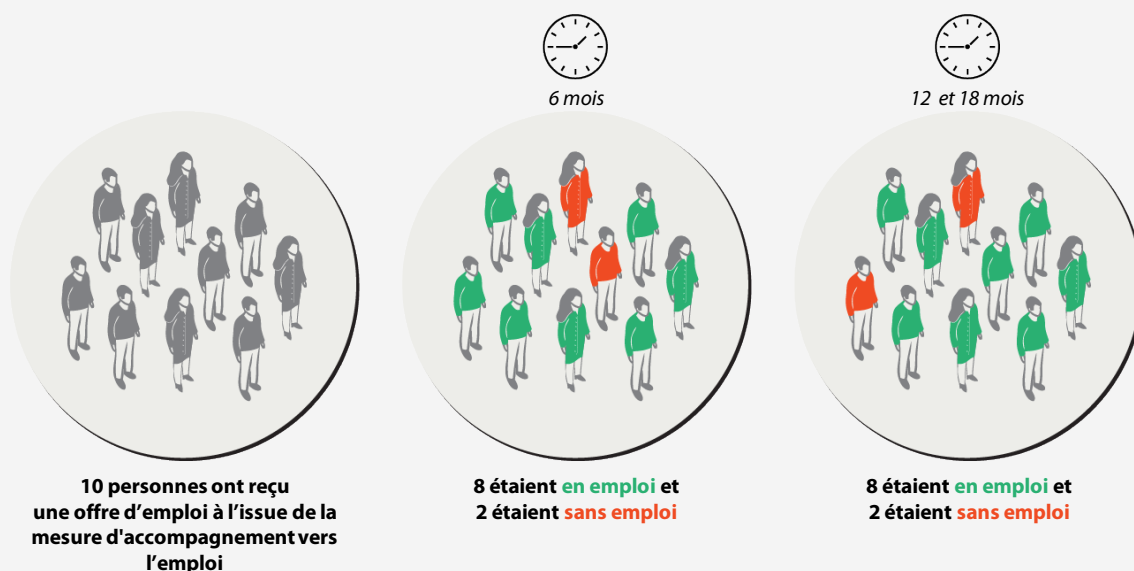
## Encadré 9

### L'accompagnement vers l'emploi comme moyen de faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail en Italie

L'analyse de la situation professionnelle des jeunes ayant participé à des actions d'accompagnement vers l'emploi dans le cadre du **programme opérationnel italien en faveur de l'emploi des jeunes (*Iniziativa occupazione giovani*)** montre que ceux qui en ont bénéficié affichaient, en moyenne, des taux d'emploi plus élevés que ceux dont ce n'était pas le cas<sup>36</sup>.

Au 31 décembre 2022, 804 868 jeunes avaient bénéficié d'une ou de plusieurs mesures dans le cadre de ce programme. Parmi ces participants, 534 474, soit 66,4 %, occupaient un emploi. Un examen plus détaillé des types de mesures montre que les taux d'emploi les plus élevés ont été observés en lien avec les incitations à l'embauche (76,8 %) et avec l'accompagnement vers l'emploi en tant que mesure indépendante (76,6 %), c'est-à-dire non accompagnée d'autres politiques actives du marché du travail<sup>37</sup>. La participation à l'une de ces mesures ne garantissait pas l'obtention d'une offre d'emploi, mais les services de l'emploi n'étaient rémunérés que si un emploi était effectivement trouvé et le montant du remboursement variait selon le type de contrat (il était plus élevé pour les contrats à durée indéterminée).

À titre d'illustration, nous avons analysé la situation de 10 jeunes ayant reçu une offre d'emploi dans le cadre de cette mesure 6, 12 et 18 mois après leur embauche. Les résultats sont illustrés ci-après.



Source: Cour des comptes européenne.

- 85** En Espagne, l'inscription à la garantie pour la jeunesse permettait aux NEET d'accéder à un ensemble de mesures d'accompagnement, telles que l'accompagnement personnalisé et l'élaboration de plans d'action individuels, y compris des dispositifs de soutien individuel. Dans notre [rapport annuel relatif à 2021](#)<sup>38</sup>, nous avons signalé des cas où des jeunes bénéficiant d'incitations à l'embauche avaient été inscrits rétroactivement à la garantie pour la jeunesse, ce qui signifie qu'ils n'avaient pas pu tirer pleinement parti de l'ensemble des avantages supplémentaires offerts par celle-ci.
- 86** En Allemagne, nous avons audité trois mesures soutenues par le FSE et REACT-EU, axées sur la prévention du chômage ou de l'inactivité (voir [annexe II](#)). Ces mesures aidaient les étudiants à explorer des possibilités de carrière et les accompagnaient afin qu'ils prennent des décisions éclairées concernant leur parcours de formation et leur carrière future. Elles proposaient également d'autres parcours de formation, tels que l'apprentissage, afin d'éviter que des jeunes ne quittent prématurément l'enseignement formel et ne se retrouvent au chômage. Cela a également amélioré les perspectives d'emploi, l'apprentissage constituant en Allemagne une voie importante vers un emploi stable. Toutefois, les informations disponibles sur la situation professionnelle des bénéficiaires après la mise en œuvre des mesures étaient insuffisantes, et il n'a pas été possible de procéder à une analyse de la situation 12 ou 18 mois après l'entrée des jeunes dans ces dispositifs.

## Les jeunes inactifs restent difficiles à atteindre

- 87** La [recommandation du Conseil de 2013 établissant la garantie pour la jeunesse](#) préconisait la mise en place de stratégies de sensibilisation efficaces et de mécanismes permettant d'identifier les personnes les plus éloignées du marché du travail, à savoir les jeunes inactifs, et d'entrer en contact avec eux. Cette recommandation a été renforcée en 2020. Nous avons examiné les actions menées par la Commission et les États membres pour identifier et atteindre les jeunes se trouvant dans cette situation, en vue de les faire entrer sur le marché du travail.

---

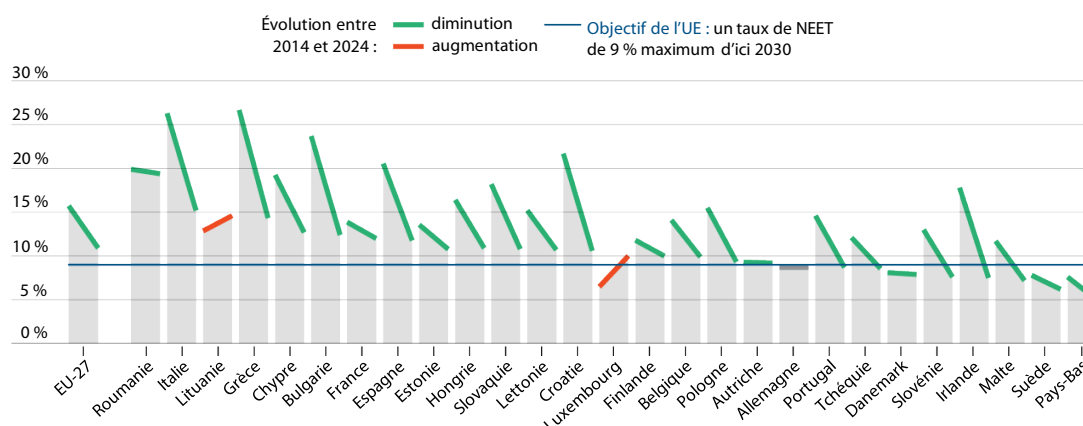
<sup>36</sup> [Garanzia giovani in Italia](#). Collana Focus Anpal N° 92, section 3.2.

<sup>37</sup> [L'attuazione della garanzia giovani in Italia - Un bilancio del periodo maggio 2014-dicembre 2022](#), Section 3.2 (2023, Collana Biblioteca Anpal, N° 27).

<sup>38</sup> [Rapport annuel relatif à 2021](#), encadré 5.5.

- 88** La proportion de jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (NEET) continue de diminuer<sup>39</sup>. Toutefois, cette évolution positive ne se répartit pas de manière uniforme entre les deux composantes de la population NEET, à savoir les chômeurs et les inactifs (c'est-à-dire les personnes en dehors du marché du travail).
- 89** Dans l'ensemble, la proportion de NEET dans l'UE a diminué de 4,6 points de pourcentage entre 2014 et 2024, avec des variations selon les États membres (voir [figure 8](#)). En 2024, 11,1 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans dans l'UE étaient des NEET, soit encore deux points de pourcentage au-dessus de l'objectif de 9 % fixé par le plan d'action du socle européen des droits sociaux, à atteindre d'ici 2030.

**Figure 8 | Jeunes (âgés de 15 à 29 ans) ni en emploi ni aux études ni en formation (NEET), en 2014 et en 2024 (%)**



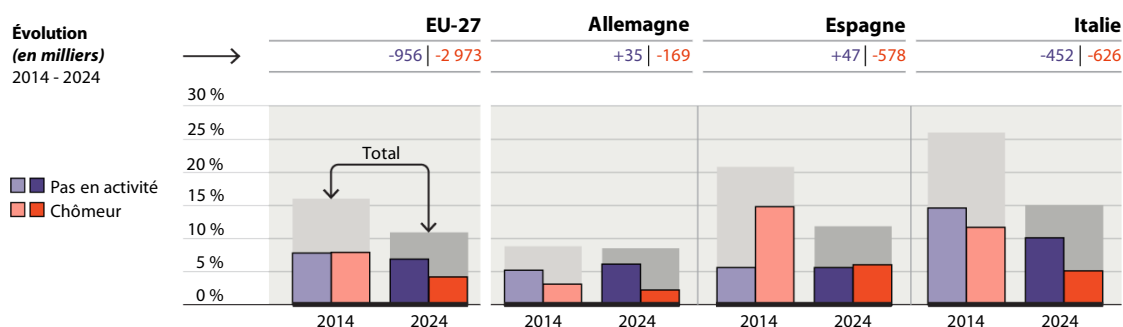
*Note:* il existe des ruptures dans les séries chronologiques relatives à la Belgique, la Bulgarie, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et la France.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des [données d'Eurostat](#) extraites le 14 janvier 2026.

<sup>39</sup> COM(2024) 701.

**90** Notre analyse de la situation dans l'ensemble de l'UE montre que l'amélioration observée (3,9 millions de NEET en moins en 2024 qu'en 2014) résulte principalement de la baisse du nombre de jeunes chômeurs (2,97 millions), plutôt que de celle des jeunes inactifs (0,96 million de personnes, dont environ la moitié se situe en Italie). La composition de la population NEET évolue donc, avec une proportion accrue de jeunes inactifs<sup>40</sup>. Alors que 49,7 % de jeunes NEET étaient inactifs en 2014, ce pourcentage est passé à 62,2 % en 2024. Cette tendance s'observe dans les trois États membres que nous avons audités, le nombre de jeunes inactifs ayant même augmenté en Allemagne et en Espagne (voir [figure 9](#) et [annexe III](#) pour l'évolution dans l'ensemble des 27 États membres). Étant donné que les jeunes inactifs sont souvent éloignés du marché du travail (en raison de facteurs tels que le manque de compétences ou d'expérience professionnelle utiles, d'un niveau d'éducation trop bas, de l'endroit où ils vivent, de problèmes de santé, ou encore d'obstacles sociaux tels que la discrimination), ils constituent le groupe le plus difficile à atteindre et à intégrer.

**Figure 9 | Jeunes (âgés de 15 à 29 ans) inactifs et chômeurs, en 2014 et en 2024 (%)**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'Eurostat extraites le 14 janvier 2026.

<sup>40</sup> Document SWD(2020) 216, p. 12.

**91** Les NEET inactifs se heurtent généralement à des obstacles institutionnels à l'entrée sur le marché du travail, ce qui met en évidence la nécessité de stratégies globales allant au-delà des seules politiques du marché du travail. En 2022, la Commission a publié une boîte à outils<sup>41</sup> présentant des instruments et des pratiques destinés à aider les parties prenantes à utiliser les ressources du FSE+ pour favoriser l'intégration des personnes inactives dans l'emploi. Cette boîte à outils recommandait que les acteurs publics et privés travaillent en étroite collaboration. Les autorités nationales pourraient envisager les actions suivantes:

- faire appel à des organisations disposant d'une expérience en matière d'accompagnement spécialisé de personnes inactives;
- encourager des approches de sensibilisation visant à mettre en relation les services d'accompagnement avec les personnes vulnérables;
- continuer à développer ce type d'approches afin d'inciter les personnes vulnérables à participer aux programmes d'insertion sur le marché du travail.

**92** La Commission a également introduit, dans le cadre législatif 2021-2027 relatif aux financements de l'UE, des dispositions spécifiques exigeant que les États membres mettent en place des mesures de sensibilisation ciblant les jeunes<sup>42</sup>. Ce point est également mentionné dans la garantie renforcée pour la jeunesse.

**93** En Espagne, une deuxième évaluation de la garantie pour la jeunesse<sup>43</sup> a suggéré l'introduction d'une mesure spécifique en faveur des jeunes inactifs. Elle recommandait de renforcer l'analyse des besoins et les actions de sensibilisation à l'intention des jeunes qui ne suivent ni études ni formation classés comme «inactifs», afin de les intégrer dans les mesures de la garantie pour la jeunesse, de renforcer ainsi l'approche à leur égard, d'ouvrir des canaux d'accès à ce groupe et d'adapter les possibilités d'emploi à leurs besoins.

---

<sup>41</sup> *Improving collaboration to support the integration of long-term unemployed and inactive people*, 2022.

<sup>42</sup> Article 7, paragraphe 6, du [règlement \(UE\) n° 2021/1057](#), et annexe IV, condition favorisante 4.1, du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

<sup>43</sup> *II EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA DE EMPLEO JUVENIL Informe de Evaluación*, 2018.

- 94** L'Espagne a donné suite à cette recommandation en ajoutant, dans son plan Garantie pour la jeunesse Plus (2021), une mesure visant à améliorer la coordination entre les services publics de l'emploi et les services sociaux et d'aide à la jeunesse, ainsi qu'avec d'autres entités travaillant avec les jeunes et leurs familles<sup>44</sup>. Il est trop tôt pour déterminer si cette mesure a produit les résultats escomptés.
- 95** En Italie, le programme 2021-2027 que nous avons examiné indiquait que, selon les évaluations de la garantie pour la jeunesse, les groupes les plus vulnérables et défavorisés n'avaient pas été suffisamment atteints et que le dialogue noué avec eux n'était pas satisfaisant. Le programme prévoyait donc une action de sensibilisation spécifique à cette fin. Toutefois, en août 2025, cette mesure n'avait pas encore été lancée et les financements qui lui étaient alloués avaient été fortement réduits (voir [encadré 10](#)).

### Encadré 10

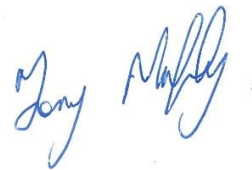
#### **Les fonds alloués à la stratégie de sensibilisation dans le programme FSE+ italien 2021-2027 intitulé *Giovani, Donne e Lavoro* ont été réduits**

La version initiale de ce programme en faveur *des jeunes, des femmes et de l'emploi* avait alloué 500 millions d'euros aux stratégies de sensibilisation à destination des NEET pour la période 2023-2024, à mettre en œuvre avant la fin de 2024. Toutefois, ces mesures n'avaient pas encore démarré au moment de notre audit en 2025. La dernière version du programme, approuvée par la Commission en août 2025, faisait état d'un montant total de 150 millions d'euros pour cette même stratégie. Cette enveloppe a été réaffectée à d'autres mesures en faveur de l'emploi des jeunes, en particulier aux incitations à l'embauche, qui n'étaient toutefois pas spécialement orientées vers des activités de sensibilisation.

<sup>44</sup> Mesure 8: Orientation des jeunes inactifs découragés et éloignés du marché du travail, y compris ceux en situation d'exclusion sociale ou menacés de l'être, ainsi que les bénéficiaires du revenu minimum vital.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 22 avril 2026.

*Par la Cour des comptes*



Tony Murphy  
*Président*

---

# Annexes

## Annexe I – À propos de l’audit

### Chômage des jeunes

- 01** Le «chômage des jeunes» désigne le chômage des personnes âgées de 15 à 24 ans (selon la [garantie pour la jeunesse](#) dans sa version initiale) ou de 15 à 29 ans (selon la [garantie pour la jeunesse renforcée](#)). Il demeure une préoccupation majeure dans la plupart des États membres, malgré une baisse continue depuis son pic en 2013.
- 02** La lutte contre le chômage des jeunes relève au premier chef de la responsabilité des gouvernements nationaux et régionaux. Toutefois, l’Union européenne soutient et complète si nécessaire l’action des États membres dans ce domaine. Au niveau de l’UE, il existe des définitions communes des notions de «chômage», d’«emploi» et d’«inactivité» (voir [encadré 1](#)).

## Encadré 1

### Définitions des personnes «au chômage» et «inactives»

Selon Eurostat, sur la base des lignes directrices de l'[Organisation internationale du travail](#), une **personne au chômage** est une personne qui:

- o est âgée de 15 à 74 ans;
- o n'a pas été employée (au sens de la définition de l'[emploi](#)) au cours d'une semaine de référence donnée pour les statistiques du marché du travail;
- o est disponible pour travailler, c'est-à-dire disponible pour un emploi salarié ou indépendant avant la fin des deux semaines suivant la semaine de référence;
- o est activement à la recherche d'un emploi, c'est-à-dire qu'elle a soit entrepris des démarches pour trouver un emploi salarié ou indépendant au cours des quatre semaines précédant la semaine de référence, soit trouvé un emploi devant commencer dans un délai maximal de trois mois après la fin de la semaine de référence;

une **personne inactive** est une personne:

- o en âge de travailler qui se situe [en dehors de la population active](#), c'est-à-dire qui n'en fait pas partie et qui n'est donc ni en emploi ni au chômage. Cette catégorie comprend les personnes qui ne sont pas actuellement en emploi et ne recherchent pas activement un travail, telles que celles qui sont incapables de travailler ou d'exercer des activités régulières en raison d'une maladie de longue durée, les travailleurs découragés, ainsi que les enfants scolarisés, les étudiants à temps plein et les retraités.

*Source:* Eurostat et Organisation internationale du travail.

## Base juridique et cadre stratégique

- 03** L'UE partage la responsabilité de la politique sociale et de l'emploi avec les États membres. Les initiatives de l'UE comprennent la coordination et le suivi des politiques nationales, la facilitation de l'échange de bonnes pratiques, ainsi que l'adoption de législations relatives aux droits des travailleurs et aux systèmes de sécurité sociale. La politique de l'emploi est fondée sur **l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne**.

- 04** Selon le [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#)<sup>1</sup>, les États membres et l'Union doivent élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi visant à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter, ainsi que des marchés du travail aptes à réagir à l'évolution de l'économie. L'UE «contribue à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre les États membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action»<sup>2</sup>. De même, la promotion de l'emploi constitue un objectif social et d'emploi commun à l'Union et à ses États membres<sup>3</sup>.
- 05** La **garantie pour la jeunesse de 2013** et la **garantie pour la jeunesse renforcée de 2020** constituent le cadre stratégique de référence de l'UE pour lutter contre le chômage des jeunes et l'inactivité sur le marché du travail. Une majorité d'États membres ont lancé leurs dispositifs nationaux de garantie pour la jeunesse dès janvier 2014.
- 06** Depuis novembre 2017, la garantie pour la jeunesse est reconnue comme un droit social. Conformément au principe 4 du **socle européen des droits sociaux** («**Soutien actif à l'emploi**»), «[...] les jeunes ont le droit de bénéficier de formations continues, d'apprentissages, de stages ou d'offres d'emploi de qualité dans les quatre mois qui suivent la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement». Le plan d'action du socle européen des droits sociaux de 2021 a introduit de nouveaux objectifs ambitieux pour les jeunes, notamment celui de ramener la proportion de jeunes âgés de 15 à 29 ans classés comme NEET de 12,6 % (en 2019) à 9 % d'ici 2030.
- 07** Les règlements REACT-EU et FSE+ imposent le respect de la recommandation du Conseil de 2020 visant à **renforcer la garantie pour la jeunesse** lors de l'octroi d'un soutien aux jeunes<sup>4</sup>. Cela implique que ce dernier repose sur une approche personnalisée, notamment en matière de profilage, de plans d'action individualisés, de conseil, d'orientation et de mentorat. Il devrait également être fourni en temps utile, c'est-à-dire dans un délai de quatre mois à compter du moment où un jeune devient chômeur ou quitte l'enseignement formel.

---

<sup>1</sup> Articles 145 et 146 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

<sup>2</sup> Ibid., article 147.

<sup>3</sup> Ibid., article 151.

<sup>4</sup> [Règlement \(UE\) 2020/2221](#), article 92, point b), et [règlement \(UE\) 2021/1057](#), article 11.

## Rôles et responsabilités

- 08** La politique de l'emploi reste essentiellement entre les mains des États membres. Les compétences de l'Union européenne en matière d'emploi sont complémentaires et s'inscrivent dans le cadre de la **stratégie européenne pour l'emploi**. La **figure 1** présente les rôles et responsabilités de la Commission et des États membres.

### Figure 1 | Rôles et responsabilités



#### Commission

La Commission **met en œuvre la stratégie européenne pour l'emploi**, principalement dans le cadre du Semestre européen, notamment au moyen des lignes directrices pour l'emploi, des rapports conjoints sur l'emploi et des programmes nationaux de réforme (jusqu'en 2023), ainsi que des rapports par pays et des recommandations par pays.

Elle **suit l'évolution du chômage des jeunes** au moyen des rapports par pays du Semestre européen, publiés dans le cadre du «paquet de printemps», ainsi que des recommandations par pays.

La **direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL)** est conjointement responsable, avec les États membres, de la planification des **instruments de financement** soutenant l'emploi des jeunes (à savoir le FSE, l'IEJ, REACT-EU et le FSE+), du suivi de leur mise en œuvre, ainsi que de l'évaluation et de la communication des résultats et des effets obtenus.



#### États membres (niveau national et/ou infranational)

Les États membres sont **responsables de la mise en œuvre des politiques de l'emploi**. Dans le cadre de la coordination au niveau de l'UE, ils sont tenus d'élaborer et de soumettre annuellement des programmes nationaux de réforme (PNR) et ont l'obligation, sur le plan politique, de mettre en œuvre les recommandations par pays. Les parlements nationaux participent à la traduction des objectifs globaux de l'UE en objectifs nationaux, ainsi qu'à l'élaboration des PNR annuels (à partir de 2024, les PNR ont été remplacés par des plans budgétaires et structurels à moyen terme).

Dans le cadre législatif de la politique de cohésion, les États membres **proposent et soumettent des programmes opérationnels** à la Commission, qui les évalue et les approuve. Les États membres sont tenus de **mettre en œuvre** les mesures financées par les programmes opérationnels, d'**en assurer le suivi**, de **rendre compte de leur état d'avancement** et d'**évaluer leurs résultats**.

Source: Cour des comptes européenne.

## Principales informations financières

- 09** L'Union européenne soutient l'emploi et l'employabilité des jeunes, ainsi que la prévention de l'exclusion sociale, par l'intermédiaire d'instruments financiers européens tels que le FSE et l'IEJ pour la période 2014-2020, REACT-EU, ainsi que le FSE+ et le FTJ pour la période 2021-2027 (voir **tableau 1**).

**Tableau 1 | Montants (en millions d'euros) des financements de l'UE prévus par État membre au titre du FSE, de REACT-EU et de l'IEJ (code d'intervention 103), ainsi que du FSE+ (domaine d'intervention 136), pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027**

État membre	FSE	REACT-EU	IEJ	FSE+	FTJ
Belgique	58,5	-	128,8	106,2	-
Bulgarie	66,2	-	110,6	292,9	-
Tchéquie	-	-	27,2	38,7	1,1
Allemagne	489,5	47,4	-	541,1	20,7
Estonie	-	-	-	8,8	-
Irlande	-	-	136,3	15,7	-
Grèce	-	-	512,4	686,8	23,0
Espagne	411,7	192,8	2 784,5	1 877,4	2,9
France	237,6	33,3	964,5	988,0	-
Croatie	64,2	-	206,3	279,2	-
Italie	738,7	1 234,7	1 880,2	2 691,2	-
Chypre	5,3	-	36,3	28,0	-
Lettonie	-	-	58,0	19,0	-
Lituanie	17,5	-	63,6	43,7	-
Luxembourg	5,6	-	-	1,4	-
Hongrie	503,8	-	99,5	447,7	-
Malte	4,8	-	-	6,0	-
Pays-Bas	-	-	-	-	24,5
Pologne	1 179,4	-	539,4	552,9	-
Portugal	-	-	460,3	951,2	-
Roumanie	136,3	-	303,2	673,5	-

État membre	FSE	REACT-EU	IEJ	FSE+	FTJ
Slovénie	73,0	-	18,4	9,9	-
Slovaquie	-	-	172,3	284,0	10,2
Finlande	-	-	-	20,4	-
Suède	158,5	-	88,3	-	-
<b>Total</b>	<b>4 150,5</b>	<b>1 508,2</b>	<b>8 590,1</b>	<b>10 564,0</b>	<b>82,3</b>

*Notes:* le Danemark et l'Autriche n'avaient prévu aucun financement au titre du code d'intervention 103 ni du domaine d'intervention 136. Les montants de l'UE apparaissent hors cofinancement national. Les données pour 2014-2020 excluent le Royaume-Uni. Les données relatives au FSE sont présentées hors REACT-EU, qui est présenté séparément. Les données disponibles sur la plateforme des données de la politique de cohésion couvrent les actualisations des programmes jusqu'à décembre 2023 pour le FSE, REACT-EU et l'IEJ, et jusqu'à octobre 2025 pour le FSE+. Nous avons examiné les données actualisées concernant les dix programmes opérationnels sélectionnés pour cet audit et avons constaté que l'un d'entre eux (en Italie) avait ultérieurement fait l'objet d'une révision importante, prise en compte dans les données présentées.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des données extraites de la plateforme des données de la politique de cohésion le 10 février 2026 et du SFC en janvier 2026.

## Étendue et approche de l'audit

- 10** Notre audit avait pour objectif d'examiner comment la politique de cohésion a contribué à soutenir l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail. Nous avons évalué dans quelle mesure le FSE/IEJ, REACT-EU et le FSE+ ont contribué aux efforts déployés par les États membres pour offrir aux jeunes des emplois durables. Pour ce qui est du FSE+, en raison de la lenteur de sa mise en œuvre, nous avons principalement centré notre attention sur le cadre législatif et sur la conception des mesures en faveur de l'emploi des jeunes. L'audit a couvert la période allant jusqu'à décembre 2025. Le FTJ était hors du champ de cet audit.
- 11** Notre audit complète nos [travaux antérieurs](#) sur le chômage des jeunes, notamment ceux réalisés dans le cadre de notre déclaration d'assurance annuelle<sup>5</sup>, et fournit des informations sur l'utilisation des fonds de l'UE disponibles au cours des périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027.

<sup>5</sup> Voir l'encadré 5.5. de notre [rapport annuel 2019](#), les encadrés 5.2 et 5.5 de notre [rapport annuel 2021](#) et les encadrés 6.9 et 6.11 de notre [rapport annuel 2023](#).

**12** Lors de nos travaux d'audit nous avons évalué:

- comment la Commission a soutenu les États membres pour améliorer la situation de l'emploi des jeunes, au moyen de stratégies, de politiques et de financements spécifiques provenant de leurs programmes opérationnels au cours des périodes 2014-2020 (FSE/IEJ, y compris REACT-EU) et 2021-2027 (FSE+), et comment elle a assuré le suivi des résultats;
- si les mesures financées par l'UE au titre du FSE/IEJ (y compris REACT-EU) et du FSE+ ont facilité l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail, y compris ceux appartenant aux groupes les plus vulnérables.

**13** La *figure 2* fournit des détails sur les sources de données analysées et sur notre approche d'audit. Notre *méthodologie d'audit* est conforme aux normes internationales d'audit émises par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Intosai).

## Figure 2 | Sources des éléments probants et approche d'audit

### Documents



Cadre juridique applicable, documents de travail des services de la Commission, documents stratégiques pertinents de l'UE, programmes sélectionnés du FSE/IEJ, de REACT-EU et du FSE+, rapports et évaluations de la Commission et des États membres, ainsi que rapports des parties prenantes (par exemple les prises de position syndicales et d'autres rapports produits par des agences de l'UE, notamment Eurofound et le Cedefop, ainsi que par le réseau Eurydice sur les systèmes éducatifs européens).

### Données



Données provenant de différentes sources, principalement de la Commission, d'Eurostat, de la plateforme de données ouvertes sur la cohésion, ainsi que des autorités nationales.

### Visites d'audit dans quatre États membres



Nous nous sommes entretenus avec des agents de l'UE principalement chargés de la planification et/ou de la mise en œuvre du FSE/IEJ, de REACT-EU et du FSE+.

Pour notre audit au niveau des États membres, nous avons effectué des visites en **Allemagne**, en **Espagne** et en **Italie**. Nous avons effectué notre sélection en tenant compte d'une part, des montants alloués au titre du FSE/IEJ et de REACT-EU pour la période 2014-2020 à l'intégration durable des jeunes sur le marché du travail (sur la base du code d'intervention 103) et, d'autre part, de la nécessité de sélectionner des États membres qui présentaient un taux de chômage des jeunes soit élevé, soit faible.

Nous nous sommes entretenus avec :

- des représentants des ministères chargés des politiques d'emploi des jeunes ainsi que des autorités de gestion des programmes sélectionnés du FSE/IEJ (y compris REACT-EU) et du FSE+ ;
- des représentants des services publics de l'emploi nationaux et régionaux ;
- les coordonnateurs de la garantie pour la jeunesse ;
- des représentants d'autres autorités nationales et régionales ainsi que des organismes de mise en œuvre proposant des mesures de soutien à l'emploi des jeunes.

Nous avons également consulté les organisations d'employeurs et les organisations syndicales dans chacun des trois États membres.

*Nous avons mené nos travaux sur la base d'une sélection de dix programmes opérationnels du FSE/IEJ et du FSE+, ainsi que de neuf mesures pertinentes (annexe II) financées par le FSE/IEJ (y compris REACT-EU), à raison de trois mesures par État membre sélectionné pour notre audit. Nous avons sélectionné les mesures auxquelles les montants les plus élevés ont été alloués.*

### 90 cas individuels



Nous avons examiné 30 cas par État membre, correspondant à des jeunes ayant reçu un soutien au titre des mesures sélectionnées, afin d'évaluer si cette aide s'était traduite par un maintien en emploi après 18 mois. Nous avons sélectionné ces jeunes de manière aléatoire parmi ceux ayant bénéficié d'un soutien à partir de 2018.

## Annexe II – Mesures auditées dans les trois États membres sélectionnés

Programme opérationnel	Mesure auditée	Source de financement	Montant total alloué (en euros)	Type de mesure	Brève description
<b>ALLEMAGNE</b>					
2014DE05SFOP010 – <i>Operationelles Programm Nordrhein-Westfalen</i>	<i>Kurs auf Ausbildung</i>	REACT-EU	37 444 328 (projets audités: 9 822 542)	Autres politiques actives du marché du travail	Le dispositif <i>Kurs auf Ausbildung</i> en Rhénanie-du-Nord-Westphalie a été conçu pour soutenir les jeunes exposés au risque de décrochage scolaire ou ayant déjà quitté le système scolaire. Cette mesure offrait aux jeunes un accompagnement et des conseils afin de leur permettre de réussir leur transition vers la formation professionnelle ou vers des programmes d'apprentissage.
	<i>Ausbildungsprogramm NRW</i>	FSE	10 352 332 (projets audités: 859 830)	Autres politiques actives du marché du travail	Le programme <i>Ausbildungsprogramm NRW</i> en Rhénanie-du-Nord-Westphalie a été conçu pour aider les jeunes à accéder à une formation professionnelle, ainsi qu'à mettre en relation les demandeurs d'emploi avec des entreprises.

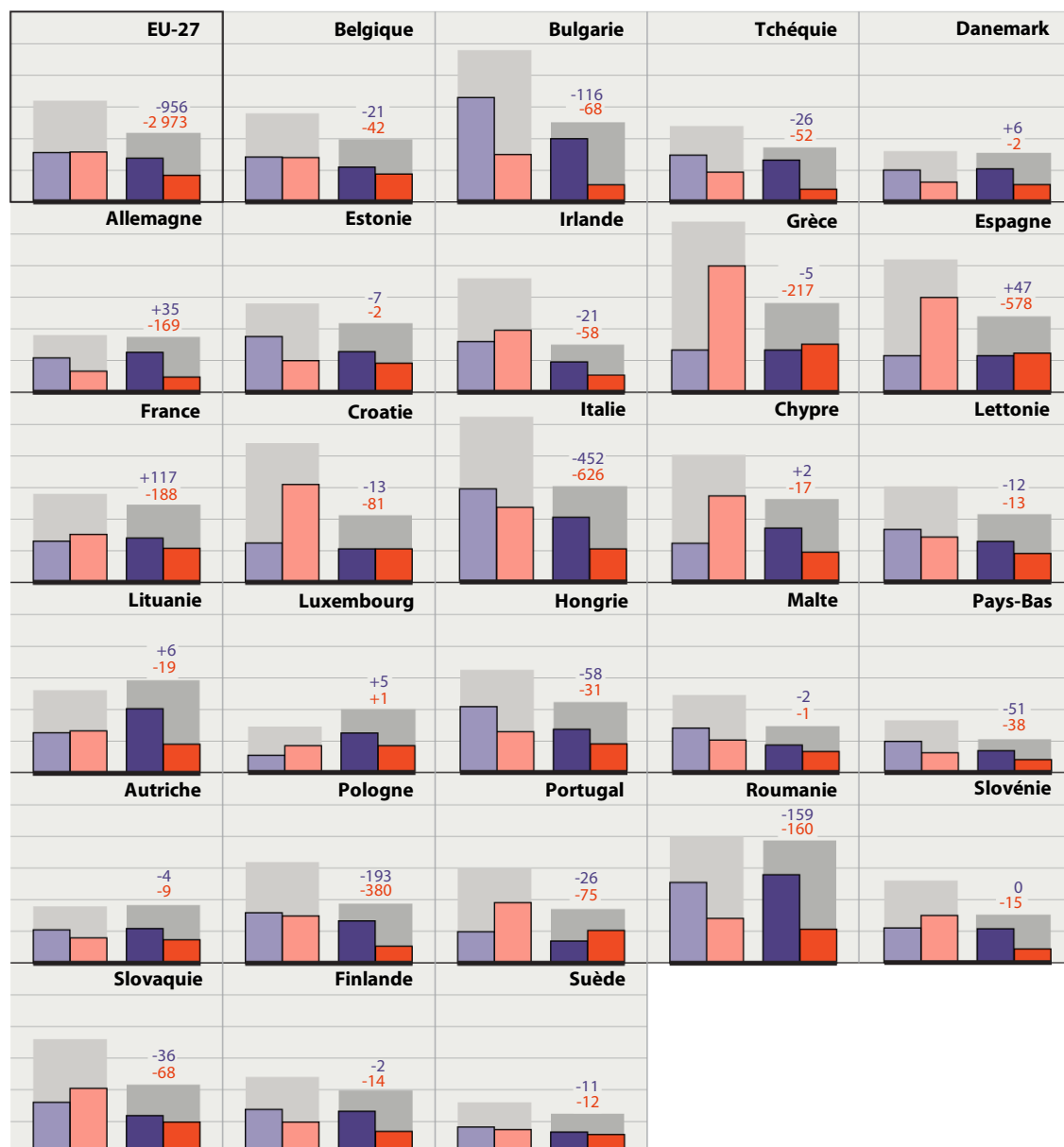
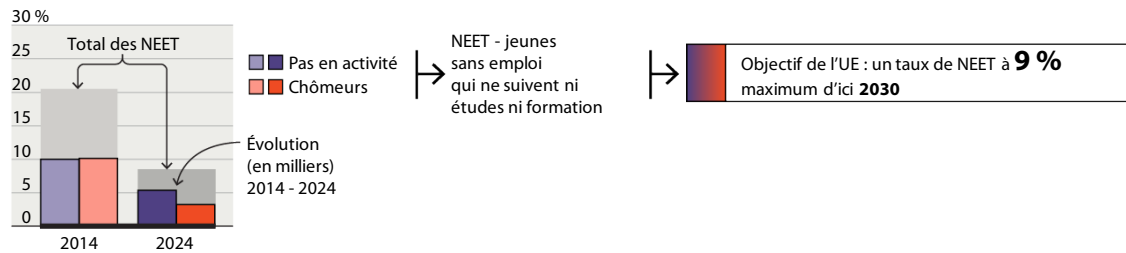
Programme opérationnel	Mesure auditée	Source de financement	Montant total alloué (en euros)	Type de mesure	Brève description
2014DE05SFOP015 – <i>Operationelles Programm Rheinland-Pfalz</i>	<i>Jump</i>	REACT-EU	4 443 963 (projets audités: 861 446)	Autres politiques actives du marché du travail	Le dispositif <i>Jump</i> en Rhénanie-Palatinat ciblait les jeunes ayant besoin d'un accompagnement pour réussir la transition entre l'école et le monde du travail. Il soutenait ceux qui rencontraient des difficultés pour trouver une place d'apprenti ou un emploi. Le programme visait à aider ces jeunes à accéder à un emploi durable, en leur proposant des services tels que des conseils, une formation aux compétences non techniques ( <i>soft skills</i> ) et une aide à l'insertion professionnelle.
<b>ESPAGNE</b>					
2014ES05SFOP007 – <i>Programa Operativo FSE Catalunya 2014 – 2020 (POCAT)</i>	<i>SOC – Ayudas a la contratación para jóvenes</i>	REACT-EU	125 000 000	Incitations à l'embauche	Le service public de l'emploi de Catalogne (SOC) a mis en œuvre un programme accordant une incitation financière aux entreprises et aux coopératives de travail pour qu'elles recrutent des jeunes chômeurs. Le contrat subventionné pouvait être de tout type, à l'exception des contrats de stage et des contrats d'apprentissage, et devait avoir une durée minimale d'un an à temps plein. L'inscription préalable à la garantie pour la jeunesse n'était pas considéré comme un critère d'éligibilité.

Programme opérationnel	Mesure auditée	Source de financement	Montant total alloué (en euros)	Type de mesure	Brève description
2014ES05M9OP001 – <i>Programa Operativo de empleo juvenil 2014-2020 (POEJ)</i>	Aide aux travailleurs couverts par un dispositif de travail de courte durée (ERTE)	FSE/IEJ	161 836 287	Mesure de maintien de l'emploi	ERTE POEJ 5 YEI était une mesure de flexibilité destinée aux entreprises. Afin d'éviter des licenciements pendant la pandémie de COVID-19, les contrats de travail pouvaient être temporairement suspendus ou le temps de travail, réduit. Les jeunes percevaient des indemnités leur permettant de conserver leur emploi pendant la durée d'application de la mesure. La mesure s'adressait à des jeunes inscrits à la garantie pour la jeunesse qui, en raison de la pandémie de COVID-19, avaient été placés en ERTE par leur employeur. Tous les participants étaient auparavant en emploi et, à un moment donné dans le passé, s'étaient inscrits à la garantie pour la jeunesse et avaient bénéficié d'un soutien au titre de celle-ci.
	<i>Empleo joven – La Caixa</i>		12 958 735	Incitations à l'embauche	La Caixa a soutenu le recrutement de jeunes inscrits dans le système national de garantie pour la jeunesse. Le dispositif subventionnait le coût du contrat de travail d'un jeune pendant six mois pour les contrats à durée déterminée (temporaires), ou jusqu'à douze mois pour les contrats à durée indéterminée.

Programme opérationnel	Mesure auditée	Source de financement	Montant total alloué (en euros)	Type de mesure	Brève description
<b>ITALIE</b>					
2014IT05M9OP001 – <i>Programma operativo nazionale FSE Iniziativa occupazione giovani 2014-2020</i>	<i>Accompagnamento al lavoro</i>	FSE/IEJ	116 513 738	Autres politiques actives du marché du travail	Mesure visant à aider les jeunes à accéder au marché du travail en définissant un parcours personnalisé destiné à les accompagner vers l'emploi. Elle avait un caractère préparatoire ou complémentaire aux autres mesures du programme, notamment les incitations à l'embauche. Bien que la participation à l'une de ces mesures ne garantisse pas l'obtention d'une offre d'emploi, le résultat attendu était l'établissement d'une relation de travail à durée indéterminée ou une place d'apprenti.
	<i>Incentivo Occupazione NEET 2018-2019</i>		104 952 592	Incitations à l'embauche	Régime d'incitation en faveur des employeurs privés qui recrutent des jeunes âgés de 16 à 29 ans classés comme NEET et participant au programme de la garantie pour la jeunesse. Ce régime couvrait l'ensemble du territoire italien, à l'exception de la province autonome de Bolzano.

Programme opérationnel	Mesure auditée	Source de financement	Montant total alloué (en euros)	Type de mesure	Brève description
2014IT05SFOP002 – <i>Pon Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) 2014-2020</i>	<i>Esonero Giovani under 36</i>	REACT-EU	1 234 684 525	Incitations à l'embauche	La mesure accordait aux employeurs qui, en 2021 et 2022, avaient recruté des jeunes de moins de 36 ans sous contrat à durée indéterminée une exonération de cotisations de sécurité sociale pour une durée maximale de 36 mois, portée à 48 mois pour les employeurs privés recrutant dans un lieu ou une unité de production situé dans les régions suivantes: Abruzzes, Molise, Campanie, Basilicate, Sicile, Pouilles, Calabre et Sardaigne. Par rapport aux mesures financées par le FSE/IEJ, la limite d'âge a été étendue de 29 à 35 ans.

## Annexe III – Jeunes (âgés de 15 à 29 ans) inactifs ou chômeurs, 2014 et 2024, UE et 27 États membres



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'Eurostat ([edat\\_lfse\\_20](#) et [lfsi\\_neet\\_a](#)) extraites le 8 janvier 2026.

## Sigles, acronymes et abréviations

Sigle/acronyme/abréviation	Définition/explication
<b>Cedefop</b>	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
<b>Eurofound</b>	Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail
<b>FSE (+)</b>	Fonds social européen (plus)
<b>FTJ</b>	Fonds pour une transition juste
<b>IEJ</b>	initiative pour l'emploi des jeunes
<b>NEET</b>	jeune sans emploi, éducation ou formation
<b>PNR</b>	programme national de réforme
<b>REACT-EU</b>	soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe

# Glossaire

Terme	Définition/explication
<b>Accord de partenariat</b>	Accord conclu entre la Commission et un État membre ou un/des pays tiers, dans le cadre d'un programme de dépenses de l'UE, et établissant par exemple des plans stratégiques, des priorités d'investissement, ou encore les modalités régissant les échanges commerciaux ou l'octroi d'une aide au développement.
<b>Comité de l'emploi</b>	Principal comité consultatif du Conseil chargé du suivi des évolutions dans le domaine de l'emploi, dans les États membres et à l'échelle de l'UE dans son ensemble.
<b>Domaine d'intervention</b>	Catégorie d'activités financées par le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion ou le Fonds social européen plus pendant la période 2021-2027. Également appelé «code d'intervention» quand il est question de la période 2014-2020.
<b>Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail</b>	Agence de l'UE qui fournit des informations, des conseils et une expertise dans le domaine de la politique sociale de l'Union sur la base d'informations, de recherches et d'analyses comparatives.
<b>Fonds social européen</b>	Fonds de l'UE destiné à créer des possibilités de formation et des perspectives d'emploi ainsi qu'à améliorer la situation des personnes exposées au risque de pauvreté. Il a été remplacé par le Fonds social européen plus.
<b>Garantie pour la jeunesse</b>	Cadre stratégique de l'UE prévoyant que les jeunes se voient proposer des possibilités d'emploi ou de formation professionnelle dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie du système d'enseignement formel.
<b>Initiative pour l'emploi des jeunes</b>	Programme de l'UE venant en aide aux jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation dans les régions où le taux de chômage des jeunes dépasse 25 %.
<b>Jeune</b>	Aux fins de la garantie pour la jeunesse, un jeune âgé de 15 à 25 ans, tranche d'âge portée à 15-29 ans à partir de 2020.
<b>NEET</b>	Jeune qui ne travaille pas et ne suit ni études ni formation.
<b>Organisation internationale du travail</b>	Agence des Nations unies chargée des questions relatives au travail, et notamment des normes internationales en la matière.
<b>Personne inactive</b>	Une personne en âge de travailler qui se situe en dehors de la population active.
<b>Programme (opérationnel)</b>	Cadre pour mettre en œuvre les opérations financées par l'UE, conformément aux priorités et aux objectifs fixés dans un accord de partenariat conclu entre la Commission et l'État membre concerné.
<b>REACT-EU</b>	Programme relevant de NextGenerationEU et permettant d'allouer des fonds supplémentaires aux programmes existants de la politique de cohésion afin de soutenir la sortie de crise tout en promouvant la transition écologique et numérique.

<b>Recommandations par pays</b>	Orientations adressées chaque année par la Commission aux différents États membres, dans le cadre du Semestre européen, concernant leurs politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles.
<b>Semestre européen</b>	Cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les progrès réalisés dans ce domaine.
<b>Socle européen des droits sociaux</b>	Cadre de l'UE définissant 20 principes dans les domaines de l'égalité des chances et de l'accès à l'emploi, des conditions de travail équitables, ainsi que de la protection et de l'inclusion sociales.
<b>Taux de chômage</b>	Nombre de personnes au chômage exprimé en pourcentage de la population active.
<b>Travailleurs</b>	Salariés, travailleurs indépendants et chômeurs en âge de travailler, également appelés «population économiquement active».

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-15>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2026-15>

## L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Membre de la Cour, assisté de: Daniela Morgante, cheffe de cabinet; Matteo Tartaggia, attaché de cabinet; Maria Eulàlia Reverté I Casas, manager principale; Michele Zagordo, chef de mission; Marija Grguric, Ana Diogo et Horst Fischer, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Jennifer Schofield, Luis Ferrer Lopez et Janina Schmidt Maximo, l'assistance à la conception graphique, par Alexandra-Elena Mazilu-Dina.



*De gauche à droite: Alexandra-Elena Mazilu-Dina, Michele Zagordo, Daniela Morgante, Matteo Tartaggia, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi et Maria Eulàlia Reverté I Casas.*

---

## DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Photo page de couverture: © (JLco) Julia Amaral – stock.adobe.com

Figure 7 – Drapeau espagnol: © [Tarik GOK](#) – stock.adobe.com

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

### **Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne**

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-7578-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/1961806	QJ-01-26-024-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7579-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/6027613	QJ-01-26-024-FR-N

---

## POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Soutien de la politique de cohésion à l'emploi des jeunes – L'Union européenne est au travail, mais garantir des emplois durables aux jeunes demande de nouveaux efforts», [rapport spécial 15/2026](#), Office des publications de l'Union européenne, 2026.

Favoriser l'accès des jeunes à un emploi durable a constitué l'un des principaux défis en matière d'emploi pour de nombreux États membres de l'UE au cours des dix dernières années. Pour relever ce défi, l'UE a mis en place un cadre stratégique et mobilisé environ 25 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion depuis 2014. Nous avons constaté qu'un large éventail de mesures financées par l'UE soutenaient l'emploi des jeunes dans les États membres, mais qu'elles ne ciblaient pas l'insertion durable sur le marché du travail. En outre, il existe peu d'informations sur leurs effets à long terme. Les jeunes inactifs doivent surmonter de nombreux obstacles pour pouvoir entrer sur le marché du travail et restent difficiles à atteindre. Nous recommandons de renforcer le suivi et l'évaluation des financements de la politique de cohésion en faveur de l'emploi des jeunes, d'améliorer l'efficacité des incitations à l'embauche et de fournir un soutien plus ciblé aux jeunes inactifs.

*Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.*



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](https://eca.europa.eu/fr/contact)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Réseaux sociaux: @EUauditors