

N° 729

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'Union européenne face au **chômage des jeunes**,*

Par M. Dominique BAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE PAQUET EMPLOI DES JEUNES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE	7
A. LA GÉNÉRATION PERDUE ?	7
B. LE MÉCANISME DE GARANTIE POUR LA JEUNESSE	8
1. <i>Un dispositif ambitieux</i>	8
2. <i>... déjà expérimenté dans certains Etats membres</i>	9
3. <i>Une dotation de 8 milliards d'euros</i>	11
C. APPRENTISSAGE, STAGES ET RÉSEAU EUROPÉEN DE L'EMPLOI : COMPLÉMENTS INDISPENSABLES AU MÉCANISME DE GARANTIE POUR LA JEUNESSE	12
1. <i>L'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes de décembre 2011</i>	12
2. <i>Le paquet « emploi des jeunes » de décembre 2012</i>	14
II. LA LUTTE EUROPÉENNE CONTRE LE CHÔMAGE DES JEUNES : LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE	17
A. GARANTIE POUR LA JEUNESSE : LES AMÉLIORATIONS POSSIBLES DU MÉCANISME	17
1. <i>Tirer profit des expériences mises en œuvre dans les États membres</i>	17
2. <i>Un financement à consolider</i>	19
3. <i>Éligibilité, calendrier : des paramètres à affiner</i>	20
4. <i>Un recours indispensable à d'autres fonds européens</i>	22
B. QUELLE ARTICULATION ENTRE INTERVENTION DE L'UNION EUROPÉENNE ET INITIATIVES BILATÉRALES ?	25
EXAMEN PAR LA COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	33

Le taux de chômage des 15-24 ans au sein de l'Union européenne représente le double de celui constaté pour l'ensemble de la population active, alors même que des déficits de main d'œuvre dans certains secteurs sont constatés dans la plupart des Etats membres. En présentant en décembre 2012 une série de mesures concernant l'emploi des jeunes, la Commission européenne a contribué à faire de cette problématique une des priorités d'action de l'Union européenne pour les années à venir. Le souhait du Conseil européen de créer un fonds spécifique - l'Initiative pour l'emploi des jeunes - pour financer la mise en place d'un mécanisme de garantie pour la jeunesse au sein des Etats membres est venu confirmer cette tendance. Il s'agit d'éviter que la jeunesse européenne devienne une « génération perdue ».

Cette nouvelle ambition sociale répond également aux objectifs de la stratégie Europe 2020 d'améliorer la formation des jeunes Européens. L'Union européenne entend de la sorte contribuer au retour de la croissance économique. Ce faisant, elle donne une autre tonalité à son action, trop facilement résumée jusque-là à la lutte contre les déficits publics et l'endettement.

Il n'en reste pas moins un certain nombre de questions en suspens, auxquelles le Conseil européen des 27 et 28 juin 2013 n'a que partiellement répondu. Il en est ainsi du financement ou du calendrier retenu pour la mise en place du mécanisme de garantie pour la jeunesse. Celui-ci ne saurait, par ailleurs, être envisagé comme la seule réponse à la montée du chômage chez les 15-24 ans. Le présent rapport met ainsi en perspective les autres pistes de travail avancées par la Commission européenne pour un traitement efficace du chômage des jeunes ainsi que les propositions des Etats membres, à l'image du *New Deal* proposé par la France et l'Allemagne. L'avis politique qui lui est joint insiste sur les mesures que l'Union européenne pourrait porter en vue de compléter ces initiatives.

I. LE PAQUET EMPLOI DES JEUNES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

A. LA GÉNÉRATION PERDUE ?

Établi à 23,5 % au sein de l'Union européenne, le taux de chômage des jeunes est deux fois supérieur au taux de chômage global. Il est supérieur à 25 % au sein de 11 États membres (dont la France), dépassant 50 % en Croatie, en Espagne et en Grèce. La crise économique que traverse le continent est, certes, la première cause de cette situation. Au regard de leur position d'entrants sur le marché du travail, l'emploi des jeunes est très sensible à la conjoncture économique. Lors des périodes de ralentissement économique, la position des jeunes actifs tend à se dégrader plus rapidement que celle des anciens.

Taux de chômage des jeunes au sein de l'Union européenne (mars 2013)

Pays	Taux de chômage des jeunes	Pays	Taux de chômage des jeunes
Allemagne	7,6 %	Italie	38,4 %
Autriche	7,6 %	Lettonie	24,8 %
Belgique	22,4 %	Lituanie	24,8 %
Bulgarie	29,2 %	Luxembourg	19,7 %
Chypre	32,3 %	Malte	14,7 %
Croatie	51,6 %	Pays-Bas	10,5 %
Danemark	14,5 %	Pologne	28,0 %
Espagne	55,9 %	Portugal	38,3 %
Estonie	21,9 %	République tchèque	19,5 %
Finlande	19,9 %	Roumanie	22,2 %
France	26,5 %	Royaume-Uni	20,2 %
Grèce	62,5 %	Slovaquie	34,5 %
Hongrie	29,7 %	Slovénie	20,6 %
Irlande	30,3 %	Suède	25,1 %

(Source : Eurostat)

Le coût du traitement du chômage des jeunes (jusqu'à 29 ans) est estimé à 153 milliards d'euros par an au sein de l'Union européenne, soit 1,2 % de son produit intérieur brut (PIB). 5,627 millions d'Européens de moins de 25 ans sont présents sur le marché du travail sans trouver d'emploi. Le taux de chômage de longue durée est ainsi particulièrement élevé chez les jeunes. 30,1 % d'entre eux sont sans emploi depuis plus de 12 mois. Seuls 29,7 % des jeunes de moins de 25 ans au chômage en 2010 ont pu trouver un emploi en 2011.

La qualité des emplois occupés par les jeunes est, en outre, sujette à caution. 42 % des jeunes Européens disposent d'un contrat temporaire (soit quatre fois plus que pour l'ensemble de la population active), 32 % exercent un emploi à temps partiel (soit près de deux fois le taux observé pour l'ensemble de la population active).

La question de l'emploi des jeunes est, bien évidemment, indissociable de celle de la formation. 54,2 % des jeunes Européens ayant quitté prématurément le système éducatif se retrouvent ainsi sans emploi. La part de jeunes interrompant leur formation s'établit, quant à elle, à 14 %, soit un jeune sur 6. La Stratégie Europe 2020 a fixé de ramener ce chiffre à 10 %. L'augmentation constante du chômage des jeunes au sein de l'Union européenne tient à cet égard à un sous-investissement chronique de certains États membres envers cette catégorie de la population.

L'adéquation de la formation aux réalités du marché du travail constitue également une source d'inquiétude, alors que 2 millions de postes sont vacants au sein de l'Union européenne. 73 millions d'emplois devraient être à pourvoir au sein de l'Union d'ici 2020, compte tenu des départs en retraite.

En faisant de la lutte contre le chômage des jeunes une priorité, l'Union européenne tente de jeter les bases d'une relance de la croissance. Elle démontre également que sa politique économique ne saurait être résumée à la seule défense de l'équilibre budgétaire. Il convient à cet effet de saluer les contours d'un plan assez large visant tout à la fois la réinsertion de jeunes en rupture avec le système éducatif et le monde du travail, mais aussi le contenu même des formations en insistant notamment sur le niveau des stages ou le développement de l'apprentissage.

B. LE MÉCANISME DE GARANTIE POUR LA JEUNESSE

1. Un dispositif ambitieux...

Présenté le 5 décembre dernier, le projet de recommandation établissant une garantie pour la jeunesse invite chaque État membre à présenter, dès 2014, une offre de qualité à tous les jeunes sans emploi ou

sans formation de moins de 25 ans appelés NEETs (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire).

La recommandation, non-contraignante, insiste sur la nécessité pour les États membres de concrétiser cette garantie pour la jeunesse dans les plus brefs délais. Les pays connaissant de graves problèmes budgétaires peuvent mettre en place ce dispositif de manière graduelle. Les États sont incités à créer une structure dédiée, chargée de coordonner tous les organismes intervenant dans ce domaine. Le texte n'a pas pour autant vocation à imposer un type de mécanisme, mais bien à faciliter la mise en œuvre de dispositifs adaptés aux circonstances nationales, régionales ou locales.

Les États membres devront veiller en priorité à ce que les jeunes disposent d'informations complètes sur les services et aides disponibles, en renforçant la coopération entre les services de l'emploi, les établissements scolaires et professionnels ainsi que les centres d'information pour les jeunes. Le partenariat avec les employeurs devra également être consolidé. Les associations représentant les jeunes et les syndicats étudiants devront également être associés.

Aux yeux de la Commission, il est en outre indispensable d'amener les jeunes à s'enregistrer auprès des services de l'emploi, afin, notamment, de mieux identifier leurs compétences et de pouvoir répondre à leurs attentes. 12,4 % des jeunes inactifs européens ne recherchent pas actuellement d'emploi.

La recommandation insiste également sur la nécessité de mettre en place des passerelles pour permettre aux jeunes ayant quitté l'école prématurément ou n'ayant que peu de qualifications de réintégrer des structures éducatives. Le mécanisme de garantie doit permettre dans le même temps de résoudre les inadéquations existant entre l'offre et la demande de main d'œuvre. Celles-ci ne concernent pas uniquement les emplois peu qualifiés. L'emploi des jeunes hautement qualifiés a connu l'une des plus fortes dégradations ces dernières années. Le texte souligne également l'intérêt que peut représenter le statut d'auto-entrepreneur.

La Commission n'écarte pas, non plus, la possibilité d'utiliser des aides à l'embauche et des subventions salariales ciblées. Les services d'aide à la création d'entreprise doivent, dans le même temps, être développés.

La Commission devrait surveiller la mise en œuvre du mécanisme dans le cadre du semestre européen.

2. ... déjà expérimenté dans certains Etats membres

La Commission s'appuie sur les dispositifs mis en œuvre en Finlande, en Suède et avec un certain succès en Autriche, puisque moins de 8 % des jeunes entre 15 et 24 ans sont au chômage. L'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Pologne ou le Royaume-Uni ont également mis

en œuvre des programmes permettant aux jeunes en situation d'échec scolaire ou au chômage de bénéficier d'une formation ou d'une offre d'emploi ou encore d'intégrer une école d'apprentissage dans un laps de temps déterminé. Le Portugal vient de développer des stages professionnels pour les jeunes chômeurs Le programme *Impulso Jovem*, financé par les fonds communautaires (344 millions d'euros), promeut des stages en entreprise de 12 mois. L'Italie a également adopté le 26 juin 2013 un mécanisme de garantie prévoyant notamment une allocation de 3 000 euros pour les jeunes NEETs en stage.

Confrontée à une augmentation du chômage des jeunes, la France devrait également mettre en œuvre à l'automne 2013 une garantie pour la jeunesse à titre expérimental au sein de 10 départements. Elle a pour but d'amener les jeunes en grande précarité vers l'autonomie et de co-construire un parcours personnalisé en vue d'une insertion socioprofessionnelle réussie. Elle se compose à la fois d'une garantie à une première expérience professionnelle et d'une garantie de ressources. Elle cible les jeunes NEETs de 18 à 25 ans dont les ressources ne dépassent pas le plafond du RSA, soit 483 euros par personne seule. Les jeunes en formation dont la situation est porteuse d'un risque de décrochage important peuvent également être concernés. Des dérogations concernant le critère d'âge et le plafond des ressources peuvent être envisagées.

Les dispositifs français d'accueil des NEETs

La France a, par ailleurs, mis en œuvre depuis 1982 une politique systématique d'accueil des jeunes en difficultés d'insertion avec la mise en place d'un réseau de missions locales, 460 étant déployées sur l'ensemble du territoire national. 160 000 jeunes bénéficient ainsi d'un dispositif personnalisé d'accompagnement vers l'emploi (CIVIS).

Le réseau des missions locales est complété par des dispositifs censés orienter les jeunes en situation de décrochage scolaire et qui ne sont inscrits à aucun guichet social : plus couverts par l'aide sociale à l'enfance, ils ne bénéficient pas non plus du revenu minimum de solidarité active (RSA). 120 000 personnes sont concernées chaque année. 360 plateformes ont ainsi été mises en place en 2011 pour identifier ces jeunes. 150 000 personnes ont ainsi pu être contactées en 2 ans. 100 écoles de la deuxième chance sont déployées sur 13 régions et accueillent 13 500 jeunes. 2 000 jeunes sont, en outre, pris en charge dans 20 établissements publics d'insertion par la défense (Evide). L'objectif affiché est de réduire par deux le nombre de jeunes en situation de décrochage, soit 9,5 % des élèves d'ici 2020.

Les contrats d'avenir qui ciblent les jeunes Français peu ou pas qualifiés de 16 à 25 ans ont, quant à eux, été lancés en 2012 et participent du même effort. En contrepartie d'une prise en charge financière par l'État

équivalent à 75 % du SMIC, l'État impose que ces contrats soient à durée indéterminée ou de très longue durée.

Les jeunes et les contrats aidés en France fin 2012

Contrat d'apprentissage	432 000
Contrat de professionnalisation	154 000
Contrat aidé du secteur non-marchand et emploi d'avenir	49 000
Emploi aidé du secteur marchand	8 000
Total	643 000 (soit 25 % des jeunes de moins de 26 ans)

3. Une dotation de 8 milliards d'euros

La garantie devrait s'appuyer sur un nouveau fonds communautaire - l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) - doté de 8 milliards d'euros pour la période 2014-2020. La création de ce Fonds a été actée par le Conseil européen des 7 et 8 février dernier et entérinée par le Conseil Emploi du 28 février. Il était initialement doté de 6 milliards d'euros. **Ce montant a été porté à 8 milliards d'euros lors du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013. Ces 2 milliards d'euros supplémentaires seront obtenus par la réaffectation de fonds du budget de l'Union européenne non utilisés entre 2014 et 2017.**

Ces crédits sont destinés aux régions dont le taux de chômage des jeunes dépasse 25 %. La moitié de la dotation initiale de 6 milliards d'euros provient du Fonds social européen (FSE). Les 3 milliards d'euros restant sont, quant à eux, issus d'une nouvelle ligne de crédit. Cette dotation vise, au-delà de la garantie, à financer les mesures du paquet législatif « emploi des jeunes » ainsi que les programmes du FSE ou des États membres en faveur de cette catégorie. Elle ne doit pas, pour autant, servir au financement des contrats aidés.

Seule la contribution versée au titre du FSE doit être complétée financièrement par les États membres. **Le taux de cofinancement par les États s'échelonne de 15 % pour les régions les plus pauvres à 45 % pour celles qui sont le plus développées.**

Le recours à l'IEJ ne sera pas soumis à la réserve de performance prévue par le règlement général sur les Fonds structurels.

Les crédits européens seront répartis entre les régions éligibles en fonction du nombre de jeunes chômeurs. **L'Espagne, l'Italie et la France**

devraient être les principaux bénéficiaires du dispositif : elles devraient ainsi pouvoir disposer de crédits s'élevant respectivement à 1,7 milliards d'euros, 1 milliard et 570 millions d'euros. La Slovénie, dont le taux de chômage des jeunes en région était inférieur à 25 % en 2012 mais supérieur à 20 % bénéficiera également de cette enveloppe. La région de Slovénie orientale a, en effet, vu le chômage des jeunes augmenter de 30 % depuis 2012.

Le nombre de jeunes Français au chômage dans les régions éligibles représenterait environ 10,2 % des jeunes NEETs européens de 15 à 24 ans. La Direction générale pour l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP) sera chargée de coordonner la répartition de ces fonds. Leur utilisation pourrait être concentrée sur trois axes :

- La mise en place d'un programme d'intervention systématique en faveur des NEETs ;
- Le développement de l'alternance à tous les niveaux ;
- Le développement de l'esprit d'entreprise chez les jeunes.

C. APPRENTISSAGE, STAGES ET RÉSEAU EUROPÉEN DE L'EMPLOI : COMPLÉMENTS INDISPENSABLES AU MÉCANISME DE GARANTIE POUR LA JEUNESSE

Le mécanisme de garantie pour la jeunesse constitue la disposition phare d'une vaste initiative de la Commission en faveur de l'emploi des jeunes, lancée en décembre 2011 et redynamisée fin 2012.

1. L'Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes de décembre 2011

La Commission européenne a adopté le 20 décembre 2011 une initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes qui invitait les États membres à prévenir le décrochage scolaire, à favoriser l'acquisition de compétences utiles sur le marché du travail, à organiser des stages, à dispenser une formation sur le terrain et à aider les jeunes à trouver un premier emploi de qualité.

Cette initiative s'est principalement traduite par l'octroi de financements :

- 4 millions d'euros destinés à aider les États membres à mettre en œuvre de programmes dits de « garantie d'emploi » qui préfiguraient la Garantie pour la jeunesse. Les jeunes devaient, au terme de ces programmes, être assurés de trouver un emploi ou une formation dans un délai de quatre mois à compter de leur sortie de l'école ;

- 1,3 million d'euros versé par le Fonds social européen afin d'organiser des sessions d'apprentissages : 370 000 places devaient ainsi être créées ;
- 3 millions d'euros, issus du Fonds social européen, devant servir à la mise en place de programmes d'aide aux jeunes entrepreneurs ;
- Des fonds devaient également favoriser le placement de 130 000 jeunes en 2012 dans le cadre des programmes *Erasmus* et *Leonardo* ;
- Une aide financière était également prévue afin d'aider 5 000 jeunes à trouver un emploi dans un autre État membre en 2012 et 2013 (initiative « Ton premier emploi EURES ») ;
- La dotation budgétaire pour le Service volontaire européen devait, en outre, être renforcée afin d'offrir au moins 10 000 postes de bénévoles supplémentaires ;
- 600 échanges supplémentaires devaient enfin être organisés dans le cadre de l'action *Erasmus* pour les entrepreneurs.

Ces mesures, qui ne sont pas sans présenter un risque de saupoudrage, répondent en partie à l'objectif affiché par le Conseil Éducation Jeunesse Culture et Sport du 28 novembre 2011 de voir au moins 6 % des 18-34 ans diplômés de l'enseignement ou issus de la formation professionnelle initiale effectuer une période de formation (études ou stage) d'une durée au moins égale à deux semaines au sein d'un autre État membre. En France, moins de 1 % des jeunes apprentis et des jeunes en formation professionnelle initiale connaissent une mobilité transfrontalière, dans le cadre du dispositif « Leonardo ».

Des « équipes d'action » de la Commission ont par ailleurs été mobilisées en février 2012 dans les huit États membres - Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Portugal et Slovaquie - qui enregistrent les taux de chômage de jeunes les plus élevés. Au terme de leur mission, 16 milliards d'euros disponibles au titre des fonds structurels pour la période 2007-2013 pourront être reprogrammés, dont plus de 12 milliards pour l'Italie. Ces crédits devraient bénéficier à 658 000 jeunes et 56 000 petites et moyennes entreprises.

La reprogrammation en Italie

La reprogrammation des crédits disponibles au titre du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen de développement régional (FEDER) s'est opérée en trois phases.

Une première, avant l'arrivée des équipes d'action, a permis de dégager 3,7 milliards d'euros pour financer une première vague d'action, à l'image d'un plan de professionnalisation des jeunes en Sicile (452 milliards d'euros).

La deuxième étape, à la mi 2012, a permis le redéploiement de 2,3 milliards d'euros en faveur des allocations sociales (400 millions d'euros), de la réduction de l'échec scolaire (77 millions d'euros) ou de la stimulation de l'entrepreneuriat (50 millions d'euros).

5,7 milliards d'euros ont, enfin, été reprogrammés en vue de renforcer les programmes de convergence en Calabre, en Campanie et en Sicile.

2. Le paquet « emploi des jeunes » de décembre 2012

Le projet de garantie pour la jeunesse de la Commission s'inscrit dans un « paquet emploi des jeunes » présenté le 5 décembre 2012.

Celui-ci comprend, en outre, un **document de consultation des partenaires sociaux européens sur un cadre de qualité pour les stages. Ce texte insiste sur la nécessité de mieux définir les conventions de stage et de limiter la durée des stages à 6 mois. Ceux-ci seraient non-renouvelables immédiatement. La rémunération devrait, dans le même temps, être clairement établie.** La Commission entend bien évidemment développer les stages transnationaux. La possibilité d'octroyer un label de qualité aux organismes accueillant les stagiaires est également à l'étude. Un tel document va indubitablement dans le bon sens tant le stage doit permettre à une entreprise de participer à la formation des compétences recherchées. Il fait à ce titre partie du parcours d'insertion socioprofessionnelle. **Il convient d'appuyer cette démarche, d'insister notamment sur la nécessité de lui garantir une couverture sociale et une rémunération adaptée au coût de la vie du lieu du stage et aboutir ainsi à la mise en œuvre d'un véritable statut européen du stagiaire.**

La Commission a en outre jeté les bases d'une **Alliance européenne pour l'apprentissage. L'objectif est d'améliorer l'offre et la qualité des apprentissages disponibles. L'Alliance a été lancée le 2 juillet dernier à Leipzig.** Les grandes entreprises ont été invitées à cette occasion à faire part de leurs intentions en termes de recrutement d'apprentis. Les États membres qui ne disposent pas d'un système d'apprentissage ont été, dans le même temps, incités à adopter un tel mécanisme. L'Alliance réunit des représentants des pouvoirs publics, des entreprises, des partenaires sociaux et des jeunes. Si elle se résume pour l'instant à un forum d'échanges de bonnes pratiques, **il est indispensable qu'elle puisse à terme permettre l'élaboration de cursus communs de formation en alternance pour**

différentes professions et faciliter la reconnaissance de l'apprentissage suivi à l'étranger. Il est de fait nécessaire de converger vers un véritable statut européen de l'apprenti.

Au-delà du paquet « emploi des jeunes » proprement dit, la Commission a mis, ces derniers temps, l'accent sur **la mobilité des jeunes. La décision de la Commission du 26 novembre 2012 a permis la transformation du réseau européen de l'emploi (EURES) en un réseau européen de placement axé sur les résultats.** Le réseau de placement EURES réunit 31 États : les 27 membres de l'Union européenne auxquels s'ajoutent l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. La réforme est notamment destinée à orienter un peu plus le service vers les jeunes. Celui-ci devrait inclure des formules d'emploi combinant travail et formation. Le Conseil européen des 27 et 28 juin 2013 a insisté sur la nécessité de renforcer, à cet égard, le programme « Ton premier emploi EURES » afin de stimuler les recrutements par-delà les frontières.

Afin de compléter ce dispositif, la Commission a présenté le 17 juin 2013 un projet de décision mettant en place **un réseau européen des services publics de l'emploi à compter du 1^{er} janvier 2014.** Elle estime en effet que ces structures coopèrent peu et font preuve d'une efficacité variable. Les recommandations adressées par la Commission à huit États membres en mai 2013 dans le cadre du semestre européen (Bulgarie, Espagne, France, Hongrie, Italie, Lituanie, République tchèque, Roumanie) insistent ainsi sur la nécessité d'améliorer l'efficacité leur service public de l'emploi. La mise en place d'un réseau européen devrait permettre d'instaurer de véritables échanges entre ses membres et de déployer des mesures stratégiques en faveur de leur modernisation. Il doit également contribuer à la mise en œuvre du mécanisme de garantie pour la jeunesse. La décision de la Commission ne constitue pas, pour autant, une nouveauté. **Elle donne en tout état de cause une nouvelle impulsion à un groupe informel créé en 1997 en lui confiant un mandat clair.**

La Commission entend également s'appuyer sur le nouveau programme *Erasmus +* pour accroître la mobilité des jeunes en alternance et répondre à l'objectif fixé par le Conseil en novembre 2011. Le Conseil a d'ailleurs rappelé les 27 et 28 juin 2013 que le programme *Erasmus +*, doté de 14,5 milliards d'euros, devait être pleinement opérationnel au 1^{er} janvier 2014. **Il est cependant nécessaire de mettre en place un véritable guichet européen pour l'alternance destiné à soutenir les initiatives nationales en la matière.** En France, c'est l'agence Europe Éducation Formation France (A2E2F) qui est chargée de mettre en œuvre les programmes de mobilité européenne pour les jeunes en alternance ou en formation professionnelle initiale. **Dans le même temps, il est indispensable de stabiliser à un niveau élevé (au moins 40 %) la part de l'apprentissage dans les rubriques enseignement supérieur (48 % du programme *Erasmus +*) et enseignement et formation professionnels (24 % du programme).**

II. LA LUTTE EUROPÉENNE CONTRE LE CHÔMAGE DES JEUNES : LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

A. GARANTIE POUR LA JEUNESSE : LES AMÉLIORATIONS POSSIBLES DU MÉCANISME

Le terme de « garantie » n'est pas sans risque, en laissant croire que tous les NEETs âgés de 15 à 24 ans, soit au total 7,5 millions d'Européens, pourraient, à court terme, disposer d'une proposition d'emploi ou de stage de qualité. Or, de telles propositions dépendent dans une large mesure de la conjoncture économique, nettement défavorable à l'heure actuelle. La Commission européenne estime que la croissance de l'activité devrait atteindre 0,1 % en 2013 pour l'ensemble de l'Union européenne. La zone euro devrait connaître dans le même temps une contraction de son produit intérieur brut de 0,3 %.

L'une des grandes difficultés en matière d'emploi des jeunes tient à l'inadéquation entre l'offre de travail et la demande. Résoudre ce problème suppose à la fois une adaptation des systèmes d'éducation et de formation professionnels mais aussi une évolution positive de l'emploi. La première condition induit un investissement massif des pouvoirs publics, difficile à mettre en œuvre en période de contrainte budgétaire. La seconde renvoie à l'absence de reprise économique.

Malgré la dénomination de « Garantie pour la jeunesse », le mécanisme conserve des aspects incantatoires. La Commission décrète ainsi que les stages ou les apprentissages devaient être de haute qualité. La seule annonce de telles formations ne permet pas leur création effective. Celle-ci dépend là encore de la relance de l'activité sur le continent. **Il est indispensable, par ailleurs, que le programme soit le plus lisible possible pour les entreprises. Une des raisons avancées par le gouvernement portugais pour tenter de comprendre les débuts difficiles du programme *Impulso Jovem* lancé en juillet 2012 tient à l'absence d'information précise et la multiplicité des guichets.** En janvier 2013, seuls 1 356 jeunes Portugais avaient bénéficié du programme, loin des 90 000 attendus.

1. Tirer profit des expériences mises en œuvre dans les États membres

La « garantie sociale pour la jeunesse » finlandaise est le dispositif qui s'approche le plus du projet de la Commission européenne. Le système mis en place permet de compléter une qualification professionnelle, en particulier pour les jeunes déscolarisés. Il garantit également à tous les jeunes de moins de 25 ans et aux diplômés récents de moins de trente ans un enseignement complémentaire, une formation ou un emploi dans les trois mois suivant leur inscription auprès du régime d'assurance-chômage.

Le régime repose sur une coopération avec les partenaires sociaux. En 2011, 85,3 % des jeunes demandeurs d'emploi finlandais ont bénéficié d'une réponse adaptée au cours du trimestre qui a suivi leur inscription auprès du régime d'assurance-chômage. **Reste que la performance finlandaise en matière d'emploi des jeunes n'est pas exceptionnelle. Un cinquième des 15-24 ans sont en effet au chômage.** Une réforme du mécanisme devrait d'ailleurs intervenir cette année, afin d'intégrer la classe d'âge 25-30 ans. L'impact de la crise économique n'est pas à négliger : le service public de l'emploi n'arrive pas à respecter les délais d'un trimestre. Chaque conseiller a vu le nombre de jeunes demandeurs d'emploi dont il doit assurer le suivi s'accroître de 700 unités depuis 2008.

Le programme de garantie jeunes suédois, qui s'apparente pour partie au dispositif finlandais, n'est pas lui non plus un gage de succès. 46 % des participants au programme ont obtenu des résultats satisfaisants, alors que la Suède a vu son taux de chômage des jeunes dépasser le seuil des 25 % en mars dernier. Le coût est évalué à 6 000 euros par participant, le programme pouvant durer jusqu'à 15 mois.

D'autres États membres ont également mis en place des mécanismes de garantie pour les jeunes en visant des catégories spécifiques. La *September guarantee* britannique, introduite en 1997, offre ainsi une formation à tous les jeunes entre 16 et 18 ans en situation d'échec scolaire. Service public de l'emploi, écoles et organismes de formation sont associés pour déterminer les élèves concernés. Le Royaume-Uni a également introduit la *Young's people guarantee* qui vise spécifiquement les chômeurs de longue durée âgés entre 18 et 24 ans. Ceux-ci se voient offrir une formation ou un stage de 6 mois. Là encore, le succès n'est pas automatique : 20,2 % des jeunes Britanniques âgés de 15 à 24 ans sont également sans emploi.

L'efficacité du mécanisme de garantie doit plutôt être analysée à l'aune de l'exemple autrichien. À l'issue du collège, les adolescents peuvent choisir de suivre une voie en alternance. La plupart des opportunités d'apprentissage sont offertes par le secteur privé. La formation et le travail en entreprise représente 80 % du temps de formation. Près de 40 % des jeunes Autrichiens choisissent l'alternance. Plus de 40 % des alternants continuent de travailler pour l'entreprise à la fin de leur formation. Ce système bénéficie aux deux parties, les jeunes recevant une formation pratique souvent rémunérée alors que les entreprises ont accès à une main d'œuvre qualifiée. Le service public de l'emploi en Autriche (PES) a su, dans le même temps, développer des dispositifs d'accompagnement jugés efficaces, attirant les jeunes grâce à une coopération étroite avec les lycées, en organisant des événements, en mettant en place des méthodes proactives et en utilisant des médias qui ciblent cette tranche d'âge. Chaque élève doit ainsi bénéficier d'un service de coaching (*Jugendcoaching*) deux jours avant la fin de sa scolarité obligatoire. **La Garantie jeunes n'intervient qu'en dernier ressort, si la formation, l'alternance ou l'apprentissage n'ont pas débouché sur un emploi.** Il convient de rappeler qu'en France, les jeunes sortis sans

qualification du système scolaire ont un taux de chômage quatre fois plus élevé que celui des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur. Le taux de chômage élevé des jeunes tient de fait à la surreprésentation des moins diplômés parmi les actifs à ces âges.

C'est à la lumière de cet exemple que l'Italie a récemment fait de la réforme de l'apprentissage sa priorité dans la lutte contre le chômage des jeunes. L'Espagne a également adopté en novembre 2012 un décret encadrant l'apprentissage à compter de septembre 2013. L'apprentissage sera désormais piloté conjointement par les régions et les entreprises. Il concernera les jeunes de 15 à 30 ans sur une durée de trois ans. Un programme pilote avait été lancé en octobre au sein de la région de Madrid. 85 entreprises se sont ainsi engagées à former 500 jeunes de plus de 18 ans. Les deux tiers de la formation se passent dans l'entreprise. L'élève reçoit une rémunération de 450 euros mensuels, dont deux tiers sont à la charge de la région.

2. Un financement à consolider

Le financement de cette garantie est également source d'interrogations. L'Organisation internationale du travail estime en effet que le coût global du dispositif devrait s'élever à 21 milliards d'euros, soit deux fois et demi le montant de l'IEJ prévu par la Commission. Si traiter le chômage des jeunes au niveau européen revêt une dimension symbolique importante, le dispositif reste de fait modeste. La dotation de 8 milliards d'euros représente moins de 0,007 % du PIB de l'Union européenne. Cette somme est à mettre en perspective avec les 100 milliards d'euros attendus des mesures d'austérité mises en œuvre au sein de la zone euro en 2013.

Elle revient, de fait, à accorder un peu moins de 153 euros annuels par jeune NEET européen. Concentré sur deux ans et sur les NEETs des régions dont le taux de chômage des jeunes dépasse 25 %, le financement serait de l'ordre de 2 300 euros par jeune. L'écart avec les 16 000 euros constatés en Autriche ou même les 6 000 euros par participant enregistrés en Suède est patent. Le succès autrichien en matière de lutte contre le chômage des jeunes tient pour partie à la question des moyens : les crédits affectés à l'emploi, au soutien et à la qualification des jeunes ont ainsi quasiment triplé en 10 ans, passant de 168,8 millions d'euros en 2001 à 452 millions d'euros en 2011. A cette somme s'ajoutent 180 millions d'euros visant la promotion des places en entreprises ou les jeunes défavorisés. Les dépenses budgétaires en faveur de l'emploi des jeunes représentent de la sorte 0,2 % du PIB autrichien.

Il convient, en outre de rappeler, que la moitié de l'Initiative pour l'emploi des jeunes ne sera débloquée que si elle donne lieu à cofinancement, alors que la plupart des Etats membres de l'Union européenne sont engagés dans une cure d'austérité.

C'est pour répondre au risque de saupoudrage que la France a souhaité que les crédits soit concentrés sur les exercices 2014 et 2015 sur des régions prioritaires, au lieu de les répartir sur la totalité de la période 2014-2020. Cette mobilisation devrait permettre un véritable effet-levier. Avec le soutien de l'Allemagne et de la Pologne ainsi que celui de la Commission, ce principe a été retenu dans les conclusions du Conseil européen des 27 et 28 juin derniers. 5,143 milliards devraient de fait être disponibles pour les exercices 2014 et 2015, dont 3 seront issus du FSE. Les États membres bénéficiaires devront, en conséquence, présenter avant la fin de l'année 2013 un plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. La Commission présentera en 2016 un rapport sur la mise en œuvre du mécanisme afin de l'améliorer ou de le renforcer.

3. Éligibilité, calendrier : des paramètres à affiner

La commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen a modifié la proposition de Garantie pour la jeunesse de la Commission européenne le 23 avril dernier en incluant la population âgée de 25 à 30 ans : 6,5 millions de personnes supplémentaires seraient ainsi concernées. Une telle initiative conduit à quasiment doubler le nombre de personnes visées par le dispositif, ce qui n'est pas sans susciter de nouvelles interrogations sur les crédits qui lui seront dédiés et renforcer la crainte d'un « saupoudrage ». Étendu au moins de 30 ans, le financement serait désormais de l'ordre de 88 euros annuels par personne concernée. Au-delà du problème de financement, il convient de s'interroger sur la pertinence d'étendre le dispositif à une nouvelle tranche d'âge, dont le profil est différent de celui des 15-24 ans.

La question du seuil retenu pour déclencher une intervention dans une région mérite, quant à elle, d'être soulevée. Sur les 270 régions de l'Union européenne, 136 voient leur taux de chômage des jeunes dépasser la moyenne observée au sein de l'Union européenne mais seules 110 d'entre elles pourraient bénéficier des fonds de l'IEJ. En France, seules 8 régions (Champagne-Ardenne, Picardie, Haute-Normandie, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine, Auvergne, Languedoc-Roussillon) et les 4 départements d'Outre-mer seraient ainsi concernés par le dispositif. 300 000 jeunes seraient bénéficiaires. 5 autres régions ont pourtant un taux de chômage des jeunes dépassant la moyenne européenne. Ces effets de seuil sont également observables au sein d'autres États membres à l'instar de la Belgique, de la Pologne, du Royaume-Uni ou de la Suède.

Régions éligibles à l'IEJ par État membre

Pays	Nombre de régions et territoires d'Outre-mer	Région où le taux de chômage des jeunes dépasse la moyenne européenne	Régions éligibles à l'IEJ
Allemagne	39	0	0
Autriche	7	0	0
Belgique	11	5	2
Bulgarie	6	5	5
Chypre	1	1	1
Croatie	2	2	2
Danemark	5	0	0
Estonie	1	0	0
Espagne	19	19	19
Finlande	5	0	0
France	26	17	12
Grèce	13	13	13
Hongrie	7	6	4
Irlande	2	2	2
Italie	21	18	17
Lettonie	1	1	1
Lituanie	1	1	1
Luxembourg	1	0	0
Malte	1	0	0
Pays-Bas	12	0	0
Pologne	16	12	9
Portugal	7	7	7
République tchèque	8	1	1
Roumanie	8	3	3
Royaume-Uni	37	12	5
Slovaquie	4	3	3
Slovénie	2	0	0
Suède	37	12	5

L'Ile de France et Rhône-Alpes, dont les bassins de population sont immenses, seraient également écartés du dispositif, leurs taux de chômage des jeunes étant établis respectivement à 19,3 % et 21 %. **La rédaction du texte ne prévoit à l'heure actuelle que de déroger de façon limitée à ce seuil.** Un État membre peut en effet décider, en accord avec la Commission, de destiner un montant ne pouvant excéder 10 % des fonds alloués au titre de l'IEJ aux jeunes issus de territoires situés en dehors des régions éligibles, mais où le taux de chômage juvénile est élevé. Le Parlement européen souhaite que le taux de chômage des jeunes retenu soit abaissé à 20 %. La France s'était également déclarée favorable lors des négociations au Conseil sur un abaissement du seuil à 20 %.

La question des mesures effectuées par *Eurostat* est par ailleurs posée. D'après la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), **l'Enquête emploi en continu (EEC) sur lequel l'institut de statistiques de l'Union européenne se fonde présente un certain nombre de faiblesses qui rend encore plus aiguë la question des effets de seuils.**

Reste des interrogations sur la mise en œuvre du calendrier esquissé dans les conclusions du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013. La mise en place en France de la garantie jeunesse prévue pour septembre 2013 devrait finalement être reportée au mois suivant, la détermination des territoires prioritaires étant assez longue à se dessiner. Ce décalage est assez significatif du problème posé par ce type de dispositif : **il s'agit en effet de déterminer un public pour partie introuvable puisque non inscrit aux différents guichets d'aide sociale. La priorité de tout financement doit d'ailleurs s'orienter en faveur de la détection des NEETs et de leur réinsertion dans le système.** Les difficultés rencontrées par le gouvernement français pour atteindre l'objectif affiché de 100 000 contrats d'avenir tient également à ce problème de la réinsertion de jeunes, pour une majorité d'entre eux, en phase de désocialisation. Comme le soulignent les exemples suédois et finlandais, le succès de la garantie jeunes tient à une étroite collaboration avec les services sociaux et de santé, qui ne peut se décréter dans l'urgence. Il convient, en outre, de bien préciser les articulations entre les dispositifs nationaux et un éventuel financement communautaire complémentaire. La garantie jeunes préparée par le gouvernement français vise ainsi les jeunes de 18 à 25 ans là où le mécanisme européen cible les personnes âgées au maximum de 24 ans.

4. Un recours indispensable à d'autres fonds européens

La résolution du Parlement européen du 16 janvier 2013 sur l'établissement d'une Garantie pour la jeunesse tablait, quant à elle, sur un financement massif des mécanismes nationaux de garantie pour la jeunesse par l'Union européenne, notamment dans les États membres présentant les taux de chômage les plus élevés. Le texte insistait sur la nécessité de

réorganiser le Fonds social européen (FSE) afin qu'il puisse assumer ce financement. Le Parlement européen estime qu'il devrait à cet effet percevoir au moins 25 % des fonds structurels et de cohésion, soit près de 81 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Le choix de ce pourcentage n'est pas anodin. Il correspond aux crédits des Fonds structurels non utilisés début 2012. Cette position maximaliste est toutefois modérée par la volonté des parlementaires de viser « *un équilibre adéquat entre le financement par l'Union et par les États membres* ».

La Commission européenne s'est également montrée favorable à l'idée de garantir l'affectation d'une part minimale de 25 % des fonds de cohésion au Fonds social européen. L'accord interinstitutionnel obtenu le 26 juin dernier a ramené ce pourcentage à 23,1 %. Le FSE sera donc doté de 67 milliards d'euros sur la période 2014-2020. Afin de renforcer la visibilité de l'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le chômage des jeunes, il pourrait être opportun de prévoir une enveloppe fixe au sein du FSE. Par ailleurs, à l'image de l'Italie, certains États souhaitent que la part des financements nationaux en faveur de l'emploi des jeunes ne soit pas prise en compte par la Commission dans le calcul de leurs soldes budgétaires et ne contribue pas, éventuellement, à déclencher une procédure pour déficit excessif. Une telle exonération semble effectivement en phase avec la priorité accordée à ce sujet.

En tout état de cause, la relative faiblesse de l'IEJ pose en creux la question d'une meilleure utilisation, par les États membres, du Fonds social européen en faveur de l'emploi des jeunes. Le Conseil européen des 27 et 28 juin a insisté sur la nécessité pour les États d'utiliser une partie de leur dotation pour soutenir des programmes de mobilité transfrontalière. Le FSE reste, à ses yeux, le principal instrument communautaire pour soutenir l'emploi des jeunes. 375 millions d'euros ont ainsi été engagés entre 2007 et 2013 en France pour favoriser l'apprentissage et l'alternance (100 millions d'euros), l'accès des jeunes au marché du travail par l'accueil et l'orientation (90 millions d'euros), pour lutter contre le décrochage et l'abandon scolaire précoce (55 millions d'euros engagés), développer le dispositif « Ecole de la deuxième chance » (70 millions d'euros) ou financer les centres Epide (60 millions d'euros). Au final, 34 % des actions cofinancées par le FSE en France concernent des jeunes de 15 à 24 ans, soit 1 725 417 personnes.

L'utilisation du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) dans la lutte contre le chômage des jeunes a également été avancée par un certain nombre d'États, dont l'Allemagne. La France s'est ralliée à cette idée lors des négociations sur les contours du Fonds pour la période 2014-2020 le 20 juin 2013. En conséquence, pour chaque travailleur aidé par le Fonds, un jeune chômeur devrait bénéficier d'un financement de cet organisme. Cette disposition sera soumise à réexamen en 2017.

Le Fonds d'ajustement à la mondialisation

Créé en décembre 2006, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation apporte une aide aux travailleurs venant de perdre leur emploi au sein de secteurs économiques bouleversés par la modification des structures du commerce mondial résultant de la mondialisation. Les sommes accordées par le Fonds, lorsque les licenciements ont des incidences négatives importantes sur l'économie régionale ou locale, doivent permettre de compléter le financement d'actions spécifiques de soutien aux personnes licenciées et ne peuvent être cumulées à d'autres aides communautaires. Elles ne doivent pas viser à la restructuration des entreprises concernées par les destructions d'emploi.

Le montant du budget annuel disponible pour le Fonds s'élève à 500 millions d'euros.

Deux ans après la création du Fonds, dans le contexte actuel d'une crise économique et financière à l'échelle mondiale, la Commission a préconisé un assouplissement de ses conditions d'intervention. Quatre modifications notables ont ainsi été apportées :

- dérogeant à la nécessité de démontrer un lien avec la mondialisation, le Fonds peut désormais être mobilisé pour faciliter la reconversion des salariés licenciés en raisons de restructurations induites par la crise ;

- l'abaissement des seuils d'intervention à 500 personnes licenciées, contre 1 000 auparavant ;

- la possibilité d'utiliser désormais la subvention sur vingt-quatre mois contre douze auparavant ;

- la possibilité laissée au Fonds de cofinancer à 65 % les opérations, contre 50 % auparavant.

En décembre 2011, une minorité de blocage composée de l'Allemagne, du Danemark, de la Lettonie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Slovaquie, de la Suède et de la République tchèque s'est opposée au maintien de la dérogation liée à la crise. En mars 2012, ce même groupe d'États, rejoints par l'Estonie et la Slovénie, se sont prononcés pour la suppression du Fonds.

Le compromis obtenu le 20 juin prévoit le maintien du Fonds et la remise en œuvre de la dérogation liée à la crise. Le taux de cofinancement est désormais de 55 %. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède restent opposés à ce compromis. La Cour des comptes européenne a également remis en cause l'efficacité du Fonds dans un rapport publié en juin.

B. QUELLE ARTICULATION ENTRE INTERVENTION DE L'UNION EUROPÉENNE ET INITIATIVES BILATÉRALES ?

Au-delà du projet de garantie pour la jeunesse et du paquet de la Commission dans ce domaine, des États membres ont choisi la voie bilatérale pour tenter de remédier à leurs difficultés. L'Allemagne, dont le succès en matière de lutte contre le chômage des jeunes est statistiquement indéniable, constitue, à cet égard, un partenaire privilégié.

L'Espagne et l'Allemagne ont ainsi signé le 21 mai dernier un accord de coopération dont l'objectif principal est de permettre à 5 000 jeunes Espagnols d'accéder à un emploi chaque année, au travers de la formation professionnelle en alternance allemande ou de l'accès à un poste de travail qualifié en Allemagne. Un tel dispositif vient, de fait, concrétiser une inclinaison espagnole à l'émigration vers l'Allemagne. Fin 2012, 43 458 travailleurs espagnols étaient affiliés au régime allemand de sécurité sociale. 30 000 Espagnols environ se sont installés en Allemagne en 2012, soit 45 % de plus que l'année précédente. Madrid avait, au préalable, lancé un « plan d'entrepreneuriat et emploi jeunes », inspiré du modèle allemand. Le plan comprend au total 100 mesures, dont l'introduction des « mini-jobs », l'exemption de cotisations sociales ou des déductions fiscales en cas d'embauche d'un jeune chômeur ou d'accès à un premier emploi, des dispositions favorisant l'auto-entrepreneuriat ou la création d'entreprise et le développement de la formation professionnelle. 28 000 contrats de formation et d'apprentissage ont depuis été signés, 31 000 jeunes devenant auto-entrepreneurs. **Si cette initiative est louable, il convient de s'interroger sur la prime accordée à la mobilité. Il existe un risque réel de favoriser un départ des travailleurs plus qualifiés et donc d'affaiblir certains États.**

Un accord a également été signé entre le Portugal et l'Allemagne le 22 mai. Il prévoit la création au Portugal d'une banque publique de développement, à l'image de celle créée en Allemagne : la *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*. Cet établissement financier devrait permettre de financer les petites et moyennes entreprises qui recrutent.

Le chômage des jeunes en Allemagne

Établi à 8,1 % des 15-24 ans, le taux de chômage des jeunes allemands est le plus faible de l'Union européenne. Ce taux a été diminué de moitié depuis 2005. Sur 100 jeunes, 44 poursuivent leurs études, 16 sont en formation professionnelle et 31 travaillent. Plus de 1,6 million de jeunes allemands sont actuellement en apprentissage. 60 % sont dans la finance et le commerce et 27 % dans l'artisanat. Sur les 38,7 millions d'actifs, 59 % sont issus de l'apprentissage.

Le système éducatif allemand est dual. À côté de l'enseignement général, l'Allemagne a mis en place une formation à visée professionnelle qui combine expérience de travail, apprentissage sur le tas et enseignement en classe au sein d'écoles spéciales, les *Berufsschulen*. Cette voie vers la professionnalisation est choisie à la sortie de l'école primaire. **L'enseignement professionnel implique, en outre, entreprises et syndicats. Le dialogue avec les partenaires sociaux a notamment permis d'actualiser régulièrement les formations pour chaque type de qualification : durée d'apprentissage, rémunération, contenu des enseignements et nature de l'examen final. Les qualifications des enseignants sont dans le même temps régulièrement contrôlées. Ce sont ces acquis du système dual allemand qu'il convient de valoriser au niveau européen.**

Le taux de chômage des jeunes réduit ne saurait néanmoins masquer une réalité démographique : le nombre de jeunes de 15 à 24 ans qui s'établissait à 10 millions de personnes en 2005, est aujourd'hui en-dessous de 9,5 millions. Le taux national occulte, par ailleurs, de profondes disparités entre les *Länder*. Si en Bavière ou au Bade-Wurtemberg le taux de chômage des jeunes tourne autour de 5,5 %, il dépasse 13 % dans le Brandebourg ou à Berlin. La précarisation importante du marché du travail est également un des corollaires de ce faible taux de chômage des jeunes.

L'apprentissage est par ailleurs sujet à critiques outre-Rhin, un quart des jeunes qui suivent une telle formation l'abandonnent avant la fin. L'apprentissage concerne, en outre, des professions qui n'offrent pas toujours de réels débouchés. Enfin, le nombre de place d'apprentis tend également à diminuer.

Les accords de coopération signés avec l'Espagne et le Portugal tentent de répondre au vieillissement de la population active et à l'absence de relève. 6,5 millions d'actifs devraient ainsi prendre leur retraite d'ici à 2030. Le manque de main d'œuvre est particulièrement sensible dans les domaines de l'ingénierie, de la médecine, de la physique et de l'hôtellerie.

Prenant acte de ces accords, le président du Conseil européen a salué, dans un courrier adressé aux chefs d'États et de gouvernements européens le 24 mai dernier, l'intérêt des Etats membres pour la question du chômage des jeunes. **Il a néanmoins rappelé que cette problématique méritait un traitement européen, craignant implicitement que la multiplication des initiatives bilatérales ne trouble la lisibilité de l'action de l'Union européenne dans ce domaine.**

La France et l'Allemagne ont dépassé cette logique bilatérale en proposant, le 28 mai dernier, un *New Deal* pour l'Europe, avec pour objectif

d'établir un partenariat public-privé contre le chômage des jeunes. Ce plan, qui a vocation à compléter le mécanisme de garantie pour la jeunesse, devrait comporter trois axes :

- Permettre aux entreprises qui recrutent des jeunes un accès à des crédits à taux bas. La Banque européenne d'investissement (BEI) pourrait également accorder des crédits aux entreprises qui s'engageraient à recruter ou à former des jeunes. La France préconise ainsi de permettre aux entreprises employant plus de 5 % d'alternants d'avoir accès aux financements de la BEI ;
- Renforcer l'apprentissage en entreprise, en mettant en œuvre un programme de type *Erasmus* en faveur de l'alternance. Il prendrait le relais des bourses *Leonardo* qui existent déjà en matière d'apprentissage. Le nouvel *Erasmus +* constitue un cadre idéal pour la mise en place de ce programme ;
- Aider les jeunes à créer leur propre entreprise.

La France souhaite qu'une partie du produit de la taxe sur les transactions financières, qui pourrait être mise en œuvre au sein de onze États membres, soit dédiée au financement de ce plan.

La réunion des ministres de l'Emploi et du Travail de l'Union européenne, prévue le 3 juillet à Berlin, présidée par le Président de la République et la chancelière allemande, a permis de réaffirmer ces objectifs, désormais formalisés dans une « feuille de route ». Elle a également été l'occasion d'évaluer les dispositifs et les pratiques mis en place dans chacun des États membres. Elle avait été précédée de deux rencontres, le 14 juin à Rome et le 19 juin à Madrid réunissant les ministres de l'Emploi et du Travail allemand, espagnol, français et italien. Une nouvelle réunion devrait être organisée d'ici à la fin de l'année à Paris afin de mesurer les progrès déjà accomplis en vue de mettre en œuvre ces pistes de travail.

Les conclusions du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013 insistent également sur le rôle de la BEI dans la lutte contre le chômage des jeunes via son initiative « Des emplois pour les jeunes » et son programme « Investir dans les compétences ». L'utilisation des fonds de la Banque européenne d'investissement n'est, cependant, pas sans susciter d'interrogations. Le Pacte de croissance signé par les États membres en juin 2012 a permis d'augmenter son capital de 10 milliards d'euros. La BEI peut désormais lever un peu plus de 60 milliards d'euros pour financer de nouveaux prêts d'ici à 2015, dont une partie pourrait se concentrer sur les petites et moyennes entreprises. En France, la Caisse des dépôts et consignations jouera le rôle de guichet pour accéder en régions à ces crédits. La capacité d'octroi de prêt de la BEI était jusque-là d'environ 50 milliards d'euros par an. Reste que le président de la Banque lui-même craint que les

attentes à l'égard de son établissement dans la lutte contre le chômage des jeunes soient au-delà du possible.

La Banque européenne d'investissement

La Banque européenne d'investissement (BEI) est l'institution de financement à long terme de l'Union européenne. Elle octroie des prêts et garanties. Ses interventions permettent d'attirer des financements d'autres sources, en particulier des ressources provenant du budget de l'Union européenne. Elle apporte également une aide sur le plan des capacités administratives et de la gestion de projets de manière afin de faciliter la mise en œuvre de l'investissement.

Ses priorités d'intervention vont au soutien des entreprises, en particulier les PME, mais aussi à la correction des déséquilibres économiques et sociaux entre les régions, à la protection et à l'amélioration de l'environnement naturel et urbain. Elle entend également promouvoir l'innovation, relier les infrastructures régionales et nationales de transport et d'énergie et soutenir un approvisionnement énergétique durable, compétitif et sûr.

Doté d'un capital de 232 milliards d'euros, le montant des prêts octroyés en 2012 représentait 52 milliards d'euros.

Afin de compléter ce soutien de la Banque européenne d'investissement aux petites et moyennes d'entreprises, **il conviendrait d'encourager la formation au niveau européen de pépinières d'entreprises favorisant celles qui recrutent justement des jeunes.** Elle irait de pair avec l'appel au développement de l'auto-entreprenariat contenu à la fois dans la communication de la Commission sur le chômage des jeunes et l'aide à la création d'entreprise annoncée par le *New Deal*. **La France a également mis en place, au travers du système NACRE, un dispositif qui aide les jeunes sans emploi à créer leur entreprise.** Un opérateur d'accompagnement aide ainsi le jeune à monter son projet tant au plan juridique que financier. Un prêt à taux zéro peut ainsi être octroyé et favoriser l'octroi d'un prêt bancaire complémentaire. Un tel système pourrait être décliné à l'échelle européenne.

Il conviendra d'être attentif à la mise en œuvre de ce *New deal*. La référence à la politique sociale américaine des années trente est ambitieuse. Le programme américain avait débouché sur le renforcement du fédéralisme et sa déclinaison au plan social. L'hétérogénéité des politiques et des pratiques sociales au sein de l'Union européenne rend, à première vue, difficile une telle évolution. **Le Conseil européen des 27 et 28 juin 2013 a présenté, à ce titre, un certain nombre de pistes de travail ambitieuses qu'il s'agisse de la réforme des systèmes d'enseignement et des marchés du travail, de l'amélioration de l'environnement économique des jeunes entreprises ou de l'allègement de la fiscalité sur le travail. Il a néanmoins rappelé que la plupart de ces chantiers étaient de la seule responsabilité des Etats membres, reconnaissant explicitement les limites de l'Union européenne en la matière.**

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le mardi 9 juillet 2013 pour l'examen du présent rapport.

M. Simon Sutour, président. – Je remercie le rapporteur pour ce travail important. Le fait de concentrer l'essentiel des financements sur les deux premières années va évidemment dans le bon sens.

Mme Bernadette Bourzai. – Je souhaitais féliciter le rapporteur pour la qualité de son travail. La mise en place d'un dispositif européen de lutte contre le chômage des jeunes était urgente. Le ministre des affaires européennes nous l'a déjà indiqué la semaine dernière, il était indispensable que l'Union européenne donne un coup de « booster » en faveur de la jeunesse. On mesure la nécessité de telles mesures à la lecture des chiffres édifiants présentés dans un des tableaux du rapport : le taux de chômage des jeunes peut ainsi dépasser 50 % dans certains pays. Je me félicite donc que l'Union européenne agisse enfin et rapidement. Le décaissement sur les deux premières années de l'essentiel des crédits devrait permettre de donner un véritable souffle à cette action.

La nécessité de mieux former les jeunes est une réalité, on le voit en France. Nous devons réfléchir sur de nouveaux modes d'apprentissage et d'acquisition du savoir. Nous devons réhabiliter certains apprentissages, insuffisamment valorisés. La question de la formation professionnelle est également ouverte.

En ce qui concerne les régions potentiellement bénéficiaires de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, j'insisterai sur les régions dont les taux de chômage des jeunes ne sont pas très élevés, non pas en raison d'une relative prospérité mais du fait d'une forte tradition d'émigration. Les jeunes préfèrent quitter ces territoires pour trouver du travail. Les statistiques deviennent artificiellement plus favorables.

Pour conclure, je rappellerai qu'on ne peut faire l'impasse sur la jeunesse sous peine de conséquences dramatiques pour l'avenir de l'Union européenne.

Mme Colette Mélot. – Je tenais également à saluer le travail de notre collègue. Les propositions de la Commission constituent une avancée considérable. Nous devons également explorer ce qui peut être fait en Allemagne ou en Autriche dont les résultats en la matière sont éloquents. Nous devons arriver à mettre en place un système d'apprentissage adapté. Je note qu'en Allemagne, l'apprentissage ne concerne pas uniquement les

formations techniques, mais des secteurs très divers, et permet d'obtenir des diplômes de niveau élevé. Le président de *Daimler-Benz* est lui-même issu de l'apprentissage et il existe d'autres exemples de ce type de réussite.

La lutte contre le chômage des jeunes est incontestablement un travail de longue haleine. Mais comme l'a rappelé Bernadette Bourzai, ce combat est vital pour l'avenir de l'Europe.

M. Jean-François Humbert. – Je suis favorable à l'avis politique qui nous a été présenté. Nous tentons vainement depuis trente ans de régler ce problème tant au niveau national qu'eupéen. Tout ce qui va dans la bonne direction doit donc être pris en considération, tant le volant du chômage des jeunes est trop important. Nous devons désormais présenter des propositions concrètes à l'Union européenne en vue de soutenir son action.

M. Michel Billout. – Cette question, comme celle du chômage des seniors d'ailleurs, est de la plus haute importance. Je soutiens donc cet avis politique et les dispositions adoptées par l'Union européenne. Cela étant, il est aussi indispensable de créer les conditions d'un retour à une croissance durable sur l'ensemble du continent.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Je voudrais féliciter tout d'abord le rapporteur. Je souscris à ses propositions ainsi qu'aux interventions précédentes. En ce qui concerne les critères d'intervention financière de l'Union européenne, je suis assez sceptique tant une région peut recéler des situations relativement différentes. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur en est un parfait exemple avec une étonnante dissymétrie géographique : 90 % de la population vit sur 10 % de son territoire. Le dynamisme de la région tient de fait à son front de mer et occulte la situation difficile que peuvent rencontrer les jeunes de l'arrière-pays.

M. Dominique Bailly. – Le taux de chômage des jeunes régional établi à 25 % semble être le seul critère d'intervention possible aux yeux de la Commission européenne. Mes entretiens à Bruxelles me l'ont confirmé. C'est regrettable, puisque la région Ile-de-France est ainsi écartée du financement. Il n'en demeure pas moins que le dispositif européen peut avoir un effet de levier pour l'ensemble de nos territoires. Il faut à cet égard saluer l'initiative du gouvernement français pour concentrer les crédits sur les deux premiers exercices. Le paquet « emploi de jeunes » donne également une autre tonalité à l'action de l'Union européenne, plus sociale.

En ce qui concerne les expériences étrangères, on peut aussi avoir une position critique sur l'Allemagne ou l'Autriche, notamment au sujet des rémunérations des jeunes. Il n'en reste pas moins que je préfère voir des jeunes au travail qu'en souffrance et en situation d'exclusion sociale.

M. Simon Sutour, président. – Je vous rappelle que cet avis politique sera adressé directement à la Commission européenne. Il ne s'agit plus d'aiguiller le gouvernement avant l'adoption d'un texte mais de faire état de la position du Sénat quant à l'application de ce dispositif.

La commission a adopté à l'unanimité le projet d'avis politique suivant :

Avis politique

Vu la communication de la Commission européenne intitulée Faire accéder les jeunes à l'emploi (COM (2012) 727),

Vu la communication de la Commission intitulée Vers un cadre de qualité pour les stages (COM (2013) 728),

Vu la proposition de recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse (COM (2013) 729),

Vu la communication de la Commission intitulée Une initiative pour l'emploi des jeunes (COM (2013) 144),

Vu la proposition de modification de la proposition COM (2011) 607 final /2 de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil (COM (2013) 145),

Vu la proposition de modification de la proposition de la Commission COM (2012) 496 - Règlement du Parlement européen et du Conseil 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 relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil,

Vu la proposition de décision relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi (SPE) (COM (2013) 430),

Considérant que la lutte contre le chômage des jeunes doit faire partie des priorités de l'Union européenne ;

Estimant que la garantie pour la jeunesse ne dispose pas de financements suffisants pour pouvoir faire face à l'ampleur du défi que représente l'accès à l'emploi des jeunes ;

Rappelant que tout mécanisme de garantie pour la jeunesse n'intervient qu'en dernier ressort, si la formation, l'alternance ou l'apprentissage n'ont pas débouché sur un emploi.

Jugeant que l'Alliance européenne pour l'apprentissage ne saurait se limiter à un échange de bonnes pratiques ;

La commission des affaires européennes

Encourage la Commission à proposer la fixation du montant d'une enveloppe dédiée à l'emploi des jeunes au sein du Fonds social européen ;

Juge primordial que le mécanisme de garantie pour la jeunesse finance en premier lieu la détection des NEETs et de leur réinsertion dans le système ;

Insiste sur la nécessité pour la Commission de financer des actions lisibles pour les entreprises et simples au niveau administratif ;

Souhaite que la Commission engage une révision de l'Enquête emploi en continu (EEC), l'outil statistique sur lequel elle se fonde pour déterminer les régions éligibles ;

Estime qu'il convient d'abaisser à 20 % le taux régional de chômage des jeunes pour déclencher une aide financière de l'Union européenne ;

Considère qu'il est indispensable de stabiliser à un niveau élevé (au moins 40 %) la part de l'apprentissage dans les rubriques enseignement supérieur et enseignement et formation professionnels du programme *Erasmus +* ;

Juge que les dépenses cofinancées par les États membres en faveur de l'emploi des jeunes ne devraient pas, provisoirement, être intégrées dans le calcul des soldes budgétaires des États membres ;

Invite la Commission à agir en faveur de l'élaboration de cursus communs de formation en alternance pour différentes professions, à faciliter la reconnaissance de l'apprentissage suivi dans un autre État membre, à créer un guichet européen de l'alternance et à mettre ainsi en œuvre un véritable statut européen de l'apprenti ;

Souhaite qu'après consultation des partenaires sociaux, la Commission élabore une charte de qualité pour les stages en Europe, obligeant à une définition précise de l'objet du stage, limitant leur durée à 6 mois, reprenant le principe d'une rémunération du stagiaire adaptée au coût de la vie sur le lieu du stage et de sa couverture sociale et aboutir ainsi à la mise en œuvre d'un statut européen du stagiaire ;

Demande à la Commission de proposer un cadre européen pour le développement des pépinières d'entreprises et de l'aide à la création d'entreprises pour les jeunes sans emploi.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

À Bruxelles :

- Mme Anabela GAGO, chef de cabinet de M. LAZLO Andor, chef de cabinet du commissaire européen en charge de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion ;

- Mme Annie GUYADER, responsable du secteur Emploi, politique sociale et santé, Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

À Paris :

- Mme Bethania GACHET, conseillère parlementaire au Cabinet de M. Michel Sapin, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, et M. Cyril VINSONNAUT, de la délégation aux affaires européennes et internationales du ministère ;

- Mmes Emmanuelle WARGON, déléguée de la Direction générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP) et Isabelle EYNAUD-CHEVALIER, et M. Laurent DUCLOS, adjoint au chef du département des Synthèses ;

- M. Benoît ROGER-VASSELIN, président de la commission des relations du travail du MEDEF, et Mmes Houria SANDAL, directrice déléguée des relations sociales et Kristelle HOURQUES, chargée de mission senior à la direction des affaires publiques ;

- M. Thierry CADAR, secrétaire national de la CFDT ;

- M. Julien BLANCHET, président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE).