

Rapport spécial

**La garantie pour
la jeunesse de l'UE:
les premières mesures
ont été prises, mais
des risques pour la mise
en œuvre s'annoncent**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2017-2	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/513839	QJ-AB-15-002-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2055-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/104981	QJ-AB-15-002-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2053-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/964035	QJ-AB-15-002-FR-E

© Union européenne, 2015
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial**La garantie pour
la jeunesse de l'UE:
les premières mesures
ont été prises, mais
des risques pour la mise
en œuvre s'annoncent**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)

Équipe d'audit

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

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II, présidée par M. Henry Grethen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses en matière de politiques structurelles, de transports et d'énergie. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Mme Iliana Ivanova, Membre de la Cour, assistée de: M. Tony Murphy, chef de cabinet; M. Mihail Stefanov, attaché; M. Emmanuel Rauch, chef d'unité; Mme Valeria Rota, chef d'équipe; Mme Kristina Maksinen, auditrice et M. Paolo Pesce, auditeur.



De gauche à droite: P. Pesce, T. Murphy, I. Ivanova, M. Stefanov, K. Maksinen, E. Rauch.

Points

Abréviations

Glossaire

I-V Synthèse

1-23 Introduction

1-8 Le chômage des jeunes dans l'Union européenne

9-10 Le rôle de l'Union européenne dans la politique de l'emploi

11-13 La garantie pour la jeunesse: une mesure pour aider les jeunes à trouver un emploi et une réforme structurelle pour améliorer le passage de l'école au monde du travail

14-23 Financement du dispositif de garantie pour la jeunesse

24-26 Étendue et approche de l'audit

27-84 Observations

27-43 La Commission a apporté en temps utile un soutien approprié aux États membres lors de la mise en place du dispositif de garantie pour la jeunesse

29-31 Les orientations de la Commission sur la conception de dispositifs de garantie pour la jeunesse ont été fournies aux États membres dans les cinq mois suivant la recommandation du Conseil

32-35 La Commission a procédé en temps utile à une évaluation complète des projets de plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse présentés par les États membres

36-37 La Commission a détecté, lors de son évaluation, une grande partie des insuffisances affectant les projets de plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse

38-39 Les États membres n'ont pas tous donné suite à l'évaluation de la Commission en soumettant un plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse révisé

40-43 La Commission n'a pas suffisamment coordonné son évaluation des plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et son évaluation des conditions ex ante applicables aux programmes opérationnels du Fonds social européen/de l'initiative pour l'emploi des jeunes

44-84	La Cour a recensé un certain nombre de risques pour la mise en œuvre efficace du dispositif de garantie pour la jeunesse
45-57	Risque que le financement total soit insuffisant
58-64	L'absence de définition d'une offre d'emploi de qualité pourrait compromettre l'efficacité de la garantie pour la jeunesse
65-84	Un cadre complet destiné au suivi de la garantie pour la jeunesse et à l'établissement des rapports correspondants est toujours en cours d'élaboration
85-91	Conclusions et recommandations
	Annexe I – Taux de chômage des jeunes (juin 2014)
	Annexe II – Pays pouvant prétendre à un financement de l'initiative pour l'emploi des jeunes
	Annexe III – Évaluation, par la Commission, des plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et des conditions ex ante de l'initiative pour l'emploi des jeunes

Réponses de la Commission

FSIE: Fonds structurels et d'investissement européens (*European Structural and Investment funds*)

FSE: Fonds social européen

IEJ: initiative pour l'emploi des jeunes

NEET: (jeunes) ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (*(Young people) Not in Employment, Education or Training*)

OIT: Organisation internationale du travail

PIB: produit intérieur brut

RDC: règlement portant dispositions communes: règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

RPP: recommandations par pays

SPE: services publics de l'emploi

SWD: document de travail des services de la Commission (*Staff Working Document*)

TIC: technologies de l'information et de la communication

YGIP: plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse (*Youth Guarantee Implementation Plan*)

Analyses d'impact: les analyses d'impact contribuent aux processus décisionnels de l'UE par la collecte et l'analyse systématiques d'informations relatives aux interventions prévues, ainsi que par l'estimation de leur incidence probable. Des analyses d'impact doivent être menées pour toutes les grandes initiatives politiques (celles présentées dans la stratégie politique annuelle ou, par la suite, dans le programme législatif et de travail de la Commission), avec quelques exceptions clairement précisées. En outre, d'autres initiatives importantes peuvent être couvertes cas par cas.

Concentration en début de période: dans le contexte de l'initiative pour l'emploi des jeunes, le fait que le budget correspondant pourra être déboursé dans sa totalité au cours des deux premières années du cadre financier pluriannuel (CFP) au lieu d'être réparti sur les sept années (2014-2020).

Conditions ex ante: facteurs critiques concrets prédéfinis d'une manière précise qui constituent une condition préalable à la réalisation efficace et performante de l'objectif spécifique d'une priorité d'investissement ou d'une priorité de l'Union, qui présentent un lien direct et véritable avec la réalisation de cet objectif et qui ont une incidence directe sur celle-ci. Lors de l'élaboration de programmes opérationnels destinés à bénéficier d'un cofinancement des Fonds structurels et d'investissement européens (FSIE) au cours de la période de programmation 2014-2020, les États membres doivent apprécier si ces conditions ont été remplies. Si tel n'est pas le cas, ils doivent établir, pour le 31 décembre 2016, des plans d'action permettant d'en garantir le respect.

Équipe d'action pour les jeunes: en février 2012, la Commission et les huit États membres qui présentaient alors les plus hauts niveaux de chômage des jeunes ont mis en place des équipes d'action pour les jeunes chargées de recenser des mesures permettant d'utiliser les fonds de l'UE (y compris ceux du FSE) encore disponibles au titre de la période 2007-2013 afin de soutenir la création d'emplois jeunes ainsi que les petites et moyennes entreprises.

Fonds social européen (FSE): le Fonds social européen a pour mission de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en améliorant l'emploi et les possibilités d'emploi (essentiellement grâce à des mesures de formation), ainsi qu'en encourageant un niveau élevé d'emploi et la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

Garantie pour la jeunesse: instituée en vertu de la recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, elle consiste à veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie de l'enseignement formel ou la perte de leur emploi. Cette réforme structurelle d'importance cruciale améliore la collaboration entre les institutions en vue de produire des résultats concrets pour les jeunes.

Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ): initiative visant à fournir une aide financière aux régions qui affichent des taux de chômage des jeunes supérieurs à 25 %, en soutenant la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse en renfort et en complément des activités financées par le FSE. Elle finance des activités ciblant directement les jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (NEET) âgés de moins de 25 ans (ou de moins de 30 ans si l'État membre le juge opportun). Son budget global s'élève à 6 milliards d'euros. Le cadre politique de l'IEJ est constitué du «paquet sur l'emploi des jeunes», et plus particulièrement de la recommandation sur l'établissement de la garantie pour la jeunesse. Sa base légale réside dans la réglementation relative au FSE pour la période 2014-2020.

NEET (young people «neither in employment, education or training»): jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation. Cette définition a été adoptée en avril 2010 par le comité de l'emploi en vue d'une utilisation dans le contexte des lignes directrices intégrées «Europe 2020». Elle inclut les chômeurs qui ne suivent ni études ni formation et les inactifs qui ne suivent ni études ni formation.

En d'autres termes, les NEET comprennent aussi bien des chômeurs que des personnes inactives, tandis que les personnes qui occupent un emploi et/ou qui reçoivent un enseignement formel ou non formel sont exclues de cette catégorie.

Organisation internationale du travail (OIT): agence des Nations unies chargée des questions relatives au travail, et notamment des normes internationales en la matière. Sur les 193 États membres des Nations unies, 185 font partie de l'OIT. Contrairement aux autres institutions spécialisées des Nations unies, celle-ci possède une structure tripartite composée de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. Elle fournit de grandes quantités de statistiques sur le travail.

Plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse (Youth Guarantee Implementation Plan, YGIP): plan décrivant les modalités de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse au niveau national, les rôles respectifs des autorités publiques et des autres organisations, son financement (y compris l'utilisation des fonds de l'UE), la façon dont les progrès seront évalués et le calendrier. Les YGIP sont élaborés par les États membres. Ils ne sont pas adoptés par la Commission.

Programme opérationnel: un programme opérationnel décrit les priorités et les objectifs spécifiques d'un État membre, ainsi que la manière dont les fonds (cofinancements de l'UE et cofinancements publics et privés au niveau national) seront utilisés au cours d'une période donnée (généralement sept ans) pour financer des projets. Ces projets doivent contribuer à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs définis au niveau de l'axe prioritaire du programme opérationnel. Il existe des programmes opérationnels pour chacun des Fonds intervenant dans le domaine de la cohésion (à savoir le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion et le FSE). Les programmes opérationnels sont élaborés par les États membres et doivent être approuvés par la Commission préalablement à tout paiement sur le budget de l'UE. Pendant la période couverte, ils ne peuvent être modifiés que par accord entre les deux parties.

Réseau européen des services publics de l'emploi: réseau établi à la suite d'une décision du Conseil et du Parlement européen visant à optimiser l'efficacité des services publics de l'emploi (SPE). Il est constitué des 28 États membres de l'UE et de la Commission européenne. Il a pour objectif de comparer la performance des différents SPE en procédant à des évaluations comparatives, de recenser les bonnes pratiques sur la base de données concrètes et de résultats, et de favoriser l'apprentissage mutuel; de promouvoir la modernisation et le renforcement des services offerts par les SPE, notamment en ce qui concerne la garantie pour la jeunesse; et d'élaborer des contributions à la stratégie européenne pour l'emploi ainsi qu'aux politiques nationales correspondantes en faveur du marché du travail.

Semestre européen: première phase du cycle annuel d'orientation et de surveillance de l'UE en matière de politique économique. Lors de chaque semestre européen, la Commission analyse les politiques de réforme structurelle et budgétaire de chaque État membre, formule des recommandations et surveille leur mise en œuvre. Pendant la seconde phase du cycle annuel, appelée «semestre national», les États membres mettent en œuvre les politiques convenues.

I

Le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans dans l'Union européenne, qui s'élevait à 22 % en moyenne en juin 2014, représente un défi majeur pour l'ensemble des États membres. La situation est critique dans certains d'entre eux, où le chômage affecte entre un jeune sur deux et un jeune sur trois, et où l'on risque donc de voir apparaître une génération perdue, avec des coûts socio-économiques importants.

II

Face à l'aggravation de la situation des jeunes chômeurs, qui s'est encore dégradée du fait de la crise économique et financière, la Commission a présenté, en 2012, une proposition de dispositif de garantie pour la jeunesse qui a donné lieu à l'adoption d'une recommandation du Conseil en avril 2013. Dans ce texte, le Conseil a recommandé à la Commission et aux États membres de mettre en place la «garantie pour la jeunesse», conçue pour veiller de manière systématique, dans l'ensemble de l'UE, à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi «de qualité», une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel.

III

Le dispositif sera financé sur le budget de l'Union par l'intermédiaire du Fonds social européen et d'une initiative pour l'emploi des jeunes mise en place à cet effet, avec une dotation estimative de 12,7 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Un financement national sera requis en complément car, outre les mesures ciblant des individus, des réformes structurelles sont également nécessaires.

IV

L'audit de la Cour a consisté à évaluer si la Commission a apporté un soutien approprié aux États membres lors de la mise en place de leurs dispositifs de garantie pour la jeunesse, et à examiner les risques possibles en ce qui concerne la mise en œuvre. La Cour a estimé, en conclusion, que la Commission avait fourni aux États membres un soutien approprié en temps utile. Elle a toutefois relevé trois aspects présentant des risques potentiels pour la mise en œuvre efficace du dispositif de garantie pour la jeunesse, à savoir la disponibilité d'un financement total suffisant, la définition d'une offre «de qualité», ainsi que la manière dont la Commission assure le suivi du dispositif et rend compte des résultats de ce dernier.

V

La Cour formule les recommandations suivantes:

- les États membres devraient fournir une vue d'ensemble claire et complète du coût de toutes les mesures prévues pour lutter contre le chômage des jeunes dans le cadre du dispositif de garantie pour la jeunesse, de sorte que la Commission puisse évaluer les besoins globaux en matière de financement;
- la Commission devrait promouvoir une série de critères qualitatifs que les emplois, les stages et les apprentissages devraient remplir pour bénéficier d'un soutien provenant du budget de l'UE. Ces critères pourraient reposer sur les éléments qui définissent une offre de qualité, décrits dans les orientations de la Commission concernant l'évaluation de l'initiative pour l'emploi des jeunes;
- la Commission devrait mettre en place, pour le dispositif de garantie pour la jeunesse, un système de suivi exhaustif couvrant aussi bien les réformes structurelles que les mesures ciblant des individus. Les résultats de ce suivi devraient être communiqués au Parlement européen et au Conseil.

Le chômage des jeunes dans l'Union européenne

01

Au cours des dix dernières années et plus particulièrement depuis le début de la crise économique et financière, le nombre de chômeurs dans l'UE a considérablement augmenté. Les jeunes (15-24 ans) sont encore plus exposés au risque de chômage: par exemple, étant moins expérimentés, ils sont souvent les premières victimes des réductions d'effectifs. Dans certains États membres, ceci s'est traduit, au plus fort de la crise économique et financière, par une quasi-impossibilité, pour les jeunes, d'entrer dans la vie active au sortir des études¹.

02

En outre, le chômage des jeunes est plus sensible au cycle économique que le chômage dans son ensemble, et les jeunes sont également plus susceptibles de travailler dans des secteurs davantage exposés aux récessions économiques, tels que l'industrie manufacturière, le bâtiment, le secteur de la distribution ou celui de l'hôtellerie et de la restauration. Dans les quatre dernières années, le taux d'emploi des jeunes en général a subi une baisse trois fois supérieure à celui des adultes. D'après le Fonds monétaire international (FMI), quelque 50 % des variations des taux de chômage des jeunes dans l'ensemble de l'Europe s'expliquent par des facteurs cycliques, mais, dans les pays en difficulté de la zone euro, ce sont 70 % de la hausse des taux de chômage qui résultent de tels facteurs².

03

En 2010, la Commission a lancé «Jeunesse en mouvement»³, l'une des initiatives phares de la stratégie Europe 2020, qui préconisait un enseignement et une formation de meilleure qualité, une meilleure intégration sur le marché du travail et davantage de mobilité comme moyens de lutter contre le chômage des jeunes. Elle a également invité les États membres à proposer à tous les jeunes, grâce à une «garantie pour la jeunesse», un emploi, une formation générale ou professionnelle complémentaire ou des mesures d'activation dans les quatre mois suivant leur sortie de l'école.

04

En décembre 2011, la Commission a proposé une «initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes»⁴ et, en janvier 2012, elle a annoncé qu'elle coopérerait avec les huit États membres les plus touchés par le chômage des jeunes en mettant en place des «équipes d'action pour les jeunes» afin de mieux utiliser les fonds de l'UE restant disponibles au cours de la période de programmation 2007-2013.

05

En décembre 2012, dans son «paquet sur l'emploi des jeunes»⁵, la Commission a présenté une proposition de recommandation du Conseil sur l'établissement d'une «garantie pour la jeunesse». Cette proposition a été adoptée par le Conseil des ministres de l'UE en avril 2013⁶, puis approuvée par le Conseil européen de juin 2013⁷.

- 1 Centre régional d'information des Nations unies pour l'Europe occidentale, «*Youth: the hardest hit by the global financial crisis*» (Les jeunes, principales victimes de la crise financière) (<http://www.unric.org>).
- 2 Fonds monétaire international, rapport par pays n° 14/199 intitulé «Euro Area Policies» (Les politiques de la zone euro), juillet 2014, partie «Youth Unemployment in Europe: Okun's Law and Beyond» (Le chômage des jeunes en Europe: la loi d'Okun et au-delà).
- 3 Document COM(2010) 477 final du 15 septembre 2010 intitulé «Jeunesse en mouvement».
- 4 Document COM(2011) 933 final du 20 décembre 2011 intitulé «Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes».
- 5 Document COM(2012) 729 final du 5 décembre 2012 intitulé «Proposition de recommandation du Conseil sur l'établissement d'une Garantie pour la jeunesse».
- 6 Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse (JO C 120 du 26.4.2013, p. 1).
- 7 Conclusions du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, EUCO 104/2/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

06

En 2014, le chômage des jeunes dans l'ensemble de l'UE atteignait toujours des niveaux alarmants (voir **encadré 1** et **annexe I**).

est considérable (voir **figure 1**). Près de 50 points de pourcentage séparent l'État membre qui affiche le plus faible taux de chômage des jeunes (l'Allemagne, avec 7,8 % en juin 2014) de celui où ce taux est le plus élevé (l'Espagne, avec 53,4 % en juin 2014).

07

En outre, l'écart entre les pays présentant les taux de chômage des jeunes les plus élevés et les plus bas

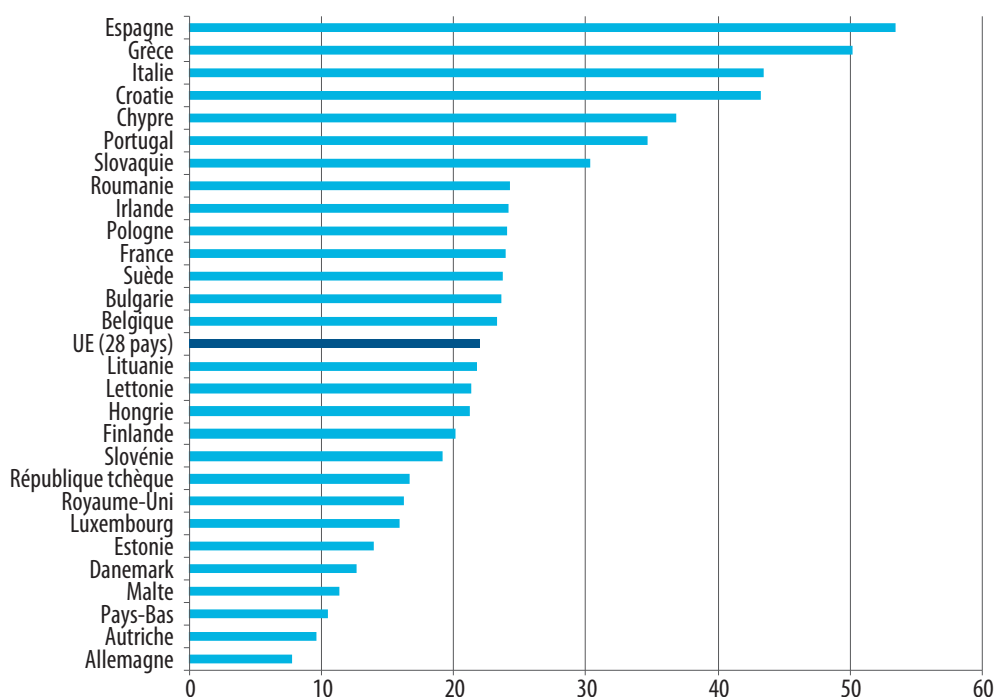
Encadré 1

Le chômage des jeunes dans l'UE: quelques chiffres sur la situation en 2014

Dans l'Europe des Vingt-huit, près de 5 millions de jeunes (moins de 25 ans), dont plus de 3,3 millions dans la zone euro, étaient au chômage en juin 2014. Cela représente un taux de chômage de 22 % pour l'ensemble de l'Union. Parmi les jeunes citoyens de l'UE disponibles sur le marché du travail, plus d'un sur cinq ne trouve pas d'emploi; en Grèce et en Espagne, la proportion est d'un sur deux.

Figure 1

Taux de chômage des jeunes (15-24 ans) dans les États membres de l'UE (juin 2014)



Source: Eurostat.

08

Le chômage des jeunes a aussi un coût socio-économique élevé. Une étude réalisée en 2012 par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound)⁸ a permis d'estimer le coût (compte tenu des indemnités de chômage et du manque à gagner en matière de revenus et d'impôts) des jeunes Européens de 15 à 24 ans qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation (NEET) à quelque 153 milliards d'euros par an, soit environ 1,2 % du PIB de l'UE. De plus, le chômage des jeunes a également des conséquences néfastes à long terme pour l'économie, la société et les personnes concernées, puisqu'il entraîne notamment un risque accru de chômage futur (en raison de la détérioration des compétences et de la démotivation que provoquent le chômage et l'inactivité prolongés) et la pauvreté. En 2014, 7,5 millions de jeunes au total étaient des NEET.

Le rôle de l'Union européenne dans la politique de l'emploi

09

En matière d'emploi, l'Union a pour rôle de veiller à ce que les politiques de l'emploi des États membres soient coordonnées, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques. La Commission peut également soutenir et, au besoin, compléter les actions nationales de lutte contre le chômage⁹.

10

Dans le contexte du semestre européen, la Commission a aussi un rôle à jouer en présentant au Conseil des propositions de recommandations pour faire suite à sa surveillance multilatérale des politiques économiques des États membres, y compris leurs politiques de l'emploi¹⁰. La Commission considère ces recommandations, appelées «recommandations par pays» (RPP), comme politiquement contraignantes, une fois approuvées par le Conseil européen. Celles-ci peuvent, à terme, donner lieu à des sanctions si elles portent sur des faiblesses considérées comme plaçant les États membres dans une situation de déséquilibre macroéconomique et/ou de déficit excessif, lorsque le Conseil européen estime que l'État membre concerné ne prend pas ensuite de mesures suffisantes pour y remédier¹¹.

- 8 Eurofound, *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, cost and policy responses in Europe* (Les NEET – jeunes sans emploi, éducation ou formation: caractéristiques, coûts et mesures prises par les pouvoirs publics en Europe), Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2012.
- 9 Article 5, paragraphe 2, et article 147 de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 115 du 9.5.2008, p. 47).
- 10 Article 148 de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 115 du 9.5.2008, p. 47).
- 11 Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

La garantie pour la jeunesse: une mesure pour aider les jeunes à trouver un emploi et une réforme structurelle pour améliorer le passage de l'école au monde du travail

11

La recommandation du Conseil de 2013 présente le concept de garantie pour la jeunesse (voir **encadré 2**) ainsi que des recommandations spécifiques à l'intention des États membres et de la Commission, concernant la mise en place et la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse.

12

À la différence des mesures antérieures, la garantie pour la jeunesse vise à proposer de manière systématique l'une des quatre solutions (emploi, apprentissage, stage ou complément de formation) aux jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation dans l'ensemble de l'UE. D'après le Conseil, les États membres devraient mettre

en place la garantie pour la jeunesse «conformément aux situations nationales, régionales et locales»¹².

13

La mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse nécessite un ensemble de mesures qui peuvent être appliquées à court, à moyen ou à plus long terme. Bien que certaines mesures ciblant les individus puissent produire rapidement des résultats, d'autres n'auront un effet positif qu'après quelque temps. Les mesures à long terme peuvent être, par exemple, des réformes structurelles portant sur les services publics de l'emploi (SPE) ou des modifications de la législation du travail.

12 Recommandation n° 1 de la recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse.

Qu'est-ce que la «garantie pour la jeunesse»?

Dans le cadre de la garantie pour la jeunesse, les États membres doivent veiller à ce que, dans les quatre mois suivant leur sortie de l'école ou la perte de leur emploi, les jeunes de moins de 25 ans puissent soit trouver un emploi «de qualité» correspondant à leur formation, à leurs compétences et à leur expérience, soit acquérir la formation, les compétences et l'expérience nécessaires pour obtenir un emploi par la suite, grâce à un apprentissage, à un stage ou à un complément de formation.

Financement du dispositif de garantie pour la jeunesse

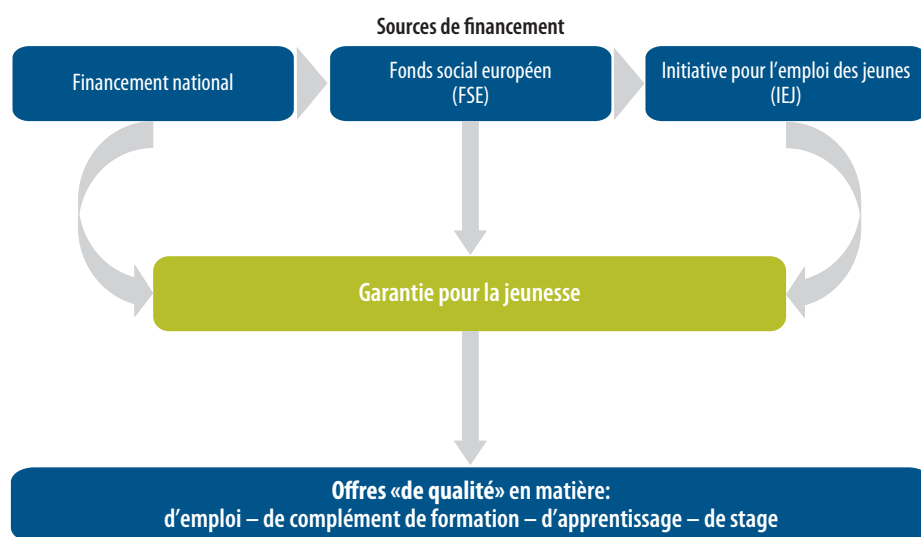
14

Le dispositif de garantie pour la jeunesse est financé sur le budget de l'UE [en particulier au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)¹³ et du Fonds social européen (FSE) pour la période de programmation 2014-2020] et sur les budgets nationaux (voir *figure 2*).

Des fonds privés (par exemple, investissements d'entreprises dans des régimes d'apprentissage ou formations financées par des fondations privées) peuvent venir compléter ce financement public.

13 Conclusions du Conseil européen du 8 février 2013, EUCO 37/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

Figure 2 Vue d'ensemble du financement de la garantie pour la jeunesse



Source: Cour des comptes européenne.

Fonds social européen

15

Le FSE est, de loin, la plus importante source de financement de l'UE en ce qui concerne le dispositif de garantie pour la jeunesse. En février 2015, la Commission a estimé que le financement du FSE s'élèverait, au total, à quelque 9,5 milliards d'euros, compte tenu des 3,2 milliards d'euros nécessaires pour fournir un montant égal à celui apporté par l'IEJ, le cas échéant (voir point 16). Le FSE peut financer les mesures ciblant spécifiquement des individus, de même que celles qui se rapportent aux réformes structurelles (voir **encadré 3**).

Encadré 3

Exemples d'activités pouvant bénéficier du soutien du FSE

Parmi les activités pouvant donner lieu à une aide du FSE figurent, notamment, le développement de services spécialisés pour la jeunesse, la mise en place de guichets uniques (par exemple, dans les bureaux des SPE et sur l'internet), des bases de données améliorées, le soutien aux services de l'emploi et aux services d'orientation professionnelle des écoles, des campagnes de sensibilisation, le soutien aux organisations bénévoles qui fournissent des mentors, la création de centres d'analyse et l'élaboration de modèles de politiques.

Initiative pour l'emploi des jeunes

16

En complément du soutien financier de l'UE mis à la disposition des régions où le chômage et l'inactivité des jeunes sont le plus pénibles, le Conseil et le Parlement européen ont décidé de créer une initiative d'un montant de 6,4 milliards d'euros, consacrée à l'emploi des jeunes. Celle-ci, l'IEJ, est financée à hauteur de 3,2 milliards d'euros par une nouvelle ligne spécialement consacrée, dans le budget de l'UE, à l'emploi des jeunes, un financement auquel doit s'ajouter un montant équivalent de 3,2 milliards d'euros au moins, prélevés sur les dotations des États membres au titre du FSE existant.

Contrairement à la contribution du FSE, la dotation spécifiquement destinée à l'IEJ n'est pas soumise à une exigence de cofinancement national¹⁴, et les coûts supportés par les États membres depuis le 1^{er} septembre 2013 sont rétroactivement éligibles au remboursement. La totalité du financement de l'IEJ est concentrée en début de période, de sorte que les fonds sont disponibles en 2014 et en 2015 alors que les dépenses correspondantes doivent être réalisées d'ici à la fin de 2017 et de 2018.

14 Article 22, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 470).

Introduction

17

L'IEJ fait partie de la programmation générale du FSE et est approuvée soit sous la forme d'un programme opérationnel spécifique à cette initiative, soit sous celle d'un axe prioritaire, voire d'une partie d'axe prioritaire au sein de programmes opérationnels du FSE¹⁵.

18

Le soutien au titre de l'IEJ est concentré sur les régions où le taux de chômage des jeunes dépasse 25 % ainsi que sur les NEET. Il permet de financer des activités ciblant directement des jeunes de moins de 25 ans – ou de moins de 30 ans si l'État membre le juge opportun¹⁶ (voir **encadré 4**).

19

Vingt États membres peuvent prétendre à un financement de l'IEJ (voir **figure 3** et **annexe II**) parce que, dans certaines de leurs régions, le taux de chômage des jeunes dépassait 25 % en 2012¹⁷.

20

En 2014, la Commission a déclaré que, pour que la garantie pour la jeunesse se concrétise, il importait que les États membres accordent eux aussi une importance prioritaire dans leur budget à l'action en faveur de l'emploi des jeunes¹⁸.

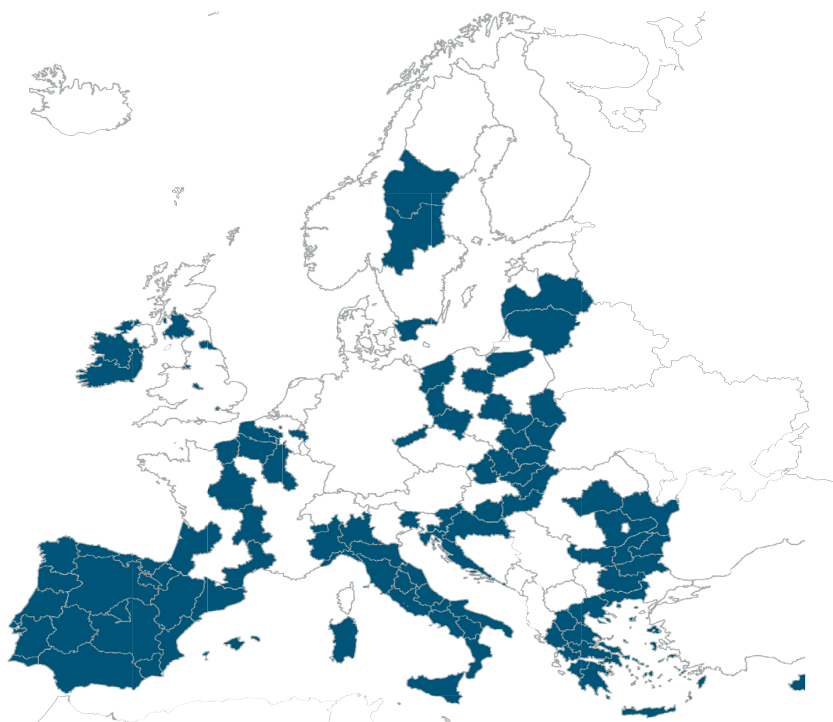
- 15 Article 18 du règlement (UE) n° 1304/2013.
- 16 Article 16 du règlement (UE) n° 1304/2013 et annexe VIII du règlement (UE) n° 1303/2013.
- 17 Article 16 du règlement (UE) n° 1304/2013.
- 18 Commission européenne, mémo du 8 octobre 2014 intitulé «La garantie pour la jeunesse».

Encadré 4

Exemples d'activités pouvant bénéficier d'un soutien au titre de l'IEJ

Les mesures qui peuvent être financées par l'intermédiaire de l'IEJ visent, par exemple, à offrir une première expérience professionnelle, à accompagner les candidats à l'emploi, à promouvoir la mobilité pour rapprocher les personnes compétentes des emplois, à aider les jeunes entrepreneurs à créer leur entreprise, à apporter un soutien direct en ce qui concerne les stages et les apprentissages, et à offrir une formation aux compétences numériques.

Figure 3 Initiative pour l'emploi des jeunes: régions éligibles



Régions éligibles

SUÈDE:

Mellersta Norrland, Norra Mellansverige, Sydsverige

BELGIQUE:

Hainaut Province, Liège Province, Région Bruxelles Capitale

IRLANDE:

Border, Midland and Western, Southern and Eastern

ROYAUME-UNI:

Inner London, Merseyside, South Western, Scotland, Tees Valley and Durham, West Midlands

FRANCE:

Aquitaine, Auvergne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute Normandie, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Mayotte, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion

PORTUGAL:

Alentejo, Algarve, Centro (PT), Lisboa, Norte, Região Autónoma da Madeira, Região Autónoma dos Açores

ESPAGNE:

Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Catalunya, Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Illes Balears, La Rioja, País Vasco, Principado de Asturias, Región de Murcia

ITALIE:

Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste

POLOGNE:

Dolnoslaskie, Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Lubuskie, Maloposkie, Podkarpackie, Swietokrzyskie, Warminsko-Mazurskie, Zachodniopomorskie

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE:

Severozápad

HONGRIE:

Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Észak-Alföld, Észak-Magyarország

SLOVAQUIE:

Stredné Slovensko, Východné Slovensko, Západné Slovensko

ROUMANIE:

Centru, Sud-Muntenia, Sud-Est

BULGARIE:

Severen tsentralen, Severoiztochen, Severozapaden, Yugoiztochen, Yuzhen tsentralen

SLOVÉNIE:

Vzhodna Slovenia

CROATIE:

Jadranska Hrvatska, Kontinentalna Hrvatska

GRÈCE:

Anatoliki Makedonia-Thraki, Attiki, Dytiki Ellada, Dytiki Makedonia, Ipeiros, Kentriki Makedonia, Kriti, Notio Aigaio, Peloponnisos, Sterea Ellada, Thessalia, Vorejo Aigaio

LETTONIE, LITUANIE, CHYPRE

Source: service de recherche du Parlement européen.

Rôle de la Commission dans la mise en place, la mise en œuvre et le suivi de la garantie pour la jeunesse

21

Le rôle de la Commission pour ce qui a trait à la mise en place, à la mise en œuvre et au suivi de la garantie pour la jeunesse a été expressément défini dans la recommandation du Conseil d'avril 2013¹⁹. En particulier, la Commission devrait:

- encourager les États membres à tirer le meilleur parti du FSE, conformément aux priorités pertinentes définies en matière d'investissements par le FSE pour la période de programmation 2014-2020, et de l'IEJ, le cas échéant, en vue de soutenir la mise en place et la mise en œuvre des dispositifs de garantie pour la jeunesse en tant qu'instrument d'une politique de prévention et de lutte contre le chômage et l'exclusion sociale des jeunes;
- suivre la conception, la mise en œuvre et les résultats des dispositifs de garantie pour la jeunesse, par l'intermédiaire d'une surveillance multilatérale exercée par le comité de l'emploi (voir point 68) dans le cadre du semestre européen, et dans le contexte du programme de travail annuel du réseau européen des services publics de l'emploi; analyser l'impact des politiques en place et adresser, le cas échéant, des recommandations spécifiques aux États membres, en se fondant sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

22

D'après la recommandation du Conseil, et conformément au règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020, la Commission et les États membres doivent veiller à l'efficacité des fonds du FSE et de l'IEJ lors de la préparation et de la mise en œuvre, grâce au suivi, à l'établissement de rapports et à l'évaluation²⁰.

L'évaluation par la Commission des plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse

23

À la suite de la communication de la Commission de juin 2013 intitulée «Un appel à l'action contre le chômage des jeunes»²¹ et de la réunion du Conseil européen²², les États membres se sont engagés à soumettre un plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse (YGIP) à la Commission. Les États membres éligibles à l'IEJ devaient renvoyer ces documents pour la fin de 2013, et les autres devaient les présenter en 2014. Dans le cadre du semestre européen, la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission a été chargée d'évaluer, en janvier 2014, les YGIP nationaux alors disponibles, de sorte qu'un retour d'information puisse être apporté aux États membres lors des réunions bilatérales du semestre européen, en février 2014.

19 Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse.

20 Article 4, paragraphe 9, du règlement (UE) n° 1303/2013.

21 Document COM(2013) 447 final du 19 juin 2013.

22 Conclusions du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, EUCO 104/2/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

24

Cet audit a permis à la Cour d'évaluer si la Commission a apporté un soutien approprié aux États membres lors de la mise en place du dispositif de garantie pour la jeunesse, et d'examiner les risques possibles en ce qui concerne sa mise en œuvre.

25

Il a couvert la période écoulée entre l'adoption de la recommandation du Conseil, en avril 2013, et juin 2014. À cette date, la phase de conception du dispositif de garantie pour la jeunesse était terminée, y compris la présentation des YGIP par les États membres, puis leur évaluation par la Commission. La Cour a également tenu compte de certaines informations complémentaires (concernant, en particulier, le montant estimatif du financement affecté à la garantie pour la jeunesse et l'élaboration du système de suivi) apportées par la Commission jusqu'en février 2015. L'audit a visé à détecter les risques potentiels susceptibles d'influer sur la mise en œuvre du dispositif. La Cour entend étudier également les questions relatives au chômage des jeunes, y compris la mise en œuvre des initiatives de l'UE au niveau des États membres, dans des rapports à venir.

26

L'audit a été axé sur l'évaluation, par la Commission, des YGIP correspondant à un échantillon de cinq États membres: la France et quatre États membres concernés par les équipes d'action pour les jeunes, à savoir l'Irlande, l'Italie, la Lituanie et le Portugal. Pour ces cinq États membres, la Cour a répété l'évaluation de la Commission et a analysé le retour d'information fourni par celle-ci aux États membres ainsi que les suites qui y ont été données. Elle a également examiné le lien entre l'évaluation des YGIP et celle des conditions ex ante liées à l'IEJ, pour les États membres au sujet desquels ces informations étaient disponibles. Enfin, elle s'est penchée sur le cadre établi par l'UE pour suivre les progrès accomplis sur la voie d'une mise en œuvre efficace du dispositif de garantie pour la jeunesse et élaborer des rapports en la matière.

La Commission a apporté en temps utile un soutien approprié aux États membres lors de la mise en place du dispositif de garantie pour la jeunesse

27

La mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse implique des réformes structurelles approfondies des systèmes de formation, de recherche d'emploi et d'enseignement pour améliorer le passage de l'école au monde du travail et l'employabilité des jeunes. Outre ces réformes structurelles, la garantie pour la jeunesse encourage également l'application de mesures proactives très diverses pour contribuer à stimuler la demande de jeune main-d'œuvre. Ces mesures (telles que des subventions salariales ou des aides à l'embauche provisoires et bien ciblées, ou encore des primes d'apprentissage et de stage) peuvent aider les jeunes à entrer sur le marché du travail et à continuer de développer leurs compétences.

28

La recommandation du Conseil contient des orientations en matière de bonnes pratiques pour la mise en place d'un dispositif efficace de garantie pour la jeunesse. La Cour a évalué dans quelle mesure la Commission a recouru à ces critères en matière de bonnes pratiques lors de son évaluation des YGIP. Elle s'est également attachée à déterminer jusqu'à quel point les États membres ont tenu compte de l'analyse, par la Commission, des projets d'YGIP, et si l'évaluation des YGIP réalisée par la Commission a été bien coordonnée avec son évaluation ex ante des programmes opérationnels du FSE/de l'IEJ.

Les orientations de la Commission sur la conception de dispositifs de garantie pour la jeunesse ont été fournies aux États membres dans les cinq mois suivant la recommandation du Conseil

29

L'analyse de la Cour a montré que la Commission avait rédigé une note d'orientation pour le développement d'YGIP nationaux et l'avait communiquée aux États membres en septembre 2013, c'est-à-dire cinq mois après l'adoption de la recommandation du Conseil, en avril 2013. Cette note d'orientation contenait un modèle définissant les éléments clés nécessaires pour élaborer un plan de mise en œuvre complet en suivant les différents axes sur lesquels repose la recommandation du Conseil:

- le contexte national et la façon dont la garantie pour la jeunesse peut apporter une valeur ajoutée aux dispositions actuelles;
- la mise au point d'approches fondées sur le partenariat;
- des mesures d'intervention et d'activation à un stade précoce;
- des mesures de soutien à l'insertion sur le marché du travail;
- le financement du dispositif de garantie pour la jeunesse;
- l'évaluation et l'amélioration continue des réformes et des initiatives.

30

En outre, la Commission est venue en aide aux États membres en publiant une foire aux questions, en décembre 2013, sur le site web consacré à la garantie pour la jeunesse, et divers documents d'accompagnement tels qu'un document de travail qui expose en détail le concept de garantie pour la jeunesse et les principes susceptibles de contribuer à son succès. Elle a également organisé des manifestations thématiques, en octobre 2013 et en avril 2014, et est parvenue à faire désigner un coordinateur national de la garantie pour la jeunesse par chacun des États membres.

31

La Cour estime, par conséquent, que la Commission a apporté un soutien en temps utile aux États membres. Ceci les a aidés à lancer la mise en place de leurs dispositifs nationaux de garantie pour la jeunesse et leur a permis de présenter leurs YGIP dans le court délai convenu dans les conclusions du Conseil de juin 2013, c'est-à-dire avant fin 2013 pour les États membres éligibles à l'IEJ et avant le printemps 2014 pour les autres États membres (voir **annexe II**).

La Commission a procédé en temps utile à une évaluation complète des projets de plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse présentés par les États membres

32

La Cour prend acte du fait que la responsabilité des YGIP incombe aux États membres. Le rôle de la Commission consiste à effectuer en temps utile une évaluation approfondie et cohérente des projets d'YGIP afin de détecter les insuffisances susceptibles de compromettre la possibilité de mettre en place une garantie pour la jeunesse efficace. Les États membres pourraient ensuite modifier leurs YGIP en conséquence. Cela leur permettrait notamment de tirer le meilleur parti du FSE et de l'IEJ, le cas échéant, et cela faciliterait la mise en place et la mise en œuvre des dispositifs de garantie pour la jeunesse.

33

La Cour a examiné l'évaluation par la Commission des YGIP nationaux ainsi que la mesure dans laquelle les États membres ont ensuite remédié aux insuffisances relevées.

34

Elle a constaté que la Commission avait conçu une grille d'évaluation complète couvrant les principaux aspects de la recommandation du Conseil. Sur la base de cette grille, la Commission a pu évaluer de manière systématique les projets d'YGIP présentés par les États membres. Des contrôles croisés horizontaux des différentes évaluations ont ensuite été opérés, dans le but de garantir la cohérence entre les 28 YGIP.

Observations

35

S'agissant des États membres dont traite ce rapport, la Commission avait évalué tous les YGIP examinés par la Cour et a été en mesure de fournir un retour d'information en temps utile pour les réunions bilatérales de février 2014.

La Commission a détecté, lors de son évaluation, une grande partie des insuffisances affectant les projets de plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse

36

Au cours de son évaluation, la Commission a relevé un certain nombre d'insuffisances en rapport avec les informations fournies par les États membres en ce qui concerne les aspects clés couverts par leurs YGIP nationaux. Elle a, par exemple, mis en évidence des cas où l'analyse de l'inadéquation des compétences était insuffisante, voire inexistante, des cas où il n'était pas précisé comment les mesures prévues permettraient de garantir la couverture de tous les jeunes NEET, ou encore des cas d'incohérence au niveau de la définition d'une offre de qualité.

37

Toutefois, la Commission n'a pas abordé de manière approfondie et systématique les aspects suivants, qui sont expressément cités dans la recommandation du Conseil:

- **compétences en matière de TIC/numériques:** la Commission a constaté que les compétences en matière de TIC pouvaient offrir un important potentiel de création d'emplois durables²³. En outre, elle a souligné qu'à cette époque, «le nombre de diplômés en TIC [était] insuffisant pour combler

tous les postes vacants dans le secteur des TIC où, même pendant les récentes turbulences économiques, la demande de techniciens des TIC a[vait] augmenté de 3 % par an»²⁴. La Commission a certes fait remarquer que les YGIP italien et lituanien ne prévoyaient aucune mesure visant à renforcer les compétences en matière de TIC/numériques, mais elle n'a rien signalé de tel pour les YGIP irlandais et portugais, qui n'abordaient pourtant pas davantage la question de ces compétences;

- **obligation réciproque:** dans sa recommandation, le Conseil reconnaît «la responsabilité individuelle des jeunes de rechercher une voie menant à l'activité économique». Dans certains États membres, les jeunes chômeurs s'exposent à la suppression ou à une réduction du montant de leurs allocations de chômage ou de leurs aides sociales s'ils n'acceptent aucune offre raisonnable d'emploi, de stage, de formation ou d'enseignement. Omettre ce principe risque d'avoir un effet néfaste sur l'engagement des participants et d'atténuer la responsabilité qui incombe aux États membres de proposer une offre de qualité, limitant ainsi l'efficacité d'un dispositif de garantie pour la jeunesse. La Commission n'a vérifié l'existence d'une obligation réciproque pour aucun des YGIP examinés. La Cour a observé que, sur les cinq YGIP contrôlés, seul celui de l'Irlande faisait expressément référence à ce principe;

23 Document COM(2008) 868 final intitulé «Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux – Anticiper et faire coïncider les compétences requises et les besoins du marché du travail».

24 Document SWD(2012) 409 final de la Commission européenne, p. 21.

— **apprentissage mutuel:** en vertu de la recommandation du Conseil, les États membres sont invités à «promouvoir des activités d'apprentissage mutuel aux niveaux national, régional et local entre toutes les parties concernées par la lutte contre le chômage des jeunes, en vue d'améliorer la conception et la mise en œuvre des futurs dispositifs de garantie pour la jeunesse»²⁵. La Commission n'a pas évalué cet aspect important qui est lié au rapport coût-efficacité de la mise en œuvre dans les États membres, et la Cour a constaté que le principe d'«apprentissage mutuel» n'était intégré dans aucun des YGIP contrôlés, excepté celui de la France.

Les États membres n'ont pas tous donné suite à l'évaluation de la Commission en soumettant un plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse révisé

38

Au cours de l'évaluation, la Commission a adressé à tous les États membres couverts par ce rapport un retour d'information écrit en leur demandant des renseignements complémentaires et/ou en mettant en avant les principales faiblesses de leurs projets d'YGIP. Elle a également tenu des réunions bilatérales avec les États membres pour examiner plus en détail les insuffisances recensées. En outre, elle a effectué des visites techniques dans certains États membres afin de clarifier plusieurs questions et de mettre en évidence les problèmes en suspens dans les YGIP²⁶.

39

Les YGIP comportaient toujours un certain nombre d'insuffisances importantes à l'issue des réunions bilatérales, et la Commission a demandé des informations complémentaires à tous les États membres. L'analyse de la Cour a montré que, parmi les États membres audités, seule la Lituanie s'était engagée à soumettre une version révisée de son YGIP²⁷. La France, l'Italie et le Portugal ont tous trois été invités à présenter une nouvelle version de leur plan de mise en œuvre, mais ont refusé pour des raisons diverses. Par exemple, d'après la Commission, les autorités italiennes ont répondu qu'au lieu de réécrire un nouvel YGIP, elles concentreraient leurs efforts sur l'élaboration de programmes opérationnels pertinents.

- 25 Recommandation n° 25 adressée aux États membres.
- 26 Parmi les États de l'échantillon contrôlé, seule l'Italie a fait l'objet d'une visite technique de ce type.
- 27 Outre la Lituanie, 12 autres États membres ont présenté des YGIP révisés pour juin 2014 (Belgique, Bulgarie, Grèce, Espagne, Croatie, Lettonie, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Suède), à la demande de la Commission.

La Commission n'a pas suffisamment coordonné son évaluation des plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et son évaluation des conditions ex ante applicables aux programmes opérationnels du Fonds social européen/de l'initiative pour l'emploi des jeunes

40

D'après le règlement portant dispositions communes pour la période de programmation 2014-2020, les États membres doivent respecter des conditions ex ante spécifiques afin de garantir une utilisation efficace et efficiente des fonds de l'UE. Ce règlement dispose que «l'évaluation du respect par la Commission des conditions applicables se limite aux critères définis par les règles spécifiques des Fonds concernés et aux critères de la partie II de l'annexe XI et elle respecte les compétences nationales et régionales pour ce qui est de décider des mesures spécifiques et adéquates à adopter, y compris le contenu des stratégies»²⁸. La priorité d'investissement pertinente pour les programmes opérationnels du FSE/de l'IEJ est «l'intégration durable sur le marché du travail des jeunes, en particulier ceux qui sont sans emploi et qui ne suivent ni enseignement ni formation, y compris les jeunes exposés à l'exclusion sociale et ceux issus de groupes marginalisés, en mettant notamment en œuvre la garantie pour la jeunesse».

41

La Commission doit vérifier la cohérence et l'adéquation des informations communiquées par les États membres en ce qui concerne les conditions ex ante spécifiques, avant l'adoption d'un programme opérationnel²⁹. S'agissant de l'IEJ, la condition ex ante consiste en l'existence d'un cadre d'action stratégique destiné à promouvoir l'emploi des jeunes, y compris par

la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse³⁰. Du point de vue de la Cour, l'évaluation par la Commission de cette condition ex ante spécifique à l'IEJ et celle des YGIP devraient être étroitement coordonnées, de manière à garantir la concordance entre les programmes opérationnels du FSE/de l'IEJ et le dispositif de garantie pour la jeunesse.

42

La Cour a cherché à déterminer si, lors de l'établissement de conclusions sur le respect (ou le non-respect) des conditions ex ante, la Commission a également tenu compte des insuffisances qu'elle avait recensées lors de l'évaluation des YGIP.

43

La Cour a constaté que la Commission considérait les conditions ex ante concernant les programmes opérationnels du FSE/de l'IEJ comme remplies, alors même qu'elle avait jugé les YGIP très limités ou partiels (voir *annexe III*). Ce faisant, la Commission a, selon la Cour, manqué une occasion de veiller à ce que les États membres mettent en place une stratégie pour l'emploi des jeunes, conformément à leur engagement politique en faveur du dispositif de garantie pour la jeunesse, avant l'adoption des programmes opérationnels du FSE/de l'IEJ pour la période de programmation 2014-2020. En outre, l'examen de la Cour a montré que les contrôles opérés par la Commission aux fins de l'approbation des programmes opérationnels n'incluaient pas la façon dont les programmes opérationnels du FSE/de l'IEJ, en particulier, contribueront à la mise en œuvre efficace de la garantie pour la jeunesse.

28 Article 19, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1303/2013.

29 Article 19, paragraphes 1 et 3, du règlement (UE) n° 1303/2013.

30 Annexe XI du règlement (UE) n° 1303/2013.

La Cour a recensé un certain nombre de risques pour la mise en œuvre efficace du dispositif de garantie pour la jeunesse

44

La Cour s'est également attachée à déterminer s'il était possible de détecter des risques potentiels pour la mise en œuvre efficace du dispositif de garantie pour la jeunesse lors de l'examen de l'évaluation effectuée par la Commission. Elle s'est penchée en particulier sur les questions de la disponibilité d'un financement suffisant pour la garantie pour la jeunesse, de la définition d'une offre de qualité et du suivi du dispositif de garantie pour la jeunesse.

Risque que le financement total soit insuffisant

45

La mise en œuvre, dans les États membres, des dispositifs de garantie pour la jeunesse sera une mesure onéreuse, surtout eu égard à l'ampleur actuelle du chômage des jeunes dans l'Union européenne. Du point de vue de la Cour, pour établir une estimation globale correcte du montant de financement nécessaire au dispositif de garantie pour la jeunesse, il est indispensable de disposer de chiffres fiables sur le coût de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans chaque État membre. En outre, les sources qui seront utilisées pour financer les dispositifs nationaux de garantie pour la jeunesse devraient être clairement définies.

46

La Cour observe que l'objet du dispositif de garantie pour la jeunesse ne consiste pas seulement à apporter un soutien financier aux jeunes (au chômage ou menacés de chômage), mais encore à mener des réformes structurelles fondamentales à moyen et à long terme. Il est de ce fait évident que la garantie pour la jeunesse nécessitera un investissement substantiel.

47

De plus, le montant de financement national affecté au dispositif de garantie pour la jeunesse n'est pas encore entièrement déterminé. D'après l'analyse, par la Commission, des YGIP présentés par les États membres, neuf³¹ de ces derniers (sur 28) n'ont pas fourni d'informations sur le financement national prévu. Les autres ont fourni des informations, mais avec un niveau de détail variable.

Aucune analyse d'impact n'a été réalisée pour le dispositif de garantie pour la jeunesse

48

En principe, toutes les grandes initiatives législatives, budgétaires et politiques de la Commission ayant une incidence sensible doivent faire l'objet d'une analyse d'impact³². Les analyses d'impact doivent spécifier les coûts et avantages des propositions, la manière dont celles-ci seront mises en œuvre et qui est concerné. Selon les lignes directrices de la Commission, tous les impacts doivent être quantifiés et chiffrés lorsque cela est possible et approprié, en s'appuyant sur des méthodes rigoureuses et des données fiables³³.

31 L'Estonie, l'Irlande, l'Espagne, le Luxembourg, Malte, la Pologne, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

32 Rapport spécial n° 3/2010 intitulé «L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décision?», point 3 (<http://eca.europa.eu>).

33 Commission européenne, «Lignes directrices concernant l'analyse d'impact», SEC(2009) 92.

49

La Cour constate que la Commission n'a procédé à aucune analyse d'impact avant de présenter sa proposition de dispositif de garantie pour la jeunesse. À cet égard, les seuls éléments fournis dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la proposition de recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse étaient une mention des estimations établies par l'Organisation internationale du travail (OIT) en 2012 (voir document de travail de la Commission, section 2.3) et des estimations préliminaires pour certains États membres (Autriche, Finlande, Suède et Royaume-Uni)³⁴. Par conséquent, il n'existe aucune information sur le coût global potentiel de la mise en œuvre d'un tel dispositif dans l'ensemble de l'UE, hormis les estimations de l'OIT.

S'agissant du financement annuel nécessaire à la mise en œuvre d'une garantie pour la jeunesse, les estimations publiées en 2012 et en 2013 par l'Organisation internationale du travail différaient

50

En février 2015, la Commission a estimé que, pour l'ensemble de la période de programmation 2014-2020, 12,7 milliards d'euros de fonds de l'UE seraient affectés au financement des dispositifs. Auparavant, en avril 2014, elle avait estimé³⁵ à 4 milliards d'euros le montant des ressources nationales, régionales et même privées qui viendraient s'ajouter à cette somme. Le montant total de 16,7 milliards d'euros ainsi obtenu équivaut à quelque 2,4 milliards d'euros par an.

51

En 2012, l'OIT a indiqué que le coût annuel estimatif d'une mise en œuvre efficace de la garantie pour la jeunesse dans la zone euro équivalait à 0,2 % du PIB³⁶ ou 0,45 % des dépenses publiques, soit 21 milliards d'euros³⁷. Les estimations de coûts qu'elle a publiées en 2013 en se fondant sur des informations concernant six pays de la zone euro³⁸ variaient entre 0,5 % et 1,5 % environ du PIB³⁹. D'après l'OIT, ces coûts de mise en œuvre diffèrent en fonction de l'existence de l'infrastructure administrative pour la mise en œuvre des garanties à grande échelle et de la taille de la population éligible.

Absence d'une estimation des coûts fiable pour les mesures spécifiques prévues dans les dispositifs de garantie pour la jeunesse

52

En 2013, la Commission a demandé aux États membres de fournir une estimation du coût des mesures prévues et d'indiquer les sources de financement correspondantes lors de la présentation de leurs YGIP. Les États membres ont notamment été invités à élaborer un plan de financement répertoriant les sources de financement et décrivant l'affectation des moyens aux différentes réformes et mesures/initiatives essentielles, ainsi qu'à fournir des informations spécifiques sur chacune des mesures (par exemple, le coût, le nombre de bénéficiaires prévu et le pourcentage de la population cible à toucher, pour chaque mesure, de même que le coût supplémentaire des nouvelles mesures et les effets escomptés).

34 Document SWD(2012) 409 final de la Commission européenne, p. 11-12.

35 Audition publique du Parlement européen, commission des budgets, en coopération avec la commission de l'emploi et des affaires sociales, 1^{er} avril 2014, p. 23.

36 Organisation internationale du travail, *Global Employment Outlook: Global spill-overs from advanced to emerging economies worsen the situation for young jobseekers* (Panorama mondial de l'emploi: les retombées mondiales des économies avancées sur les économies émergentes aggravent la situation des jeunes demandeurs d'emploi), septembre 2012 (<http://www.ilo.org>).

37 Organisation internationale du travail, *Eurozone job crisis: trends and policy responses* (Crise de l'emploi dans la zone euro: tendances et réponses politiques), juillet 2012. Informations également disponibles sur le site web de la Commission (<http://ec.europa.eu>).

38 La Belgique, l'Irlande, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et le Portugal.

39 Organisation internationale du travail, *Les garanties-jeunes: une réponse à la crise de l'emploi des jeunes?*, 2013 (<http://www.ilo.org>).

53

La Commission aurait ainsi été à même d'apprécier si des ressources suffisantes étaient allouées au dispositif de garantie pour la jeunesse. Par exemple, elle a déterminé qu'un financement national complémentaire insuffisant, qui pourrait compromettre la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse à court et à long terme⁴⁰, constituait l'un des principaux obstacles au déploiement de la garantie pour la jeunesse en Espagne. C'est pourquoi la Cour a examiné les YGIP qu'ont soumis les cinq États membres couverts par ce rapport (l'Irlande, la France, l'Italie, la Lituanie et le Portugal) et a vérifié si des informations étaient fournies en ce qui concerne les coûts estimatifs des mesures prévues ainsi que les sources de financement correspondantes.

54

La Cour a constaté qu'en règle générale, les États membres donnaient des estimations du coût des mesures ciblant les individus. Dans les YGIP présentés par certains États membres, toutefois, des informations pertinentes faisaient défaut, par exemple le coût par bénéficiaire en fonction de l'offre (Irlande et France), l'objectif de participation par mesure et le pourcentage de la population cible censé bénéficier de la garantie pour la jeunesse (France). Faute d'informations de ce type, la Commission n'est pas en mesure de détecter précocement les lacunes éventuelles, comme cela avait été envisagé.

55

En outre, aucun des cinq États membres n'a apporté dans son YGIP d'informations sur le coût estimatif de la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires au déploiement d'une garantie pour la jeunesse efficace.

56

Pour trois des cinq États membres examinés, l'enveloppe nationale définie dans l'YGIP est nettement inférieure à celle des divers fonds de l'UE, puisqu'elle varie entre 13 % (pour le Portugal) et 35 % (pour l'Italie et la Lituanie) du montant total. Pour l'Irlande, la dotation nationale dépassait celle de l'UE, tandis que pour la France, les données disponibles ne permettaient pas une telle comparaison. De surcroît, exception faite de la Lituanie, les États membres n'ont pas établi de distinction, au niveau des mesures, entre les différentes sources de financement de l'UE (une seule rubrique regroupant l'UE, le FSE et l'IEJ). Par suite du manque d'informations complètes et exactes, la Commission s'est trouvée dans l'impossibilité d'évaluer si la source de financement des mesures était appropriée, ou de tirer des conclusions sur la faisabilité et la durabilité globales des plans financiers liés à la garantie pour la jeunesse.

40 Document SWD(2014) 410 final de la Commission européenne, p. 25.

Défis spécifiques posés par la vérification de la régularité des dépenses de l'initiative pour l'emploi des jeunes

57

D'après le règlement relatif au FSE⁴¹, les modalités de programmation de l'IEJ peuvent prendre l'une des formes suivantes (voir point 17):

- un programme opérationnel spécifique;
- un axe prioritaire spécifique au sein d'un programme opérationnel;
- une partie d'un ou de plusieurs axes prioritaires.

La Cour estime que, pour les États membres comme pour la Commission, vérifier efficacement la régularité des dépenses déclarées au titre de l'IEJ présente des problèmes particuliers (par rapport au contrôle des dépenses normales du FSE). Ceci s'explique par des conditions d'éligibilité plus strictes, la possibilité de déclarer les frais exposés depuis septembre 2013 et, notamment dans le dernier cas susmentionné, l'absence de cofinancement pour l'IEJ.

L'absence de définition d'une offre d'emploi de qualité pourrait compromettre l'efficacité de la garantie pour la jeunesse

58

La Cour rappelle que la garantie pour la jeunesse vise à proposer aux jeunes une réelle possibilité d'améliorer leur employabilité, dans la perspective d'une intégration durable et rémunératrice sur le marché du travail, et, partant, à faire augmenter les taux

globaux d'emploi des jeunes. C'est pourquoi le Conseil recommande aux États membres de veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer une offre «de qualité» dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel. Cependant, la recommandation du Conseil n'indique ni ce qu'est une offre «de qualité» ni qui est supposé en apporter une définition.

59

Plusieurs documents de l'UE (comme la recommandation du Conseil sur un cadre de qualité pour les stages⁴² et la déclaration du Conseil intitulée «Alliance européenne pour l'apprentissage»⁴³) définissent des normes minimales non contraignantes en matière de bonne qualité des stages et des apprentissages, pour empêcher les entreprises d'en user comme de sources de main-d'œuvre bon marché. Par contre, il n'existe pas de documents équivalents dans lesquels soient énoncés des principes définissant un emploi de qualité.

60

En décembre 2013, la Commission a diffusé des orientations selon lesquelles une offre «de qualité» est une offre qui devrait aboutir à une intégration durable sur le marché du travail et ne devrait pas seulement avoir pour effet immédiat de faire baisser provisoirement les statistiques du chômage des jeunes⁴⁴.

41 Article 18 du règlement (UE) n° 1304/2013.

42 Recommandation du Conseil sur un cadre de qualité pour les stages, Bruxelles, 10 mars 2014 (<http://www.consilium.europa.eu>).

43 Déclaration du Conseil intitulée «Alliance européenne pour l'apprentissage», Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs», Luxembourg, 15 octobre 2013.

44 «Frequently Asked Questions on the Youth Guarantee» (Foire aux questions sur la garantie pour la jeunesse), question 6 (<http://www.ec.europa.eu>).

61

À l'issue d'une revue des études pertinentes⁴⁵ dans ce domaine, la Cour estime que, pour déterminer si une offre d'emploi doit être considérée comme une offre «de qualité», il pourrait être nécessaire de tenir compte de plusieurs critères: la durée du contrat (contrat à durée déterminée ou à durée indéterminée); le type de contrat (temps partiel volontaire, temps partiel involontaire ou plein temps); le niveau de rémunération par rapport au coût de la vie dans l'État membre concerné; les compétences requises pour exercer la fonction, ainsi que le niveau et le type de qualification correspondant, et la possibilité de recevoir un complément de formation à la fonction. Conformément au principe de subsidiarité, il aurait été possible de définir une série minimale de critères au niveau de l'UE, tout en laissant aux États membres la liberté de fixer leurs propres valeurs standard pour chacun de ces critères.

62

La Cour a constaté, par exemple, que lors de l'évaluation des projets d'YGIP présentés par l'Italie, la Commission considérait une offre d'emploi temporaire (cinq à six mois) comme une offre «de qualité» même si le salaire était inférieur au seuil de pauvreté mensuel dans la plupart des régions du pays, d'après les données fournies par l'Institut national de statistique italien (ISTAT)⁴⁶. Elle ne tenait compte d'aucun autre élément qualitatif.

63

L'absence d'une série de critères qualitatifs qu'une offre d'emploi devrait respecter pour être considérée comme une offre «de qualité» risque de se traduire, en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositifs de garantie pour la jeunesse, par un manque d'efficacité et de cohérence d'un État membre à l'autre, voire dans un même État membre. Il est assurément possible de contrôler après coup (à savoir lors des évaluations) la qualité des offres présentées dans les différents États membres, mais à ce moment, la majeure partie du budget de l'IEJ serait déjà engagée et/ou dépensée (par suite de la concentration des décaissements en début de période, c'est-à-dire en 2014 et en 2015) et les éventuelles insuffisances influant sur l'efficacité des dépenses de l'IEJ ne seraient pas corrigées.

64

La Cour observe qu'en juillet 2014, la Commission a diffusé des orientations spécifiques à suivre pour l'évaluation de l'IEJ⁴⁷, prévue pour la fin de 2015 et de 2018 en vertu des dispositions du règlement relatif au FSE⁴⁸, et que selon ces orientations, les évaluateurs sont tenus de faire rapport sur la qualité des offres d'emploi reçues par les participants à cette initiative, compte également tenu de critères qualitatifs tels que ceux énoncés ci-dessus.

45 Parlement européen, *Indicators of Job Quality in the European Union* (Indicateurs de la qualité de l'emploi dans l'Union européenne), PE429.972, 2009 (<http://www.europarl.europa.eu>); Centre for Strategy & Evaluation Services, *Study of Measuring Employment Effects* (Étude de la mesure des effets sur l'emploi), juin 2006; Organisation de coopération et de développement économiques, *Local Implementation of Youth Guarantees: Emerging Lessons from European Experiences* (Mise en œuvre à l'échelon local des garanties pour la jeunesse: enseignements à tirer des expériences en Europe), 2014.

46 Institut national de statistique italien (ISTAT), «Calcolo della soglia di povertà assoluta» (<http://www.istat.it>).

47 Commission européenne, *Guidance on Evaluation of the Youth Employment Initiative* (Orientations en matière d'évaluation de l'initiative pour l'emploi des jeunes), juillet 2014.

48 Article 19, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1304/2013.

Un cadre complet destiné au suivi de la garantie pour la jeunesse et à l'établissement des rapports correspondants est toujours en cours d'élaboration

65

La Cour est d'avis qu'une évaluation continue des mesures prises dans le cadre de la garantie pour la jeunesse est nécessaire afin d'assurer une allocation intelligente des fonds et une mise en œuvre concrète des mesures. De robustes mécanismes de suivi doivent par conséquent faire partie intégrante des mesures relevant de la garantie pour la jeunesse, et ce dès le début⁴⁹. Ce n'est qu'ainsi qu'une politique efficace fondée sur des données factuelles pourra être appliquée et que le Parlement européen et le Conseil pourront être alertés lorsque les objectifs ne sont pas atteints ou que l'efficacité des mesures est insuffisante, ce qui leur permettra d'améliorer la conception ou la mise en œuvre des mesures.

66

La Commission suit la mise en œuvre du dispositif de garantie pour la jeunesse dans le cadre du semestre européen, et il lui est demandé d'analyser l'impact des politiques en place ainsi que d'adresser, le cas échéant, des RPP aux pays concernés, en se

fondant sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres⁵⁰.

67

La Cour a évalué le cadre établi pour suivre la mise en œuvre et les résultats de la garantie pour la jeunesse considérée aussi bien dans son ensemble que pour ce qui a trait aux actions financées par l'IEJ.

Des dispositifs complets de suivi et d'établissement de rapports n'ont pas d'emblée été intégrés dans la conception du dispositif de garantie pour la jeunesse

68

Dans sa recommandation, le Conseil a chargé la Commission de suivre la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse par l'intermédiaire d'une surveillance multilatérale exercée par le comité de l'emploi⁵¹ dans le cadre du semestre européen (voir **encadré 5**). Toutefois, la recommandation du Conseil ne prévoit pas que les résultats de ce suivi soient présentés au Parlement européen.

49 Commission européenne, *La garantie pour la jeunesse: mise en œuvre*, 2014, p. 3.

50 Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, recommandation n° 6 à l'intention de la Commission.

51 Le comité de l'emploi a été créé en vertu de la décision 2000/98/CE du Conseil du 24 janvier 2000, instituant le comité de l'emploi (JO L 29 du 4.2.2000, p. 21), en application de l'article 150 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Chaque État membre de l'UE, ainsi que la Commission, nomme deux membres du comité.

Rôle du comité de l'emploi

Le comité joue principalement un rôle consultatif auprès des ministres de l'emploi et des affaires sociales réunis au sein du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» (EPSCO). Il exerce une surveillance multilatérale, contribuant ainsi à apprécier de manière générale la mise en œuvre dans les États membres confrontés à des défis similaires, ainsi qu'à évaluer les options politiques et les plans d'action. Il suit les progrès réalisés par les États membres pour mettre en œuvre les réformes recommandées dans les RPP. L'un de ses sous-groupes est chargé de sélectionner et de mettre au point des indicateurs afin de suivre la mise en œuvre de la stratégie de l'emploi, y compris la surveillance de la garantie pour la jeunesse.

69

Le comité de l'emploi a examiné, en mai 2014, les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, en évaluant en parallèle la situation de l'emploi dans les États membres et les programmes nationaux de réforme de ces derniers. Pour cela, des examens par les pairs ont été réalisés, la couverture devant être aussi vaste que possible pour permettre de recenser les défis majeurs dans les États membres.

70

Sur la base des rapports examinés en ce qui concerne les États membres couverts par l'examen du mois de mai, la Cour a constaté que, dans l'analyse sous-jacente, le niveau de détail variait considérablement. Par exemple, l'examen de l'Irlande était essentiellement centré sur la garantie pour la jeunesse, qui n'était nullement abordée dans l'examen du Portugal.

71

La Cour observe également qu'un sous-groupe du comité de l'emploi a élaboré des indicateurs spécifiques pour suivre la mise en œuvre et les résultats de la garantie pour la jeunesse au niveau de l'UE⁵². Il s'agit d'indicateurs macroéconomiques censés venir en complément des indicateurs qui mesurent l'impact direct des politiques ainsi que la rapidité avec laquelle les offres sont proposées aux jeunes. Ces indicateurs ont été validés par le Conseil en décembre 2014. Un exercice pilote visant à tester la méthodologie a été lancé en octobre 2014, et le résultat sera évalué courant 2015. Selon le comité de l'emploi, cette évaluation est susceptible de conduire à une révision technique du cadre d'indicateurs⁵³.

72

Ces indicateurs n'étant pas obligatoires, la disponibilité d'informations pertinentes sur la réussite de la garantie pour la jeunesse dans son ensemble dépendra de la constance avec laquelle les États membres s'attacheront à fournir des données complètes et fiables. La Cour estime également que, si ces indicateurs avaient été disponibles plus tôt, les États membres auraient pu les intégrer dans leur système administratif lors de la conception du dispositif de garantie pour la jeunesse.

Des réformes sur le long terme sont nécessaires pour améliorer les recommandations par pays relatives à la garantie pour la jeunesse

73

Dans le cadre du semestre européen, la Commission analyse également l'impact des politiques de l'emploi en tenant compte des données fournies dans le tableau de bord d'indicateurs clés en matière sociale et d'emploi (voir **encadré 6**) et, le cas échéant, elle signale les faiblesses dans les RPP qu'elle adresse annuellement aux États membres.

74

La Cour a examiné le traitement réservé à la garantie pour la jeunesse dans les RPP. En particulier, pour les États membres sélectionnés, des contrôles ont été opérés afin de déterminer si les recommandations étaient spécifiques, mesurables et réalisables.

52 Document INDIC/07/13052014/EN – «Monitoring the Youth Guarantee – Revised Working Group note for the IG meeting on 13 May 2014» (Suivi de la garantie pour la jeunesse – Note du groupe de travail en vue de la réunion du groupe «Indicateurs» du 13 mai 2014, version révisée).

53 Conseil de l'Union européenne, «Mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et cadre de suivi – Approbation des messages clés du comité de l'emploi», 17 novembre 2014.

Tableau de bord d'indicateurs relatifs au chômage des jeunes et aux NEET établi par la Commission

Les indicateurs relatifs au chômage des jeunes et aux NEET font partie d'un tableau de bord d'indicateurs clés en matière sociale et d'emploi récemment établi par la Commission et qui présente les principaux déséquilibres sociaux et liés à l'emploi au sein de l'UE. Le premier tableau de bord de ce type a été publié dans le rapport conjoint sur l'emploi pour 2014, adopté par la Commission et le Conseil des ministres de l'UE. Il comprend cinq indicateurs clés, et c'est sur lui que reposent les propositions de réformes structurelles de la Commission.

75

La Cour a constaté que les RPP de 2013 relatives au chômage des jeunes n'étaient, en règle générale, ni spécifiques ni mesurables (voir **encadré 7**).

76

En 2014, la Commission a présenté des propositions de recommandations spécifiques concernant la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse à huit pays (la Bulgarie, l'Irlande, l'Espagne, l'Italie, la Croatie, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie). La Cour a constaté que ces RPP fournissaient davantage de détails, et que certaines d'entre elles comprenaient également des valeurs intermédiaires.

77

Toutefois, une mise en œuvre efficace des RPP est tributaire d'un engagement politique à l'échelon national. D'après la Commission, 10 % seulement de l'ensemble des RPP de 2013 ont été pleinement mises en œuvre, tandis que pour 45 % d'entre elles, les progrès ont été limités, voire inexistant⁵⁴. Cette question a également été abordée par le Parlement européen en octobre 2014⁵⁵.

78

La Cour observe que, pour ce qui a trait aux RPP visant la garantie pour la jeunesse, des réformes considérables sont nécessaires, et il est improbable que celles-ci soient mises en œuvre à court terme.

54 Site web de la Commission: recommandations par pays de 2013 (<http://ec.europa.eu>).

55 Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2014 sur le semestre européen pour la coordination des politiques économiques: mise en œuvre des priorités pour 2014 [2014/2059(INI)].

Recommandations par pays de 2013 – Exemples de la Lituanie et de l'Italie

La recommandation adressée à la Lituanie consistait «à améliorer l'employabilité des jeunes, par exemple grâce à une garantie pour la jeunesse, à renforcer la mise en œuvre et l'efficacité des systèmes d'apprentissage et à remédier aux inadéquations persistantes des qualifications»; pour l'Italie, il s'agissait de «prendre de nouvelles mesures pour encourager la participation, principalement des femmes et des jeunes, par exemple au moyen d'une garantie pour la jeunesse, au marché du travail». Les RPP adressées à ces deux pays faisaient référence au dispositif de garantie pour la jeunesse, mais ne fournissaient pas de précisions sur la manière dont les États membres devaient mettre en œuvre les dispositifs pour obtenir un impact maximal; elles ne définissaient pas non plus d'objectifs mesurables ou de valeurs intermédiaires.

Absence de plans pour l'établissement de rapports sur les dispositifs de garantie pour la jeunesse dans leur ensemble

79

En vertu du règlement portant dispositions communes, la Commission est tenue d'adresser au Parlement européen, chaque année à partir de 2016, un rapport de synthèse résumant les rapports annuels de mise en œuvre. En 2017 et en 2019, elle doit en outre lui présenter des rapports stratégiques résumant les rapports d'étape des États membres et assister aux débats du Parlement européen sur ces rapports⁵⁶.

80

La Cour observe que ces rapports ne traiteront pas des mesures relevant de la garantie pour la jeunesse qui sont financées par d'autres moyens que les programmes opérationnels du FSE/de l'IEJ, puisque les rapports annuels de mise en œuvre ne couvrent que les interventions financées par l'UE. Hormis les indicateurs présentés par le comité de l'emploi, rien n'est prévu pour rendre compte, à l'échelon de l'UE, de la partie du dispositif de garantie pour la jeunesse qui est financée par les États membres. De ce fait, les parties prenantes risquent de ne pas avoir de vision globale de la manière dont la garantie pour la jeunesse dans son ensemble contribue à la lutte contre le chômage des jeunes, et de la mesure dans laquelle elle y contribue.

Le nouveau cadre de performance pour le Fonds social européen/l'initiative pour l'emploi des jeunes est axé sur les résultats

81

Les actions relevant de la garantie pour la jeunesse qui sont financées par le FSE/l'IEJ doivent faire l'objet d'un suivi conformément au cadre juridique établi pour les Fonds structurels et d'investissement européens⁵⁷. Le règlement relatif au FSE contient des dispositions spécifiques sur le suivi de l'IEJ, l'établissement de rapports la concernant et son évaluation, dont le but est d'assurer que son impact et sa contribution à la garantie pour la jeunesse peuvent être mesurés et mis en évidence. Il prévoit, en particulier, qu'«au moins deux fois pendant la période de programmation, une évaluation porte sur l'efficacité, l'efficience et l'impact de la contribution du FSE et des fonds spéciaux alloués à l'IEJ et à la garantie pour la jeunesse. La première évaluation est réalisée au plus tard le 31 décembre 2015 et la seconde évaluation au plus tard le 31 décembre 2018»⁵⁸.

82

En outre, chaque année à compter d'avril 2015, pour les actions financées par l'UE, les États membres devront envoyer à la Commission des données structurées relatives aux indicateurs communs, en même temps que les rapports annuels de mise en œuvre. Ces rapports doivent également présenter et évaluer la qualité des offres d'emploi reçues par les participants, ainsi que les progrès que ceux-ci ont accomplis en matière de formation permanente, dans la recherche d'un emploi durable et décent ou le suivi d'un apprentissage ou d'un stage de qualité⁵⁹.

56 Article 53 du règlement (UE) n° 1303/2013.

57 Règlement (UE) n° 1303/2013 et règlement (UE) n° 1304/2013.

58 Article 19, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1304/2013.

59 Article 19, paragraphes 3 et 4, du règlement (UE) n° 1304/2013.

83

Le règlement relatif au FSE définit des indicateurs de réalisation et de résultat communs, obligatoires pour l'ensemble des actions soutenues dans le cadre d'un programme opérationnel⁶⁰. S'agissant du programme opérationnel destiné à la mise en œuvre de l'IEJ, les dispositions du règlement prévoient également que les États membres détaillent des indicateurs de résultat spécifiques.

84

La Cour a examiné la pertinence des indicateurs de résultat de l'IEJ définis dans le règlement relatif au FSE et a constaté qu'il pourrait s'avérer judicieux, lors de l'approbation des futurs programmes opérationnels du FSE/de l'IEJ ou lors de la révision des programmes opérationnels existants, de détailler davantage les indicateurs de résultat, comme suit:

- s'agissant des indicateurs de résultat «participants chômeurs/chômeurs de longue durée/inactifs qui reçoivent une offre d'emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage au terme de leur participation», spécifiques à l'IEJ, les États membres ne sont pas tenus de fournir des données permettant de distinguer entre les quatre types d'offres qui peuvent être proposées aux participants dans le cadre du dispositif de garantie pour la jeunesse. De ce fait, il s'avérera impossible de connaître avec précision les types d'offres acceptées par les jeunes au titre de la garantie pour la jeunesse et, par conséquent, de déterminer si des actions correctives seront nécessaires afin de rendre les mesures plus efficaces;
- les indicateurs de résultat à plus long terme de l'IEJ décrivent la situation des jeunes six mois tout juste après la fin de l'intervention, alors que, si la mesure était

effectuée sur une période plus longue, il serait plus facile de tirer des conclusions sur la durabilité de certaines offres (offres d'emploi, par exemple);

- le règlement autorise les États membres à élargir, s'ils le jugent opportun, le groupe cible de l'IEJ aux jeunes de plus de 25 ans, mais de moins de 30 ans. Cependant, aucun des indicateurs de résultat de l'IEJ ne couvre le groupe des 25-29 ans, si bien qu'il sera difficile d'évaluer l'efficacité des mesures pour cette classe d'âge. Certes, les orientations de la Commission encouragent fortement les États membres à concevoir leurs propres indicateurs de réalisation (par exemple, nombre de participants aux actions financées par l'IEJ) pour les 25-29 ans, mais elles ne mettent pas l'accent sur les indicateurs de résultat correspondants. La Cour a constaté que, parmi les quatre États membres examinés qui avaient décidé d'étendre le champ d'application de l'IEJ (à savoir la France, l'Italie, la Lituanie et le Portugal), aucun n'avait établi d'indicateurs de résultat supplémentaires spécifiques au programme, et deux (la France et le Portugal) n'avaient même pas défini d'indicateurs de réalisation supplémentaires pour couvrir le groupe cible étendu.

60 Annexe II du règlement (UE) n° 1304/2013.

85

La recommandation sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse a été officiellement adoptée par le Conseil des ministres de l'Union européenne, le 22 avril 2013, sur la base d'une proposition présentée par la Commission en décembre 2012. Elle comporte des recommandations spécifiques, à l'intention des États membres ainsi que de la Commission, pour la mise en œuvre du dispositif. En particulier, la Commission a été chargée d'évaluer les YGIP nationaux alors disponibles, de sorte qu'un retour d'information puisse être apporté aux États membres lors des réunions bilatérales du semestre européen.

La Commission a apporté en temps utile un soutien approprié aux États membres lors de la mise en place du dispositif de garantie pour la jeunesse

86

Globalement, la Cour estime, en conclusion, que la Commission a fourni un soutien approprié en temps utile aux États membres lors de la mise en place de la garantie pour la jeunesse. La Commission a en particulier diffusé des orientations pour le développement de dispositifs de garantie pour la jeunesse dès septembre 2013, c'est-à-dire cinq mois seulement après l'adoption de la recommandation du Conseil, en avril 2013 (points 29 à 31).

87

La Commission a procédé en temps utile à une évaluation complète des projets d'YGIP présentés par les États membres, et a bel et bien détecté plusieurs insuffisances. Toutefois, elle n'a pas évalué de manière approfondie et systématique les aspects suivants : compétences en matière de TIC/numériques, obligation réciproque et apprentissage mutuel. La Cour

a également constaté que les États membres n'avaient pas tous donné suite à l'évaluation de la Commission en soumettant un plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse révisé (points 32 à 39).

La Cour a recensé des risques pour la mise en œuvre efficace des dispositifs de garantie pour la jeunesse

88

Grâce à son examen de l'évaluation des YGIP par la Commission, la Cour a relevé un certain nombre de risques quant à la disponibilité d'un financement total suffisant, la définition d'une offre «de qualité», ainsi que les mécanismes de suivi et d'établissement de rapports concernant le dispositif de garantie pour la jeunesse.

Disponibilité d'un financement total suffisant pour le dispositif de garantie pour la jeunesse

89

La Cour estime que, faute d'une analyse d'impact réalisée par la Commission, les informations sur le coût potentiel de la mise en œuvre d'un dispositif de garantie pour la jeunesse dans les États membres de l'UE sont insuffisantes. En outre, au moment de l'audit, la Commission n'avait pas d'idée précise des montants affectés par les États membres, sur leur budget national et sur celui de l'Union, aux différentes mesures du dispositif de garantie pour la jeunesse, et en particulier aux mesures contribuant aux réformes structurelles. Selon la Cour, en l'absence de ces informations, le financement total risque de ne pas être suffisant pour la mise en œuvre du dispositif de garantie pour la jeunesse (points 45 à 57).

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 1

Les États membres devraient fournir une vue d'ensemble claire et complète du coût de toutes les mesures prévues pour lutter contre le chômage des jeunes dans le cadre du dispositif de garantie pour la jeunesse, de sorte que la Commission puisse évaluer les besoins globaux en matière de financement.

Définition d'une offre «de qualité»

90

Le fait qu'une offre soit «de qualité», facteur mis en avant dans la définition de la garantie pour la jeunesse, est crucial afin de proposer aux jeunes une réelle possibilité d'améliorer leur employabilité, dans la perspective d'une intégration durable et rémunératrice sur le marché du travail, et, partant, afin de faire augmenter les taux globaux d'emploi des jeunes. En l'absence d'une série de critères qualitatifs qu'une offre d'emploi devrait respecter pour être considérée comme une offre «de qualité», la mise en œuvre des dispositifs de garantie pour la jeunesse risque d'être inefficace et incohérente d'un État membre à l'autre, voire dans un même État membre (points 58 à 64).

Recommandation n° 2

La Commission devrait promouvoir une série de critères qualitatifs que les emplois, les stages et les apprentissages devraient remplir pour bénéficier d'un soutien provenant du budget de l'UE. Ces critères pourraient reposer sur les éléments qui définissent une offre de qualité, décrits dans les orientations de la Commission concernant l'évaluation de l'IEJ.

Suivi des dispositifs de garantie pour la jeunesse

91

La Cour a constaté qu'un cadre complet destiné au suivi de la garantie pour la jeunesse et à l'établissement des rapports correspondants était toujours en cours d'élaboration. Pour qu'il soit possible d'avoir une vision claire de la mise en œuvre du dispositif de garantie pour la jeunesse dans son ensemble, toutes les mesures devraient faire l'objet d'un suivi de manière à assurer une allocation intelligente des fonds et une mise en œuvre concrète des mesures. Cela permettrait également de réagir sans attendre lorsqu'il apparaît clairement que les objectifs ne seront pas atteints. Ces informations devraient être présentées d'une façon qui permette de démontrer la réussite (ou l'échec) de la garantie pour la jeunesse (points 65 à 84).

Recommandation n° 3

La Commission devrait mettre en place, pour le dispositif de garantie pour la jeunesse, un système de suivi exhaustif couvrant aussi bien les réformes structurelles que les mesures ciblant des individus. Les résultats de ce suivi devraient être communiqués au Parlement européen et au Conseil.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M. Henri GRETHEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 25 février 2015.

Par la Cour des comptes

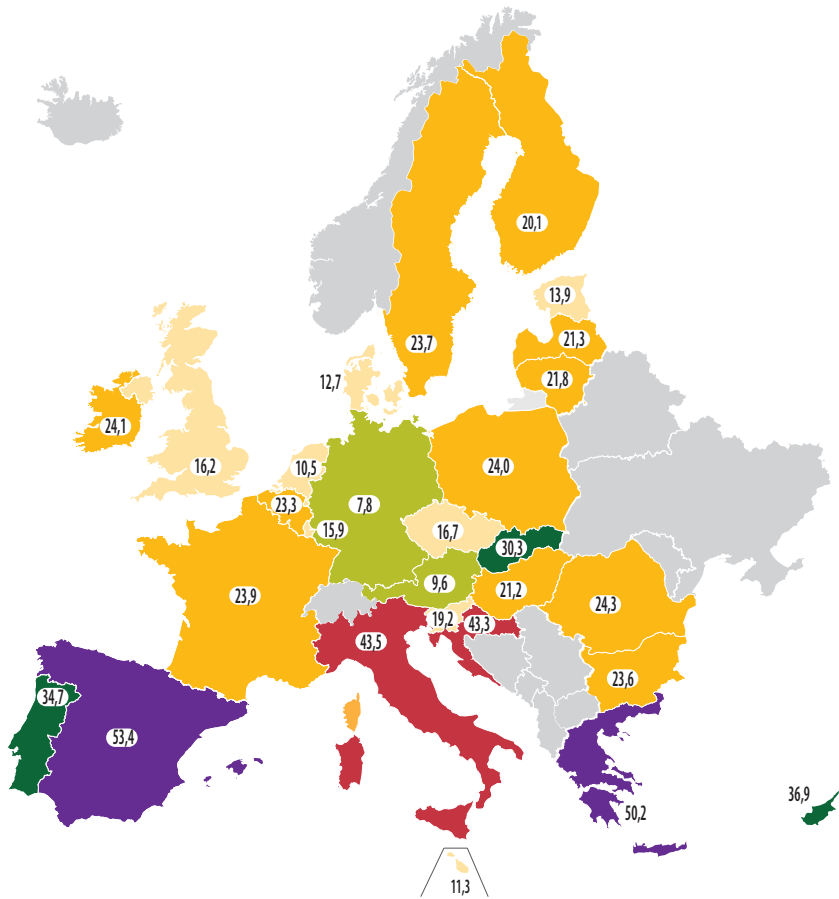


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Taux de chômage des jeunes (juin 2014)

En pourcentage de la population active
(Moyenne de l'UE = 22 %)

- < 10
- 10-20
- 20-30
- 30-40
- 40-50
- > 50



Source: Eurostat.

Pays pouvant prétendre à un financement de l'initiative pour l'emploi des jeunes

État membre	Région(s) pouvant prétendre à un financement au titre de l'IEJ?	Dotation spéciale pour l'IEJ (en euros)
Belgique	Oui	42 435 070
Bulgarie	Oui	55 188 745
République tchèque	Oui	13 599 984
Danemark	Non	-
Allemagne	Non	-
Estonie	Non	-
Irlande	Oui	68 145 419
Grèce	Oui	171 517 029
Espagne	Oui	943 496 315
France	Oui	310 161 402
Croatie	Oui	66 177 144
Italie	Oui	567 511 248
Chypre	Oui	11 572 101
Lettonie	Oui	29 010 639
Lituanie	Oui	31 782 633
Luxembourg	Non	-
Hongrie	Oui	49 765 356
Malte	Non	-
Pays-Bas	Non	-
Autriche	Non	-
Pologne	Oui	252 437 822
Portugal	Oui	160 772 169
Roumanie	Oui	105 994 315
Slovénie	Oui	9 211 536
Slovaquie	Oui	72 175 259
Finlande	Non	-
Suède	Oui	44 163 096
Royaume-Uni	Oui	206 098 124
TOTAL		3 211 215 406

Évaluation, par la Commission, des plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et des conditions ex ante de l'initiative pour l'emploi des jeunes

État membre	Résultat de l'évaluation de l'YGIP	Conditions ex ante
Bulgarie	● Très limité	● Remplies
République tchèque	● Très limité	● Remplies
Grèce	● Très limité	● Remplies
Italie	● Très limité	● Remplies
Lituanie	● Très limité	● Remplies
Pologne	● Très limité	● Remplies
Royaume-Uni	● Très limité	● Remplies
Belgique	● Partiel	● Remplies
Irlande	● Partiel	● Remplies
Espagne	● Partiel	● Remplies
France	● Partiel	● Remplies
Croatie	● Partiel	● Remplies
Chypre	● Partiel	● NON remplies
Lettonie	● Partiel	● Remplies
Hongrie	● Partiel	● Remplies
Portugal	● Partiel	● Remplies
Slovénie	● Partiel	● Remplies
Slovaquie	● Partiel	● Remplies
Suède	● Partiel	● Remplies

Note: Au moment de l'audit, la Commission n'avait pas évalué les conditions ex ante de l'IEJ pour la Roumanie.

Synthèse

V Premier point

La Commission prend note de la recommandation adressée aux États membres et apprécierait de fait, dans certains cas, d'avoir une meilleure vue d'ensemble du coût estimé de toutes les mesures prévues pour lutter contre le chômage des jeunes.

Dans le modèle qu'elle a élaboré, la Commission demandait aux États membres de fournir des informations sur les sources de financement européennes, nationales, régionales/locales, patronales et autres, et les incitait donc à donner des informations complètes sur les coûts et les financements globaux de la garantie pour la jeunesse (précisant les déficits de financement).

19 des 28 États membres ont communiqué ces informations (plus ou moins étoffées).

V Deuxième point

La Commission accepte cette recommandation et la considère comme partiellement réalisée, notamment avec la recommandation du Conseil sur un cadre de qualité pour les stages, l'Alliance européenne pour l'apprentissage et la déclaration du Conseil s'y rapportant, et le suivi de la qualité de l'emploi au cours du semestre européen.

Concernant la promotion de critères qualitatifs, la Commission intensifiera la réflexion autour des «offres de qualité» en tenant compte des critères mentionnés dans les orientations pour la mise en œuvre de l'IEJ. Elle s'attachera notamment: à animer un débat sur le concept des «offres de qualité» à la prochaine réunion des coordonnateurs nationaux de la garantie pour la jeunesse; à inviter les États membres à se pencher sur ledit concept lors des travaux du comité de l'emploi; à étudier la possibilité de traiter des «offres de qualité» de la garantie pour la jeunesse dans le programme d'apprentissage mutuel et fournir de nouvelles orientations sur la qualité dans le document FAQ de la garantie pour la jeunesse.

La Commission ajoute que les évaluations ex post fourniront des données sur la qualité des offres d'emploi, comme le recommandent les orientations pour la mise en œuvre de l'IEJ.

V Troisième point

La Commission accepte cette recommandation et la considère comme partiellement réalisée avec le cadre d'indicateurs approuvé par le Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» (EPSCO), les modalités pertinentes établies à l'article 19 et aux annexes I et II du règlement relatif au FSE, les dispositions pertinentes du RDC relatives au suivi et à l'évaluation des mesures financées par l'IEJ et l'obligation de faire rapport au Parlement européen et au Conseil en 2016 sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse.

Ces activités de suivi apporteront à la Commission les données lui permettant d'évaluer la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse au cours des semestres européens suivants et d'élaborer son rapport 2016 sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, qui sera officiellement présenté au Parlement européen et au Conseil par les voies appropriées.

Introduction

15

La Commission fait observer que 11 milliards d'euros seront en outre affectés à des mesures qui contribuent indirectement à l'emploi des jeunes en soutenant, par exemple, la modernisation des services de l'emploi ou les travailleurs qui veulent se mettre à leur compte.

Plus de 26 milliards d'euros seront investis dans des mesures d'éducation (y compris l'éducation et la formation tout au long de la vie) dont les jeunes formeront sans doute l'un des principaux groupes de bénéficiaires.

Observations

37

La Commission tient à rappeler qu'elle opère dans un cadre législatif non contraignant reposant sur une recommandation du Conseil et que les différents dispositifs nationaux ne sont pas censés reprendre tous les éléments de la garantie pour la jeunesse, même si beaucoup de ces éléments sont indiqués en cas de besoin.

Réponses de la Commission

En outre, l'évaluation de l'YGIP présenté n'était que la première étape d'un processus de suivi continu de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans les États membres. La Commission continue le suivi des dispositifs concernés dans le cadre du semestre européen. Elle examine alors un large éventail de politiques nationales liées à la concrétisation de la garantie pour la jeunesse.

37 Premier tiret

Le semestre européen permet de souligner au besoin la nécessité d'améliorer les compétences en matière de TIC/numériques.

37 Deuxième tiret

La Commission est d'avis que l'efficacité du dispositif de garantie pour la jeunesse n'est pas forcément compromise quand le refus d'une offre raisonnable n'a pas d'incidence sur les allocations de chômage ou sociales.

Le document de travail des services de la Commission suggère de tenir compte des principes d'obligation réciproque, comme la participation à des politiques actives du marché du travail, dans ces dispositifs¹.

Dans la recommandation du Conseil, le principe d'obligation réciproque est évoqué dans un contexte d'intervention et d'activation à un stade précoce (recommandation n° 10).

Bien que l'obligation réciproque puisse améliorer sensiblement les résultats, elle ne figure pas dans la grille d'évaluation parce qu'il serait trop dogmatique de juger d'un dispositif sur ce critère si un État membre a décidé de ne pas faire référence à ce principe ou si des dispositions et pratiques nationales ne le permettent pas.

La Commission a donc préféré mettre l'accent sur l'évaluation des principaux éléments constitutifs de la garantie pour la jeunesse, ainsi que sur les offres prévues et les populations ciblées.

41

Si un programme opérationnel contenant des mesures liées à l'IEJ est adopté, «un cadre d'action stratégique destiné à promouvoir l'emploi des jeunes» doit être en place avant tout déboursement de fonds de la part de la Commission. La Commission contrôle cette condition préalable (conditions ex ante de l'IEJ) au regard des informations de l'autoévaluation réalisée par l'État membre. Si ce dernier se réfère à d'autres stratégies nationales sur l'emploi des jeunes que l'YGIP, la Commission doit vérifier le respect des conditions ex ante de l'IEJ sur la base de tous les documents stratégiques pour l'emploi des jeunes mentionnés. Pour ce faire, elle veille néanmoins à la cohérence entre ces documents et l'YGIP, de sorte que les investissements du FSE concourent aux objectifs de la politique menée par l'État membre concerné.

42

La Commission fait observer que le cadre d'évaluation de l'YGIP n'est pas le même que celui des conditions ex ante de l'IEJ, les deux processus étant motivés par des objectifs différents, les objectifs de la politique dans le premier cas et le respect des dispositions légales dans le second.

Le respect des conditions ex ante passe par «l'existence d'un cadre d'action stratégique destiné à promouvoir l'emploi des jeunes, y compris par la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse». Le règlement établit aussi les sous-critères avec lesquels les services de la Commission devraient évaluer ledit cadre, mais il ne fait aucune référence à l'existence d'un YGIP ni, a fortiori, à son évaluation positive par la Commission.

Par conséquent, il n'existe pas de lien automatique entre l'évaluation de l'YGIP, réalisée du point de vue de la politique et au regard de la recommandation sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, et celle des conditions ex ante de l'IEJ, effectuée au moyen d'un ensemble de critères énoncés par le RDC.

¹ Document de travail des services de la Commission, SWD(2012) 409 final, p. 4.

La Commission précise qu'elle avait proposé d'instaurer un tel lien, qui aurait fait de l'existence d'un YGIP une obligation légale pour remplir les conditions ex ante de l'IEJ, mais le Conseil l'avait écarté au cours du processus législatif.

43

La Commission renvoie à sa réponse au point 42. Les résultats parfois nuancés ou légèrement différents des deux processus s'expliquent par leur différence de nature, bien que ce soient des natures liées dans une certaine mesure.

Les sous-critères d'évaluation du «cadre stratégique destiné à promouvoir l'emploi des jeunes» comprennent aussi des éléments qualitatifs tels que l'identification des acteurs clés, précisant les pouvoirs publics engagés et les modalités de coordination avec les partenaires, la mise en place de systèmes d'intervention et d'activation à un stade précoce et les modalités du suivi. L'évaluation de ces éléments qualitatifs ne se résume pas à un simple contrôle formel.

De plus, dans la mesure du possible, la Commission utilise l'évaluation du respect des conditions ex ante de l'IEJ pour demander certaines modifications de l'YGIP (par exemple, dans le cas de la France).

Réponse commune de la Commission aux points 45 et 46

La Commission est d'accord et tient à souligner que l'engagement en faveur d'une garantie européenne pour la jeunesse est essentiel pour que l'Union pérennise son potentiel de croissance. Un concours financier substantiel de l'Union peut certes y contribuer, notamment grâce au FSE et dans le contexte de l'IEJ, mais pour que la garantie pour la jeunesse se concrétise, il faut que les États membres accordent eux aussi une importance prioritaire, dans leur budget, à l'action en faveur de l'emploi des jeunes.

47

19 des 28 États membres ont communiqué des informations (plus ou moins étoffées) sur les sources de financement envisagées pour leur dispositif de garantie pour la jeunesse. Dans certains cas, la Commission apprécierait de fait d'avoir une meilleure vue d'ensemble du coût estimé de toutes les mesures prévues, même si elle sait que de telles estimations appellent forcément des réserves.

49

La recommandation sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse n'impose pas aux États membres de modalités d'application détaillées puisque celles-ci dépendent très largement de la situation nationale (c'est-à-dire du taux de NEET et des particularités de cette population).

Son incidence variera donc en fonction des choix opérés par les États membres en ce qui concerne les populations ciblées et les formes des aides.

Comme l'indique l'exposé des motifs de la proposition de la Commission, celle-ci s'accompagne d'un document de travail des services de la Commission qui détaille ce qu'est une «Garantie pour la jeunesse», aborde la question des coûts et des avantages de ces programmes, et décrit l'un après l'autre les ingrédients nécessaires au succès de ladite garantie. En outre, une annexe de ce document présente les politiques de soutien à l'emploi des jeunes déjà en place dans les 27 États membres et en Croatie, donnant ainsi un aperçu des différentes situations de départ de ces pays par rapport à la mise en place de véritables programmes de garantie pour la jeunesse.

Le coût réel de la garantie pour la jeunesse dépendra aussi de la situation particulière des États membres et de la manière dont ils auront conçu et appliqué leurs programmes. Dès lors, les estimations des coûts de la garantie pour la jeunesse appellent un certain nombre de réserves.

À cet égard, les exemples de l'Autriche, de la Finlande, de la Suède et du Royaume-Uni semblent constituer une bonne indication des coûts potentiels de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse envisagée par les États membres.

Réponses de la Commission

50

La Commission renvoie à sa réponse au point 15.

53

La Commission renvoie à sa réponse au point 47.

54

La Commission a en effet informé la France du manque de clarté des objectifs quantitatifs globaux de son plan, et exprimé ses doutes quant aux aspects qualitatifs des offres que Pôle emploi proposera aux NEET pour réaliser la garantie pour la jeunesse. Elle continue son suivi dans le cadre du semestre européen.

Dans son YGIP, l'Irlande a fourni un tableau regroupant des informations sur la participation moyenne, le nombre de nouveaux participants, le nombre escompté de jeunes et le coût indicatif du programme ciblant la jeunesse. Les autorités irlandaises hésitent à extrapoler les niveaux de participation tant que les ressources budgétaires n'ont pas été allouées et n'ont donc pas fourni de chiffres au-delà de 2014. La Commission a dès lors jugé inutile ou inapproprié de demander des précisions aux autorités irlandaises.

Réponse commune de la Commission aux points 55 et 56

La Commission a jugé important de savoir si des ressources nationales (suffisantes) ont été allouées en sus des fonds de l'Union. Elle a donc fourni aux États membres un modèle dans lequel elle leur demandait des informations sur les sources de financement disponibles: européennes, nationales, régionales/locales, patronales ou autres.

La ventilation entre les différents fonds de l'Union était secondaire à ce stade, puisque les programmes opérationnels étaient attendus juste après. La Commission a considéré qu'une ventilation détaillée des sources de financement européennes (FSE/IEJ) serait fournie dans les PO concernés, d'autant que les négociations informelles sur les plans financiers des PO étaient alors en cours entre les États membres et la Commission.

57

La Commission note que la régularité des dépenses de l'IEJ fera l'objet de vérifications dans le cadre du processus ordinaire d'obtention d'une assurance, tenant dûment compte des risques spécifiques.

Réponse commune de la Commission aux points 61 et 62

La Commission considère elle aussi que la qualité est un élément crucial de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse.

Elle prône une série de critères qualitatifs pour les stages (dans le cadre de la recommandation du Conseil sur un cadre de qualité pour les stages) et l'apprentissage (dans le cadre de l'Alliance européenne pour l'apprentissage et la déclaration du Conseil s'y rapportant). Pour les emplois, elle contrôle leur qualité au moyen du semestre européen, en accordant une attention particulière au passage de l'école au monde du travail, ainsi qu'à la segmentation du marché du travail.

S'agissant de la qualité de l'emploi sur les marchés du travail ouverts, la Commission est d'avis que son évaluation dépendra de la situation de ceux-ci, et notamment de certains aspects comme le droit du travail ou la conjoncture économique.

La Commission intensifiera la réflexion autour des «offres de qualité» en tenant compte des critères qualitatifs mentionnés dans les orientations pour la mise en œuvre de l'IEJ. Elle animera en particulier un débat sur le concept des «offres de qualité» à la prochaine réunion des coordonnateurs nationaux de la garantie pour la jeunesse, invitera les États membres à se pencher sur ledit concept lors des travaux du comité de l'emploi, étudiera la possibilité de traiter des «offres de qualité» de la garantie pour la jeunesse dans le programme d'apprentissage mutuel et fournira de nouvelles orientations sur la qualité dans le document FAQ de la garantie pour la jeunesse.

63

La Commission renvoie à sa réponse commune aux points 61 et 62.

De plus, la Commission estime qu'une mise en œuvre uniforme de la garantie pour la jeunesse dans une optique de standardisation n'est ni possible ni conforme à la recommandation du Conseil, qui préconise clairement l'adaptation des dispositifs de garantie pour la jeunesse aux situations nationales, régionales et locales.

La Commission n'en reconnaît pas moins l'importance d'une mise en œuvre efficace des dispositifs de garantie pour la jeunesse. La stratégie axée sur les résultats qu'elle a adoptée a précisément de nombreux avantages pour évaluer l'efficacité des mesures concernées, puisqu'elle prend en compte la diversité des situations sur le marché du travail et l'adéquation de l'offre au bénéficiaire.

À cet égard, selon la Commission, une offre de qualité est en général une offre qui permet au bénéficiaire d'intégrer durablement le marché du travail. Autrement dit, celui-ci ne redevient pas chômeur ou inactif par la suite. L'«offre de qualité» se démarque donc par son résultat. Comme elle l'a déjà dit (voir la réponse commune aux points 61 et 62), la Commission intensifiera la réflexion autour des «offres de qualité».

La Commission fait observer que des normes de qualité régissent déjà les offres d'apprentissage, de stage et de formation continue, qu'elles bénéficient ou non de subventions, au titre de l'IEJ, du FSE ou de programmes nationaux.

65

La Commission tient à souligner que pour définir un cadre de suivi commun, il aurait fallu rechercher patiemment un consensus qui aurait pu retarder l'adoption de la recommandation du Conseil sur l'établissement de la garantie pour la jeunesse à un moment critique et en entraver la prompte exécution.

68

La Commission précise qu'elle exploite les résultats du suivi dans les principaux documents adoptés pour le semestre européen (documents de travail des services de la Commission, bilans approfondis, propositions de recommandations par pays).

Elle maintient des échanges réguliers avec le Parlement européen sur le suivi du semestre européen.

De plus, conformément aux conclusions du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil en 2016 sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et sur le fonctionnement de l'IEJ.

Réponse commune de la Commission aux points 69 et 70

La Commission signale que le 3 décembre 2014, le comité de l'emploi a procédé à un deuxième examen des progrès de la mise en œuvre des dispositifs de garantie pour la jeunesse dans 21 États membres et a livré ses conclusions pour chacun de ces États. Il y sera donné suite en mai 2015. L'examen susmentionné traite essentiellement des dispositifs de garantie pour la jeunesse d'une manière cohérente, conformément aux méthodes de travail appliquées à tous les États membres. Les examens de mai et de décembre 2014 ont eu un écho dans les réunions ultérieures du Conseil EPSCO sur le chômage des jeunes et la garantie pour la jeunesse.

71

Le 22 septembre 2014, le comité de l'emploi a approuvé le cadre d'indicateurs permettant d'assurer le suivi de la garantie pour la jeunesse. En décembre 2014, le Conseil EPSCO a approuvé les messages clés du comité de l'emploi relatifs audit cadre, qui demandent un fort engagement politique pour surmonter les obstacles existants dans la collecte des données et faire en sorte que le système de suivi de la garantie pour la jeunesse fonctionne bien au niveau de l'Union et des États membres et selon le cadre proposé.

Voir aussi la réponse de la Commission au point 65.

Réponses de la Commission

72

La Commission convient de la nécessité d'un engagement soutenu des États membres. En octobre 2014, le groupe «Indicateurs» du comité de l'emploi a commencé une collecte de données pilotes de la garantie pour la jeunesse dont le but était de tester la méthode proposée de collecte régulière des données administratives servant au suivi de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, d'évaluer les obstacles rencontrés par les États membres et d'examiner la manière de les surmonter en vue du démarrage, en juin 2015, de ladite collecte régulière. À la date du 18 février, tous les États membres, sauf trois, avaient envoyé leurs contributions. Les contributions restantes sont attendues dans les plus brefs délais.

73

Des informations complémentaires provenant, entre autres, du relevé des résultats en matière d'emploi (*Employment Performance Monitor*, EPM) et de l'évaluation des mesures des États membres viennent compléter les données du tableau de bord d'indicateurs clés en matière sociale et d'emploi.

Réponse commune de la Commission aux points 74 à 76

La Commission insiste sur le fait que l'élaboration et l'adoption des RPP forment avant tout un processus politique au cours duquel, sur la base des documents de travail de ses services présentant une analyse spécifique de chaque pays, elle fait une proposition qui est ensuite réexaminée par l'intermédiaire d'une surveillance multilatérale exercée par les comités et les groupes du Conseil, avant d'être approuvée par le Conseil européen.

Les propositions de recommandations par pays de la Commission tiennent compte des spécificités de leur situation.

Encadré 7

La Commission estime que les recommandations visées tiennent dûment compte des spécificités de la situation de la Lituanie et de l'Italie.

77

La Commission note que, dans l'ensemble, le semestre européen incite les États membres à des efforts de réforme considérables à moyen terme.

80

La Commission considère que l'YGIP présenté par les États membres fournit déjà, dans la plupart des cas, une bonne vue d'ensemble de toutes les mesures de la garantie pour la jeunesse.

En outre, elle a mis en place un système de suivi de la garantie pour la jeunesse. Les réformes structurelles font l'objet d'un suivi au cours du semestre européen, comprenant le comité de l'emploi. Les mesures bénéficiant à des personnes feront l'objet d'un suivi à la fois grâce au cadre d'indicateurs permettant d'assurer le suivi de la garantie pour la jeunesse et, dans le cas des mesures financées par l'IEJ, aux modalités pertinentes établies à l'article 19 et aux annexes I et II du règlement relatif au FSE et aux dispositions pertinentes du RDC relatives au suivi et à l'évaluation.

84

Les indicateurs du FSE de l'annexe II concernant l'IEJ ont été conçus pour suivre d'aussi près que possible les indicateurs du FSE communs de l'annexe I. Ils n'en tiennent pas moins compte de la nature spécifique de l'IEJ.

84 Premier tiret

Pour assurer un résultat de qualité au regard du financement (de l'IEJ) apporté, la Commission cherche à mesurer les résultats globaux liés au changement de la situation des bénéficiaires (autrement dit, si après avoir bénéficié de l'IEJ, ceux-ci ont quitté la catégorie «NEET» dans laquelle ils se classaient au début de l'opération).

La garantie pour la jeunesse a ses propres règles de suivi qui permettront de suivre, à partir de 2016, le type d'offres qu'elle propose.

84 Deuxième tiret

Les indicateurs de l'IEJ suivent la logique et la configuration des indicateurs communs du FSE.

Le suivi du parcours des anciens participants aux mesures de l'IEJ représente une charge supplémentaire pour les participants et pour les administrations. Un suivi obligatoire aussi étendu pourrait être considéré comme onéreux et excessif dans le cas de certaines mesures. Par ailleurs, les liens de causalité entre les faits constatés et les interventions s'amaigrissent avec le temps et limitent d'autant la valeur ajoutée de ces observations.

Toutefois, les États membres peuvent compléter le suivi obligatoire par d'autres indicateurs à plus long terme, par exemple en répétant une enquête six mois plus tard. Les États membres ont aussi l'obligation de mener des évaluations des incidences, qui fourniront des informations sur les effets à long terme des interventions grâce, par exemple, aux différentiels de revenus d'une année sur l'autre ou à des indicateurs de ce type venant compléter les indicateurs figurant à l'annexe II.

84 Troisième tiret

Lorsqu'un État membre a indiqué, dans son PO, qu'il envisageait d'élargir le groupe cible aux moins de 30 ans, la Commission lui a demandé de prévoir des indicateurs de programme spécifiques pour la tranche d'âge 25-29 ans.

L'âge n'est pas un paramètre des indicateurs de résultat, qui ne distinguent pas un groupe d'âge parmi d'autres, comme les 15-18 ans. Toutefois, la Commission invite les États membres à concevoir des indicateurs de réalisation du programme spécifiques pour la mise en œuvre de l'IEJ chez les 25-29 ans s'ils ont l'intention de cibler cette population. Il sera ainsi possible d'évaluer l'efficacité des interventions en croisant ces indicateurs avec les indicateurs de résultat de l'IEJ de l'annexe II.

Conclusions et recommandations

87

Voir la réponse de la Commission au point 37.

89

La Commission renvoie à sa réponse au point 47.

La Commission fait observer que la recommandation du Conseil n'impose pas aux États membres de modalités d'application détaillées de la garantie pour la jeunesse (comme privilégier l'emploi, la formation continue, l'apprentissage ou les stages), puisque celles-ci dépendent très largement de la situation nationale (c'est-à-dire du taux de NEET et de la structure de cette population). Les populations ciblées et les formes des aides en conditionnent les coûts et les avantages et il est difficile d'évaluer à l'avance les coûts et avantages de toutes les options possibles.

La Commission admet toutefois que le financement total risque de ne pas suffire pour la mise en œuvre des dispositifs la garantie pour la jeunesse et elle a encouragé les États membres à accorder une importance prioritaire, dans leur budget, à l'action en faveur de l'emploi des jeunes.

Il convient aussi de rappeler que la contribution financière de l'Union à la garantie pour la jeunesse ne se limite pas aux mesures directes pour la formation et l'emploi des jeunes relevant de l'IEJ et du FSE. Le FSE soutient aussi la modernisation des services du marché du travail, les travailleurs qui veulent se mettre à leur compte, les mesures d'éducation et d'inclusion sociale, qui contribuent en partie à l'emploi des jeunes grâce aux répercussions des réformes structurelles.

Recommandation n° 1

La Commission prend note de la recommandation adressée aux États membres et apprécierait de fait, dans certains cas, d'avoir une meilleure vue d'ensemble du coût estimé de toutes les mesures prévues pour lutter contre le chômage des jeunes.

Dans le modèle qu'elle a élaboré, la Commission demandait aux États membres de fournir des informations sur les sources de financement européennes, nationales, régionales/locales, patronales et autres, et les incitait donc à donner des informations complètes sur les coûts et les financements globaux de la garantie pour la jeunesse (précisant les déficits de financement).

19 des 28 États membres ont communiqué ces informations (plus ou moins étoffées).

Réponses de la Commission

90

La Commission estime qu'une mise en œuvre uniforme de la garantie pour la jeunesse dans une optique de standardisation n'est ni possible ni conforme à la recommandation du Conseil, qui préconise clairement l'adaptation des dispositifs de garantie pour la jeunesse aux situations nationales, régionales et locales.

La Commission reconnaît l'importance d'une mise en œuvre efficace des dispositifs de garantie pour la jeunesse. La stratégie axée sur les résultats qu'elle a adoptée a précisément de nombreux avantages pour évaluer l'efficacité des mesures concernées, puisqu'elle prend en compte la diversité des situations sur le marché du travail et l'adéquation de l'offre au bénéficiaire.

À cet égard, selon la Commission, une offre de qualité est en général une offre qui permet au bénéficiaire d'intégrer durablement le marché du travail. Autrement dit, celui-ci ne redevient pas chômeur ou inactif par la suite. L'«offre de qualité» se démarque donc par son résultat.

La Commission fait observer que des normes de qualité régissent déjà les offres d'apprentissage, de stage et de formation continue, qu'elles bénéficient ou non de subventions, au titre de l'IEJ, du FSE ou de programmes nationaux.

À cet égard, la Commission prône une série de critères qualitatifs pour les stages (dans le cadre de la recommandation du Conseil sur un cadre de qualité pour les stages) et l'apprentissage (dans le cadre de l'Alliance européenne pour l'apprentissage et la déclaration du Conseil s'y rapportant). Pour les emplois, elle contrôle leur qualité au moyen du semestre européen, en accordant une attention particulière au passage de l'école au monde du travail, ainsi qu'à la segmentation du marché du travail.

S'agissant de la qualité de l'emploi sur les marchés du travail ouverts, la Commission note que son évaluation dépendra de la situation de ceux-ci, et notamment de certains aspects comme le droit du travail ou la conjoncture économique.

Recommandation n° 2

La Commission accepte cette recommandation et la considère comme partiellement réalisée, notamment avec la recommandation du Conseil sur un cadre de qualité pour les stages, l'Alliance européenne pour l'apprentissage et la déclaration du Conseil s'y rapportant, et le suivi de la qualité de l'emploi au cours du semestre européen.

Concernant la promotion de critères qualitatifs, la Commission intensifiera la réflexion autour des «offres de qualité» en tenant compte des critères mentionnés dans les orientations pour la mise en œuvre de l'IEJ. Elle s'attachera notamment: à animer un débat sur le concept des «offres de qualité» à la prochaine réunion des coordonnateurs nationaux de la garantie pour la jeunesse; à inviter les États membres à se pencher sur ledit concept lors des travaux du comité de l'emploi; à étudier la possibilité de traiter des «offres de qualité» de la garantie pour la jeunesse dans le programme d'apprentissage mutuel et fournir de nouvelles orientations sur la qualité dans le document FAQ de la garantie pour la jeunesse.

La Commission ajoute que les évaluations ex post fourniront des données sur la qualité des offres d'emploi, comme le recommandent les orientations pour la mise en œuvre de l'IEJ.

91

La Commission assure le suivi de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse au cours du semestre européen, y compris dans le cadre de réunions bilatérales avec les États membres, et au moyen de missions d'information.

En sa qualité de membre du comité de l'emploi, qui prépare les délibérations du Conseil, la Commission contribue également à la surveillance multilatérale exercée sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Le comité de l'emploi a organisé des examens de surveillance multilatérale spéciaux, un en 2013 et deux en 2014. Les examens de mai et décembre 2014 ont eu un écho dans les réunions ultérieures du Conseil EPSCO sur le chômage des jeunes et la garantie pour la jeunesse.

Le cas échéant, la Commission propose des recommandations propres à chaque État membre. Les conclusions des examens multilatéraux du comité de l'emploi sont prises en compte dans les négociations finales des RPP.

Le 22 septembre 2014, le comité de l'emploi a approuvé un ensemble d'indicateurs de suivi de la garantie pour la jeunesse reposant sur des indicateurs macroéconomiques, de mise en œuvre et de suivi qui, considérés ensemble, auront pour objet de fournir une vue globale de l'impact des dispositifs de garantie pour la jeunesse sur la situation du marché du travail pour les jeunes en Europe. Les données administratives nécessaires aux indicateurs de mise en œuvre font actuellement l'objet d'un exercice pilote de collecte de données dans les 28 États membres, et leur collecte régulière devrait commencer en 2015. Le 11 décembre 2014, le Conseil EPSCO a approuvé les messages clés sur l'ensemble d'indicateurs en insistant sur l'engagement politique des États membres à fournir les données nécessaires.

Les mesures bénéficiant à des personnes feront l'objet d'un suivi à la fois grâce au cadre d'indicateurs permettant d'assurer le suivi de la garantie pour la jeunesse et, dans le cas des mesures financées par l'IEJ, aux modalités pertinentes établies à l'article 19 et aux annexes I et II du règlement relatif au FSE et aux dispositions pertinentes du RDC relatives au suivi et à l'évaluation. En ce qui concerne en particulier l'IEJ, la Commission a mis en place un cadre pour le suivi des actions mises en œuvre relevant de la garantie pour la jeunesse en définissant des indicateurs communs dans le règlement relatif au FSE.

Recommandation n° 3

La Commission accepte cette recommandation et la considère comme partiellement réalisée avec le cadre d'indicateurs approuvé par le Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» (EPSCO), les modalités pertinentes établies à l'article 19 et aux annexes I et II du règlement relatif au FSE, les dispositions pertinentes du RDC relatives au suivi et à l'évaluation des mesures financées par l'IEJ et l'obligation de faire rapport au Parlement européen et au Conseil en 2016 sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse.

Ces activités de suivi apporteront à la Commission les données lui permettant d'évaluer la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse au cours des semestres européens suivants et d'élaborer son rapport 2016 sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, qui sera officiellement présenté au Parlement européen et au Conseil par les voies appropriées.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Le chômage des jeunes représente un défi majeur pour l'ensemble des États membres de l'UE. Le Conseil européen a lancé à cet égard l'initiative «une garantie pour la jeunesse», en 2013. Ce dispositif consiste à veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi «de qualité», une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel. Il sera financé en partie par le budget de l'UE, et un financement national sera requis en complément. Dans le cadre du présent rapport, la Cour a évalué si la Commission avait apporté en temps utile un soutien approprié aux États membres lors de l'élaboration de leurs plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. En outre, elle a examiné s'il était possible de détecter des risques potentiels pour la mise en œuvre efficace du dispositif.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications