



LA GARANTIE



POUR LA JEUNESSE

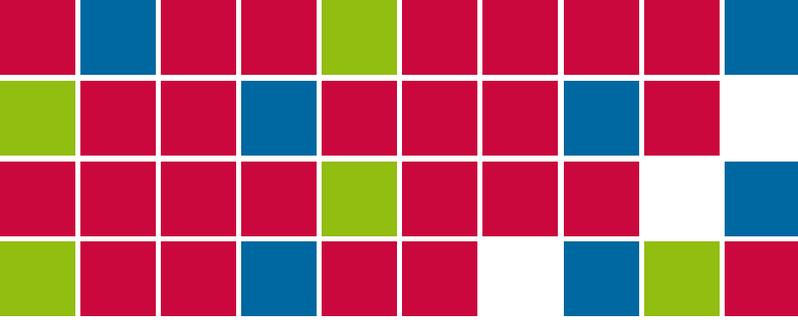


EN EUROPE



CONFEDERATION **SYNDICAT**
EUROPEAEN 
TRADE UNION





LA GARANTIE

POUR LA JEUNESSE

EN EUROPE

Ce rapport a été rédigé par Margherita Bussi (ISE) sous la supervision de Patrick Itschert (CES) et d'Ignacio Doreste (CES).

L'auteure adresse ses remerciements à l'ensemble des représentants syndicaux qui ont pris part à l'enquête et répondu patiemment à ses diverses questions, mais aussi à Leonard Geyer pour ces travaux antérieurs consacrés à la garantie pour la jeunesse.

Nous avons achevé ce travail fin juin 2014, la clause de non-responsabilité habituelle est d'application.



Avec le soutien de la Commission Européenne

CONFEDERATION
**SYNDICAT
EUROPEEN
TRADE UNION**

The logo of the European Trade Union Confederation (ETUC), featuring a stylized red figure that resembles a person or a flame.



TABLE DES MATIÈRES

La Garantie pour la jeunesse en Europe	3
Table des matières	4
Synthèse	5
Évolution de l'emploi des jeunes pendant la crise	6
Garantie pour la jeunesse dans le contexte européen: financement et suivi	14
L'approche du partenariat: un aperçu des résultats de l'enquête	17
L'enquête	18
Analyse pays par pays - garantie pour la jeunesse, ses plans de mise en œuvre et l'implication des syndicats en Europe	21
<i>Autriche</i>	21
<i>Portugal</i>	22
<i>Irlande</i>	24
<i>Gros plan sur la Finlande</i>	26
<i>Italie</i>	29
<i>Allemagne</i>	31
<i>Suède</i>	33
<i>Hongrie</i>	35
<i>Croatie</i>	36
<i>France</i>	38
<i>Grèce</i>	40
<i>Belgique</i>	40
<i>Bulgarie</i>	42
<i>République tchèque</i>	43
<i>Chypre</i>	43
<i>Lituanie</i>	44
<i>Danemark</i>	44
<i>Royaume-Uni</i>	46
<i>Espagne</i>	47
<i>Lettonie</i>	48
<i>Pays-Bas</i>	49
<i>Pologne</i>	50
<i>Luxembourg</i>	51
<i>Slovénie</i>	51
<i>Roumanie</i>	52
Conclusions: état de la situation et détermination des enjeux futurs	54
Liste des abréviations	60
Références	61

SYNTHÈSE

Au moment de rédiger le présent rapport (juin 2014), presque tous les États membres avaient réagi positivement à la recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, soit en rédigeant un plan de mise en œuvre national, soit en affirmant tout ou moins clairement leur intention de suivre l'orientation européenne. Bien que cette réaction positive représente un premier pas, des améliorations restent possibles concernant à la fois la façon dont les pays ont élaboré leur plan et le degré d'implication des syndicats dans les plans relatifs à la garantie pour la jeunesse, partout en Europe.

La garantie pour la jeunesse constitue une bonne occasion, surtout pour certains pays, de repenser et de réorganiser leurs politiques actives du marché du travail orientées vers la jeunesse. En outre, l'élaboration comme la mise en œuvre de ces politiques peuvent contribuer à mieux déterminer les liens entre le marché du travail, d'une part, et les systèmes d'éducation et de sécurité sociale, d'autre part, liens qu'il faut améliorer pour garantir des transitions plus aisées vers le marché du travail.

En revanche, les mesures relatives à l'offre de main-d'œuvre, comme la garantie pour la jeunesse, doivent être pensées dans le contexte macro-économique global et se concevoir avec des mesures concernant la demande. Il ne suffit pas de combattre le chômage en tablant sur l'hypothèse simpliste qu'il sera vaincu avant tout en ciblant les recherches d'emplois, en améliorant les compétences et en renforçant la motivation. On ne peut aborder la question du chômage, en particulier chez les jeunes, comme un simple problème comportemental ou comme un problème de choix (ir)rationnel qui affecterait l'offre de travail.

Sur la base des résultats d'une enquête effectuée auprès des membres du Comité Jeunes de la CES concernant leur implication dans le développement des plans sur la garantie pour la jeunesse (GJ) et l'analyse des plans nationaux de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, disponibles jusqu'en juin 2014, les conclusions principales sont les suivantes:

- Les plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse (YGIP, pour *youth guarantee implementation plan*) reposent pour l'essentiel sur des mesures et des institutions nationales et régionales existantes et répondent à des besoins locaux. Les différents YGIP s'inspirent par conséquent d'un large éventail d'approches et de conceptions. Cela étant, plusieurs pays ont prévu des stages et des contrats temporaires parmi les mesures les plus importantes de la garantie jeunes.
- Dans certains pays, la forte dépendance aux financements de l'UE et l'absence d'engagement national à court/moyen terme pourrait restreindre l'ampleur et l'efficacité de la mise en œuvre des réformes structurelles visant à instaurer des services de bonne qualité pour les jeunes. De plus, l'absence de ressources pourrait miner la viabilité et la cohérence à long terme des programmes et des interventions bénéficiant d'un financement.
- La disponibilité des financements est une condition nécessaire, mais insuffisante, pour s'assurer de la mise en œuvre efficace des YGIP. Dans plusieurs régions d'Europe, la capa-

cité d'absorption des fonds du FSE, notamment quand ils sont liés à des compétences administratives ou de ressources humaines, est très faible, circonstance qui pourrait nuire à la concrétisation de la garantie pour la jeunesse dans les pays en question.

- L'implication des partenaires sociaux dans la garantie pour la jeunesse est clairement évoquée dans la recommandation du Conseil. Seuls les syndicats de quelques rares pays ont cependant indiqué qu'ils étaient satisfaits du rôle qu'ils avaient pu jouer dans la conception de la garantie jeunes. La plupart des organisations affiliées de la CES ont fait savoir que leur implication était partielle et sporadique, souvent en marge d'autres réunions, et sans véritable possibilité d'aborder le sujet de la garantie pour la jeunesse de façon détaillée.
- La participation des syndicats aux différentes étapes des YGIP a souvent été assurée au sein des institutions concernées ou dans des institutions qui ne sont pas vraiment officielles.
- La plupart des projets financés à travers le FSE seront soumis à une évaluation officielle. En revanche, plusieurs pays n'ont pas encore précisé comment ils procéderont au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Par ailleurs, le rôle et l'implication des syndicats sont loin d'être éclaircis.
- La garantie pour la jeunesse prévoit que les services publics d'emploi (SPE) jouent un rôle de premier plan dans la fourniture des services aux jeunes. Mais les SPE nationaux manquent souvent de personnel et ne sont pas préparés à accueillir un public jeune qui n'a peut-être pas fait partie de son groupe cible auparavant.

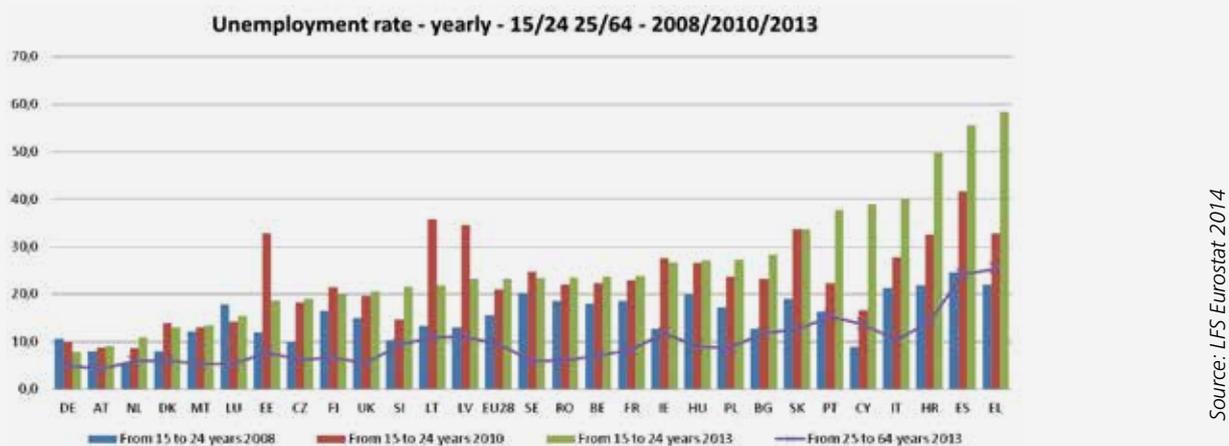
Enfin, nous ne le répéterons jamais assez, bien que la garantie pour la jeunesse puisse avoir des répercussions positives à la fois en termes de résultats sur le marché du travail ou de changement institutionnel parce qu'elle incite à l'amélioration des services d'emploi, les politiques orientées vers l'offre de main-d'œuvre doivent être abordées conjointement avec les politiques menées en matière d'éducation, de jeunesse et d'aide sociale, et tenir compte du contexte macro-économique au sens large.

Ce rapport est composé de quatre parties: la première porte sur la situation des jeunes sur le marché du travail et place un accent particulier sur les NEET (les jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation). La deuxième concerne les caractéristiques principales du projet de garantie pour la jeunesse tel qu'il a été développé au niveau européen. La troisième présente les résultats de l'enquête effectuée auprès des organisations affiliées de la CES afin de comprendre si et comment les syndicats ont été impliqués dans le développement des plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse au niveau national. La quatrième partie décrit dans le détail tous les plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse ainsi que la position des syndicats dans chaque pays. Les conclusions présentent certaines réflexions sur l'évolution future de la garantie pour la jeunesse et soulignent certains obstacles qu'il faudra peut-être surmonter à l'avenir.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI DES JEUNES PENDANT LA CRISE

Cette première section présente certaines des évolutions du marché du travail pour la jeune génération. Elle se penche sur trois moments distincts de la crise: 2008, quand la crise financière n'avait pas encore vraiment touché les marchés du travail, 2010, lorsque les premiers signes d'une situation de plus en plus inquiétante sur le marché du travail ont fait leur apparition, et 2013, avec les dernières évolutions. Deux groupes sont pris en considération: les jeunes, généralement définis comme les personnes âgées de 15 à 24 ans, et la tranche plus âgée des 25 à 29 ans. La décision d'inclure ce dernier groupe repose sur le fait qu'il a également subi une augmentation significative de son taux de chômage et de ses taux de NEET (ETUI/CES, 2014). Un accent particulier sera consacré aux NEET, groupe cible de la garantie pour la jeunesse.

Figure 1: Taux de chômage - jeunes âgés de 15 à 24 ans et adulte âgés de 25 à 64 ans, données annuelles



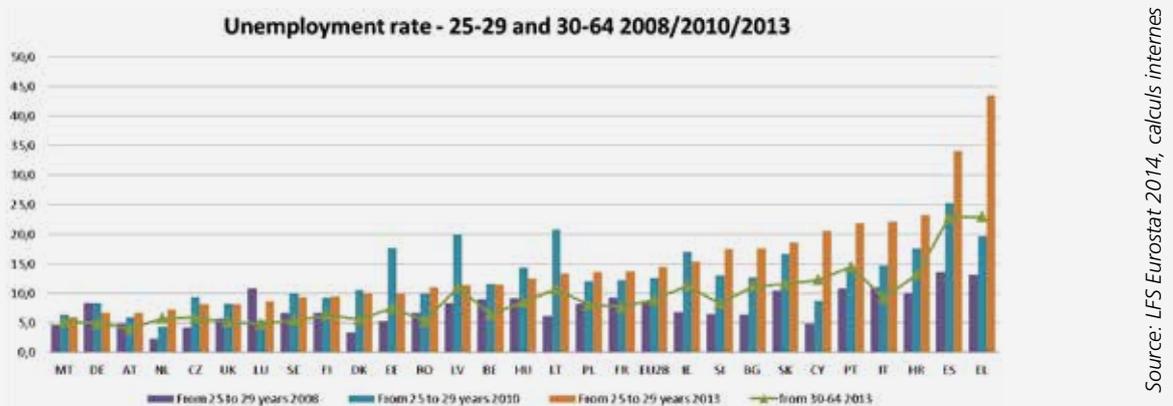
La figure 1 montre les taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans et des adultes âgés de 25 à 64 ans, en 2013, à des fins comparatives. Les données de 2008 indiquent qu'il existait déjà des écarts non négligeables entre les pays au sein de la cohorte des jeunes: en 2008, en Allemagne, un peu plus de 10% de la population active âgée de 15 à 24 ans était au chômage. L'Autriche, les Pays-Bas et le Danemark connaissaient même des taux plus bas encore. En revanche, la Grèce, l'Espagne, la Croatie et l'Italie affichaient des taux dépassant les 20% et qui ont explosé les années suivantes. En 2010, soit deux ans après le début de la crise, les taux de chômage ont commencé à augmenter dans plusieurs pays. Cet accroissement a pris un tour spectaculaire dans les pays baltes où le chômage a flirté avec la barre des 30-35%. Le flot des chercheurs d'emploi a grossi massivement dans d'autres pays également, comme en Slovaquie, en Espagne et en Irlande. Alors qu'on observait en 2010 une tendance commune à l'augmentation du chômage - bien qu'avec des différences d'acuité et à l'exception du Luxembourg et de l'Allemagne - des tendances divergentes sont apparues en Europe en 2013. Dans certains pays, le taux de chômage des jeunes n'a que peu augmenté par rapport à 2010; dans quelques États membres, il a baissé, comme en Allemagne, au Danemark et dans les pays baltes. Ailleurs, les chiffres du chômage des jeunes ont enregistré des augmentations spectaculaires (Portugal, Chypre, Croatie, Espagne, Grèce et Italie). La divergence observée trouve sa source à la fois dans les situations macro-économiques différentes de part et d'autre (ETUI/CES 2014) ainsi que dans les mesures d'austérité prises face à la crise.

La forte baisse du chômage des jeunes dans les pays baltes a été impressionnante. Premièrement, l'environnement macro-économique s'est transformé du tout au tout en cinq ans: ces pays ont traversé une profonde dépression pendant les deux premières années à cause du poids disproportionné du secteur immobilier et de la construction (Unt, 2012), mais ils ont bénéficié d'une reprise remarquable les années suivantes (ETUI/CES, 2014). Cette reprise, qui a aussi contribué à faire reculer le chômage, reposait sur la réduction du crédit privé et la croissance des exportations (ETUI/CES, 2014). Deuxièmement, la migration de la population active a «favorisé» la diminution du chômage (Maslauskaitė & Zorgenfrei, 2013), ce qui revient à dire que de jeunes chercheurs

Source: LFS Eurostat 2014

d'emploi potentiels ont quitté le pays. Déclin économique, coupes sombres dans les programmes sociaux et chômage élevé ont déclenché un phénomène d'émigration, notamment chez les jeunes hommes en âge de travailler (OCDE, 2013). Le profil du travailleur migrant des pays baltes a évolué ces dernières années: les Lettons ont davantage de chances d'être des étudiants munis de diplômes de l'enseignement supérieur et leur préférence va à la migration de longue durée ou permanente. Les travailleurs migrants estoniens, pour leur part, étaient majoritairement des travailleurs manuels âgés de 15 à 34 ans et actifs dans le secteur de la construction, touché de plein fouet pendant la crise. Alors que les jeunes Estoniens sont susceptibles de rentrer dans leur pays d'origine, les jeunes Lituanais de 20 à 34 ans ont tendance à quitter leur pays pour de longues périodes ou de façon permanente. La Lituanie a connu une émigration massive entre 2009 et 2011. Les émigrants étaient majoritairement de jeunes gens (20 à 34 ans), ils représentaient plus de 55% des émigrants, et plus de la moitié d'entre eux avaient terminé l'enseignement secondaire supérieur professionnel (OCDE, 2013). Cette émigration pourrait d'ailleurs produire des répercussions à long terme si la population active jeune et éduquée devait continuer à quitter ces pays.

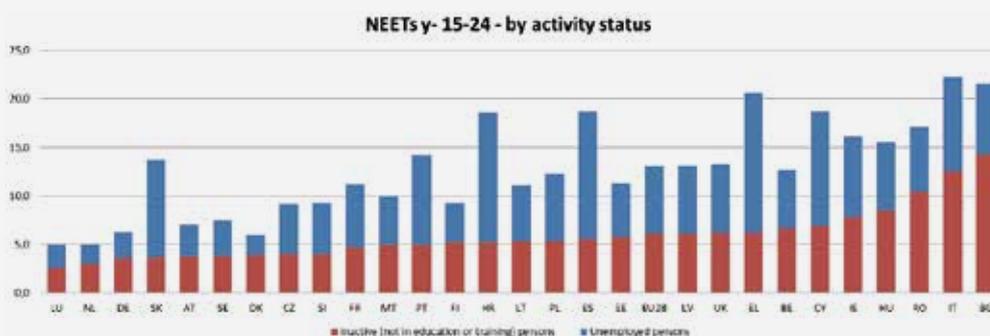
Figure 2: Taux de chômage des jeunes adultes âgés de 25 à 29 ans et des adultes âgés de 30 à 64 ans - données annuelles



Source: LFS Eurostat 2014, calculs internes

Lorsqu'on élargit cette tranche d'âge aux jeunes âgés de 25 à 29 ans, on peut constater que ce groupe a lui aussi été durement frappé par la crise et que les courbes dessinées par les augmentations et les taux sont très similaires, dans l'ensemble du tableau, à celles du groupe des «plus jeunes». Du point de vue des genres, les taux de chômage des jeunes femmes des deux tranches d'âge, les 15-24 ans et les 25-29 ans, étaient légèrement supérieurs à ceux des jeunes hommes pendant les premières années de la crise (ETUI/CES, 2014). Depuis 2010, les données signalent une inversion de la tendance puisque les jeunes hommes souffrent de taux de chômage plus élevés. Cette situation s'explique surtout par la nature des secteurs affectés par la crise et les pertes d'emplois, à savoir l'artisanat et les secteurs commerciaux connexes, où les hommes sont majoritaires (ETUI/CES, 2014). En revanche, dans les deux tranches d'âge, la forte augmentation du chômage des femmes devrait probablement réduire cet écart, à la suite des mesures d'austérité appliquées dans le secteur public, comme la santé et les services sociaux, où les femmes sont majoritaires (ETUI/CES, 2014).

Figure 3: NEET âgés de 15 à 24 ans, données annuelles par activité



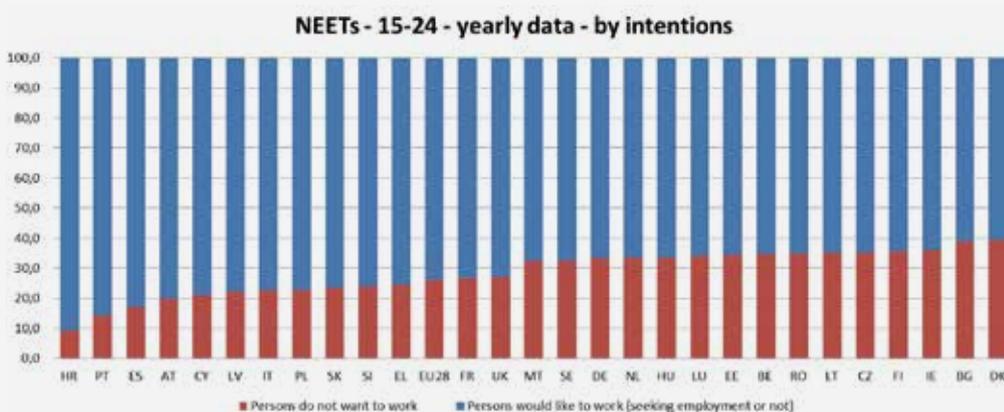
Source: Eurostat, éducation et formation, 2014

Figure 3 montre les taux de NEET des jeunes âgés de 15 à 24 ans en fonction de leur statut d'activité (chômeur et inactifs¹), exprimé en points de pourcentage. Il est largement admis que les NEET sont une population hétérogène qui englobe des jeunes de milieux socio-économiques et éducatifs disparates et que ces personnes doivent leur statut de NEET à des raisons également très diverses (Dietrich, 2013; Eurofound, 2012). Par conséquent, la figure 3 ne livre qu'une image partielle de la situation, que complètent assez bien les informations fournies par la figure 4, qui montre pour sa part dans quelle mesure les jeunes NEET sont disponibles pour le travail. Les pays sont classés en fonction des points de pourcentage de jeunes inactifs parmi la population des NEET. La part des inactifs peut être un bon indicateur du type de politiques qu'il faut renforcer dans le pays. Si la plupart des jeunes NEET sont sans emploi et également à la recherche d'un emploi, il pourrait être davantage approprié de mener des politiques actives du marché du travail visant à les activer rapidement en leur proposant une aide à la recherche d'un emploi et des services d'équivalences d'emploi. En revanche, s'il existe une part plus importante de NEET inactifs qui ne recherchent pas d'emploi, il convient de s'intéresser de plus près aux raisons de cette inactivité (ces jeunes bénéficient-ils de l'assurance invalidité, sont-ils en congé parental ou parent isolé? Sont-ils principalement originaires de certaines régions ou issus de l'immigration? etc.) afin de déterminer s'il y a lieu de mettre en place des programmes d'information de plus grande envergure ou mieux ciblés. Il est intéressant de noter que les pays où la proportion de NEET est élevée, comme l'Italie, la Bulgarie, la Croatie, l'Espagne et Chypre, enregistrent des proportions très variables concernant le statut d'activité. En Croatie, en Espagne et en Grèce, la plupart des NEET sont en fait à la recherche d'un emploi, ce qui signifie qu'ils seraient disponibles pour un travail et à la recherche active d'un travail. Il n'en va pas de même dans des pays comme l'Italie, la Bulgarie et la Roumanie, où la grande majorité des NEET sont en fait des jeunes NEET inactifs. Cela ne signifie pas que ces jeunes NEET inactifs ne veulent pas travailler (voir graphique ci-dessous), mais que, pour différentes raisons, ils ne sont pas à la recherche d'un emploi et ne sont pas disponibles pour un travail pendant les semaines suivant l'enquête (p.ex. responsabilités familiales, maladie ou incapacité, etc.).

En général, le niveau global des NEET dans cette tranche d'âge laisse entrevoir une situation peu engageante: en 2013, la Grèce, l'Italie et la Bulgarie enregistraient des taux supérieurs à 20%. En d'autres termes, dans ces pays, un jeune sur cinq ne se trouve ni sur le marché du travail, ni aux études ou en formation. Dans d'autres pays, la part des jeunes NEET au chômage ou inactifs est assez similaire.

Nous devons garder à l'esprit un dernier obstacle quand nous analysons des chiffres relatifs aux NEET, celui de la durée de la période pendant laquelle une personne reste NEET. Les données agrégées sont incapables de saisir les trajectoires individuelles et ces données ne peuvent pas nous renseigner sur la période de temps pendant laquelle ces jeunes restent NEET. Des recherches antérieures dans certains pays européens ont montré que le temps passé comme NEET peut fortement varier d'un pays à l'autre et que les politiques en la matière peuvent être très disparates également.

Figure 4: NEET âgés de 15 à 24 ans, données annuelles, selon les intentions

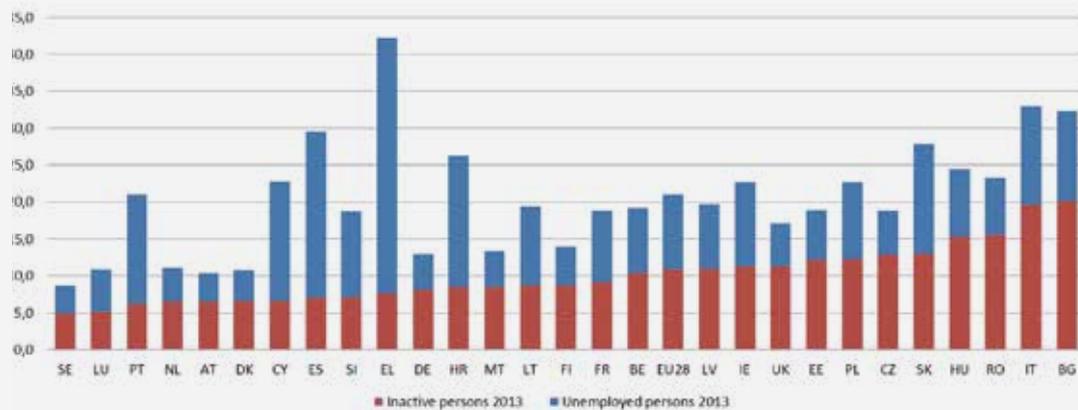


Source: Eurostat, education and training, 2014

¹ Il est important de noter que nous utilisons ici la définition de «NEET» inactif pour désigner des jeunes qui n'ont pas d'emploi, ne suivent pas d'études et de formation, et qui ne sont pas à la recherche d'un emploi, c'est-à-dire qui ne sont pas définis comme des chercheurs d'emploi. Cette définition d'«inactif» ne doit pas être confondue avec la définition plus générale des personnes inactives sur le marché de l'emploi et qui, dans cette tranche d'âge, inclurait aussi les étudiants, dans la mesure où ils sont «économiquement inactifs».

La figure 5 montre le taux de jeunes NEET âgés de 25 à 29 ans. Comme dans la figure 3, les pays sont classés en fonction de la part de jeunes NEET inactifs. Six pays enregistrent des taux supérieurs à 25%, ce qui signifie qu'un quart de la population totale des jeunes âgés de 25 à 29 ans ne travaille pas, ne suit pas d'études ou de formation. Comme l'a montré l'ETUI/CES (2014), seule une fraction réduite de cette tranche d'âge fréquente encore le système d'éducation (dans l'UE-28 en 2012, 8,1% suivaient des études ou une formation), tandis que la grande majorité travaille déjà (en 2012 dans l'UE-28, 71% des jeunes de 25 à 29 ans travaillaient). La forte proportion de NEET sans emploi et inactifs est donc inquiétante puisque pour la plupart d'entre eux, reprendre des études est beaucoup moins envisageable qu'au sein du groupe des jeunes. En revanche, il convient de toujours mettre en garde contre toute homogénéisation du groupe des NEET, quelle que soit la tranche d'âge. Alors que dans la cohorte des jeunes, la situation temporaire de NEET peut être liée à la transition de l'école au marché du travail, le fait d'être NEET dans cette tranche d'âge plus âgée peut s'expliquer par la parentalité ou les responsabilités familiales, puisque les jeunes gens âgés de 25 à 29 ans sont davantage susceptibles d'avoir formé une famille.

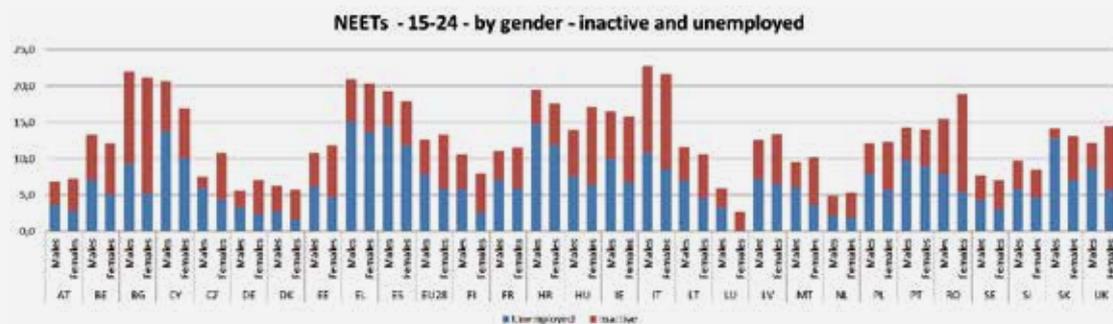
Figure 5: NEET âgés de 25 à 29 ans, données annuelles



Source: Eurostat, éducation et formation, 2014

La figure 5 montre que la tendance de cette tranche d'âge est similaire à celle des plus jeunes. Les pays les plus touchés par la crise affichent des taux de NEET très élevés, en particulier la Grèce et l'Espagne. Toutefois, la plupart des jeunes dans cette catégorie se définissaient comme chômeurs (disponible pour un travail et à la recherche d'un travail), tandis que les NEET inactifs dans ces pays représentent environ 7-8 % de l'ensemble de la population de référence, ce qui correspond à des pays où la part des NEET est beaucoup plus faible, comme le Luxembourg, le Danemark, l'Autriche et la Suède. Il subsiste cependant des pays qui souffrent encore de l'impact de la crise et qui comptent un niveau élevé de NEET inactifs. C'est le cas de l'Italie et de la Bulgarie où les NEET inactifs représentent plus de la moitié de tous les NEET.

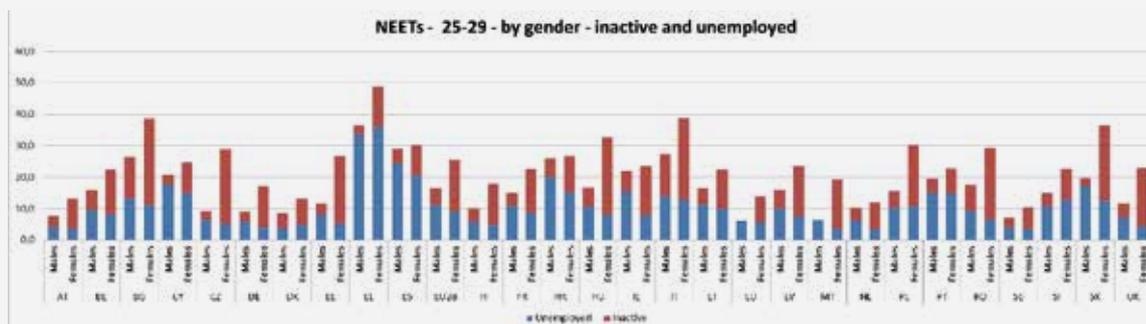
Figure 6: NEET âgés de 15 à 24 ans en fonction du genre et du statut d'activité, 2013



Source: Eurostat, éducation et formation, 2014

Note: chaque colonne représente la part des NEET sans emploi et inactifs parmi les populations masculine et féminine de cette tranche d'âge. Nous ne disposons pas de données concernant les femmes sans emploi au Luxembourg.

Figure 7: NEET âgés de 25 à 29 ans en fonction du genre et du statut d'activité, 2013

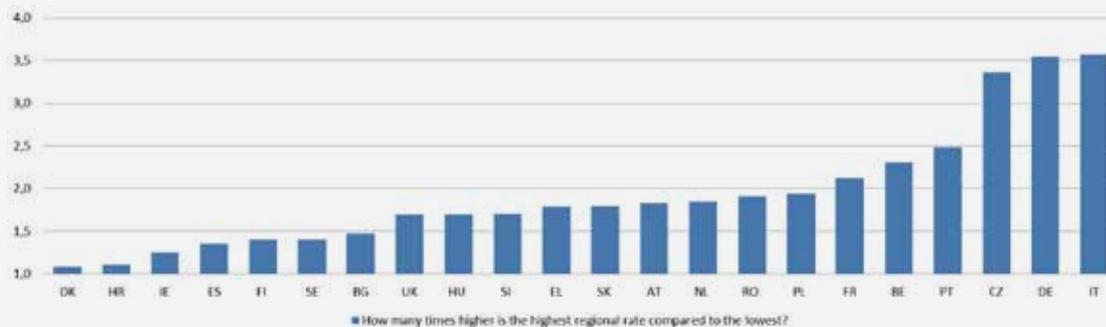


Source: Eurostat, éducation et formation, 2014

Lorsque les données sont ventilées par genre et par activité (figure 6 et figure 7), on peut constater que la différence entre la répartition des NEET inactifs et sans emploi par genre est plus prononcée au sein de la cohorte plus âgée qu'au sein de la cohorte plus jeune, également à cause de la formation des familles et des responsabilités familiales, qui concernent surtout les femmes.

Les écarts entre les taux de NEET des jeunes hommes et des jeunes femmes sont aussi très importants. La part des NEET sans emploi en Grèce et en Espagne, pays durement touchés par la crise, est plus élevée tant chez les hommes que chez les femmes, y compris au sein de la cohorte plus âgée. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi en Italie, la part des NEET inactifs parmi les femmes est frappante comparée à la part des NEET inactifs chez les jeunes hommes. Cette situation reflète aussi les mauvais taux d'emploi de la population féminine de ces pays, qui sont largement sous la moyenne de l'UE-28 (ces données ne sont pas montrées).

Figure 8: NEET âgés de 15 à 24 ans - Différences régionales entre régions NUTS 2², 2013



Source: Eurostat, éducation et formation, calculs internes 2014 s

Des fonds provenant du niveau européen afin de lutter contre le chômage des jeunes, à savoir l'YEI (initiative pour l'emploi des jeunes) seront octroyés aux régions (NUTS 2³) dans les États membres qui ont enregistré des niveaux élevés de chômage des jeunes (équivalents ou supérieurs à 25%) ou des augmentations significatives du chômage des jeunes. Bien que ce soit le taux de chômage qui soit retenu pour octroyer l'argent, l'identification de la population cible se fait au moyen du taux de NEET.

La figure 8 montre les taux de NEET dans les différents pays ainsi que l'écart en points de pourcentage entre le taux le plus faible et le taux le plus élevé de NEET parmi les sous-régions nationales. L'idée est de montrer que la question des NEET comporte aussi une dimension régionale qu'il convient de prendre en considération au moment de l'élaboration des politiques. Des écarts moins marqués entre pays dénotent une situation plus homogène des jeunes. C'est le cas du Danemark, de la Croatie et de l'Irlande où l'écart dans le pays n'excède pas 1,3 fois le taux des régions où la proportion est la plus faible. En Allemagne et en Italie, les taux les plus élevées équivalent à 3,5 fois les taux les plus faibles. Ce graphique doit être lu en conjonction avec celui des taux nationaux de NEET car le taux

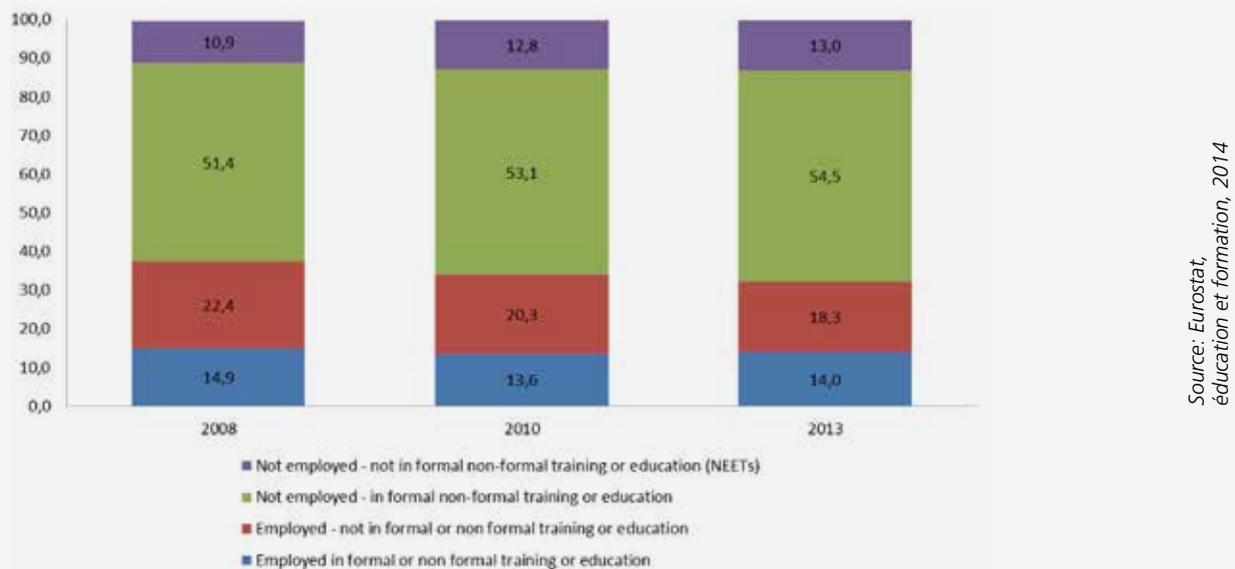
² Les pays n'ayant pas de seconde colonne sont des pays qui ne sont pas statistiquement divisés en NUTS.

³ La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) définit les régions NUTS 2 comme des régions appartenant au second niveau, largement utilisé par Eurostat et d'autres organes de l'Union européenne.

national moyen en Allemagne est largement plus bas que le taux national moyen d'Italie. Quoi qu'il en soit, les disparités entre régions ne doivent pas être négligées.

Comme nous le montrerons dans la section consacrée aux pays, certains pays, y compris de par la répartition de leurs compétences, développeront des plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans un cadre national (notamment l'Italie et l'Espagne). Même si l'approche régionale pourrait s'avérer la plus appropriée pour s'attaquer au problème et mieux adapter les mesures aux besoins régionaux, il est important de mettre à disposition un cadre national flexible mais clair, qui garantisse que tous les jeunes reçoivent des programmes au minimum similaires des points de vue de leur contenu et de leur qualité, et que les mécanismes de redistribution et de soutien soient mis en place au niveau national. On trouve souvent des taux de NEET élevés dans les régions où les ressources et les capacités administratives sont affaiblies par des circonstances socio-économiques négatives qui se renforcent mutuellement. En outre, l'allocation de ressources complémentaires aux régions les moins privilégiées, bien que nécessaire, n'est pas toujours efficace: comme nous le montrerons dans la section suivante, la capacité administrative relative à la dépense d'argent et à l'organisation des services est un élément crucial dans la mise en œuvre efficace des programmes.

Figure 9: Répartition de la population - au travail et ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation- 15-24 ans - UE-28

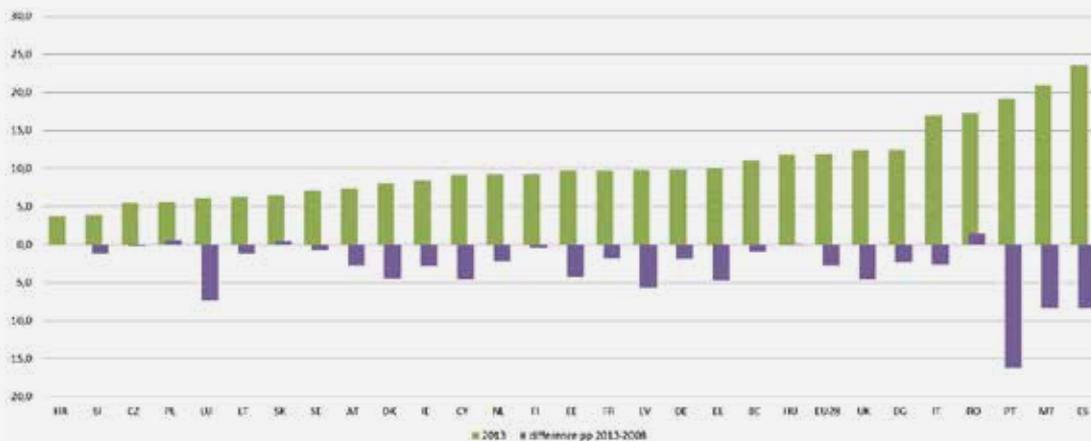


La part des jeunes suivant des études ou une formation et ne travaillant pas - dont on peut donc supposer qu'ils sont étudiants à plein temps - a fortement augmenté entre 2008 et 2013. Bien que ces données agrégées ne puissent pas révéler comment les jeunes effectuent la transition du marché du travail vers l'éducation, on peut imaginer que l'augmentation de la part des jeunes suivant des études ou une formation est causée par une tendance à l'augmentation de la fréquentation de l'enseignement, mais aussi par une réduction constante du nombre d'abandons précoces chez ceux qui suivent des études ou une formation (voir figure 10).

Même tendance à l'œuvre, la part des jeunes NEET a augmenté plus rapidement pendant les deux premières années de la crise, essentiellement à cause d'une augmentation marquée et soudaine du nombre de jeunes chômeurs. L'augmentation a été plus modeste entre 2010 et 2013 et, en 2013, 13% des jeunes ne travaillaient pas, ne suivaient pas d'études ou de formation. Depuis 2008, dans l'UE-28, la part des jeunes travailleurs diminue de deux points de pourcentage tous les deux ans, ce qui ne fait que confirmer la plus faible présence des jeunes sur le marché du travail. Tandis que la part des jeunes dans la population active continue de diminuer, nous observons une légère augmentation du nombre de jeunes à la fois au travail et suivant des études ou une formation. La tendance était négative pendant la première période de la crise et a confirmé la disponibilité décroissante de la formation et de l'enseignement professionnel au sein des entreprises (Heyes, 2014). Enfin, les figures 11 et 12 expriment les taux d'emploi des jeunes (15-24 ans) et des jeunes adultes (25-29

ans) en 2008, 2010 et 2013. Les pays sont classés en fonction de leur taux de 2008 afin de montrer les contractions importantes de l'emploi des deux groupes dans certains pays comme l'Irlande, la Slovaquie et Chypre, dont les taux étaient largement supérieurs à la moyenne de l'UE-28, mais ont fortement chuté chez la première après 2008, et après 2010 chez les autres. Pendant la première période de la crise, la réduction de l'emploi est restée limitée dans les deux tranches d'âge (environ 5%), sauf dans les pays baltes, en Irlande et en Espagne, qui ont été touchés dès le début de la crise à cause de la grande ouverture de leur marchés (pays baltes) et de la bulle spéculative de l'immobilier et du bâtiment (Irlande et Espagne).

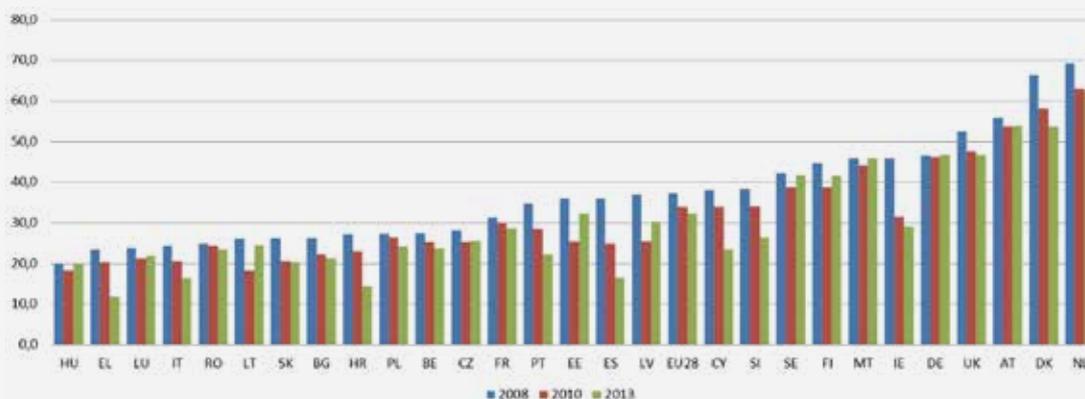
Figure 10: Jeunes ayant abandonné leurs études ou leur formation (18-24 ans), 2013 et différence en % entre 2008 et 2013



Source: Eurostat, éducation et formation, 2014

Les taux d'emploi des jeunes âgés de 15 à 24 ans varient substantiellement d'un pays à l'autre. Cette situation n'est pas seulement le fait de la crise et du grand nombre d'emplois détruits dans certains pays, mais aussi du cadre institutionnel. Par exemple, les apprentissages en Autriche et en Allemagne accroissent les taux d'emploi nationaux de ce groupe car les jeunes sont comptabilisés comme des travailleurs. En 2012, l'Allemagne et l'Autriche comptaient respectivement 53,6% et 50% de jeunes au travail, mais aussi suivant des études ou une formation (ETUI/CES, 2014). Dans d'autres pays comme les Pays-Bas, le Danemark et la Finlande, la forte proportion d'emplois à temps partiel contribue largement au fait qu'une forte proportion de jeunes font partie de la population active (ETUI/CES, 2014).

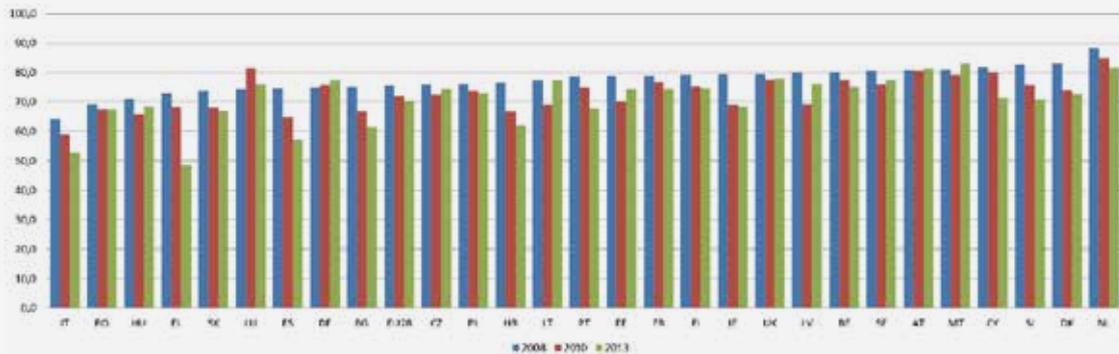
Figure 11: Taux d'emploi - jeunes âgés de 15 à 24 ans - données annuelles



Source: LFS Eurostat 2014

Même dans la cohorte plus âgée, nous constatons dans le tableau des variations non négligeables qui se sont élargies avec la crise. En 2008, l'écart entre l'Italie, le pays dont le taux était le plus faible, et les Pays-Bas, le pays où l'emploi des jeunes adulte était le plus élevé, s'élevait à 24 points de pourcentage. Depuis le début de la crise, les écarts entre droite et gauche du tableau se sont creusés: en 2013, la différence exprimée en points de pourcentage de l'emploi des jeunes adultes atteignait presque 35% (la Grèce en dernière position, Malte en tête).

Figure 12: Taux d'emploi - jeunes adultes âgés de 25 à 29 ans - données annuelles



GARANTIE POUR LA JEUNESSE DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN: FINANCEMENT ET SUIVI⁴

Le Conseil européen des 7 et 8 février 2013 a proposé une initiative pour l'emploi des jeunes (ci-après YEI pour *youth employment initiative*), dotée d'un budget de 6 milliards d'euros. Les 6 milliards d'euros doivent provenir de deux sources différentes: une ligne budgétaire spécifique (3 milliards) et un investissement ciblé du Fonds social européen (3 milliards) (Commission européenne, 2013b). L'YEI cible les jeunes âgés de 15 à 24 ans qui ne travaillent pas, ne suivent pas d'études ou de formation (NEET), qu'ils soient inscrits ou non comme chercheurs d'emploi. Les régions éligibles sont celles dont les taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans étaient supérieurs à 25% en 2012, ainsi que les régions des États membres où le taux de chômage des jeunes a augmenté de plus de 30% en 2012 et où le taux de chômage des jeunes excédait 20% en 2012⁵.

Les financements au titre de l'YEI doivent cibler des individus plutôt que des structures, la Commission européenne suggérant à cet égard de recourir aux fonds de cohésion «habituels» (Commission européenne, 2013d). Cela signifie par exemple que les mesures qui seront financées dans le cadre de l'YEI apporteront une contribution directe aux mesures concernant les stages et les contrats d'apprentissage, les premiers emplois, les programmes de mobilité et les écoles de la seconde chance. Par ailleurs, les mesures concernant la formation des formateurs, les conseillers en orientation professionnelle ou la modernisation des SPE ne seront pas financées au titre de cette initiative.

Pendant la période 2014-2020, le FSE débloquera 80 milliards d'euros pour les projets relatifs au capital humain, à l'emploi et à l'inclusion sociale. Ce montant correspond à 23,1% du total du fonds de cohésion, un seuil fixé comme minimal pour garantir des programmes de financement au titre du FSE (Commission européenne, 2014). Le financement de l'YEI a été concentré en début de période, ce qui signifie qu'il sera disponible pendant les deux premières années, 2014 et 2015, et visera à atteindre les objectifs du Paquet emploi jeunes, dont l'initiative-phare est la garantie pour la jeunesse.

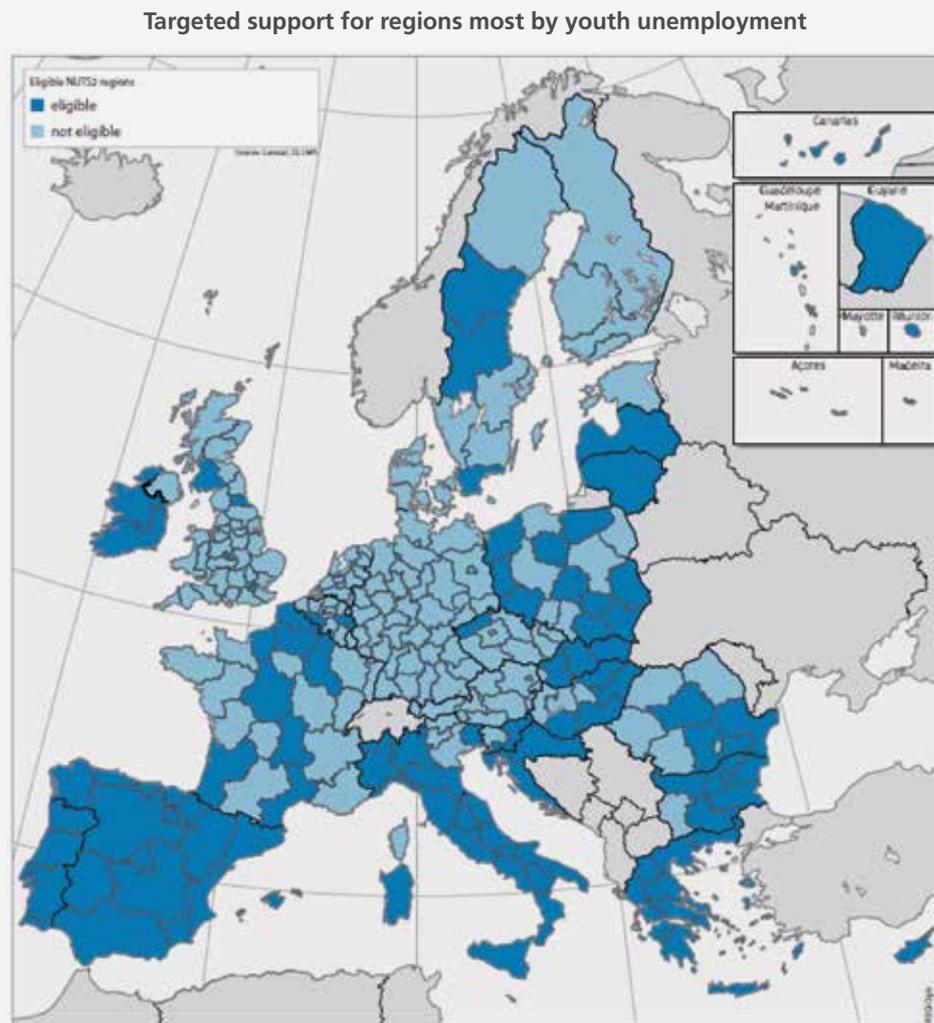
L'YEI sera donc composée pour partie de fonds qui ne nécessitent pas de cofinancement (la part provenant de la ligne budgétaire spéciale) et pour une autre partie de financements provenant du FSE, qui ont besoin d'un cofinancement au moyen de ressources nationales. En revanche, il importe de souligner que l'argent alloué à travers l'YEI n'est pas censé remplacer l'engagement de ressources au niveau national visant à réduire le chômage des jeunes, mais plutôt à compléter les efforts nationaux et à susciter une réaction à court terme face au chômage des jeunes, par l'établissement de l'YEI.

Cela étant, même si la disponibilité d'argent est une condition nécessaire pour mettre un projet en œuvre, elle n'est pas toujours la solution unique pour appliquer des politiques. La capacité d'absorption, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les institutions sont capables de mettre en place les projets planifiés et de demander les remboursements au FSE, est un élément important qui garantit l'utilisation efficace du financement. Cette capacité reste limitée dans certains pays, particulièrement ceux qui ont besoin de réformes approfondies de leurs systèmes et structures liés aux priorités du FSE. Par exemple, en Roumanie, à peine plus de 10% des projets approuvés ont été effectivement financés (Commission européenne, 2013a). La capacité d'absorption des régions et surtout des collectivités locales - qui sont souvent celles qui doivent gérer les fonds structurels - dépend surtout de la présence de personnes qualifiées et compétentes, capables de préparer des projets et de saisir au passage les possibilités de financement, mais aussi de répondre aux exigences posées par les financements. En outre, sont également nécessaires au niveau local pour attirer et gérer les fonds des capacités coopératives (Tatar, 2010), une vision à long terme des autorités, l'efficacité administrative (c-à-d gestion, programmation. Capacité de suivi et d'évaluation) et enfin des ressources en suffisance pour cofinancer les projets (Milio, 2007; Zaman & Georgescu, 2009).

⁴ Certains pays (Slovaquie, Lettonie, Roumanie, Portugal) sont manquants, les programmes nationaux de réforme n'étant pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

⁵ 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.

Figure 13: Régions éligibles au financement de l'YEI



Suivi

À la suite de l'introduction du semestre européen, les programmes opérationnels adoptés par les États membres pour développer leurs priorités liées au FSE, dont les projets relevant de l'YEI, au cours de la période de programmation de sept ans (2014-2020), doivent être conformes aux programmes nationaux de réforme. Ceux-ci sont censés être à leur tour évalués et suivis l'année suivante entre les mois de mai et de juin, par la Commission et le Conseil (Andor, 2014). Leur évaluation est traduite dans les recommandations par pays (CSR) dont les États membres doivent tenir compte pour élaborer leurs politiques.

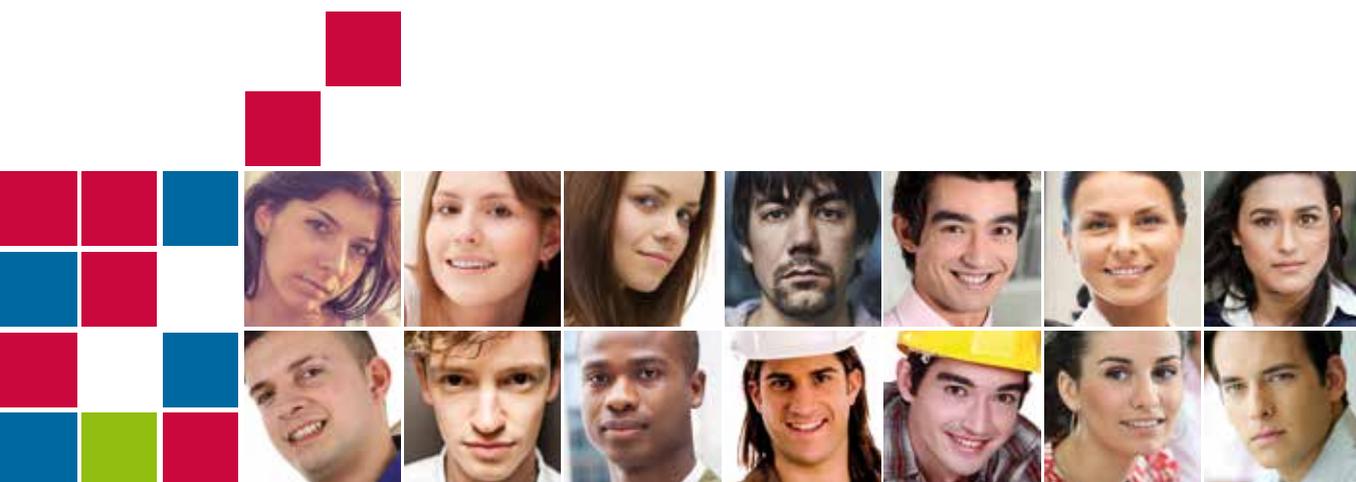
La Commission européenne a publié les recommandations par pays 2013-2014 fin mai de l'année dernière. Les recommandations de 2013 se basaient sur l'analyse de la situation de chaque État membre, sur l'évaluation de la mise en œuvre des CSR 2012-2013 ainsi que sur l'analyse des programmes nationaux de réforme et les programmes de stabilité et de convergence présentés par les États membres en avril de cette année.

En 2013⁶, sept pays n'ont reçu aucune recommandation concernant l'emploi des jeunes ou la jeunesse en général (Estonie, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, Allemagne, Slovénie et République tchèque) (Clauwaert, 2013), tandis que 12 pays⁷ ont reçu une recommandation spécifique les appelant à mettre en œuvre la garantie pour la jeunesse (GJ). Tous les pays restants ont reçu certaines recommandations sur des questions précises liées à la facilitation des transitions école-travail par l'embauche ou l'apprentissage, à la promotion de la formation par le travail ou à la réduction de la proportion de jeunes en décrochage scolaire⁸.

En avril de cette année, les États membres ont transmis leurs programmes nationaux de réforme (PNR) qui, en principe, doivent s'appuyer sur les CSR reçues l'année passée.

Clauwaert indique que pour huit pays, les CSR 2014-2015 soumises par le Conseil européen cette année soulignent que certains plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse ne répondent pas aux attentes ou que certains aspects doivent être renforcés (Clauwaert, 2014 prochain). Par exemple, les CSR pour la Bulgarie préviennent que le pays ne consent pas assez d'efforts pour améliorer les SPE, ce qui entraîne comme conséquence que certains jeunes ne pourront pas être ciblés parce qu'ils ne sont pas contactés par le SPE. De même, dans les cas de la Croatie, de l'Italie, du Portugal, de la Pologne et de l'Espagne, les CSR recommandent l'augmentation du nombre d'apprentissages et l'amélioration des activités d'information. Les CSR concernant l'Irlande et la Slovaquie appellent à un meilleur ciblage et à des mesures renforcées pour les chômeurs de longue durée ainsi que les jeunes faiblement qualifiés et défavorisés⁹.

La grande majorité des pays ont indiqué qu'une garantie pour la jeunesse avait été mise en œuvre ou le serait prochainement. Comme nous le verrons dans la section consacrée aux pays, plusieurs États membres se sont servis de la garantie pour la jeunesse comme d'un cadre pour des mesures existantes et pour améliorer certains points précis afin de se conformer à la définition de la garantie pour la jeunesse fixée au niveau européen, et l'ont liée au financement de l'YEI. D'autres ont utilisé le concept de la garantie pour la jeunesse mis en avant à l'échelon européen pour établir le cadre général de projets pilotes nationaux ciblant les jeunes NEET (p. ex. la France et la Roumanie).



⁶ Chypre, la Grèce, l'Irlande et le Portugal n'ont pas reçu de CSR parce qu'ils devaient suivre le mémorandum d'accord.

⁷ La Bulgarie, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Suède et le Royaume-Uni ont été invités à compléter les mesures existantes afin qu'elles soient conformes à la garantie pour la jeunesse.

⁸ Pour une vue d'ensemble plus approfondie, voir Clauwaert, 2013

⁹ Vous pouvez consulter les CSR de chaque pays mentionné sur http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_fr.html

L'APPROCHE DU PARTENARIAT: UN APERÇU DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

Comme présenté dans Bussi et Geyer (2013), la GJ englobe certains des éléments clés mis en avant par la Commission dans sa proposition pour une recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse: intervention et activation à un stade précoce, amélioration des compétences et promotion de l'intégration au marché du travail et approches fondées sur le partenariat. Ce dernier élément clé de la GJ englobe trois types de partenariats et l'implication de diverses parties prenantes: premièrement, la coopération entre des fournisseurs de services d'emploi privés et publics pertinents; deuxièmement, l'implication de représentants des jeunes et, troisièmement, la coopération avec les partenaires sociaux. L'implication des partenaires sociaux est proposée à tous les niveaux et de l'élaboration à la mise en œuvre des politiques ciblant les jeunes. En particulier, les partenaires sociaux sont surtout impliqués dans le développement des programmes d'apprentissage et de stages.

Les pays éligibles aux fonds de l'YEI étaient censés présenter des YGIP à la Commission en décembre dernier. Pour les pays qui ne reçoivent pas de fonds de l'YGIP, le délai a été reporté à 2014. Les YGIP ont été présentés avec du retard car la Commission a demandé à certains États membres d'en réviser certaines parties (p. ex. Belgique) ou de se conformer à l'exigence de consultation des partenaires sociaux sur la question (p.ex. Grèce).

Étant donné que l'approche du partenariat est un élément important de la mise en place des YGIP, nous avons lancé une enquête parmi les syndicats pour savoir s'ils sont impliqués, à ce stade, et quel est leur degré de satisfaction concernant la coopération. Nous vous proposons dans cette section un passage en revue des caractéristiques principales de l'implication des syndicats dans les pays où l'enquête a eu lieu. Dans la section suivante, nous allons davantage dans les détails en présentant les YGIP et leurs mesures connexes, ainsi qu'une description plus détaillée de la participation des syndicats aux plans nationaux en matière d'YGIP.

L'enquête

L'enquête a été réalisée entre avril et mai 2014. Ont participé à cette enquête tous les représentants nationaux du Comité Jeunes de la CES et les représentants nationaux qui ont pris part aux négociations sur l'emploi des jeunes entre octobre 2012 et avril 2013. Dans certains pays, comme la France, les syndicats ont décidé de soumettre une position commune et n'ont transmis qu'une seule enquête. Pour les pays qui ont envoyé plus qu'une seule réponse, les différentes positions des syndicats sont décrites dans la sous-section relative au pays en question. L'enquête compare les avis des syndicats sur l'importance que revêt la GJ pour le gouvernement, les syndicats et les employeurs; elle compare également les défis et les priorités de la GJ aux yeux des syndicats et du gouvernement. Enfin, elle s'efforce de saisir quelle a été l'implication des syndicats dans quatre étapes principales: l'élaboration de l'YGIP, sa mise en œuvre, sa gestion quotidienne et son évaluation.

L'enquête nous apprend qu'à l'échelon national les syndicats ont été activement impliqués dans 16 pays, parmi les 25 qui ont participé à l'enquête¹⁰.

Selon les représentants syndicaux qui ont participé à l'enquête, les gouvernements nationaux n'accordent pas autant d'importance qu'eux à la mise en œuvre de la GJ. Il en va de même des employeurs qui, selon les syndicats, ne placent la GJ au sommet de leur agenda. Les résultats globaux sont indiqués ci-dessous. Une note moyenne a été calculée pour les pays où il y a plus qu'une seule contribution.

Les défis que syndicats et gouvernements souhaitent relever au moyen de la GJ n'ont pas forcément la même importance pour les deux acteurs.

¹⁰ Pas de données concernant la Slovaquie, Malte et l'Estonie.

Figure 14: Importance de la GJ (perceptions des syndicats)

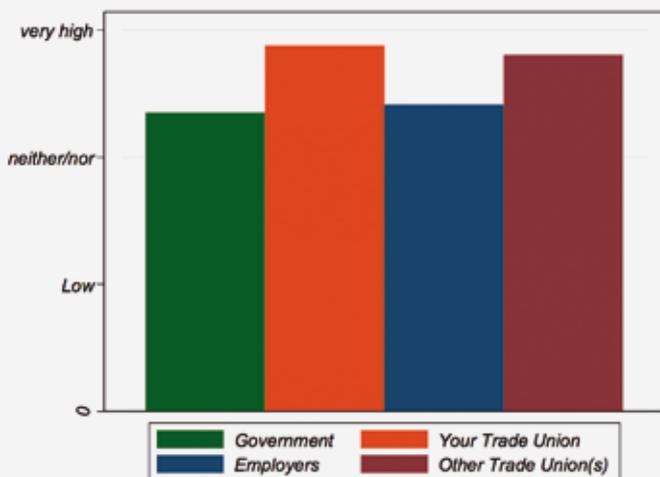
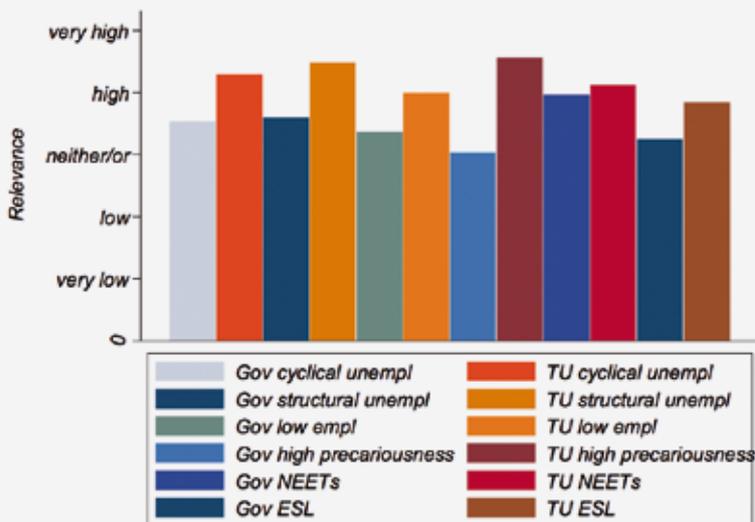


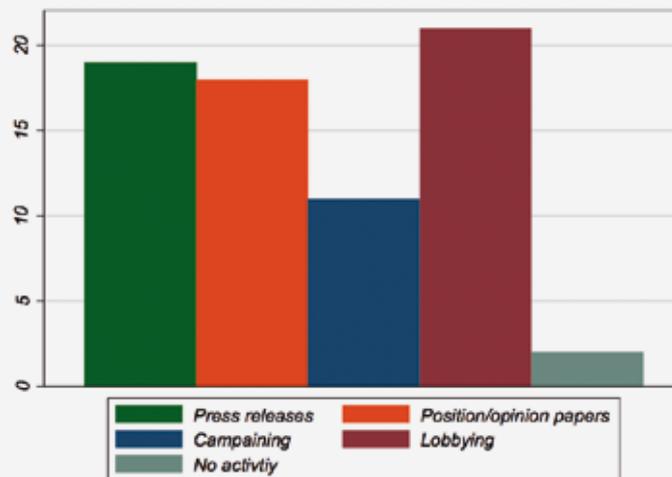
Figure 15 montre que s’attaquer à la question des NEET est un défi qui revêt la même importance pour les syndicats et le gouvernement. L’écart le plus important concerne la nécessité de s’attaquer à la précarité de l’emploi des jeunes.

Figure 15: Importance des défis - Gouvernement et syndicats (perceptions des syndicats)



La Figure 16 montre que l’importance de la GJ exprimée par les syndicats se traduit aussi par un engagement clair, puisque presque tous les syndicats font état de leur implication dans une ou plusieurs activités de promotion de la GJ dans leurs pays. Les activités de lobbying ont été utilisées le plus souvent ainsi que la publication de communiqués de presse et des textes d’opinion.

Figure 16: Activités de promotion de la GJ



Concernant l'élaboration de l'YGIP, les syndicats de neuf pays¹¹ n'ont pas été impliqués. Sur la base des données collectées dans le cadre de l'enquête, il n'est pas possible actuellement de savoir si l'absence d'implication dans ces pays touche l'ensemble des syndicats du pays ou seulement ceux qui ont participé à l'enquête¹².

La participation des syndicats à l'élaboration de l'YGIP a été subdivisée en trois dimensions: information, consultation et négociation. Cinq pays¹³ ont fait savoir que l'information s'est déroulée de façon informelle. Dans sept pays¹⁴, les syndicats ont été informés au sein d'une institution peu officielle, par exemple une commission ad hoc ou un forum nouvellement créé. Il n'y a qu'en Bulgarie que les syndicats ont été informés au sein d'institutions stables. En matière de consultation, les syndicats ont indiqué qu'elle avait eu lieu informellement dans trois pays¹⁵, de façon peu formelle dans neuf pays¹⁶ et au sein d'institutions stables seulement en Bulgarie et en Slovénie. Les négociations sur l'YGIP n'ont pas toujours eu lieu, comme en Allemagne, en Espagne ou en Pologne (Solidarnosc). En Finlande et en Bulgarie, elles ont eu lieu dans des institutions stables, tandis qu'à Chypre, en Slovénie et en République tchèque, elles se sont déroulées dans des institutions faiblement établies. Elles se sont déroulées de façon informelle uniquement en Autriche, en Lituanie, en Croatie et en Roumanie.

Bien que les syndicats aient été impliqués dans l'élaboration de l'YGIP dans la plupart des pays ayant participé à l'enquête, il faut tenir compte d'une variabilité importante concernant la qualité et le degré d'implication et de satisfaction des syndicats.

Concernant le moment de l'implication des syndicats, nous constatons qu'en Bulgarie, en Finlande, en Pologne (Solidarnosc), en Slovénie, en Croatie, au Danemark, à Chypre et en Roumanie, l'implication des syndicats a commencé dès le début du processus d'élaboration. Dans d'autres pays (Autriche, République tchèque, Allemagne, Portugal et Italie), il a été demandé aux syndicats d'apporter leurs contributions après la soumission d'un premier projet au gouvernement national. En Espagne et en Lituanie, les syndicats ont été impliqués au moment où le gouvernement avait déjà pris une décision définitive sur le plan national.

¹¹ Belgique, Suède, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Grèce, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni.

¹² Nous savons par exemple qu'en Pologne et en Roumanie certains syndicats ont effectivement participé à l'élaboration de l'YGIP et que d'autres n'ont pas été conviés. En outre, les syndicats français ont participé au niveau national, mais n'ont pas pris part à la conception du projet pilote «Garantie Jeunes», première tentative de créer le plan dans le pays. Il faut garder à l'esprit un autre obstacle: il est possible que le représentant syndical qui a répondu au questionnaire n'ait pas été informé de l'implication de son syndicat dans l'YGIP. Le moment où la réponse a été donnée pourrait aussi avoir un impact puisque l'enquête pourrait avoir précédé l'implication du syndicat en question.

¹³ Roumanie, Chypre, Pologne - Solidarnosc, Lituanie et Autriche.

¹⁴ Espagne, République tchèque, Allemagne, Italie, Slovénie, Croatie et France. Le Danemark a répondu «ne sait pas».

¹⁵ Autriche, Roumanie et Lituanie.

¹⁶ Chypre, Italie, Danemark, Croatie, Pologne (Solidarnosc), Allemagne, République tchèque, Espagne et France.

Concernant le degré de satisfaction, il a été demandé aux syndicats de l'exprimer sur une échelle allant de 1 à 5 (très insatisfait/très satisfait). Dans seulement deux pays, la Finlande et l'Autriche, les répondants se sont déclarés très satisfaits de leur participation. Dans quatre pays - Bulgarie, Italie (CGIL), Lituanie, Portugal - les syndicats se disent satisfaits de leur implication. En Pologne, en Slovénie, en Croatie, au Danemark, à Chypre et en Italie (CISL), l'implication n'a été considérée ni comme positive, ni comme négative. En Lettonie, les syndicats sont insatisfaits (LIZDA) et très insatisfaits (LBAS). L'insatisfaction est aussi exprimée par les représentants de la République tchèque, de l'Allemagne et de la Suède, et un sentiment d'insatisfaction en plus fort a été exprimé par le représentant espagnol (CCOO), qui a dénoncé le peu de temps laissé aux syndicats pour commenter le document reçu (voir la section sur l'Espagne).

Dans certains pays, les syndicats sont moins impliqués dans la mise en œuvre et la gestion quotidienne de l'YGIP. Par exemple, en Irlande, en République tchèque et en Italie, l'implication des syndicats dans ces deux phases de l'YGIP n'est pas encore claire. En Italie, cela est dû au fait que les syndicats sont reconnus comme des organisations qui peuvent proposer certains des services inclus dans la GJ, mais l'ensemble de l'organisation administrative doit encore être définie. En Slovénie, en Finlande, au Portugal, en Croatie, en Roumanie, en Espagne, en Belgique et en Bulgarie, les syndicats sont ou seront inclus dans la mise en œuvre de la GJ.

Plusieurs syndicats ont répondu qu'ils ne savent pas encore s'il y aura une évaluation et s'ils seront impliqués. En effet, les pays qui reçoivent de l'argent de l'YEI et/ou qui utilisent le FSE pour mettre en œuvre l'YGIP devront rendre des comptes concernant un ensemble d'indicateurs communs¹⁷. Les pays où le processus d'évaluation a déjà été prévu, du moins à la connaissance des syndicats, sont l'Autriche, la Finlande, l'Italie, la Lituanie, le Portugal, les Pays-Bas, la Croatie et la Roumanie. En Autriche, en Finlande, au Portugal, en Croatie et en Roumanie, les syndicats seront directement impliqués dans l'évaluation aux côtés des acteurs institutionnels.

Dans la section suivante, nous présentons une perspective par pays sur les caractéristiques de l'YGIP et sur l'implication et la position du ou des répondant(s) des syndicats.



¹⁷ 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 (2013).

ANALYSE PAYS PAR PAYS - LA GARANTIE POUR LA JEUNESSE SES PLANS DE MISE EN ŒUVRE ET L'IMPLICATION DES SYNDICATS EN EUROPE¹⁸

Cette section présente la situation, pays par pays, concernant les plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse (ci-après l'YGIP) ainsi que le rôle et l'implication des syndicats aux différentes étapes de l'YGIP.



AUTRICHE

Le contexte autrichien de l'emploi des jeunes est resté relativement positif en dépit de la crise en Europe: le chômage des jeunes y atteignait 9,2% en 2013. Le chômage est surtout un phénomène de courte durée puisque 70% des jeunes chômeurs restent à l'extérieur du système pendant moins de 90 jours. En revanche, les titulaires d'un diplôme de l'enseignement primaire ont plus de risques d'être chômeurs que les jeunes dont le niveau de scolarité est plus élevé (les jeunes peu qualifiés représentent 45% des jeunes chômeurs). Si l'on examine le genre des jeunes chômeurs, la plupart sont des hommes âgés de 20 à 24 ans. Le taux de NEET en Autriche s'élevait à 6,5% en 2013, soit environ 78 700 personnes, les personnes ne travaillant pas et les chômeurs y étant représentés dans quasiment les mêmes proportions (Sozial Ministerium, 2014).

Mesures

L'Autriche a instauré un régime de garantie dès 2008. La «garantie pour la formation» cible tous les jeunes jusqu'à 18 ans qui risquent de ne pas obtenir un poste d'apprentissage (les personnes en décrochage scolaire sont autorisées à bénéficier de la mesure jusqu'à l'âge de 24 ans) (Sozial Ministerium, 2014). Un apprentissage «supra-entreprise» est garanti à ces jeunes. Il est important de noter que même si ces régimes bénéficient du soutien financier de l'État, les certificats qu'ils délivrent sont équivalents à ceux octroyés par les programmes d'apprentissage habituels. Ce point est important parce qu'il relativise le problème du mauvais signalement dont souffrent les jeunes gens qui peuvent éprouver des difficultés lors de leur première entrée sur le marché du travail. En outre, il s'avère que plus de 90% des jeunes en apprentissage «supra-entre-

prise» vont jusqu'au bout de leur stage d'apprentissage. En 2014, 11 000 personnes ont souhaité participer à la garantie pour la formation.

À côté de cette garantie d'intervention précoce pour les personnes très jeunes, il existe une pléthore d'autres mesures qui contribuent à la GJ de l'Autriche, comme le coaching et les programmes locaux destinés aux NEET afin d'aider les groupes plus défavorisés, mais également des mesures de formation des coachs pour stagiaires pour éviter leur abandon et des programmes scolaires alternatifs ou de formation (Sozial Ministerium, 2014).

Au niveau structurel, le plan de mise en œuvre mentionne également la possibilité d'élever l'âge de l'enseignement obligatoire à 18 ans pour réduire le taux de décrochage scolaire. Une autre mesure centrale est l'initiative «Avenir pour les jeunes» (*Aktion Zukunft Jugend*): elle prévoit des mesures de placement et de conseil professionnel par le SPE (AMS) (formation et requalification, recyclage ou mise à niveau des compétences ou subvention spéciale pour l'emploi des jeunes âgés de 19 à 24 ans. Les jeunes chômeurs doivent se voir proposer un emploi, une formation ou une requalification, un recyclage ou une mise à niveau des compétences ou un emploi subventionné dans les 3 mois.

L'initiative «Avenir pour les jeunes» est mise en œuvre depuis 2009. En 2013, 95 500 jeunes ont commencé un nouveau travail et plus de 53 000 ont entamé une formation dans le cadre de l'initiative «Avenir pour les jeunes». Quand le programme a été mis en œuvre pour la première fois, les jeunes chômeurs étaient censés recevoir soit une offre d'emploi, soit bénéficier d'une mesure de qualification individuelle et coordonnée, ou encore un emploi subventionné dans les 6

¹⁸ The descriptions of the national YGIPs are based on official documents when available in French, Italian, English, Spanish, German. Because of missing information three countries, Slovakia, Malta and Estonia are missing.

mois de leur inscription auprès du SPE (AMS). Le délai d'intervention a donc été réduit.

La GJ autrichienne sera composée du programme «Avenir pour la jeunesse» et de la «garantie pour la formation».

La GJ autrichienne se concentre surtout sur la formation, considérée comme le moyen privilégié pour intégrer les jeunes - y compris les 19-24 ans - dans des programmes d'apprentissage. Tant la qualité que le niveau de compétences des jeunes sont au cœur de ces efforts car ils sont supposés intégrer le système d'apprentissage et répondre aux besoins des employeurs et du marché du travail. Le bon degré d'implication des parties prenantes et notamment des partenaires sociaux dans l'élaboration de la GJ semble être fortement corrélé à des organes tripartites fortement enracinés ainsi qu'à la coordination dans le domaine de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage.

La qualité des emplois qu'il est possible d'offrir aux jeunes n'est pas explicitement mentionnée dans le texte, une absence qui s'explique peut-être par le fait que la stratégie de la GJ est essentiellement orientée vers l'apprentissage. En Autriche, les contrats d'apprentissage sont soumis à une réglementation stricte. Ils impliquent une mise au travail de 2 ou 3 ans avec un volet de formation important. En 2011, un article a expliqué que la garantie pour la formation contribuait à faire reculer le chômage des jeunes de moins de 18 ans. L'introduction de la GJ, assortie de mesures spécifiques et d'une séparation entre les moins de 18 ans et les 19-24 ans, semble constituer un moyen efficace de toucher un public élargi.

Financement

L'Autriche n'est pas éligible au financement de l'YEI parce que son taux de chômage des jeunes est faible. En 2012, un montant total de 610 millions d'euros a été dépensé pour

l'intégration des jeunes dans le marché du travail (dont 160 millions d'euros pour la formation - 175 millions en 2013).

Le rôle et l'implication des syndicats

Les syndicats¹⁹ ayant pris part à l'enquête et le gouvernement partagent le même avis concernant les défis à relever par la GJ et leur degré d'importance. La problématique principale, tant pour le gouvernement que pour les syndicats, réside dans le niveau de précarité de l'emploi des jeunes et la proportion de NEET.

PRO-GE a publié des communiqués de presse et des prises de position. Elle a également mené des actions de lobbying et des campagnes. Les syndicats ont été impliqués dans l'élaboration du plan de mise en œuvre de la GJ à travers des consultations informelles, que ce soit au niveau national, régional ou local. Ils ont été impliqués après la rédaction d'une première mouture par le gouvernement. PRO-GE évalue positivement la présence de ses syndicats pour l'amélioration de la garantie pour la jeunesse et son importance dans le pays, mais pas en ce qui concerne l'amélioration de l'image des syndicats chez les jeunes. PRO-GE indique qu'elle ne participe ni à la mise en œuvre ni à la gestion de la GJ. En revanche, elle est impliquée dans l'évaluation effectuée par un organe public en consultation avec les partenaires sociaux. De plus, le syndicat sera également en mesure d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la GJ par l'intermédiaire de son représentant au sein des institutions qui mettent en œuvre la GJ. Il pense cependant que si la participation des syndicats doit être maintenue dans l'élaboration de la politique et dans les phases de mise en œuvre, elle devrait être accrue dans les phases de gestion et d'évaluation. Quand elle compare leur implication dans la GJ et les ALMP (politiques actives du marché du travail), PRO-GE considère que leur degré d'implication dans l'ensemble du processus est de même intensité.

PORTUGAL

En 2013, 37,7% des jeunes âgés de 15 à 24 ans et 21,9% des jeunes adultes âgés de 25 à 29 ans étaient au chômage. Non seulement ces chiffres sont dramatiquement élevés, mais ils ont aussi spectaculairement augmenté depuis 2010: de plus de 15 points de pourcentage pour la cohorte des jeunes et de plus de sept points de pourcentage pour le groupe plus âgé²⁰.

En outre, Perista et al. indique que les jeunes sont durement touchés par la flexibilisation du marché du travail et que l'accroissement de la précarité fait de plus en plus obstacle à la stabilité de l'emploi (Perista, Nunes, & Carrilho, 2013). En 2011, des données provenant de l'office des statistiques

du Portugal montrent que 57,2% des jeunes travailleurs âgés de 15 à 24 ans étaient sous contrat temporaire. Le pourcentage des jeunes travailleurs de 25 à 29 ans s'élevait à 38,6%. De plus, Persista et al. précisent que les «faux» indépendants sont un véritable problème au Portugal et que ce phénomène touche surtout les jeunes.

La GJ portugaise (*Garantia Jovem*)²¹ regroupe des mesures de lutte contre le chômage des jeunes au sein d'un programme commun. Quatre axes sont prévus: emploi, formation, stages et enseignement. Le site internet officiel précise bien que la GJ ne garantit par un emploi, mais que la *Garantia Jovem* se propose d'accroître les qualifications

¹⁹ Dans la mesure où PRO-GE collabore étroitement avec ÖGB, ses réponses ont été déclarées représentatives de l'ensemble des syndicats autrichiens.

²⁰ Eurostat, enquête sur les forces de travail, données annuelles.

²¹ <https://www.garantiajovem.pt/>, notre dernière consultation remonte au 30 mai.

des jeunes, de faciliter les transitions école-travail et de faire reculer le chômage des jeunes.

La *Garantia Jovem* se conforme aux lignes directrices de l'UE en matière d'intervention précoce et veille à ce qu'à l'issue d'une mise en œuvre graduelle les jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation (NEET) se voient proposer l'une des quatre options dans les quatre mois de leur période de chômage ou lorsqu'ils quittent l'enseignement ou la formation officiels.

Outre des mesures explicites visant à faciliter l'intégration sur le marché du travail, la *Garantia Jovem* aide aussi les jeunes à s'orienter vers l'une des actions prévues par la GJ.

Concernant les offres d'emploi, les employeurs peuvent recevoir deux types de soutiens financiers: dans le cadre des «Estágios Emprego²²», il existe des stages d'une période de 12 mois pour les jeunes de 18 à 30 ans. Ces stages sont également ouverts aux personnes de plus de 30 ans à condition qu'elles aient obtenu une qualification de niveau deux ou supérieur au cours des trois dernières années, soient chercheuses d'emploi et n'aient reçu aucun revenu pendant les 12 derniers mois, c'est-à-dire qu'elles se trouvent dans une situation évidente de détresse sociale et économique, ou à condition que ces personnes soient parents célibataires ou que les deux gagne-pain du ménage soient au chômage. Le public-cible est donc relativement large et englobe à la fois des jeunes et des familles exposés à un risque élevé de pauvreté ou de précarité. Le salaire mensuel varie entre à peine plus de 400 euros et un peu moins de 800 euros, en fonction du niveau de qualification. Le financement public du salaire du stagiaire est de 100% pour le premier stage et de 80% pour le second; ce financement passera cependant à 80% pour chaque stagiaire engagé dès 2015. Ces stages doivent inclure une composante de formation, mais la réglementation ne prévoit ni évaluation ou suivi, ni l'obligation d'engager le stagiaire.

Le second type de soutien dont peuvent bénéficier les entreprises dans le cadre de la *Garantia Jovem* est le remboursement des cotisations sociales pour l'embauche de jeunes âgés de 18 à 29 ans et inscrits auprès du SPE. Les cotisations sociales seront réduites de 100% pendant une durée maximale de 18 mois (à concurrence d'un montant maximal de 200 euros par mois) et de 75% si le contrat est temporaire.

En matière d'éducation et de formation continues, la *Garantia Jovem* vise à réduire le taux de décrochage scolaire et à aider les jeunes à terminer l'enseignement secondaire. Les moyens pour ce faire sont la fréquentation de l'enseignement professionnel (niveau secondaire inférieur ou supérieur), l'apprentissage ou une formation spécialisée dans la technologie. Un autre type de stages est également prévu parmi les mesures qui peuvent être proposées aux jeunes dans le cadre de la GJ: les «stages en projet», considérés comme stratégiques pour l'économie nationale. Leur durée peut aller de 6 à 18 mois maximum dans tout type

de secteur ou d'activité; les jeunes de 18 à 29 ans inscrits comme chômeurs sont éligibles s'ils n'ont jamais fait l'objet d'un soutien public pour un stage. Le stagiaire bénéficiera d'une bourse pouvant atteindre 691 euros pour les jeunes hautement qualifiés (minimum de 420 euros). Les stagiaires reçoivent aussi des avantages en nature, mais les mesures ne comportent aucune indication en matière de formation obligatoire. Aucun coaching en entreprise n'est prévu ou mentionné. Les stages peuvent donc s'avérer plus intéressants pour les employeurs car ils semblent privilégier les situations d'emploi précaire au détriment de la promotion de l'emploi stable pour les jeunes. Le travail indépendant sera également proposé comme une voie alternative pour les jeunes dans le cadre de la GJ.

Cible

Les jeunes NEET de moins de 30 ans sont éligibles à la GJ. Le Portugal a décidé d'élargir la tranche d'âge de l'intervention. Cette décision a également été soutenue sans réserves par l'UGTP, qui estimait que la limite d'âge fixée par la définition européenne de la GJ était trop limitée et pas assez inclusive dans le contexte socio-économique portugais. Au cours des deux premières années (2014- 2015), le syndicat a indiqué que la GJ ciblera 378 400 jeunes.

Financement

Près de 1,3 millions d'euros seront consacrés au financement de la mise en œuvre de la GJ portugaise en 2014 et 2015.

Le rôle et l'implication des syndicats

L'UGTP fait savoir que la GJ au Portugal est considérée comme une question de première importance par les syndicats, mais qu'elle semble moins prioritaire aux yeux des employeurs. L'UGTP a activement encouragé et soutenu les actions liées à la GJ. Le syndicat a publié des communiqués de presse, des prises de position, a organisé des campagnes et des activités de lobbying. Les priorités auxquelles la GJ devrait s'attaquer sont très semblables pour le gouvernement et l'UGTP, même si l'UGTP place aussi l'accent sur le taux d'emploi très faible des jeunes et la précarité, tandis que le gouvernement, selon le répondant, semble moins désireux de s'attaquer à la précarité. L'UGTP n'a pas été impliquée dans l'élaboration de la GJ; elle participe cependant à la mise en œuvre de la GJ à travers des organismes obligatoires et stables. Cette implication partielle lui a permis d'apporter des contributions importantes et de formuler des observations visant à modifier certaines mesures adoptées par le gouvernement.

L'UGTP ne sera pas impliquée dans la gestion quotidienne de la GJ, mais elle sera invitée à participer au processus d'évaluation et de suivi de la GJ, dont se chargera un organe public en consultation avec les partenaires sociaux. L'UGTP

²² http://www.iefp.pt/apoios/empresas/Paginas/Estagios_emprego.aspx, notre dernière consultation remonte au 30 mai.

précise aussi qu'elle disposera de représentants au sein des institutions chargées de la mise en œuvre de la garantie jeunes et que de nombreuses institutions ont été impliquées aux différentes étapes de la création de la GJ. Ces informations semblent indiquer que l'approche du partenariat a été respectée, du moins pendant la phase initiale. En

revanche, l'UGTP affirme que l'implication dans les phases individuelles du processus devrait être accrue, notamment parce qu'elle précise aussi que, par rapport à d'autres ALMP, son implication dans l'élaboration et la gestion était plus modeste, en particulier dans la phase d'élaboration de la GJ.

IRLANDE

L'Irlande a traversé au cours des cinq dernières années une crise financière et économique majeure. Le pays est aujourd'hui sur la voie de la guérison, mais les répercussions de la crise sont encore bien présentes puisque le chômage des jeunes reste plus élevé qu'avant la crise, tandis que le taux d'emploi de la jeune génération reste pour sa part inférieur à son taux d'avant la crise. Les taux de chômage des jeunes hommes ont augmenté plus rapidement à cause de la crise qui a touché le secteur de la construction. Bien que l'écart entre le chômage des jeunes hommes et des jeunes femmes se comble désormais rapidement, les jeunes hommes représentent encore 60% des jeunes chômeurs de longue durée. La crise a non seulement accru le niveau de chômage des jeunes, mais elle a aussi contraint bon nombre d'entre eux à quitter le pays, inversant la tendance migratoire d'avant la crise: pendant les trois années qui ont suivi la crise, 63.000 jeunes ont quitté le pays (département de la protection sociale, 2013).

Cible et durée de l'intervention

La GJ irlandaise s'adresse aux jeunes de moins de 18 ans qui n'ont pas atteint le niveau d'enseignement du secondaire supérieur en leur offrant une seconde chance ou un parcours de formation. Les jeunes de 18 à 24 ans, en revanche, peuvent bénéficier d'une aide pour trouver un emploi ou se voient offrir une formation, une éducation ou une expérience professionnelle de qualité. Les actions pour cette cohorte plus âgée sont proposées après quatre mois consécutifs passés comme chômeur inscrit.

La GJ pour les jeunes de moins de 18 ans sera mise en œuvre dans les deux prochaines années, tandis que la garantie pour les jeunes de 18 à 24 ans a été lancée en 2014 et devrait être pleinement opérationnelle d'ici fin 2014. Durant la première phase, seuls les jeunes ayant un risque élevé d'être au chômage seront ciblés. La définition du risque, dans ce contexte précis, se fonde sur une analyse statistiquement informée des résultats en matière de progression (PEX); la note obtenue doit permettre de déterminer les interventions qu'il y aurait lieu de proposer à la personne concernée.

L'intervention sera élargie aux jeunes dont la probabilité de trouver un emploi est moyenne à élevée s'ils sont encore au chômage après neuf mois. A partir de son introduction, la GJ ciblera aussi les chômeurs de longue durée, qui devraient bénéficier d'une offre d'emploi ou d'une formation dans les quatre mois qui suivront le lancement du programme.

Mesures

En Irlande, le programme «Pathways to Work», les voies vers l'emploi - la GJ irlandaise - a été mis en place dès 2012 et inclut certains des aspects de la GJ.

Concernant les jeunes en décrochage scolaire, l'YGIP indique que l'Irlande recourt à une méthode efficace pour réduire le nombre d'abandons et que le nombre de jeunes quittant le système éducatif avant la fin de l'enseignement secondaire supérieur a effectivement reculé ces dernières années. Le syndicat qui a participé à l'enquête a également émis un feedback positif concernant les alternatives d'enseignement et de formation (voir les réponses du SIPTU dans la section suivante). Pour les jeunes de 18 à 24 ans inscrits auprès du SPE et qui bénéficient d'une allocation de chômage, la GJ comprend la même intervention et le même processus d'activation que le programme «Pathways to Work», mais avec un accent particulier sur l'intervention précoce et sur l'engagement précoce des jeunes chercheurs d'emploi (département de la protection sociale, 2013). La note PEX déterminera la durée et la nature de l'intervention. Si la note est faible, le jeune participera à une séance de recherche d'emploi dans les deux semaines et à un entretien en face-à-face quelques jours plus tard. Si la personne a plus de chances de trouver un emploi, elle bénéficiera d'un suivi après seulement quatre mois de chômage.

Bien que la durée du suivi individuel de ce dernier groupe «plus avantageux» se soit améliorée par rapport à la pratique actuelle, il semble qu'elle n'est pas totalement conforme avec la ligne directrice européenne GF sur l'intervention précoce, qui préconise un emploi, un stage, un apprentissage ou de l'éducation permanente de qualité dans les quatre mois. Le plan irlandais semble plutôt suggérer que les personnes qui ont «théoriquement» une probabilité élevée de sortir du chômage se voient proposer ces mesures quatre mois après l'entretien individuel (en face-à-face), ce qui semble impliquer que l'une des mesures de la GJ pourrait être proposée au jeune huit ou neuf mois après qu'il se soit inscrit auprès du SPE.

L'YGIP irlandaise décrit aussi les procédures concernant le suivi des progrès accomplis par les jeunes vers l'intégration sur le marché du travail: des entretiens mensuels de suivi sont prévus, un régime plus intensif que les entretiens actuels, qui n'ont lieu que tous les deux mois (département de la protection sociale, 2013).

L'YGIP est aussi assez explicite et précis à propos des obligations mutuelles et des conséquences d'un non-respect. Il prend la peine de préciser que les jeunes chercheurs d'emploi doivent se montrer davantage motivés puisque des moyens supplémentaires sont mis à leur disposition. L'YGIP mentionne explicitement que puisque les jeunes sont habilités à des services renforcés - qui reposent forcément sur des moyens financiers accrus - on attend d'eux une motivation plus prononcée. Tout en poussant les jeunes à se montrer davantage responsables, cette déclaration établit clairement un lien entre le fait d'avoir besoin de l'intervention et celui de mériter cette intervention en montrant en retour plus d'engagement et de motivation. La logique qui sous-tend ce discours n'est pas que le service public doit tester son efficacité en atteignant des résultats appréciables pour les individus et la société, mais bien qu'il garantisse son efficacité en veillant à obtenir la collaboration active des jeunes.

L'YGIP irlandais comprend aussi des projets de lutte contre le chômage de longue durée (p. ex. les chômeurs restant sans emploi pendant plus de 12 mois).

Parmi les mesures concrètes pour l'intégration des jeunes sur le marché du travail, citons les activités d'information des jeunes en décrochage scolaire, les stages, les programmes d'enseignement et de formation, les allocations scolaires, le soutien au travail indépendant, les plans de mobilité et les incitants en faveur des employeurs (JobsPlus). Les incitants en faveur des employeurs et les programmes de stages ont été modifiés récemment afin de mieux cibler les jeunes plutôt que les chercheurs d'emploi au sens large.

Financement

68,14 millions d'euros seront mis à disposition par l'YEI pour la période 2014-2015. S'ajoutera à ce montant un engagement financier similaire provenant du FSE. La contribution nationale pour l'intervention structurelle nécessaire et associée aux mesures susmentionnées n'est pas précisée dans l'YGIP.

Le rôle et l'implication des syndicats

Le syndicat des travailleurs des services, de l'industrie et des métiers professionnels et techniques (SIPTU), membre de la Confédération irlandaise des syndicats (ICTU), a participé à l'enquête. Il précise qu'il a apporté son soutien à la GJ par la publication de communiqués de presse et de prises de positions, l'organisation de campagnes et d'activités de lobbying. Les défis à relever par la GJ, que ce soit dans la perspective des syndicats ou celle du gouvernement, sont très similaires, à une exception près, celle de la précarité de l'emploi, que le gouvernement ne considère pas comme importante, mais que les syndicats estiment prioritaire.

L'YGIP irlandais indique que le programme se base sur des partenariats institutionnels qui incluent des organismes gouvernementaux, les partenaires sociaux, le conseil national de la jeunesse et des réseaux locaux de parties prenantes,

censés participer à la mise en œuvre et/ou au suivi de la GJ («Pathways to work» 2013).

Bien que le département de la protection sociale assume la coordination générale du plan, le rapport ajoute que le développement de la GJ s'est déroulé en plusieurs étapes. Les acteurs gouvernementaux ont été mis à contribution dans un premier temps et, par la suite, des consultations ont été ouvertes en octobre 2013 afin de recevoir les remarques des parties prenantes intéressées. Ces informations contredisent cependant les réponses reçues de la part du SIPTU dans le cadre de notre enquête. Le SIPTU a indiqué qu'il n'avait pas été impliqué dans l'élaboration de la GJ. Il précise de surcroît qu'à l'heure actuelle personne ne sait au juste si les syndicats seront impliqués dans sa mise en œuvre, sa gestion et son évaluation. Il est cependant très probable, toujours selon le syndicat, qu'il sera impliqué dans la mise en œuvre de certaines mesures spécifiques de la GJ comme les possibilités d'emploi communautaire, où les travailleurs sont organisés. Vu ce manque d'implication et de clarté, le SIPTU revendique une participation plus franche à la mise en œuvre, la gestion et l'évaluation de la GJ. Enfin, le SIPTU estime que son implication dans l'YGIP était moins nette que ce n'est habituellement le cas en matière de politiques actives du marché du travail.

Dans la mesure où la GJ irlandaise s'appuie sur plusieurs mesures existantes, le SIPTU estime que la qualité des types de contrats offerts aux jeunes est plutôt mauvaise, tout comme les rémunérations perçues. La durée des contrats et les conditions de travail sont apparemment ni bonnes, ni mauvaises. En revanche, le répondant syndical affirme que les programmes d'entrepreneuriat et les services d'orientation professionnelle sont de bonne qualité.

Le SIPTU laisse également entendre que certains aspects de la GJ pourraient être améliorés: l'âge éligible devrait être élargi pour couvrir les jeunes jusqu'à l'âge de 30 ans, les ressources devraient être accrues afin de prendre des mesures spéciales nécessaires pour cibler les jeunes vulnérables qui ne sont pas dans le *Live Register* (c-à-d l'inscription donnant droit à l'allocation de chômage ou à d'autres droits dans des antennes locales) et ces aspects nécessiteraient aussi plus de travail d'information. En outre, le syndicat estime que la qualité des stages est souvent variable et que le recours fréquent aux stages aggrave le risque de déplacement d'emplois.

Les syndicats appellent aussi à une augmentation du nombre de stages pour les jeunes. Comme indiqué dans l'YGIP, depuis le début de la crise, le nombre de jeunes qui trouvent des formations d'apprentissage a connu un recul rapide, passant de 8.000 en 2007 à 1.500 en 2013 (département de la protection sociale, 2013).

Enfin, ils précisent que si l'éducation et l'orientation sont déjà de bonne qualité, les jeunes fréquentant l'enseignement secondaire devraient bénéficier de conseils et d'orientation plus tôt.

GROS PLAN SUR LA FINLANDE

Une perspective historique

L'idée d'une garantie a vu le jour dans les pays nordiques bien avant d'occuper le devant de la scène ces dernières années à l'échelon européen. Hummeluhr explique que c'est dans les années 1960 le rôle et la place des jeunes dans la société ont pris de l'importance pour le monde politique. Cette prise de conscience a coïncidé avec la massification du système éducatif, qui permettait et augmentait la participation des jeunes issus des couches plus défavorisées de la société (Hummeluhr, 1997). L'idée maîtresse était que tous les niveaux du système éducatif devaient croître au même rythme que la demande grandissante de formation et d'enseignement de toutes les classes sociales. Comme le soulignait Hummeluhr, même si le mot «garantie» n'était pas utilisé à l'époque, l'objectif principal était de prévenir toute situation économique et sociale susceptible d'avoir des répercussions sur la possibilité de poursuivre l'enseignement. Dès 1978, après la première crise (pétrolière), une commission gouvernementale a examiné la possibilité d'une garantie pour la jeunesse; mais ce n'est qu'à la fin des années 1980 que le concept de garantie a vraiment émergé (Hummeluhr, 1997). Comme les mesures relatives au marché du travail ciblant les jeunes ne s'étaient pas avérées particulièrement efficaces, l'attention s'est reportée avant tout sur la réduction du décrochage scolaire et sur la prévention d'une entrée sur le marché du travail de jeunes avec de faibles qualifications. Un projet pilote de garantie pour la jeunesse a été lancé dès 1981. Il comportait des mesures très proches de celles en place aujourd'hui puisqu'il était centré principalement sur le fait de garantir des places pour les jeunes dans l'enseignement secondaire²³. Initialement, l'idée consistait à fournir des places dans l'enseignement ou un emploi sur le marché du travail. Si ce n'était pas suffisant, on fournissait alors un lieu de travail subventionné. Un programme garantie pour la jeunesse a ensuite été mis en place au niveau national en 1984. Même si elle n'a pas produit d'impact immédiat, la garantie pour la jeunesse a eu un effet positif sur la durée du chômage (Hummeluhr, 1997), considérée comme la cause première de «l'effet stigmatisant», qui accentue le plus souvent la marginalisation et sape le bien-être (Bell & Blanchflower, 2011). Comme dans la mouture actuelle de la GJ, municipalités et autorités locales jouaient les premiers rôles dans la mise en place de la garantie pour la jeunesse. Elles devaient garantir un stage de six mois à tous les jeunes de moins de 20 ans si aucune place n'était disponible dans l'enseignement ou sur le marché du travail normal dans les trois premiers mois de chômage.

En 1992, à cause de la crise, la garantie pour la jeunesse a dû être temporairement supprimée parce que les autorités locales n'étaient plus en mesure de fournir des stages ou des places de formation. La période qui s'étend de 1991 à 1995 coïncide pour la Finlande au moment où elle a été touchée le plus durement par la crise économique. Le chômage des jeunes était extrêmement élevé (34%). C'est alors que plusieurs réformes ont été menées dans l'enseignement professionnel. Il était question d'accroître le nombre de places disponibles, d'améliorer sa flexibilité (un mixte de cours généraux et professionnels) et de créer davantage de places au niveau local pour les jeunes qui avaient besoin d'une aide et d'une orientation dans la recherche d'emploi. L'idée de la «garantie» a opéré son retour dans les programmes officiels des autorités en 1995: elle déterminait que tous les jeunes devaient se voir offrir une place dans l'enseignement secondaire supérieur afin de diminuer le décrochage et le risque connexe de chômage. L'objectif ultime consistait à ramener à l'école 50% des jeunes en abandon scolaire afin qu'ils poursuivent leur formation après l'enseignement obligatoire; cette initiative nécessitait une coopération plus étroite avec les partenaires sociaux afin d'étoffer l'offre des programmes de formation professionnelle (Hummeluhr, 1997).

La version la plus récente de la GJ a été lancée officiellement en janvier 2013. Basée sur une approche très intersectorielle et inter-acteurs, la GJ finlandaise a souvent servi de modèle à d'autres pays européens, qui s'en sont inspirés pour mettre en œuvre leur propre GJ. Comme décrit ci-dessus, la configuration actuelle de la garantie pour la jeunesse en Finlande s'appuie sur plus de 20 années d'expérience.

Depuis 2013, la GJ finlandaise combine une garantie sociale pour les jeunes, une garantie éducative ainsi qu'un programme de développement des compétences destinés aux jeunes adultes (Nuoriso Takuu, 2013). La GJ finlandaise est donc solidement structurée autour de l'éducation, de l'enseignement professionnel et de l'acquisition de compétences. La politique menée par le gouvernement trouve sa concrétisation autour de mesures incluses dans la garantie de l'éducation, de mesures de promotion de l'emploi, de mesures ciblant les personnes difficiles à atteindre, d'une réforme plus large de la réhabilitation professionnelle ainsi que d'autres réformes.

Groupe cible

La GJ s'applique à toutes les personnes de moins de 25 ans ainsi qu'à celles de moins de 30 ans qui ont obtenu leur diplôme moins d'un an avant leur inscription auprès du SPE.

²³ Il est intéressant de noter que les ateliers jeunes mis en place au lancement du projet pilote de la garantie jeunes existent toujours de nos jours parce qu'ils se sont avérés très efficaces, en particulier pour les jeunes chômeurs. Les ateliers jeunes ont pour objectif d'offrir une éducation professionnelle dans le cadre de plans d'action individuels. Des conseils sociaux sont aussi prévus. Les participants, qui peuvent avoir jusqu'à 29 ans s'ils sont en décrochage scolaire, restent normalement 6 à 12 mois dans le programme. 65% des participants semblent trouver un emploi ou suivre des cours ou une formation après avoir participé à l'atelier. Voir la base de données de la Commission européenne sur les politiques relatives au marché du travail <http://ec.europa.eu/social/PDFServlet?mode=mipPractice&practiceld=15>, consultée pour la dernière fois le 21 mai. Le contact entre le jeune et les organisateurs de l'atelier est généralement établi par le SPE. Cela souligne le rôle crucial de la coopération au niveau local.

La composante éducative de la GJ finlandaise est particulièrement importante car elle permet à tout jeune diplômé de l'enseignement obligatoire de bénéficier d'une place dans l'enseignement secondaire supérieur. Le programme destiné aux jeunes adultes, autre composante de la GJ, cible les jeunes de 25 à 29 ans dépourvu de toute formation professionnelle.

Comme l'expliquent les documents officiels disponibles, la couverture des plans d'action individuels - qui font l'objet d'un accord entre l'institution et le jeune chercheur d'emploi - est extrêmement élevée et touche quasiment 100% des jeunes chercheurs d'emploi de moins de 25 ans avant que leur période de chômage n'atteigne trois mois²⁴.

Le délai de l'intervention

Les interventions de la garantie pour la jeunesse doivent être mises en place dans les trois mois. Cela signifie que tous les jeunes chômeurs inscrits auprès du SPE doivent recevoir une offre au bout de trois mois de chômage consécutifs. Le développement de l'IAP (plan d'action individuel) est effectué dans les deux semaines suivant l'inscription du jeune au SPE.

Mesures proposées

Construit sur plusieurs services existants et expériences passées, la GJ est articulée autour de plusieurs lignes directrices: éducation, développement des compétences, ateliers consacrés à la recherche d'emploi, orientation sanitaire et sociale ainsi que travail d'information des jeunes. La mesure la plus utilisée est la formation continue, qui fait partie de la garantie à l'éducation. En ciblant tout particulièrement tous les jeunes qui terminent l'éducation de base, la garantie à l'éducation vise à leur garantir une place dans tout type d'enseignement secondaire supérieur, qu'il soit général, professionnel, orienté vers l'apprentissage ou les ateliers ou n'importe quelle autre forme d'études. Pour prévenir le décrochage scolaire, priorité est donnée aux jeunes qui ne sont pas inscrits dans un établissement d'enseignement secondaire supérieur après l'enseignement de base. En soutien de la garantie à l'éducation, les mesures prévoient un surcroît de places en milieu éducatif ou en formation ainsi que des arrangements d'études plus flexibles. Les fournisseurs d'éducation professionnelle qui proposent des formations avec apprentissage bénéficient également d'incitants économiques plus puissants. Dans la mesure où ces ressources supplémentaires sont payées aux employeurs, le but est d'encourager la création d'un plus grand nombre de places d'apprentis. De plus, ces subventions à la formation peuvent être combinées avec la carte Sanssi, c-à-d des réductions des cotisations sociales pour les employeurs qui engagent des apprentis. Alors que le programme d'éducation cible en fait les jeunes après l'enseignement obligatoire, le programme de compétences pour les jeunes adultes âgés de 20 à 29 ans qui ont terminé l'enseignement de base est fortement orienté vers l'acquisition de compétences professionnelles.

D'autres mesures orientées vers le marché du travail sont mises en place par le SPE à travers des ateliers pour les jeunes, des activités de recherche d'emploi et d'essai. L'emploi protégé et l'emploi subventionné sont également à la disposition des gens qui ont déjà l'enseignement secondaire et qui pourraient être prêts à entrer sur le marché du travail. Il semble cependant que le développement des compétences et l'éducation soient les mesures les plus encouragées et les plus utilisées. L'emploi subventionné (carte Sanssi) est lié aux contrats d'emploi ou à des formations d'apprenti. Les subventions salariales peuvent atteindre 700 euros par mois pendant une durée maximale de 10 mois de contrats de travail; en cas d'apprentissage, la durée de la subvention salariale couvre toute la durée du contrat d'apprentissage. Aucune exigence particulière concernant la durée du contrat de travail subventionné n'est mentionnée pour obtenir la mesure incitative.

Contrairement à la plupart des pays européens, le travail indépendant n'est pas considéré comme une mesure populaire à offrir aux NEET et il est très rarement mentionné dans les documents officiels disponibles sur le site web de la GJ.

Afin de toucher les jeunes les plus défavorisés, la GJ finlandaise prévoit aussi un travail d'information des jeunes et des ateliers ciblant les jeunes de moins de 29 ans. Ces programmes déjà existants relèvent d'une approche plus sociale, y compris un soutien en matière de santé, pour les jeunes participants souvent dépourvus d'un diplôme de l'enseignement professionnel. La mesure la plus fréquente utilisée dans ces ateliers consiste à diriger ces jeunes vers l'enseignement (75% des participants aux ateliers retournent dans l'enseignement). L'importance du travail d'information effectué au niveau local est également soulignée par une nouvelle disposition de la loi relative à la jeunesse, entrée en vigueur en 2011, et qui introduit l'obligation pour les municipalités d'effectuer un travail d'information vis-à-vis des jeunes et d'apporter un soutien précoce aux jeunes (Kekkonen *et al* 2012).

Il est essentiel de noter qu'un régime de prestations sociales sous condition de ressources - appelé la «subvention au marché du travail²⁵» et mis en place dans les années 1990 quand le chômage des jeunes était élevé - revêt une importance particulière pour les jeunes parce que cette prestation est octroyée à ceux qui entrent pour la première fois sur le marché du travail ou aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits aux allocations de chômage. Cette allocation dépend cependant du fait de posséder un diplôme professionnel et de la participation du jeune à un programme d'enseignement de tout type - allant de la formation professionnelle à l'enseignement universitaire (Lorentzen *et al.*, 2014). Les chercheurs expliquent que si l'État-providence nordique, dans la littérature sur le sujet, était considéré comme un bouclier contre l'exclusion sociale des jeunes, on observe ces dernières années un net recul de la couverture et de la générosité des prestations sociales (Lorentzen, *et al.*, 2014).

²⁴ http://www.nuorisotakuu.fi/files/37412/Nuorisotakuu_Final_en_04092013.pptx_Vain_luku_.pdf, dernière consultation le 19 mai 2014.

²⁵ <http://www.kela.fi/web/en/labour-market-subsidy>, dernière consultation le 22 mai 2014.

Financement

La mise en œuvre de la GJ finlandaise bénéficie d'un soutien de 60 millions d'euros par an et 52 millions d'euros par an sont octroyés au programme d'amélioration des compétences des jeunes adultes.

Le rôle central des autorités locales

Le rôle de coopération du niveau local est extrêmement important pour le développement de la GJ. Le réseau formé par les établissements d'enseignement, les services publics d'emploi, les municipalités, les structures de santé et de protection sociale a pour fonction de garantir un éventail de services et la flexibilité dans la gestion du réseau au niveau local. Cela permet d'échanger des informations sur les jeunes susceptibles de se trouver en difficulté; ces échanges avaient déjà été mis en place dès les premiers projets pilotes de la GJ dans les années 1980.

Obligations mutuelles

Le rôle de sanction - une façon plus directe et concrète de parler d'obligation mutuelle - n'est pas ou très rarement évoqué dans l'YGIP finlandais et les documents officiels soulignent surtout le rôle de l'engagement mutuel entre l'autorité publique et le jeune chômeur qui bénéficie de la GJ. Il est intéressant de noter qu'il est fait explicitement référence à la nécessité d'écouter l'avis du jeune dans la définition de l'IAP, et qu'il ne s'agit pas uniquement d'adapter l'IAP aux besoins du marché du travail.

Implication et rôle des syndicats dans l'YGIP

Issue d'une longue tradition de coopération entre les partenaires sociaux et le gouvernement dans le domaine du marché du travail et des politiques actives du marché du travail, la GJ finlandaise est née d'une étroite collaboration entre les ministères concernés, les syndicats, les représentants des entreprises, les ONG et les représentants ou associations de jeunes. Les syndicats ont été impliqués dans le groupe de travail sur la garantie pour la jeunesse qui a été constitué en septembre 2011. La première mission du groupe de travail consistait à préparer des propositions concernant la pleine réalisation de la garantie pour la jeunesse, les impacts budgétaires des propositions et les modifications législatives potentielles qui en découleraient (groupe de travail sur la garantie pour la jeunesse, 2013). Le groupe de travail a également déterminé quelles seraient les limites et les défis probables de la GJ, y compris le nombre insuffisant de places d'études, l'absence de dispositions concernant les services de soins de santé et les services sociaux et l'insuffisance des aides pour le bien-être des étudiants. Le groupe de travail a également insisté dans son rapport sur le fait que les 60 millions d'euros alloués par le gouvernement ne suffisaient pas à prendre en charge toutes les problématiques touchant les jeunes. Il a

donc suggéré que le programme relatif aux compétences et destiné aux jeunes adultes soit inclus dans la GJ. Cela a été chose faite puisque, comme nous l'avons indiqué plus haut, le programme relatif aux compétences pour les jeunes adultes a été totalement intégré dans la GJ finlandaise et constitue l'un de ses éléments clés.

La contribution reçue de la SAK via l'enquête, (la SAK est l'organisation centrale des syndicats finlandais) confirme que tant les syndicats que le gouvernement considèrent la garantie pour la jeunesse comme une priorité absolue. La SAK a soutenu la garantie pour la jeunesse en publiant des articles d'opinion et des communiqués de presse mais aussi par des activités de lobbying. Outre son implication dans le groupe de travail pour la GJ, la SAK a aussi adopté des accords bipartites sur l'emploi et l'éducation des jeunes.

Concernant l'importance de différents problèmes touchant les jeunes²⁶, la SAK indique qu'il n'y a que concernant la question de la précarité que le gouvernement et les syndicats n'ont pas exactement le même agenda, les syndicats accordant une plus grande importance à la question.

L'implication de la SAK dans le développement de l'YGIP a pris dès le départ la forme d'une négociation au sein d'institutions stables et officielles et son implication, comme souhaité, a eu lieu à tous les échelons (national, régional et local). Concernant son implication dans l'élaboration de l'YGIP, la SAK se déclare très satisfaite car son degré d'implication a été élevé non seulement sur la question de la GJ, mais aussi sur les questions d'emploi et d'éducation au sens large. Les syndicats sont aussi impliqués non seulement dans la mise en place de l'YGIP, que ce soit au niveau national, régional et local, mais aussi dans les secteurs et de façon intersectorielle. Outre leur implication dans la fourniture locale de services de formation professionnelle et d'apprentissage, les syndicats sont aussi impliqués dans la gestion de garantie pour la jeunesse, bien que cette implication ne soit pas homogène dans l'ensemble du pays.

Les syndicats participeront également au processus d'évaluation de la GJ qui sera effectué conjointement avec les organismes publics et les parties prenantes concernées comme Allianssi - la coopération finlandaise pour la jeunesse, profondément engagée dans l'aide aux jeunes exclus de la société -, laquelle prendra également part à la planification et au suivi de la GJ.

Vu le degré élevé d'implication jusqu'à présent, la SAK déclare que l'implication des syndicats dans la garantie pour la jeunesse doit être maintenue et que la qualité des services d'orientation et de conseil disponibles pour les jeunes est bonne. Elle exprime cependant une évaluation plus neutre concernant la qualité du contrat type et la durée du contrat. La SAK demande toujours une augmentation des ressources, des places d'apprentissage et des offres d'emplois, toujours considérées comme insuffisantes pour les jeunes concernés.

²⁶ C'est-à-dire le chômage des jeunes conjoncturel élevé, le chômage des jeunes structurellement élevé, le faible taux d'emploi des jeunes, la précarité élevée de l'emploi, les taux élevés de NEET et les taux élevés d'ESL (jeunes en décrochage scolaire).

La GJ italienne a officiellement vu le jour le 1er mai 2014. Sa base juridique a été créée en juin dernier par le décret-loi n° 7 du 28 juin²⁷, portant dispositions spéciales pour lutter contre le chômage des jeunes et renforcer la cohésion sociale. Une institution ad hoc a été constituée aux fins de mettre en œuvre la GJ. Elle est dotée d'un rôle de conseil et d'instruction. Son mandat parviendra à son terme fin 2015. La création de l'institution nationale ad hoc s'appuie essentiellement sur l'idée qu'une coordination à l'échelon national est nécessaire puisque la fourniture de services d'activation relatifs au marché du travail ainsi que l'enseignement et la formation professionnels sont des compétences qui relèvent des vingt régions. L'institution a pour tâche de rédiger des lignes directrices et des normes minimales communes - sur la base de l'accord adopté par la conférence État-régions - garantissant l'homogénéisation des pratiques dans tout le pays; des plans de mise en œuvre régionaux uniques seront également développés au niveau régional. L'institution a pour autre mission de stimuler la coordination et la diffusion des bonnes pratiques pour favoriser l'apprentissage mutuel. Seules les acteurs institutionnels sont présents au sein de cette institution nouvellement créée (c-à-d des représentants des ministères concernés, des établissements d'enseignement professionnel nationaux, des régions et des chambres de commerce).

En effet, l'introduction de la GJ met en lumière la médiocrité du système de politiques actives du marché du travail qui a cours dans le pays (avec toutefois des écarts régionaux évidents). La GJ offrait donc l'occasion de stimuler la réflexion sur ce système au sein duquel les politiques du marché du travail, passives (c-à-d les allocations de chômage²⁸) ou actives, ne couvrent pas les jeunes comme elles le devraient.

Le rôle des SPE (les *centri per l'impiego* ou centres pour l'emploi) est crucial pour la fourniture des services et la coordination des services complémentaires qui s'avèrent nécessaires pour faire face à des désavantages multiples. Cela étant, les données de 2010 et 2011 révèlent que si l'on divise le nombre d'employés du SPE par le nombre de NEET âgés de 15 à 24 ans, on obtient un total de plus de 160 personnes par conseiller emploi. Concernant 2011, des données provenant d'Eurostat montrent que l'Italie a consacré 0,03% de son PIB aux services actifs du marché de l'emploi²⁹. À l'échelle européenne (28 pays), la part estimée du PIB dépensée pour les services du marché du travail s'élevait à 0,211%. En outre, le pourcentage du PIB italien dépensé pour les programmes actifs

du marché du travail comme la formation, les encouragements à l'embauche, les incitations à la création d'entreprises, la création directe d'emplois et l'embauche protégée ne s'élevait qu'à 0,32%, un chiffre qu'il faut comparer au niveau estimé de 0,495% à l'échelon européen. Qui plus est, tant le montant total des ressources octroyées aux services du marché du travail (SPE) que celui réservé aux politiques actives du marché du travail subissent une diminution régulière depuis le début de la crise. Enfin, à l'heure actuelle, il n'existe pas de système national qui répertorie les offres et les demandes d'emploi, ni de système national de certification des compétences (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014).

La répartition des tâches entre les régions et le gouvernement central est actuellement la suivante: les premières sont en charge du développement d'un plan régional portant sur toutes les mesures prévues dans la GJ - à l'exception des services d'orientation dans les écoles - dans le respect des lignes directrices établies à l'échelle nationale; le second se charge de proposer des changements structurels concernant divers aspects, notamment la base de données nationale des chercheurs d'emploi et des politiques actives du marché du travail, l'évaluation et le suivi du programme ainsi que les activités d'information. En revanche, la CGIL indique que l'inclusion de la base de données du ministère de l'Éducation dans le réseau national a occasionné des retards et des problèmes qui ont compliqué difficile l'identification du groupe cible.

La fragmentation institutionnelle existante et la crise économique actuelle comptent parmi les grands défis que la GJ devra relever dans les prochaines années (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014).

Groupe cible

Les données annuelles concernant les NEET en Italie en 2013 révélaient l'un des taux les plus élevés de l'UE (voir figures 6 et 7). Le groupe des NEET est effectivement le principal groupe cible de la GJ. Il englobe plus de 2,2 millions de jeunes âgés de 15 à 29 ans (dont 1,2 millions de jeunes âgés de 15 à 24 ans). La GJ identifie cependant d'autres sous-groupes qui, bien qu'appartenant statistiquement à la catégorie générale des NEET, sont susceptibles d'être confrontés à d'autres difficultés. Il s'agit entre autres des jeunes en décrochage scolaire, des jeunes terminant l'enseignement secondaire supérieur, de ceux terminant l'enseignement supérieur et des jeunes défavorisés. Le groupe cible est donc plus large que les 15 à 24 ans et

²⁷ http://www.cliclavoro.gov.it/Normative/D.L_28_giugno_2013_n.76.pdf, dernière consultation le 22 mai 2014.

²⁸ Pendant la crise, le gouvernement italien a modifié la loi réglementant les allocations de chômage afin d'étendre sa couverture aux travailleurs précaires, dont les jeunes, qui n'étaient pas éligibles aux allocations de chômage parce qu'ils n'avaient pas assez travaillé par le passé. Actuellement, les travailleurs qui ne satisfont pas aux critères de l'allocation de chômage ont le droit d'en bénéficier autant de jours qu'ils ont travaillé jusqu'à un maximum de six mois (180 jours). Le taux de remplacement est très faible puisqu'il représente 35% de la dernière rémunération pour les 120 premiers jours et 40% pour le reste de la période. - http://www.flashgiovani.it/files/archivio/documenti/Lavoro/minidisocc_req_ridotti.pdf, notre dernière consultation remonte au 22 mai 2014.

²⁹ Il s'agit de tous les services proposés par le SPE ainsi que des services financés par la puissance publique. (Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/FR/Imp_esms.htm) (Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/Imp_esms.htm)

inclut les moins de 29 ans. Selon un récent rapport de suivi, le nombre de jeunes inscrits en ligne dans les offices régionaux de la garantie pour la jeunesse dépasse 57.000³⁰, dont 52% sont âgés de 15 à 24 ans.

Durée de l'intervention

Bien qu'elle ne soit pas mise en œuvre, l'idée d'une intervention précoce (dans les quatre mois de l'inscription auprès du SPE) était déjà présente dans une loi adoptée en 2000. L'intervention précoce s'adressait aux jeunes de moins de 25 ans ainsi qu'aux jeunes de moins de 29 ans s'ils avaient obtenu un diplôme récemment. Mais cette disposition juridique n'a été que rarement appliquée. La GJ est plus ambitieuse parce qu'elle vise à inclure non seulement les jeunes chômeurs, mais aussi les jeunes qui sortent du système d'enseignement. L'YGIP a adopté la durée fixée au niveau européen, ce qui veut dire que les jeunes doivent bénéficier de l'une des mesures présentées ci-dessous dans les quatre mois de leur inscription auprès du SPE.

Financement

L'Italie recevra des moyens financiers de l'YEI, qui octroie dans toute l'Europe trois milliards d'euros aux régions dont le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans est supérieur à 25%. L'Italie recevra un montant total de plus de 1,5 milliards d'euros (567 millions d'euros de l'YEI et 567 millions du FSE, 40% étant la proportion de la contribution actuelle provenant des ressources nationales au titre de cofinancement du FSE, soit 379 millions d'euros). Outre ces ressources, le gouvernement italien a aussi prévu 800 millions d'euros pour l'embauche des jeunes, 170 millions d'euros pour soutenir les stages réglementés au niveau régional et 170 millions d'euros pour aider les nouvelles entreprises et les ONG dans la partie méridionale du pays (ministère du Travail et des Politiques sociales, 2014). Les régions bénéficieront d'une grande autonomie en ce qui concerne la gestion des financements en provenance de l'YEI. Les mesures prévues pourraient donc faire l'objet de priorités différentes.

Ont également été créés des mécanismes relatifs à la performance des ressources octroyées: les SPE étant largement régionalisés, les régions recevront des incitants si leur SPE local s'avère capable de placer un grand nombre de chercheurs d'emploi sur le marché du travail, quelle que soit la région dans laquelle le jeune est embauché. Bien que l'établissement d'objectifs de performance puisse améliorer l'efficacité de l'utilisation des fonds européens et nationaux, cette mesure pourrait entraîner une répartition des fonds qui ne reflète pas les véritables besoins locaux car les situations affectant les marchés du travail varient fortement d'une région à l'autre. De plus, il est intéressant de lire dans l'YGIP que les incitants à la performance semblent n'être octroyés qu'aux SPE qui parviennent

à (ré)intégrer les jeunes NEET sur le marché du travail et que les cas où le jeune retourne dans l'enseignement, obtient un stage ou assure un service civique, etc. ne sont pas considérés comme des sorties réussies.

L'une des nouveautés que l'YGIP introduit dans le système italien de politiques actives du marché de l'emploi est le coût unitaire. Fixé à l'échelle nationale, ce coût est déterminé pour chaque type de mesures mises en œuvre par la GJ. À l'image des lignes directrices nationales, les coûts unitaires communs visent à rationaliser les dépenses tout en assurant des normes communes dans les services publics. Certains commentateurs ont cependant exprimé des doutes concernant les modalités de répartition des financements: le SPE ne va pas intégrer l'ensemble des ressources européennes et nationales destinées aux mesures de la GJ, l'argent sera distribué directement à des agences privées. Ces agences d'emploi privées pourraient demander à être rémunérées pour des actions destinées aux jeunes qu'elles auraient menées de toute façon sans recevoir un quelconque soutien financier de l'YEI ou du FSE³¹.

La capacité de dépenser et d'allouer des fonds correctement et efficacement est une autre difficulté que rencontre la mise en œuvre de la GJ en Italie: dans les régions du Sud, on a constaté entre 2011 et 2012 une diminution de près de 60% des ressources dépensées dans ces régions pour la formation et l'apprentissage. À peine plus de 21% des ressources ont été dépensés³².

Mesures

La GJ sera mise en œuvre dans le contexte d'une réglementation du marché du travail en évolution rapide. Depuis le lancement de la GJ par la Commission européenne et son approbation par le Conseil européen, trois gouvernements sont arrivés aux affaires et, vu la gravité de la situation économique, tous trois ont mené un certain nombre de réformes du marché du travail qui concernent surtout les réglementations relatives aux contrats d'apprentissage et aux contrats temporaires.

Le groupe de travail ad hoc a identifié sept mesures principales: offres d'emploi assorties si nécessaire d'encouragements à l'embauche, apprentissage, stages, services civiques, programme international pour la mobilité, formation continue et assistance à la création d'entreprises. Le service civique est une spécificité du plan italien relatif à la GJ, qui prévoit explicitement des services à la communauté comme alternative pour les jeunes chômeurs à l'extérieur du cadre scolaire et de la formation. Soutenu par les syndicats qui y voient une mesure positive dans le cadre de la GJ, le service civique, alternative naturelle au service militaire, est présenté comme une expérience favorable à l'entrée des jeunes dans le monde professionnel en Italie ou à l'étranger pour les jeunes âgés de 18 à 28 ans, qui recevront une rémunération d'environ 430 euros par mois.

³⁰ http://www.garanziaigiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Monitoraggio_Garanzia_Giovani_22maggio_DEF.pdf, dernière consultation le 24 mai.

³¹ <http://www.lavoce.info/youth-guarantee-occasione-persa/>, dernière consultation le 24 mars.

³² <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/04/1831.pdf>, dernière consultation le 22 mai 2014.

Outre ces mesures, le plan italien de mise en œuvre de la GJ prévoit certaines réformes à la tonalité davantage fonctionnelle et institutionnelle, notamment l'introduction de bases de données nationales intégrant des informations sur tous les jeunes chercheurs d'emploi, dans le but de réduire le manque d'adéquation entre l'offre et la demande. Vu la nature semi-décentralisée du système administratif, chaque région se dotera de son propre plan de mise en œuvre. Et comme les régions disposent d'une autonomie suffisante pour promouvoir certaines mesures au détriment d'autres, certaines différences pourraient apparaître concernant la façon dont l'argent est dépensé ou les priorités, fixées. Par exemple, dans la région du Val d'Aoste, quelque 40% du budget seront dépensés en stages; en Sicile, 20% des ressources totales financeront le travail indépendant, tandis que dans la région de Vénétie, 36% du budget seront alloués à la création de stages³³.

Implication et rôle des syndicats

Aux côtés du *Forum dei Giovani*, l'organisation nationale italienne de la jeunesse, des ONG et des représentants étudiants, les trois grandes confédérations syndicales (CGIL, CISL, UIL) ainsi que l'UGL ont pris part depuis octobre 2013 à des discussions sur l'élaboration de l'YGIP. Les parties prenantes impliquées dans ce processus ont été invitées à créer des synergies pour promouvoir et mettre en œuvre des actions spécifiques prévues dans la GJ. Un «groupe de discussion» sera constitué et son rôle consistera à aborder diverses questions relatives à la GJ, allant des problèmes structurels au manque de visibilité. Les syndicats seront également présents dans cette enceinte.

Les trois confédérations principales - CGIL, CISL et UIL - ont répondu à l'enquête. La CGIL, la CISL et l'UIL ont fait état d'une appréciation modérée en ce qui concerne la pertinence (élevée) des défis auxquels s'attaque la GJ. Toutes les confédérations ont été informées et consultées sur l'élaboration de l'YGIP au sein d'une institution faiblement établie (voir ci-dessus, un organe ad hoc), après la rédaction d'un premier projet par le gouvernement, mais sans qu'il leur soit vraiment possible de négocier sur certaines des actions prévues dans la GJ. Le scénario a été identique au niveau régional, si ce n'est certaines variations. L'implication des syndicats au niveau national était une initiative du gouvernement. Malgré certaines limitations, l'implication des syndicats dans la phase d'élaboration de la GJ, selon les syndicats, a amélioré sa qualité et renforcé la légitimité des actions syndicales contre le chômage des jeunes. L'implication des syndicats dans la mise en œuvre et la gestion de la GJ n'est pas encore clairement définie. En revanche, tant la CISL que la CGIL pourraient être invitées à participer à l'information et à l'orientation des jeunes chercheurs d'emploi, ils prendraient ainsi part à l'établissement de certaines des mesures préventives prévues dans la GJ.

Les parties prenantes, dont les syndicats, seront impliquées dans le suivi des actions mises en œuvre dans le cadre du FSE.

Au niveau régional, l'UIL a indiqué qu'elle participait à l'élaboration du plan régional de mise en œuvre de la GJ selon des modalités globalement similaires aux actions menées à bien dans le cadre du Fonds social européen; en comparaison avec d'autres politiques actives du marché du travail, ce syndicat considère néanmoins que son implication a eu moins de poids.

ALLEMAGNE

En Allemagne, les taux de chômage et de NEET sont bas et le pays a été capable de les maintenir à un niveau faible y compris pendant la crise. Il semble que cette performance soit due à l'influence conjuguée de différents facteurs et notamment à des tendances macro-économiques, institutionnelles (politiques en matière de marché du travail, politiques d'éducation et de formation) et démographiques (Cahuc, Carcillo, Rinne & Zimmermann, 2014).

Alors qu'elle avait annoncé l'année passée qu'elle n'appliquerait pas de garantie pour la jeunesse, l'Allemagne s'est désormais jointe aux autres États membres et a décidé de mettre en œuvre une GJ. L'YGIP allemand s'appuie explicitement sur des «instruments permettant de mener une politique suffisante en matière de marché du travail»; l'objectif principal consiste donc à renforcer les mesures déjà en place et à maintenir le taux de chômage des jeunes à un faible niveau (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2014). Au niveau local, le BA (SPE) collabore avec les municipalités et sa présence est assurée dans tous les Länder. Les centres d'emploi fournissent des services de placement et d'orientation afin de

promouvoir l'intégration professionnelle, la formation professionnelle et l'emploi. Concernant le développement du plan dans l'ensemble du pays, l'YGIP précise que, compte tenu de la limitation des ressources, toutes les mesures ne seront pas disponibles dans tout le pays et qu'il faudra par conséquent prévoir un meilleur ciblage des mesures.

La longue liste de mesures déjà en place ou planifiées dans le cadre de la GJ allemande n'est pas facile à résumer ou à évaluer en quelques lignes. Ce qui est clair, c'est que vu la présence affirmée de l'enseignement et de la formation professionnels et l'enracinement du système dual, la plupart des actions étiquetées comme contribuant à la garantie pour la jeunesse promeuvent et soutiennent des mesures portant sur l'intégration dans l'enseignement et la formation professionnels. Le suivi des mesures sera assuré au travers de mécanismes existants tels que le rapport pour la Stratégie européenne pour l'emploi, les statistiques nationales et le rapport fédéral sur les compétences ainsi que l'enseignement et la formation professionnels.

³³ Se référer aux plans de mise en œuvre des régions Val d'Aoste, Sicile et Vénétie; http://www.regione.sicilia.it/deliberegiunta/file/giunta/allegati/106237Deliberazione_n_106_del_13_05_2014.pdf; http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=3aa0eeea-b538-4a1d-b096-daa9a6da6a39&groupId=60642; http://www.regioni.it/it/show-approvata_la_convenzione_dell'iniziativa_garanzia_giovanini/news.php?id=344115, dernière consultation le 24 mai.

Groupe cible

Nous ne pouvons pas identifier facilement le groupe cible parce que les mesures ciblent des populations différentes se trouvant à des étapes différentes de la transition école-travail.

Durée de l'intervention

Le code social réglementant l'intervention sur le marché du travail pour les chercheurs d'emploi prévoyait déjà une intervention en temps utile. En vertu de ce code, il y a obligation d'intégrer les jeunes qui sont éligibles aux prestations sociales sur le marché du travail ou dans l'enseignement et la formation professionnels dès qu'ils demandent des prestations. En revanche, cette intégration en temps utile, selon la DGB, n'est pas garantie dans la pratique car les exceptions sont nombreuses. Les plans d'action individuels - élaborés après le profilage et des entretiens avec le jeune - sont considérés comme mutuellement contraignants et peuvent être soumis à révision à l'issue d'une période de trois mois. Cela étant, concernant la pléthore de mesures incluses dans l'YGIP allemand et décrites ci-dessous, il n'est pas possible d'établir en toute clarté une durée d'intervention car ces activités ne sont pas toujours assurées par les SPE et ne sont pas toujours proposées seulement aux jeunes chômeurs, elles peuvent aussi l'être à des étudiants ou des jeunes qui sont dans la transition école-travail.

Financement

Étant donné qu'aucune région allemande n'affichait un taux de chômage des jeunes supérieur à 25% pendant l'année de référence (2012), aucun montant n'a été alloué en provenance de l'YEI. Pour l'essentiel, le financement provient de sources nationales (p.ex. financées par l'impôt, le budget fédéral, les taxes locales); certains projets bénéficient d'un financement du FSE dans le cadre des activités habituellement financées par ce Fonds. Le montant des financements alloués est important par rapport aux autres pays européens; il est également très institutionnalisé.

Mesures

L'YGIP allemande s'assimile à une énumération de programmes différents qui ont pour objectif de s'attaquer à un large éventail problématiques liées aux transitions école-travail.

Les axes d'intervention principaux sont au nombre de deux: (1) intervention et activation précoces et (2) promotion de l'intégration sur le marché du travail. Dans le premier axe, l'YGIP allemand couvre l'orientation professionnelle à l'école et l'expérience immédiate pour les jeunes qui doivent choisir leur formation future; les élèves dont les résultats sont moins bons font l'objet d'une attention particulière et peuvent se voir attribuer un parrain. L'un des projets financés par le FSE cible les quartiers défavorisés (*Jugend Stärken im Quartier*). Il porte principalement sur un travail d'information locale et collaborative, effectué par des maisons de jeunes pour aider

les jeunes gens (NEET) souffrant de multiples désavantages individuels ou de désavantages sociaux, qui ne sont pas inscrits auprès du SPE ou que d'autres institutions ne peuvent pas atteindre. Le «pacte pour l'apprentissage» (EFP), qui porte sur la période 2004-2014, est une autre mesure qui fait partie de la GJ. Bien que les conditions relatives au pacte qui vient à expiration étaient telles que la DGB avait préféré ne pas s'y joindre³⁴, la DGB est activement impliquée dans les négociations en cours concernant le programme qui le remplacera - «l'alliance pour la formation professionnelle et la formation continue» (*Allianz für Aus- und Weiterbildung*). Parmi les mesures visant à promouvoir l'intégration sur le marché du travail, l'YGIP allemand dresse une liste d'actions pour des services d'orientation et de placement en formation. Ces services sont assurés par le SPE et d'autres centres pour l'emploi. Les données des années précédentes montrent qu'environ 3,5% des jeunes faiblement qualifiés, et certains autres moyennement qualifiés, n'ont pas été en mesure de trouver un apprentissage et ont été piégés dans des voies transitoires (ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, 2014). Le SPE et les services de l'emploi accrédités fournissent aussi des systèmes de préparation à la formation professionnelle pour proposer des cours de formation de premier niveau aux jeunes qui n'ont pas pu intégrer l'enseignement et la formation professionnels. Le SPE encourage également la mobilité interrégionale et la mobilité transfrontalière. Compte tenu des éventuels éléments qui peuvent faire obstacle à l'intégration sur le marché du travail et à l'enseignement et la formation professionnels, des programmes spéciaux ciblent aussi les jeunes souffrant d'un handicap et ceux issus de l'immigration. Une autre mesure reprise est la promotion de l'entrepreneuriat; elle consiste à diffuser des informations en particulier dans les écoles et les universités.

Partenariats et implication des syndicats

Les différents organismes publics et d'emploi, les centres pour l'emploi (agences locales et de service d'emploi accréditées), mais aussi les écoles et les partenaires sociaux qui ont une importance particulière veillent tous ensemble à assurer une coopération au niveau local.

Vu le rôle central du système dual dans le bon déroulement de la transition de l'école au travail, l'orientation professionnelle revêt une importance cruciale. L'orientation professionnelle est développée dans tout le pays et les écoles coopèrent au sein de réseaux afin de proposer de brèves périodes d'essai en entreprise aux jeunes qui doivent choisir leur formation.

Le SPE (BA) est un organe autonome de droit public et son conseil d'administration, qui assume des tâches de surveillance et de législation, est tripartite; il accueille donc les représentants des employeurs, des travailleurs et des organes publics. Les syndicats font partie du conseil d'administration des agences locales pour l'emploi. L'implication des partenaires

³⁴ Les raisons pour lesquelles la DGB a décidé de ne pas signer l'accord tiennent au fait que les employeurs voulaient un assouplissement de l'emploi des jeunes, par exemple l'allongement des heures de travail avant 6 heures et après 22 heures. La DGB a signalé également que les employeurs souhaitaient diminuer la protection des jeunes apprentis et raccourcir leurs périodes de formation. Dernière consultation le 24 mai, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/11/articles/de1011029i.htm>

sociaux dans la gestion des services d'emploi est donc institutionnalisée. La présence des employeurs et des syndicats dans l'enseignement et la formation professionnels est très importante. Les représentants des employeurs et des syndicats élaborent conjointement les réglementations relatives à la formation des professions reconnues par l'État (ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, 2014).

La DGB a répondu au questionnaire sur l'implication des syndicats dans l'élaboration du plan de mise en œuvre de la GJ. Elle a encouragé la mise en œuvre de la GJ par des communiqués de presse et des articles d'opinion, mais aussi via des activités de lobbying, qui, selon elle, ont permis d'améliorer la visibilité des syndicats et la légitimité des syndicats dans leur lutte contre les questions relatives à l'emploi des jeunes.

Concernant l'évaluation de la pertinence du projet de la GJ, la DGB affirme sans détour que l'importance et de la GJ varie en fonction des acteurs concernés; les employeurs et les États fédérés accordent moins d'importance à cette initiative. Qui plus est, l'enquête indique que la DGB et le gouvernement fédéral considèrent les défis à relever comme ayant des degrés d'importances différents: alors que les syndicats sont préoccupés par la précarité de l'emploi des jeunes, le gouvernement, selon la DGB, semble ne consacrer que très peu d'attention à cette question. La DGB insiste aussi sur le fait que la qualité des apprentissages et des stages est aussi une question qui mériterait beaucoup d'attention, tandis que le niveau fédéral ne lui accorde aucune priorité.

La DGB a été impliquée dans le développement du plan de mise en œuvre; elle a été informée et consultée à travers des enceintes faiblement établies. La confédération indique cependant que son implication a pris place après la rédaction d'une première mouture par le gouvernement et qu'une audition a été prévue, laissant très peu de temps pour soumettre

des commentaires et des remarques. C'est pourquoi la DGB est insatisfaite de son niveau d'implication. La participation des syndicats aux autres étapes de la GJ (mise en œuvre, gestion, évaluation) ne peut être définie avec clarté dans la mesure où la GJ allemande est une énumération de différentes mesures et que les syndicats sont impliqués dans certaines d'entre elles, mais pas dans d'autres. Concernant le suivi et l'évaluation des résultats, le gouvernement fédéral, comme mentionné ci-dessus, possède déjà certains outils de suivi, mais aucun suivi global ou spécifique de la GJ n'est prévu. Selon la DGB, l'implication des syndicats devrait donc être accrue.

Globalement, la DGB est très déçue par l'YGIP allemand car ce plan n'englobe que des mesures déjà existantes. La confédération est d'avis que même si le niveau du chômage des jeunes est sans conteste plus bas que dans d'autres parties de l'Europe, des problèmes se posent néanmoins concernant la situation d'emploi des jeunes (emploi précaire, manque de postes d'apprentis); l'YGIP allemand aurait permis de mieux les prendre en considération. C'est pourquoi la DGB, pendant la consultation organisée par le ministère fédéral allemand du Travail, a proposé d'inclure une «garantie apprentissage» qui aurait occupé une place centrale dans l'YGIP allemand. En créant une garantie contraignante pour que chaque jeune à la recherche d'un apprentissage obtienne un poste, il aurait été possible d'accroître le nombre de places en EFP. La suggestion de la DGB n'a pas été reprise par le ministère fédéral du Travail. En outre, concernant l'âge du groupe cible, la DGB soutient qu'il faudrait cibler les jeunes jusqu'à l'âge de 29 ans car de plus en plus de jeunes entament leur carrière plus tard. Enfin, la DGB demande des outils garantissant la qualité des apprentissages et des stages pour que les jeunes ne se retrouvent pas piégés dans des formations de qualité médiocre.

SUÈDE

À l'instar de la Finlande et d'autres pays nordiques, la Suède recourt depuis longtemps aux politiques actives du marché du travail. En 1980, si une jeune personne était NEET, il ou elle pouvait bénéficier d'une «introduction au travail» d'une année ou, en dernier recours, d'une mesure d'allègement temporaire ou de cours de formation courts. Dès cette époque, les capacités de l'enseignement secondaire supérieur ont été accrues, le secteur de l'apprentissage a été encouragé et des programmes d'introduction courts à l'enseignement secondaire supérieur ont été mis en place. L'aide économique aux jeunes a été modifiée et les conditions ont été égalisées pour tous les jeunes, quelle que soit la mesure choisie. Ces mesures, même si elles ne portaient pas le nom de «la garantie pour la jeunesse», fonctionnaient comme telles dans la pratique (Hummeluh, 1997).

Selon Hummeluh, la Suède a introduit une sorte de garantie jeunes dès 1984; elle portait le nom de Youth Team ou «équipe jeunes». Elle garantissait la subvention à 100% du travail dans le secteur public à raison de quatre heures par

jour pour tous les chômeurs âgés de 18 et 19 ans pendant une période de six mois (Hummeluh, 1997).

Forslund et Nordström Skans (2006) indiquent que l'introduction de la première garantie pour la jeunesse en tant que telle remonte à 1998. Elle était mise en œuvre au niveau municipal et n'a entraîné aucune amélioration significative des possibilités des jeunes participants en termes d'intégration sur le marché de l'emploi (Forslund & Nordström Skans, 2006).

Bien qu'elle n'était pas appliquée dans toutes les municipalités, la GJ ciblait à l'époque les jeunes de 20 à 24 ans. La GJ consistait en l'obligation d'offrir au groupe cible une activité à plein temps après 100 jours de chômage. La durée du programme était limitée à 12 mois. En revanche, tous les jeunes de cette tranche d'âge n'étaient pas inclus dans le programme parce la décision d'orienter le jeune vers la municipalité pour qu'il puisse bénéficier du programme de la garantie pour la jeunesse revenait au SPE. Forslund et Nordström Skan (2006) ont observé que les participants à la GJ étaient plus nombreux à s'inscrire auprès du SPE, mettaient davantage de temps à

trouver un travail et à sortir du chômage en général, avaient des perspectives salariales et professionnelles moins bonnes et devaient se tourner plus souvent vers l'aide sociale. En revanche, un grand nombre de jeunes ayant bénéficié de la garantie pour la jeunesse reprenaient le chemin de l'éducation, ce qui peut être considéré comme un bon résultat.

De nos jours, l'YGIP suédois s'appuie sur des mesures existantes et notamment sur la *Job Guarantee* (garantie emploi) créée en 2007. Le programme «emploi jeunes» a été mis en place pour venir en aide aux jeunes ayant davantage de risques d'être piégés dans le chômage de longue durée. Le programme «emploi jeunes» cible les jeunes âgés de 16 à 24 ans au chômage depuis trois mois. Il prévoit le suivi et le soutien des jeunes à la recherche d'un travail (c-à-d recherche intensive d'un travail et orientation professionnelle). Les jeunes qui ne parviennent pas à trouver un travail malgré ces efforts se voient offrir des mesures comme des stages, l'éducation et la formation, des programmes d'apprentissage et des programmes de formation et de perfectionnement professionnels. Ces mesures ne sont donc pas bien éloignées de l'idée aujourd'hui à la base de la garantie pour la jeunesse au niveau européen (YOUNEX, 2009). Qui plus est, les personnes âgées de 18 à 24 ans, participant au programme et n'ayant aucun droit à l'allocation de chômage, peuvent bénéficier d'une allocation de développement. Le niveau d'études atteint par les chercheurs d'emploi est également pris en considération dans la définition des droits: les personnes de moins de 20 ans n'ayant pas obtenu leur diplôme d'enseignement secondaire supérieur reçoivent une indemnité journalière beaucoup plus faible que d'autres bénéficiaires (Bengtsson, 2012). Selon une récente évaluation de la «garantie emplois» et des services mis en œuvre, il ressort que l'initiative se soucie davantage de gérer les nombreux jeunes inscrits auprès du SPE et s'attaque moins directement à la nécessité d'assurer une bonne adéquation entre employeurs et chercheurs d'emploi (Swedish National Audit Office, 2013). En outre, les rapports d'audit soulignent qu'il faudrait faire davantage pour toucher les jeunes qui ne sont pas inscrits auprès du SPE et que les possibilités de personnalisation des mesures sont en fait limitées (Bureau national d'audit, 2013).

En 2013, le chômage des jeunes en Suède atteignait près de 24%, soit trois fois plus élevé que le taux de chômage des adultes; la moitié de ces jeunes à la recherche d'un travail étaient cependant des étudiants à plein temps souhaitant trouver un travail à mi-temps ou à plein temps. Cela signifie que même s'ils sont comptabilisés comme des chômeurs, ces jeunes n'étaient pas des NEET - en 2012 quelque 8% des jeunes NEET³⁵ âgés de 15 à 24 ans fréquentaient encore le système d'enseignement. De plus, le chômage des jeunes en Suède est de durée relativement courte: 60% des jeunes sortent du chômage après trois mois; le chômage de longue durée (plus de 12 mois) représentait environ 5% en 2012, la plupart des jeunes restant plus longtemps au chômage n'avaient pas terminé l'enseignement primaire ou secondaire

(référence à l'YGIP). Vu ces caractéristiques du chômage des jeunes en Suède, une attention particulière a été accordée aux activités intenses de recherche d'emploi.

Durée de l'intervention

Les mesures s'adressent aux jeunes inscrits au SPE en tant que chercheurs d'emploi pendant au moins trois mois; l'IAP (le plan d'action individuel) de toutes les personnes inscrites au SPE est prévu dans les 30 jours, cette durée est censée être plus courte pour les jeunes qui suivent normalement des cours de profilage et de motivation puisque l'IAP est prévu au tout début du processus. La garantie emploi dure maximum 15 mois.

Mesures

Vu le type de chômage dont il est question, d'une durée généralement inférieure à trois mois, la «garantie emploi» pour les jeunes place en général l'accent d'emblée sur le soutien aux activités de recherche d'emploi. L'idée qui sous-tend cette approche «travail d'abord» est que comme les jeunes aiment intégrer le marché de l'emploi, il vaut mieux ne pas les enfermer dans des mesures d'éducation et de formation, qui ont beaucoup de chances de limiter leur disponibilité pour une recherche d'emploi.

Outre la «garantie emploi» (qui ne fournit pas un travail mais soutient la recherche d'emploi via des actions intensives), depuis 2012, les jeunes faiblement qualifiés et qui ont davantage de risques de tomber dans le chômage de longue durée peuvent participer à des mesures actives comme une formation ou une éducation en entreprise dès leur premier jour de recherche d'un emploi.

Ce n'est là qu'une mesure parmi celles censées compléter la «garantie emploi». Parmi les autres mesures appliquées depuis 2007, citons notamment l'introduction de l'IAP et de l'outil de profilage, l'orientation, la recherche d'emploi, les cours de motivation et l'intervention précoce. Plus particulièrement, le rôle du profilage a pris une place plus centrale depuis 2012 grâce à une application web définissant le niveau de risque d'être piégé par le chômage sur la base de critères statistiques. L'identification précoce des jeunes à risque est considérée comme efficace car elle oriente les ressources vers ceux qui en ont le plus besoin.

Une autre mesure va dans le sens des politiques de forte activation adoptées par le gouvernement suédois: l'introduction d'un «rapport d'activité» que le chercheur d'emploi doit compléter chaque mois du premier au quatorzième mois de la période de chômage. Ce rapport contient toutes les informations pertinentes sur les actions entreprises pour trouver un emploi. Parmi les mesures de prévention du chômage de longue durée figurent également les encouragements à l'embauche et les indemnités de mobilité.

Toutes ces mesures sont mises en place dans le contexte plus large des politiques du marché du travail et des politiques en matière d'enseignement.

³⁵ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/61/79/0a086bba.pdf>, dernière consultation le 6 juin 2014.

Le SPE joue les premiers rôles dans l'octroi des mesures de la «garantie pour la jeunesse». Il collabore avec les autorités locales, des agences privées, des partenaires sociaux, des organismes gouvernementaux et des associations d'entreprises. Tandis que toutes les mesures gérées par le SPE sont mises en œuvre dans tout le pays, les municipalités ont le loisir d'élaborer des mesures différentes pour répondre aux besoins locaux et particuliers.

Les municipalités sont aussi très impliquées dans la fourniture de services et dans le suivi et le traçage des jeunes qui abandonnent l'école avant l'âge de 20 ans.

Certains changements plus structurels sont également envisagés, surtout concernant le traçage des jeunes en abandon scolaire et leur réintégration dans le système d'enseignement. Enfin, dans le cadre de la lutte contre le chômage, une nouvelle forme de contrat a été introduite l'année dernière. Le «contrat professionnel et d'introduction» (*Yrkes och introduktionsavtal*) cible (avant tout) les jeunes ayant obtenu un diplôme dans un établissement d'enseignement secondaire supérieur à orientation professionnelle. Ces jeunes reçoivent la possibilité de bénéficier d'une année introductive dans un lieu de travail lié à leur formation. Ce programme d'une année est subventionné par le gouvernement. L'une des conditions principales de l'application de ce programme réside dans l'accord des partenaires sociaux locaux concernant les conditions de travail. Cette pratique est un exemple où les partenaires sociaux sont fortement impliqués dans la lutte contre le chômage des jeunes.

Rôle et implication des syndicats

La position de la confédération suédoise (TCO), qui a pris part

à l'enquête, est que la GJ revêt la plus grande importance, tandis qu'elle semble en avoir moins pour le gouvernement. Les principales activités à travers lesquelles la TCO a encouragé la GJ en Suède ont été la publication de communiqués de presse et d'articles d'opinion ainsi que les activités de lobbying.

L'YGIP indique que le ministère a informé les partenaires sociaux concernant le plan le 24 avril 2014 et que ceux-ci ont eu la possibilité de commenter le plan. Les réponses à l'enquête reçues des répondants suédois nous informent au contraire que les syndicats n'ont pas été sollicités pour développer le plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. La TCO s'est elle-même déclarée insatisfaite de l'implication des syndicats dans l'élaboration de la GJ, notamment parce que le délai laissé par le gouvernement pour formuler des observations concernant la première mouture du projet était très court - le projet n'a été transmis que la veille de la réunion officielle entre le ministère et les partenaires sociaux. En outre, le projet de plan de mise en œuvre était surtout un plan des mesures déjà entreprises et tant les employeurs que les syndicats n'ont disposé que d'une demi-heure pour présenter leur observations concernant le document. Eu égard à la brièveté extrême du délai de la consultation, la TCO a précisé que sa contribution au plan était très modeste. Qui plus est, il n'est prévu de l'impliquer ni dans la mise en pratique de ces mesures existantes, ni dans la gestion ou l'évaluation de la GJ.

La TCO est aussi d'avis que le type de contrat et la durée d'emploi proposés dans le cadre de la GJ sont de qualité médiocre; elle précise que la tranche d'âge concernée devrait être élargie à tous les moins de 29 ans et que les offres d'emploi, les places d'apprentis et l'orientation devraient être proposés en collaboration plus étroite avec les partenaires sociaux.

HONGRIE

En Hongrie, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans flirtait déjà avec les 20% en 2008; ce chiffre a crû sans interruption pendant la crise pour atteindre 27,2% l'année dernière. Concernant les jeunes adultes de 25 à 29 ans, le taux de chômage a augmenté de quatre points de pourcentage, passant de 8,4% en 2008 à 12,5% en 2013, un taux inférieur à la moyenne de l'UE-28 (14,5%).

En Hongrie, les jeunes faiblement qualifiés représentent une fraction importante des jeunes chômeurs (38%), environ 60% des jeunes chômeurs n'ont jamais travaillé et 17% d'entre eux sont au chômage depuis plus de 12 mois (Hungary's National Youth Guarantee Implementation Plan, 2014).

La GJ fera l'objet d'une mise en œuvre graduelle à cause du nombre important de jeunes éligibles et de la limitation des ressources disponibles (plan de mise en œuvre national hongrois de la garantie pour la jeunesse, 2014).

Cible

La tranche d'âge ciblée par la GJ hongroise inclut les jeunes âgés de 16 à 24 ans. Les jeunes qui ne sont pas inscrits auprès

du SPE et qui sont éligibles parce qu'ils ne travaillent pas, ne suivent pas d'études ou de formation (NEET) et qui sont âgés de plus de 16 ans, devront être réorientés vers le PSE par des organisations d'aide à la jeunesse ou des ONG qui travaillent avec les jeunes au niveau local.

Mesures

Les mesures reprises dans l'YGIP reflètent les options de la définition européenne de la GJ. Elles comprennent la possibilité d'emploi avec ou sans subvention salariale, le soutien à l'entrepreneuriat, une première expérience professionnelle, un apprentissage, des stages ou une éducation publique ou professionnelle. La durée de l'intervention est de quatre mois après l'inscription auprès du SPE.

Rôle et implication des syndicats

Dans le plan de mise en œuvre de la Hongrie, le gouvernement indique qu'outre les acteurs gouvernementaux, des ONG ont été activement impliquées dans l'amélioration de la situation des jeunes et qu'un conseil national de la jeunesse a été institué en 2012 pour coordonner les organisations

d'aide à la jeunesse et accroître leur implication dans l'élaboration des politiques orientées vers la jeunesse. Concernant l'implication des partenaires sociaux et plus particulièrement des syndicats, on peut remarquer dans l'YGIP que les syndicats ne seront présents que dans le «comité permanent des représentants du secteur privé et du gouvernement», alors que les employeurs font partie du comité de pilotage des experts en matière de jeunesse, dont la tâche principale consistera à contrôler la GJ et à garantir sa planification, sa gestion et son suivi. Le comité où les syndicats sont présents ne peut discuter que des questions liées à la GJ et émettre des avis. Les syndicats seront impliqués dans la gestion de la

GJ (plan national hongrois de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse , 2014). Dans leurs réponses, tant la LIGA que le SZEZ ont confirmé l'absence d'implication des syndicats dans la préparation de l'YGIP.

Même si on ne connaît pas encore avec certitude le degré d'implication syndicale dans l'évaluation et le suivi de la GJ, la LIGA a indiqué qu'il soutenait la GJ par des activités de lobbying et le SZEZ principalement au moyen de communiqués de presse et de campagnes. Pour ces deux syndicats, la GJ est une question importante et ils demandent une implication accrue des syndicats, notamment dans les phases de gestion et d'évaluation de la garantie pour la jeunesse en Hongrie.

CROATIE

La Croatie a rejoint officiellement l'UE en juillet 2013 en pleine crise économique. Les chiffres du chômage des jeunes dans le pays montrent que le taux de chômage des jeunes y est dramatiquement élevé (49,7% en 2013). L'YGIP précise également que plus de 80% des jeunes chômeurs de 15 à 19 ans n'ont aucune expérience professionnelle. Cette proportion est plus faible mais néanmoins importante (40%) chez les jeunes de 20 à 24 ans. En outre, pendant la crise (2009-2012), 27% des jeunes chômeurs étaient en moyenne au chômage depuis plus d'un an (ministère du Travail et des Pensions, 2014). Pendant la crise, les jeunes chômeurs croates ont eu de moins en moins de chances d'obtenir un poste professionnel stable: seuls 5,7% d'entre eux ont eu une transition du chômage à un contrat d'emploi permanent; plus de 35% des jeunes âgés de 15 à 29 ans se trouvaient sous contrat temporaire en 2012.

Compte tenu de la très mauvaise situation du marché de l'emploi et des prévisions qui font état d'une reprise lente, la GJ croate sera pleinement mise en œuvre en 2017. Son objectif sera de faire en sorte que chaque jeune jusqu'à l'âge de 30 ans puisse bénéficier d'une offre d'emploi de qualité, d'un stage, d'une formation en entreprise, d'un apprentissage ou d'une formation continue dans les quatre mois suivant le début de sa recherche d'emploi (Ministry of Labour and Pension System, 2014).

Mesures

L'YGIP croate est organisé autour de quatre axes: intervention précoce, offres d'emploi de qualité, apprentissages et stages de qualité et formation continue de qualité. L'intervention précoce relève d'activités volontaire de soutien aux jeunes; il est aussi question d'aide sociale aux jeunes rencontrant des problèmes sociaux ou en manque de conseils parentaux, de profilage des jeunes pour les orienter vers le SPE en vue de leur intégration sur le marché du travail ou vers des ONG ou de services spécialisés dans la réhabilitation.

La mesure relative aux offres d'emploi de qualité s'appuie sur des subventions à l'embauche pour les employeurs qui

engagent des jeunes pendant deux ans et garantissent que le jeune conservera son emploi pendant au moins une année supplémentaire; dans ce volet, l'YGIP inclut aussi des initiatives pour le travail indépendant, développées en 2013.

L'axe des apprentissages et des stages de qualité est basé sur la «formation professionnelle sans relation d'emploi» mise en œuvre en 2010. Cette loi permet pour la première fois aux employeurs d'embaucher un jeune pour un stage sans avoir à prendre aucun engagement concernant un contrat. La loi prévoyait que le jeune devait être accompagné par un mentor et bénéficier de toutes les prestations dues en vertu de la convention collective et octroyées en vertu du Code du travail, mais pas de salaire obligatoire. Cet arrangement ne peut pas durer plus de 12 mois et les employeurs ne sont pas obligés d'offrir un contrat de travail après la mesure. En revanche, il est demandé aux employeurs du secteur privé d'employer 50% des participants. S'ils s'y refusent, ils ne pourront plus utiliser la mesure par la suite. Si des employeurs décident d'engager une personne après l'achèvement du stage, ils pourront bénéficier d'une subvention salariale. Dans le passé, ces contrats étaient liés à la nécessité d'acquérir de l'expérience professionnelle afin de réussir un examen débouchant sur un titre professionnel. La loi ayant été révisée, ces stages ne sont plus à la disposition des jeunes qui ont besoin d'acquérir de l'expérience dans une profession précise, mais ils sont ouverts à tous, quel que soit l'âge, et pour autant que l'intéressé(e) possède moins de 12 mois d'expérience professionnelle dans ce domaine. Les stagiaires sont payés environ 210 euros, un montant qui correspond à environ 66% du salaire minimum en vigueur en Croatie, et l'employeur sera remboursé pour le coût des cotisations obligatoires liées aux assurances pension, santé et sécurité. Par ailleurs, ce programme consacré à l'emploi peut durer jusqu'à 36 mois (pour des emplois spécifiques) et l'employeur est tenu d'embaucher au moins 50% des personnes qu'il forme. Si cette règle n'est pas respectée, il ne sera plus autorisé à embaucher des stagiaires l'année suivante. Bien que cette mesure soit présentée comme novatrice, elle semble avoir plus de chances d'aggraver la

précarité des jeunes sur le marché du travail croate: l'extension de la validité de ces contrats temporaires et l'obligation d'embaucher au moins 50% des stagiaires ne compensent pas assez la tentation pour les employeurs d'abuser de ce programme. Même si elle se propose d'améliorer l'intégration des jeunes sur le marché du travail, la mesure a davantage de chances de rendre le marché du travail plus instable car les jeunes seront encore plus susceptibles d'être coincés dans des offres d'emploi ou de stages à court terme. Il faut également mettre en doute la capacité du SPE de suivre et de prévenir les abus liés à ce programme. Autre préoccupation, celle qui concerne le secteur dans lequel ces stages ont été offerts jusqu'à présent: la plupart d'entre eux sont proposés dans le secteur public où aucune perspective d'emploi n'est possible par la suite parce que l'embauche via ces mesures n'est pas autorisée dans le secteur public. De surcroît, le ciblage assez large pourrait entraîner une surreprésentation des personnes hautement qualifiées au détriment des moins qualifiées, qui pourraient éprouver davantage de difficultés à entrer sur le marché du travail. Ces plus qualifiés bénéficieraient alors plus largement de ce type de mesures que les jeunes plus défavorisés.

Le «travail après la formation professionnelle» fait également partie des mesures prévues. Il est question d'un contrat ciblant les jeunes âgés de 15 à 30 ans et réputés manquer des types de compétences liées à certaines professions bien déterminées. Les employeurs, privés et publics, n'ont aucune obligation de prolonger le contrat par la suite. Une fois encore, ce programme consacré à l'emploi ne semble pas satisfaire pleinement le critère d'une intégration durable des jeunes sur le marché du travail. L'évaluation des trois dernières années montre que plus de 50% des jeunes participant à ce programme consacré à l'emploi comportant une composante de formation sont capables de trouver un premier emploi durant l'année qui fait suite à la formation, soit une période relativement longue. Il conviendrait de prévoir d'autres mesures orientées vers l'acquisition de compétences pendant cette année pour répondre aux besoins des jeunes souffrant par exemple d'un handicap ou potentiellement marginalisés. Vient enfin le dernier axe du plan GJ, la formation continue. Elle porte sur des réformes du système d'enseignement qui seront mises en œuvre progressivement dans les prochaines années. Ces réformes incluent l'allongement de la scolarité obligatoire qui précède l'enseignement supérieur, une réforme des programmes pédagogiques de l'EFPP, des programmes de prévention des abandons scolaires et la reconnaissance de l'apprentissage non-formel et informel.

Durée de l'intervention

Elle est censée intervenir dans les quatre mois de l'inscription auprès du SPE. Les jeunes qui ne sont pas considérés comme prêts pour entrer sur le marché du travail devront d'abord assister à d'autres activités. Les quatre mois débiteront dès qu'ils sont prêts à entrer sur le marché du travail (ministère du Travail et des Pensions, 2014).

Rôle et implication des syndicats

L'YGIP fait mention de 17 parties prenantes différentes, dont des partenaires sociaux, au sein du conseil de l'YGIP, l'organe de travail coordonné par le ministère du Travail et des Pensions. Le Conseil de l'YGIP était impliqué dans l'élaboration de l'YGIP et tiendra des sessions de travail trimestrielles. Un groupe de travail «jeunesse» a été mis en place par le ministère pour coordonner et suivre la mise en œuvre de la GJ, qui passe, aux niveaux national et régional, par les «initiatives pour le développement de l'emploi local», impliquant diverses parties prenantes dont les partenaires sociaux.

Dans un rapport précédent de Bussi et Geyer (2013), les syndicats interrogés en novembre dernier estimaient que leur implication dans le développement du plan de mise en œuvre de la GJ était particulièrement modeste parce que le débat sur la qualité des mesures proposées avait été très limité, tout comme celui sur l'absence évidente d'opportunités professionnelles pour les jeunes. Dans l'enquête actuelle, le représentant croate au sein du Comité Jeunes de la CES, et qui appartient à l'UATUC³⁶, a signalé que même si les syndicats étaient impliqués dans l'élaboration de la GJ et avaient la possibilité d'influencer quelque peu l'YGIP, leur implication avait eu lieu après l'élaboration de chapitres importants du plan de mise en œuvre (c-à-d des mesures de politiques actives du marché du travail) par le ministère du Travail. Par conséquent, les syndicats n'ont pas été autorisés à discuter de mesures relevant des politiques actives du marché du travail déjà en vigueur. En revanche, leur participation à l'élaboration de l'YGIP a été considérée comme positive par l'UATUC car elle a amélioré la légitimité et la visibilité du syndicat dans leur lutte contre les problèmes qui affectent les jeunes ainsi que la qualité de la GJ.

Le PPDIV rapporte également que l'UATUC sera impliquée dans la mise en œuvre de la GJ, mais que ce processus a lieu de façon informelle et principalement au niveau national et intersectoriel. Les syndicats ne seront pas invités à participer à la gestion quotidienne de la GJ, mais ils seront impliqués dans l'évaluation du plan qui sera mis en œuvre par un organe public, en concertation avec les partenaires sociaux. Le Conseil national de la jeunesse a également été impliqué dans l'élaboration de l'YGIP. Pour terminer, les syndicats concluent que leur implication devrait être accrue durant l'étape de la mise en œuvre de la GJ et ils appellent à une évaluation réellement tripartite de ses résultats.

³⁶ La réponse a été apportée par le PPDIV, le syndicat croate des travailleurs de l'alimentation et de l'agriculture, membre du Comité Jeunes de la CES et membre également de l'UATUC, la confédération des syndicats autonomes de la Croatie, qui a pris part au Conseil GJ.

Le chômage des jeunes en France a atteint 23,9% en 2013, une augmentation de plus de cinq points de pourcentage depuis 2008. Le taux de chômage des jeunes adultes a augmenté moins rapidement pendant la crise, d'environ trois points de pourcentage, pour atteindre 13,7% en 2013 (Eurostat). Comme dans la plupart des États membres de l'UE, les jeunes dont le niveau d'études est faible souffrent de niveaux de chômage beaucoup plus élevés que les jeunes qui ont des qualifications moyennes ou élevées.

La France a approuvé un programme pilote similaire à la «garantie jeunes³⁷» en août 2013 sur la base du rapport remis par un groupe de travail ad hoc (Wargon & Gurgand, 2013). La garantie est actuellement mise en œuvre sous la forme de projets pilotes dans 11 départements français; sa mise en œuvre sera étendue à 20 autres territoires en 2014. Cette mesure doit compléter des mesures existantes ciblant les jeunes dans le besoin, en particulier les jeunes de 18 à 25 ans qui n'étaient pas précédemment pris en charge par les missions locales et n'étaient pas éligibles au revenu de solidarité active (RSA). Les missions locales sont des institutions locales qui proposent aux jeunes des services sociaux, un enseignement et une formation professionnels ainsi que des services d'intégration sur le marché du travail. Les jeunes ciblés par ce projet pilote sont ceux qui sont les plus défavorisés car ils sont NEET, ne bénéficient d'aucune aide de la part de leur famille et sont éligibles aux prestations sociales sous condition de ressources. Ce sous-groupe cible est l'un des plus fragiles de l'ensemble de la population jeune ciblée par la garantie pour la jeunesse³⁸, c'est-à-dire la stratégie plus large dans le cadre de laquelle a débuté l'année passée la garantie jeunes, sous la forme d'un projet pilote.

Financement

Le 3 juin 2014, la France a reçu 620,2 millions d'euros pour mettre en œuvre le programme opérationnel pour la mise en œuvre de l'initiative pour l'emploi des jeunes, dans le cadre de laquelle le GJ sera également mise en place. 432 millions d'euros viendront de l'YEI et du FSE associé à l'YEI. Cet argent servira pour l'activation, la prévention précoce et le travail d'information pour qu'un nombre croissant de NEET³⁹ puissent bénéficier des programmes de la GJ. Un montant supplémentaire de 188 millions d'euros sera octroyé au titre de l'YEI aux

12 programmes opérationnels régionaux, dans la mesure où la plupart des actions sont menées à l'échelon local⁴⁰.

Mesures

La GJ française a pour but de compléter une série de mesures prises ces dernières années ainsi que des actions et des structures plus anciennes dont l'objectif est de faire reculer tout à la fois le chômage, l'inactivité et l'exclusion sociale des jeunes. L'une des mesures les plus importantes mises en place par le gouvernement français en exercice s'appelle les «emplois d'avenir», qui s'adressent aux jeunes faiblement qualifiés de 16 à 25 ans et leur donnent la possibilité d'acquérir une expérience professionnelle.

La garantie pour la jeunesse se décompose en trois objectifs principaux: l'identification des NEET via des réseaux et des systèmes existants et avec le support du SPE (p.ex. plateforme pour le suivi des jeunes en décrochage scolaire ou les «centres d'information et d'orientation»); l'individualisation du coaching et du suivi pour identifier la meilleure orientation (formation, stages ou emploi); le troisième objectif consiste à favoriser l'intégration sur le marché de l'emploi au moyen de l'enseignement et de la formation professionnels (p.ex. «emplois d'avenir», soutien au travail indépendant, autres contrats subventionnés⁴¹, apprentissage, écoles de la deuxième chance) et expérience professionnelle en conditions réelles via le service civique.

Étant donné que les conseils régionaux recevront 35% des fonds de l'YEI, la plupart des initiatives seront développées au niveau local, où seront lancés des appels à projets.

En outre, le document préparatoire du projet pilote de la garantie jeunes publié en mai de l'année dernière sur la formation professionnelle et le dialogue social indiquait que les jeunes NEET qui risquent la pauvreté et l'exclusion sociale recevront 450 euros d'aide financière s'ils participent à des mesures liées à la GJ, mais ne reçoivent aucun autre soutien financier grâce à leur stage ou leur emploi. Par exemple, les 450 euros seront octroyés aux jeunes qui éprouvent des difficultés à trouver un emploi et signent un contrat «CIVIS» avec les antennes locales du SPE (missions locales) afin de réaliser sur une année certaines actions ciblant leur intégration sur le marché du travail. Ce soutien financier est cependant octroyé pour une période maximale de quatre mois⁴².

³⁷ En France, deux noms similaires ont été inventés pour définir deux interventions de la puissance publique: la «Garantie Jeunes» est une initiative lancée l'année dernière par le gouvernement français sous la forme d'un projet pilote. La «Garantie pour la Jeunesse» désigne pour sa part l'initiative européenne lancée par la Commission et approuvée par le Conseil européen. La «Garantie Jeunes» est un volet de la «garantie pour la jeunesse», mais ces mesures sont différentes et ont été mises en œuvre à des moments différents. <http://www.injep.fr/Garantie-jeunes-en-France-et>, dernière consultation le 7 juin.

³⁸ L'abréviation GJ désignera la Garantie pour la Jeunesse pour ce qui concerne la France.

³⁹ Programme opérationnel sous l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» en métropole et outre-mer. Les régions qui bénéficieront du financement sont les suivantes: Aquitaine, Auvergne, Centre, Champagne-Ardenne, Guadeloupe, Guyane, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Martinique, Nord-Pas de Calais, Réunion, Mayotte, Picardie. ⁴⁰http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-622_en.htm last accessed June 7th

⁴⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-622_en.htm, dernière consultation le 7 juin.

⁴¹ Par exemple: CAE ou CIE (contrat menant à un emploi dans les secteurs non marchand ou dans les secteurs marchands); structures pour l'intégration des plus désavantagés sur le marché du travail; «contrats de génération»; les «emplois francs» (Premier Ministre, 2013)

⁴² Premier ministre, Plan national de mise en œuvre de la garantie européenne pour la jeunesse, réponse des autorités françaises, 20 décembre 2013.

Ce soutien financier est conditionné aux ressources et il sera mis à la disposition des jeunes qui en ont besoin. Il viendra en complément du soutien individualisé fourni en vue de leur intégration sur le marché du travail. Le soutien financier a été étendu à cette tranche d'âge notamment parce qu'un rapport national récent sur la pauvreté de la population a mis en lumière qu'un nombre croissant de jeunes de 18 à 24 ans vivaient sous le seuil de pauvreté.

Durée de l'intervention

La GJ française se conforme à la définition européenne de la GJ et fixe l'intervention dans les quatre mois de l'inscription auprès du SPE, bien que cette intervention puisse relever de toute action étiquetée «garantie pour la jeunesse», ce qui ne garantit pas nécessairement que l'une des quatre alternatives reprises dans la GJ sera proposée (Premier Ministre 2013). Ce fait est confirmé dans le programme opérationnel, qui affirme que dans les quatre mois du premier entretien de profilage en face à face, la personne recevra une offre ou une aide adaptée qui ne correspond pas forcément à l'une des quatre options reprises dans la définition de la GJ (offre d'emploi de bonne qualité, apprentissage, formation ou formation continuée).

Groupe cible

Dans le cadre de la Garantie pour la Jeunesse, les jeunes qui prennent part à la GJ doivent être NEET et en situation d'abandon scolaire (quel que soit le niveau d'études atteint) et vivre dans des régions éligibles au financement. Ces jeunes doivent avoir entre 18 et 25 ans.

Concernant la Garantie Jeunes, le projet pilote déjà en place depuis l'année passée, tous les jeunes ne peuvent pas participer à la GJ, mais seulement ceux qui sont sélectionnés en vue d'intégrer un comité multi-acteurs⁴³ sur la base de l'avis formulé par les missions locales (Wargon & Gurgand, 2013). Les jeunes ne sont donc pas autorisés à accéder au programme sans l'accord de l'institution qui leur vient en aide. L'inscription auprès du SPE n'est pas obligatoire. Ce projet pilote poursuit l'objectif de cibler 10.000 jeunes d'ici octobre 2014 (après un an de mise en œuvre) et d'atteindre 100.000 participants d'ici 2016.

Rôle et implication des syndicats⁴⁴

Les syndicats français se sont fortement mobilisés pour soutenir la GJ: ils ont produit des communiqués de presse, publié des articles de fond, organisé des campagnes et mené des activités de lobbying. Sur le plan international, ils ont aussi organisé, avec le DGB, un sommet fictif (*shadow summit*) à Berlin, et, avec le DGB et l'EYF, une conférence interministérielle à Paris, l'année dernière, dans le but de revendiquer une augmentation des moyens financiers dévolus à la GJ. Au niveau national, ils ont également montré du grand

coordonnement sur la question. Les syndicats font savoir que les taux élevés de jeunes en décrochage scolaire et de NEET figurent au sommet de l'agenda, qu'il s'agisse de leur ou de celui du gouvernement.

Comme signalé dans un rapport antérieur (Bussi & Geyer, 2013), les syndicats n'ont pas participé aux négociations sur le projet pilote *Garantie Jeunes* au sein du groupe de travail ad hoc, mais ils ont été invités à soumettre leurs avis aux membres du groupe (Bussi & Geyer, 2013). Ils ne sont pas non plus impliqués dans la mise en œuvre ou dans la gestion de la GJ, ces aspects étant dévolus à des commissions locales composées du préfet, des services d'emploi locaux et d'experts. Concernant l'évaluation de la GJ, les syndicats ne sont pas directement impliqués dans le suivi, même si leurs avis sont généralement pris en considération. Bien qu'ils aient la possibilité de faire entendre leur voix, les syndicats français appellent à une implication accrue des partenaires sociaux dans l'évaluation et le suivi de la Garantie Jeunes, en particulier parce que les partenaires sociaux prennent part aux accords interprofessionnels nationaux en tant qu'acteurs de la politique de l'emploi.

S'ils comparent leur degré d'implication dans les différentes étapes (élaboration, mise en œuvre, gestion et évaluation) à l'implication qui est la leur dans la mise en place des politiques actives du marché de l'emploi, les syndicats français estiment qu'elle a été plus faible. Ils sont donc demandeurs d'une plus grande implication dans la gestion et l'évaluation de la GJ.

Si nous considérons maintenant leur participation au cadre plus large de la Garantie pour la Jeunesse au niveau national, les syndicats ont participé à son processus d'élaboration, mais cet exercice s'est limité à une seule consultation à travers le comité du dialogue social en charge des questions européennes. Les syndicats ont été invités à formuler leur avis sur l'élaboration de l'YGIP français. Cette procédure, ont-ils signalé, était différente et moins inclusive pour les syndicats que celle suivie pour une initiative de même nature - les «contrats de génération» - lancée par le gouvernement, mais signée par les partenaires sociaux. La consultation sur la GJ a eu lieu à travers une institution nouvelle (la «Conférence sociale»), créée durant le mandat présidentiel actuel. L'objectif de cette institution consiste à rassembler plusieurs représentants ministériels et les partenaires sociaux afin d'aborder des problèmes sociaux et de fixer un agenda commun pour l'année suivante. Il ne relève donc pas de la consultation car il est fortement dépendant du pouvoir dont dispose le gouvernement en matière d'agenda et d'établissement des priorités. Les syndicats ont effectivement présenté leurs contributions écrites au groupe ad hoc de la GJ; en revanche, le caractère strict de la consultation ainsi que le manque de temps n'ont pas permis aux syndicats français de soumettre leur feedback.

⁴³ Ces comités seront impérativement constitués de représentants de l'État dans le département et du conseil général du département (membres élus). D'autres membres peuvent être désignés par le préfet, il peut s'agir de personnes issues des missions locales et de représentants des organisations en charge de l'intégration professionnelle.

⁴⁴ Les réponses à l'enquête ont été coordonnées entre Force ouvrière, la CFDT et la FGT, qui ont donc adopté une position unique.

GRÈCE

Outre d'autres mesures déjà présentées dans un précédent rapport (Bussi & Geyer, 2013), la GSEE indique que le plan de mise en œuvre de la GJ a été transmis à la Commission européenne, qui en a demandé la révision. Selon un échange informel avec le ministère, il y avait lieu de réviser le plan de mise en œuvre de la GJ à cause de l'absence de dialogue social et du caractère incomplet du plan de mise en œuvre au niveau commercial.

La GJ sera donc mise en place d'ici la fin de l'année 2014 et début 2015. L'YEI apportera une contribution financière de 170 millions d'euros et 170 autres millions proviendront des ressources nationales.

Rôle et implication des syndicats

La confédération grecque GSEE, qui a pris part à l'enquête, indique que la mise en œuvre de la GJ est une question importante tant pour le gouvernement que pour les syndicats. La GSEE a favorisé la mise en œuvre de la GJ principalement par la publication de textes d'opinion et de position, mais aussi par la rédaction d'un plan de mise en œuvre complet et opérationnel pour la GJ qui a été envoyé récemment au ministère du Travail.

Concernant les priorités, les répondants indiquent que le gouvernement voit surtout la GJ comme un moyen de réduire le chômage structurel et conjoncturel des jeunes,

les taux élevés de NEET et de lutter contre la faiblesse des taux d'emploi des jeunes. Les syndicats accordent davantage d'attention à la grave précarité des situations d'emploi des jeunes et à la question du décrochage scolaire des jeunes. Le syndicat précise par ailleurs qu'il n'a pas été impliqué dans l'élaboration de la GJ. Ce n'est que récemment que le gouvernement a pris une décision concernant l'implication des partenaires sociaux dans la mise en œuvre de la mesure. En outre, on ne sait pas encore avec certitude si les syndicats seront impliqués dans la gestion et l'évaluation de la GJ. L'implication des syndicats dans la GJ était encore plus dérisoire que dans d'autres politiques actives du marché du travail.

Selon les informations collectées dans le cadre de l'enquête, la GJ ciblera les jeunes âgés de 15 à 29 ans. Emploi, formation continue, apprentissage, stage et travail indépendant seront offerts dans les cinq mois de l'inscription comme chercheur d'emploi auprès du SPE. La GJ ne sera obligatoire que pour certaines catégories de jeunes. 40.000 d'entre eux sont ciblés en 2014. Concernant les conditions de travail et la durée des contrats offerts dans le cadre de la GJ, les répondants indiquent que les offres d'emploi sont souvent de mauvaise qualité. Étant donné sa non-implication complète dans l'élaboration, le représentant du syndicats précise que l'implication syndicale comme le dialogue social devraient être intensifiés.

BELGIQUE

Il y aura quatre plans de mise en œuvre de la GJ en Belgique et une aide fédérale à la GJ à travers le système d'allocations de chômage (Le Forem, VDAB, Actiris, Bruxelles Formation, & Arbeitsamt der DG, 2014). Les quatre plans de mise en œuvre seront appliqués dans trois régions différentes - Wallonie, Flandre et Bruxelles - et dans la communauté germanophone.

Au niveau international, les systèmes belges d'assistance sociale et d'allocations de chômage sont considérés comme fournissant une couverture trop large (OCDE, 2005) parce qu'ils sont ouverts aux jeunes qui n'ont jamais travaillé pendant une longue période (auparavant, ces allocations de chômage pour les jeunes n'ayant jamais travaillé étaient illimitées dans le temps, elles sont à présent limitées à trois ans). En revanche, la générosité et les critères d'éligibilité de ces critères (c-à-d être enregistrés au SPE) génèrent un suivi relativement bon des jeunes en décrochage scolaire et des NEET.

Mesures

Au niveau fédéral, les systèmes de chômage et d'aide sociale garantissent aux jeunes l'accès à des ressources et des aides financières pendant leur transition vers le marché du travail. Les encouragements à l'embauche ciblant les jeunes (faiblement qualifiés et chômeurs de longue durée) sont aussi

une compétence du gouvernement fédéral. En 2013, une mesure fédérale a été mise en œuvre qui a créé 10.000 places de stage pour les jeunes de moins de 30 ans faiblement qualifiés et au chômage depuis plus de six mois, les stages sont censés durer entre trois et six mois (Actiris & ISBA, 2014). Les stagiaires recevront une allocation de chômage (environ 700 euros) ainsi que 200 euros par mois pris en charge par l'employeur. En revanche, ces stages ne comportent pas forcément une composante de formation, qui reste optionnelle (Actiris & ISBA, 2014). Les mesures ne prévoient pas d'engagement contraignant concernant l'embauche des jeunes. Pendant les huit premiers mois de sa mise en œuvre, cette mesure n'a été que peu utilisée, en particulier dans la région de Bruxelles-Capitale, avec seulement 137 jeunes sur les 1650 places octroyées à la région (Actiris & ISBA, 2014). Par ailleurs, les postes pour lesquels cette mesure a été utilisée sont des postes de vendeurs/vendeuses et d'adjoint(e) de bureau dans les secteurs public et privé et d'employés dans le secteur de la restauration et du tourisme. Ces postes ne semblent pas stimuler la création de possibilités d'emploi et d'expériences professionnelles véritables et de longue durée qui seraient différentes de celles déjà proposées par le SPE et elles ne sont pas non plus susceptibles d'apporter les compétences voulues aux jeunes chômeurs.

Le plan belge de la garantie pour la jeunesse mentionne aussi une action de soutien à la GJ au niveau fédéral, à savoir une conditionnalité plus stricte ouvrant au «revenu d'intégration» pour les jeunes qui n'ont jamais travaillé, ont cherché un emploi et sont inscrits au SPE depuis 310 jours (Le Forem, *et al.*, 2014). Bien que cette mesure s'inscrive dans une tendance européenne générale consistant à rendre la conditionnalité plus stricte et plus dépendante de la recherche d'emploi et de la disponibilité d'emploi, elle ne semble pas apporter une contribution positive à la mise en œuvre de la GJ car elle pourrait favoriser l'exclusion des jeunes les plus défavorisés.

Le plan de mise en œuvre flamand vise à améliorer des mesures existantes, notamment le renforcement des liens entre enseignement et marché du travail, l'amélioration des échanges d'informations et les activités d'information (Le Forem, *et al.*, 2014). À l'heure actuelle, le SPE flamand invite les jeunes de 18 à 25 ans faiblement et moyennement qualifiés à une séance d'information six semaines après leur inscription comme chercheurs d'emploi. S'ils ne sont pas capables de trouver un emploi dans les trois mois de leur inscription, ils seront invités à un 'screening' qui peut déboucher sur des activités d'orientation. Selon l'YGIP flamand, cela signifie que tous les jeunes bénéficieront de conseils personnels ou auront trouvé un emploi dans les cinq mois. La définition de la GJ flamande insérée dans l'YGIP déclare que tous les jeunes de moins de 25 ans se verront offrir une formation dans des domaines techniques ou non techniques (c-à-d attitude, motivation) dans les quatre mois. Les jeunes sans qualifications sont censés entamer une formation professionnelle ou une expérience professionnelle au terme d'une période de six mois. La GJ flamande opère donc une distinction entre jeunes qualifiés et non qualifiés, que ce soit en termes d'actions proposées ou de durée de l'intervention. En outre, les actions proposées aux groupes divergent de celles mises en évidence dans la recommandation du Conseil parce que la formation relative à l'orientation et à la motivation offerte dans les quatre mois ne peut être comparée aux mesures d'intégration sur le marché du travail comme une offre d'emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage. De nombreuses mesures destinées à atteindre les jeunes en décrochage scolaire et les NEET sont élaborées en partenariat avec les parties prenantes locales et régionales. Des programmes de formation déjà en cours sont également inclus au titre de mesures régionales contribuant à la mise en œuvre de la GJ; il s'agit entre autres de l'IBO (formation professionnelle individuelle «sur le tas») pendant trois ou six mois. Ce programme d'emploi doit toucher chaque année 17.800 jeunes en région flamande. Dans le passé, l'IBO obligeait les employeurs à engager le stagiaire sous contrat à durée indéterminée après la période de formation. Désormais, les employeurs sont libres de proposer au stagiaire un contrat à durée déterminée d'une durée équivalente à celle de la formation.

Certaines provinces de la Wallonie ont été durement touchées par la crise et les taux de chômage des jeunes y ont fortement augmenté. En vertu des mesures applicables

actuellement, le SPE veille à ce que les jeunes bénéficient d'une action sur mesure dans les quatre mois de leur inscription. D'autres partenaires régionaux et locaux feront en sorte que les NEET reçoivent un soutien même s'ils ne sont pas inscrits comme chercheurs d'emploi auprès du SPE. Au cours des deux prochaines années, 26,8 millions d'euros seront dépensés pour créer des partenariats et en particulier pour mettre en place des mesures d'intervention précoces destinées aux jeunes en décrochage scolaire et aux NEET. L'essentiel des mesures clés en région wallonne tient à des modifications juridiques visant à accroître l'attractivité de l'enseignement et de la formation professionnels ainsi qu'à réglementer les programmes d'apprentissage. Ces réformes juridiques ne sont pas tant à considérer comme des mesures prises dans le cadre de la GJ, mais plutôt comme des plans de réforme de plus grande portée. Sont également prévus durant les deux prochaines années la mise en place de services d'orientation ciblant les jeunes de moins de 25 ans, la mobilité et le travail indépendant.

Dans la région de Bruxelles-Capitale, c'est encore un autre plan qui sera mis en œuvre. La région bruxelloise souffre d'un taux de chômage des jeunes élevé, en particulier chez ceux dont le niveau d'études est faible (près de 30%) et qui sont issus de l'immigration. Depuis octobre 2013, le SPE régional a mis en œuvre un service «garantie pour la jeunesse» visant à soutenir les jeunes de moins de 30 ans à la recherche d'un emploi. Ce service englobe aussi des activités d'insertion professionnelle et des stages en entreprises créés par le gouvernement fédéral. Il fournit au jeune une orientation pendant son expérience professionnelle dans une entreprise. Ce programme sera intégré dans le programme de la GJ. Plusieurs programmes incluront des formations linguistiques - le manque de compétences linguistiques est l'un des problèmes les plus importants des jeunes chômeurs en région bruxelloise.

Enfin, dans la région germanophone, la part des jeunes chômeurs est plus faible que dans le reste du pays, notamment à cause du système dual de l'enseignement professionnel et d'une situation plus favorable sur le marché du travail. Depuis janvier 2014, le SPE veille à inviter tout jeune chercheur d'emploi à un entretien d'orientation personnalisé dans les quatre premiers mois de son inscription, mais aussi à nouer un contact d'intégration individualisé et sur mesure dans une période de temps bien définie. Même si elle suggère une intervention précoce, la GJ de la communauté germanophone, dans sa conception, ne semble pas se conformer aux lignes directrices européennes en la matière dans la mesure où n'y figure aucun engagement concernant des offres d'emploi, une formation, une éducation ou un apprentissage dans les quatre mois, mais seulement la garantie de bénéficier d'une orientation professionnelle.

Rôle et implication des partenaires sociaux

L'enquête a été complétée par les représentants de l'ABVV-FGTB et de l'ACLVB, les premiers à propos du plan de mise en œuvre national, les seconds concernant le plan de la

région de Bruxelles-Capitale. Que ce soit au niveau national ou régional, les syndicats indiquent que la GJ est considérée comme importante, tant par le gouvernement que par tous les syndicats. Au niveau national, l'ABVV mène des activités de lobbying tandis qu'au niveau local, l'ACLVB a aussi fait état de campagnes d'information sur la GJ. L'ABVV-FGTB indique qu'au niveau national le défi principal à relever par la GJ, du point de vue du gouvernement, est le taux élevé de jeunes en abandon scolaire. Pour les syndicats, priorité devrait plutôt être accordée à la baisse du chômage des jeunes, notamment par la création d'emplois durables et décents, afin de réduire les taux de pauvreté et de NEET. Au niveau national, les syndicats n'ont pas été impliqués dans le processus d'élaboration de la garantie pour la jeunesse, très probablement parce qu'elle est très décentralisée et qu'elle se base sur l'essentiel sur des mesures existantes. En revanche, ils sont impliqués dans la mise en œuvre de la GJ à travers des institutions stables et établies, à la fois aux niveaux fédéral, régional et sectoriel. Leur implication via des institutions bien établies dans la mise en œuvre des mesures existantes passe par le conseil socio-économique, où siègent les partenaires sociaux. Alors que l'YGIP mentionne brièvement que l'évaluation au niveau fédéral englobe les partenaires sociaux et les régions (Le Forem, *et al.*, 2014), les syndicats indiquent

que le flou entoure la mise en place de l'évaluation. Vu leur non-implication dans les étapes cruciales du développement d'une véritable GJ, les syndicats demandent que leur implication soit renforcée.

En outre, les syndicats précisent qu'en Wallonie, le réseau des ONG et des entreprises du secteur social travaillant avec les jeunes n'a pas été convié à l'élaboration du plan régional pour la garantie pour la jeunesse. Dans la région de Bruxelles-Capitale également, précisent-ils, l'implication des parties prenantes du secteur de l'économie sociale n'a pas été pleinement assurée. Par ailleurs, la FGTB, en région wallonne, soutient que le rôle des ONG travaillant avec les jeunes ne devrait pas être limité à l'information; la FGTB affirme aussi qu'une définition plus claire des objectifs communs de la GJ dans la région permettrait une meilleure organisation des actions et des interventions.

Enfin, concernant les mesures proposées, l'AVVB-FGTB précise que certaines des mesures n'encouragent pas des possibilités d'emploi bonnes et stables pour les jeunes et accroissent au contraire la précarité de l'emploi et la mobilité non souhaitable de l'emploi. Cela met en doute l'efficacité réelle et l'impact positif que la GJ est censée avoir sur la réduction du taux de chômage des jeunes et l'amélioration de leurs perspectives d'emploi.

BULGARIE

Le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) en Bulgarie a connu une forte augmentation depuis 2008. Il atteint désormais 28,4%. Le chômage des jeunes dont le niveau d'études est faible était déjà élevé en 2008 et il a crû de façon exponentielle pendant la crise. En 2013, il était supérieur à 51%. Les taux de chômage des jeunes adultes ont également grimpé, mais de façon moins spectaculaire que chez les plus jeunes: les données annuelles les plus récentes publiées par Eurostat font état d'un taux de 17,6% en 2013 dans cette tranche d'âge. La Bulgarie a soumis son plan de mise en œuvre en décembre 2013.

Financement

Près de 210 millions d'euros doivent être dépensés dans le cadre de mesures ciblant les jeunes de moins de 29 ans entre 2014 et 2020; la plus grande partie de ce montant sera dépensée pendant les deux premières années. Toutes les régions bulgares ne sont pas éligibles aux fonds de l'Initiative pour l'emploi des jeunes et presque tous les programmes destinés aux régions de l'Europe du Sud-Est seront financés par le budget de l'État. L'objectif principal du plan «garantie pour la jeunesse» en Bulgarie consiste à ramener le chômage des jeunes à 7% alors qu'il se situe actuellement à 28,4%. On prévoit que plus de 15 millions d'euros seront dépensés dans la création d'emplois durables et nouveaux pour les jeunes.

La coordination des actions et des partenaires impliqués sera assurée par le conseil de coordination, un organe ad

hoc composé de représentants des ministères, des représentants locaux des municipalités, des partenaires sociaux et des organisations de jeunesse.

Mesures

Les mesures prévues par la GJ sont préventives et orientées vers l'intégration des jeunes sur le marché du travail. Tandis qu'un grand nombre de jeunes devraient être employés dans l'emploi subventionné (154.000 personnes dans l'emploi subventionné et 60.000 dans le secteur primaire), un nombre plus réduit sera impliqué dans les formations à la motivation et la spécialisation professionnelle spécifique.

Cible

Les jeunes âgés de moins de 29 ans sont la cible. Au cours des sept années de son application (2014-2020), la GJ bulgare veut atteindre 420.000 jeunes et 75.000 rien qu'en 2014.

Rôle et implication des syndicats

Concernant son implication directe dans l'élaboration de la GJ, la CITUB indique que sa participation a eu lieu à travers des institutions bien établies et dès le début du processus d'élaboration. En outre, bien que la CITUB précise que le projet envoyé à la Commission a été modifié par la suite et que certaines des mesures proposées ont été supprimées et la date de début, reportée, les syndicats ont considéré que leur implication était satisfaisante parce que le plan a été

développé sur la base d'un ensemble de mesures négociées avec le gouvernement et qui englobait des actions proposées en juillet 2013 par la CITUB. Syndicats et employeurs seront aussi impliqués dans la gestion quotidienne de la GJ au sein d'un comité tripartite. Ils devraient prendre part à son évaluation même si, au moment de la rédaction du présent rapport, les modalités exactes de cette participation n'étaient pas encore définies.

La CITUB a produit des communiqués de presse, des prises de position, organisé des campagnes et des activités de lobbying afin de soutenir la mise en œuvre de la GJ et de sensibiliser à la question du chômage des jeunes. Son

implication dans l'élaboration de la GJ a amélioré, selon le répondant, la qualité de la GJ ainsi que la légitimité pour les syndicats de s'attaquer aux problèmes rencontrés par les jeunes. La CITUB met en garde contre la lenteur du processus de mise en œuvre de la GJ et le manque de ressources dont il pourrait pâtir. La confédération précise que même s'il existe des plans de modification de la loi réglementant les stages, aucune réforme juridique n'est prévue pour l'introduction du système dual, pourtant présenté comme une mesure de lutte contre le chômage des jeunes permettant de faciliter les transitions écoles-travail.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE⁴⁵

Les dernières données d'Eurostat révèlent que le taux de chômage des jeunes en République tchèque, bien qu'il ait augmenté de 11 points de pourcentage depuis 2008, reste sous la moyenne européenne en 2013 (19% et 23,3% dans l'UE-28). Les jeunes dont les niveaux d'études sont plus faibles ont beaucoup plus de risques d'être au chômage (41,9% en 2013) que les jeunes moyennement ou hautement éduqués (respectivement 16,4% et 14,5% en 2013). Le taux de chômage des jeunes adultes a beaucoup moins augmenté, de quatre points de pourcentage en cinq ans, et le taux annuel en 2013 s'élevait à 8,1%.

La CMKOS, la confédération tchéco-morave des syndicats, nous informe que la mise en œuvre de la GJ, basée sur des mesures existantes, était prévue en décembre 2013. La GJ tchèque est composée de mesures proposant des offres d'emploi, des stages et du travail indépendant pour les jeunes de moins de 30 ans, tandis que des apprentissages sont proposés aux jeunes de moins de 22 ans.

Les jeunes qui souhaitent bénéficier de la GJ devront être

inscrits auprès du service public d'emploi et le programme de la GJ ne sera disponible qu'aux jeunes qui expriment la volonté de prendre part au programme. Le financement alloué par les sources européennes s'élève à 12,71 millions d'euros et un montant identique devrait être débloqué par la contribution nationale du FSE.

Rôle et implication des syndicats

La confédération tchéco-morave des syndicats a organisé des activités de lobbying pour soutenir la GJ. Elle précise que le chômage des jeunes élevés, structurel et conjoncturel, la faiblesse du taux d'emploi et l'emploi très précaire des jeunes constituent les défis principaux à la fois pour le gouvernement et les syndicats, les taux de NEET et d'ESL revêtant moins d'importance à leurs yeux. La CMKOS indique avoir été impliquée dans l'élaboration de l'YGIP, cette participation ayant eu lieu au sein d'institution peu établies. Elle a cependant eu lieu après la rédaction d'un premier projet par le gouvernement. N'ayant pas été impliquée dès le début, la CMKOS se déclare insatisfaite.

CHYPRE⁴⁶

La situation des jeunes sur le marché du travail chypriote a connu une forte détérioration pendant la crise: le chômage des jeunes a augmenté de près de 30 points de pourcentage entre 2008 et 2013; ce taux figure aujourd'hui parmi les cinq taux les plus élevés de l'UE-28. Le taux de chômage des jeunes adultes a aussi augmenté substantiellement et atteint 20,6% en 2013 alors qu'il n'était que de 4,8% en 2008.

La SEK-Chypre a indiqué que son soutien à la mise en œuvre de la GJ a consisté à publier des prises de position et à organiser des activités de lobbying. La SEK précise que le défi le plus important que le gouvernement souhaite relever au moyen de la GJ est le niveau élevé du chômage conjoncturel des jeunes, les NEET et les ESL n'étant pas

considérés comme des cibles prioritaires. La SEK a été impliquée dans l'élaboration de la GJ dès le début avec des représentants des jeunes. Ils ont été informés de façon informelle, tandis que les consultations et les négociations ont eu lieu au sein d'institution peu établies. L'initiative d'impliquer les syndicats revient au gouvernement. La SEK n'est pas impliquée dans la mise en œuvre ou la gestion de la GJ et sa présence en vue de l'évaluation de l'YGIP n'est pas clairement définie.

Concernant la forme de la GJ à Chypre, il semble qu'il n'y ait aucun calendrier déterminant l'intervention destinée aux jeunes dans le programme de la GJ. Onze millions d'euros seront versés par l'YEI, un montant similaire devrait être apporté par la contribution nationale du FSE.

⁴⁵ La section relative au plan GJ de la République tchèque est exclusivement basée sur la contribution collectée via les réponses à l'enquête effectuée auprès des syndicats.

⁴⁶ La section relative au plan GJ de Chypre est exclusivement basée sur la contribution collectée via les réponses à l'enquête effectuée auprès des syndicats.

LITUANIE⁴⁷

En 2008, le taux de chômage des jeunes en Lituanie s'établissait à 13,3%. Il a connu une augmentation spectaculaire en 2010 (35,7%) avant de redescendre en 2013 à 21,9% (un niveau légèrement inférieur à la moyenne de l'UE-28 - 23,3% en 2013). Les personnes plus faiblement qualifiées continuent de pâtir d'un niveau élevé de chômage (38,5% en 2013) par rapport aux personnes moyennement et hautement qualifiées. Les jeunes adultes âgés de 25 à 29 ans ont également subi une forte hausse du chômage (6,1% en 2008/20,8 en 2010/13,4% en 2013).

La LPSS (LDS), le syndicat lituanien «Solidarité», signale que la GJ figure très haut à l'agenda tant du gouvernement lituanien que des partenaires sociaux. Le répondant, la LPSS (LDS), indique que son soutien à la GJ est surtout passé par des communiqués de presse et des prises de position. Tant le gouvernement que la LPSS (LDS) ont les mêmes avis concernant les défis que la GJ doit relever dans le pays (chômage des jeunes cycliquement et structurellement élevé). La LPSS (LDS) considère aussi que la faiblesse des taux d'emploi et le grand nombre de jeunes en situation d'abandon scolaire sont d'autres problématiques auxquelles la GJ doit s'attaquer.

DANEMARK

Le Danemark a été touché par la crise parce que son économie est très orientée vers le secteur financier et à cause de sa forte dépendance aux échanges internationaux (Meiland, 2011). Bien qu'il compte parmi les pays où les taux de chômage des jeunes sont les plus faibles, le Danemark a connu une augmentation significative du chômage. Avant le début de la crise, son taux de chômage était l'un des plus bas d'Europe (8% en 2008). En 2010, il a augmenté pour atteindre 14%. Depuis 2011, moment où il a atteint son maximum (14,2%), il a légèrement baissé (13,1% en 2013). Les jeunes adultes ont connu un scénario semblable: en 2008, le taux de chômage n'était que de 3,4%. Il a bondi à 10,6% en 2010 et a continué à augmenter jusqu'en 2012 (11%). En 2013, il a diminué d'un point de pourcentage, mais il reste deux fois plus élevé que le taux de chômage des 30 à 64 ans⁴⁸.

La GJ danoise se concentre sur trois objectifs principaux: intégrer les jeunes sans éducation dans le système d'enseignement normal, aider les jeunes dépourvus des compétences élémentaires pour entrer dans l'enseignement afin qu'ils puissent rejoindre le système éducatif normal et, enfin, procurer un emploi aux jeunes qui possèdent des qualifications (Ministry of Employment 2014).

Durée de l'intervention

Les jeunes bénéficient d'un premier entretien de profilage

Rôle et implication des syndicats

Le syndicat lituanien, la LPSS (LDS), est l'un des partenaires du projet pilote du programme de la garantie pour la jeunesse de la Commission européenne baptisé «Établissement d'un partenariat visant à mettre en place un programme de garantie pour la jeunesse dans la région de Vilnius», et soumis par la ville de Vilnius et la confédération des employeurs privés du région. Le syndicat a été impliqué dans l'élaboration du plan de mise en œuvre de la GJ: il a été informé, consulté et il a négocié informellement le développement de la GJ; et ce sont les syndicats qui ont pris l'initiative d'être impliqués car leur présence n'était pas obligatoire. Leur participation a eu lieu après que le gouvernement ait pris une décision définitive sur des détails importants du plan de mise en œuvre. Ils estiment aussi que leur présence lors de l'élaboration de la GJ a amélioré sa qualité et sa légitimité dans leur pays. Par ailleurs, la visibilité des syndicats chez les jeunes et leur légitimité dans la prise en charge des problèmes qui affectent les jeunes se sont accrues grâce à la présence du syndicat dans l'élaboration de la GJ. Il juge son implication satisfaisante. Il est aussi impliqué dans la mise en œuvre de la GJ à travers des institutions peu établies (c-à-d dans des institutions ad hoc créées pour une raison bien précise).

dans les sept jours de leur inscription au SPE. Si le jeune n'a pas achevé sa scolarité obligatoire, il a droit à une activation éducative pendant le premier mois. Si le jeune a achevé sa scolarité obligatoire, il sera habilité à bénéficier d'une offre qualitative et pertinente d'activation, de formation ou d'emploi dans les trois mois. La GJ danoise développe ensuite deux approches ciblant deux populations de façons distinctes qui favorisent la réussite scolaire des jeunes peu qualifiés plutôt que leur intégration sur le marché du travail.

Mesures

Les mesures reprises dans l'YGIP sont des mesures existantes et appliquées actuellement. La mesure préventive principale cible les jeunes de 15 à 17 ans et les oblige à suivre des études, à avoir un emploi ou à avoir toute autre activité reconnue. Tous les jeunes de cette tranche d'âge qui n'achèvent pas leur scolarité sont suivis au niveau communal afin de veiller à ce qu'ils intègrent le système éducatif aussi tôt que possible et terminent l'enseignement professionnel ou l'enseignement secondaire supérieur.

Les jeunes âgés de 18 à 29 ans qui ne disposent d'aucun diplôme d'enseignement seront orientés vers l'enseignement professionnel ou une formation complémentaire, également au moyen de la réforme du chômage expliquée ci-dessus. Les jeunes qui ont terminé leur scolarité se verront propo-

⁴⁷ La section consacrée au plan lituanien concernant la GJ se base exclusivement sur les réponses à l'enquête menée auprès des syndicats.

⁴⁸ Données extraites d'Eurostat, EFT, 2014.

ser des stages, des subventions salariales, une formation en entreprise, une rotation d'emploi ou des emplois de la municipalité. Si le jeune ne remplit pas les conditions préalables pour s'engager dans un parcours scolaire, il bénéficiera d'un soutien spécifique afin de le préparer à l'achèvement de sa scolarité. Concernant les mesures d'intégration sur le marché du travail, nous verrons qu'elles visent toutes à créer des possibilités de formation en entreprises plutôt qu'à stimuler la création d'emplois. En fait, les mesures consistent principalement à fournir un contrat de formation avec une entreprise (Praktikpladscentre), une expérience professionnelle dans des conditions réelles (expérience pratique en entreprise - Virksomhedspraktik) ou une expérience professionnelle pour développer les compétences (Opkvalificeringsjobs). Aucun de ces contrats ne prévoit une obligation pour l'employeur d'embaucher le stagiaire à la fin du programme ou de la subvention. Vu le faible niveau du chômage de longue durée, les mesures d'intégration sur le marché du travail incluses dans la GJ se basent sur l'idée que les jeunes ayant atteint un niveau d'études relativement élevé seront capables de trouver un travail sur le marché du travail normal dans les trois mois. Si le jeune n'y parvient pas, la GJ vise à améliorer son employabilité en ciblant les compétences plutôt qu'en soutenant la création d'emplois.

Les mesures de la GJ reflètent des réformes récentes des allocations de chômage qui mettent de plus en plus l'accent sur le rôle de l'éducation, condition préalable à l'entrée sur le marché du travail des jeunes de moins de 30 ans dépourvus d'éducation formelle. Depuis janvier 2014, *kontanthjælp* - des allocations en espèces destinées à ceux qui ne sont pas éligibles aux allocations de chômage - a été remplacé par une aide en matière d'éducation (*uddannelseshjælp*) pour les jeunes qui en sont dépourvus, à qui l'on demande alors d'intégrer le système d'enseignement s'ils veulent être éligibles à une aide financière (Ministry of Employment 2014).

Les jeunes dont on estime qu'ils ne sont pas prêts pour entamer des études sont habilités, après trois mois, à une mesure d'activation qui les aide à se rapprocher d'un parcours scolaire.

Le système de sécurité sociale danois insiste fortement sur le rôle actif des jeunes demandeurs dans la mesure où il est demandé au jeune de moins de 30 ans sans éducation de s'assumer financièrement avant le début du programme d'études. En outre, les jeunes de moins de 30 ans munis d'un diplôme et qui sont disponibles pour un travail doivent démontrer leur volonté de travailler pendant les trois premiers mois. S'ils ne parviennent pas à trouver un emploi, ils peuvent être contraints d'accepter des emplois proposés par le conseil municipal pendant un maximum de 13 semaines, une formation en entreprise ou un emploi subventionné⁴⁹. Les étudiants, quels que soient leurs revenus, ont aussi le droit de recevoir une aide publique pour une formation complémentaire pendant toute la durée de leurs études.

La réforme de l'allocation en espèces est destinée à créer un environnement plus « activant » et à favoriser la mise en œuvre des mesures de la GJ.

Diverses activités et initiatives d'information ainsi que des programmes d'orientation sont également mis en œuvre au niveau local et dans les écoles.

Cible

Les jeunes ciblés par l'initiative danoise pour l'emploi des jeunes sont âgés au maximum de 29 ans.

Financement

Le Danemark n'est pas éligible aux fonds de l'YEI. Il peut cependant recourir aux financements du FSE pour mettre en œuvre des mesures novatrices en matière de chômage des jeunes. 170 millions d'euros seront octroyés au Danemark pendant la période 2014-2020. D'autres financements proviendront des ressources nationales.

Rôle et implication des syndicats

L'YGIP s'appuie sur des mesures développées selon une approche de partenariat et destinées à créer des synergies entre des acteurs locaux comme des écoles professionnelles, des centres d'emploi et des organisations de jeunesse.

Les syndicats font normalement partie du conseil d'administration des établissements d'enseignement professionnel et ils sont donc impliqués dans la fourniture et l'organisation de certaines interventions liées à la GJ (ministère de l'Emploi 2014).

Selon le répondant à l'enquête, la GJ ne figure pas parmi les priorités du gouvernement et des employeurs, ni des syndicats en général. LO indique que son soutien à la mise en œuvre de la GJ a surtout pris la forme d'activités de lobbying. Le gouvernement et LO n'ont pas la même compréhension des défis à relever par la GJ. Le premier se soucie avant tout des NEET et la seconde considère qu'il est tout aussi important de s'attaquer à la précarité de l'emploi et aux hausses conjoncturelles du chômage des jeunes. LO a été consultée concernant l'élaboration de la GJ dès le début du processus, mais à travers des institutions faiblement établies. La confédération estime que sa contribution à cette phase a été positive puisqu'elle précise que son implication a amélioré la qualité de la GJ et produit des résultats positifs pour sa légitimité en matière de lutte contre les problèmes des jeunes. LO précise qu'elle ne sera impliquée ni dans la mise en œuvre de la GJ, ni dans sa gestion, même si elle peut être considérée comme marginalement impliquée dans les conseils d'administration des établissements d'enseignement professionnel. LO ne sait toujours pas dans quelle mesure elle pourra prendre part au processus d'évaluation de la GJ. Cela étant, la plupart des mesures étant déjà en place, LO estime que la formation et l'orientation sont de bonne qualité.

LO pense également que son implication dans toutes les étapes de la mise en œuvre de la GJ devrait être renforcée.

⁴⁹ Dernière consultation le 7 juin, <http://cphpost.dk/news/kontanthjælp-reform-the-central-points.5015.html> ; Ministry of employment 2014

ROYAUME-UNI

La réaction du gouvernement britannique à l'annonce du lancement de la GJ a été assez froide. En septembre de l'année dernière, le gouvernement britannique a admis la nécessité d'une action urgente pour lutter contre le chômage des jeunes que ce soit au niveau national, multilatéral ou européen; en revanche, il a aussi indiqué que bon nombre des mesures recommandées dans la GJ étaient déjà en place au Royaume-Uni, précisant au passage qu'une garantie rigide de quatre mois, telle que prévue dans la GJ, n'aurait aucune efficacité du point de vue du coût. C'est pourquoi le Royaume-Uni, considérant que cette approche manque globalement de flexibilité, s'est abstenu lors de l'adoption de la recommandation du Conseil en février 2013⁵⁰. En outre, le gouvernement a reconnu que les mesures actuellement appliquées par le Royaume-Uni ne sont pas totalement conformes avec le projet de la Commission, mais il a déclaré que ces mesures poursuivaient les mêmes objectifs et produisaient des résultats dans les domaines couverts par la garantie pour la jeunesse. Il a aussi affirmé que l'argent du FSE devait être consacré à la lutte contre le chômage en général et ne pas être limité à la GJ. Certaines questions ont aussi été soulevées concernant le Cadre de qualité pour les stages proposé par la Commission, qui devrait être plus précis concernant les mesures ciblées. La communication de la Commission sur la GJ n'a donc pas été perçue comme un document produisant de quelconques implications nouvelles pour le Royaume-Uni. En avril 2014, un rapport de la commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords, dont la mission consiste à adresser au gouvernement britannique des positions sur les questions liées à l'UE, a recommandé que le gouvernement révisé sa copie concernant l'utilisation des fonds de l'Initiative pour la Jeunesse pour stimuler des initiatives existantes et a instamment prié le gouvernement de mettre en œuvre une garantie pour la jeunesse pilote dans les cinq domaines où le Royaume-Uni recevra un financement au titre de l'Initiative pour la Jeunesse (Chambre des Lords, 2014). Le rapport soutient par ailleurs la mise en œuvre du Cadre de qualité pour les stages.

Le gouvernement britannique a finalement soumis son plan relatif à la dépense des fonds de l'Initiative pour la Jeunesse le 3 mars 2014, plus de deux mois après le délai imparti (Chambre des Lords 2014). Comme nous l'avons expliqué plus haut, le plan précise que même si le gouvernement britannique se félicite sans réserve de la garantie pour la jeunesse, aucune plan ne prévoit son introduction. Aux dires du gouvernement, il faut y voir l'expression de ses réserves quant à la «rentabilité» de l'exigence générale imposée par l'UE d'un soutien après quatre mois, mais aussi concernant le manque de flexibilité durant les quatre mois de l'intervention (Chambre des Lords 2014).

Financement

Cinq régions du Royaume-Uni sont éligibles au financement

de l'YEI parce que le chômage des jeunes y est élevé; elles recevront donc 193 millions d'euros au titre de l'YEI.

Mesures

L'YGIP transmis à la Commission en mars de cette année montre comment sera utilisé le financement de l'YEI pour relancer les initiatives nationales existantes, y compris le contrat jeunes. Lancé en 2012, le contrat jeunes cible les jeunes âgés de 18 à 24 ans. Il comprend cinq axes d'intervention: incitants salariaux pendant trois ans pour les employeurs qui engagent des jeunes au chômage depuis au moins six mois, accroissement du nombre de places en entreprise ou en formation dans des secteurs ciblés, entretiens plus approfondis avec les conseillers des centres d'emploi, possibilité de bénéficier d'un entretien d'orientation professionnelle avec le service public spécialisé en la matière (National Career Service), renforcement de l'aide aux jeunes en abandon scolaire. Parallèlement au contrat jeunes, le programme d'emploi lancé en 2011 cible les jeunes NEET qui demandent une allocation de chômage depuis neuf mois. Lorsque des jeunes sont orientés vers le programme d'emploi, les agents sont libres de leur apporter une aide individuelle et sont payés au résultat à condition de pouvoir démontrer que le jeune entre sur le marché du travail pour une période de trois à six mois. Bien que le contrat jeune soit cité par le gouvernement britannique comme l'alternative britannique à la GJ, la Chambre des Lords estime pour sa part que le contrat jeunes ne cible par les jeunes en leur fournissant des services d'aide, mais plutôt en promouvant des incitants à l'emploi. De plus, le contrat jeunes n'entraîne aucun engagement vis-à-vis du chercheur d'emploi qui serait de nature à lui offrir une possibilité d'emploi durable. Le rapport évoque aussi la faiblesse du financement du contrat jeunes.

Rôle et implication des syndicats

Le TUC signale que la GJ ne figure certainement pas parmi les priorités du gouvernement, comme le laissait entendre sa position. En revanche, syndicats et associations d'employeurs y voient une initiative très importante. Le TUC affirme avoir soutenu très activement la GJ au moyen de communiqués de presse, des prises de position, de campagnes de sensibilisation et d'activités de lobbying. Les priorités du gouvernement auxquelles la GJ, du moins les mesures en vigueur au Royaume-Uni, est censée s'attaquer sont le chômage conjoncturel élevé des jeunes et les taux élevés de jeunes en décrochage scolaire. Pour sa part, le TUC souligne la nécessité de s'attaquer également à la faiblesse du taux d'emploi et à la forte prévalence de l'emploi précaire chez les jeunes au Royaume-Uni, aspects que néglige le gouvernement. Le TUC n'a pas été impliqué dans l'élaboration de l'YGIP, probablement parce que le plan s'appuie sur des

⁵⁰ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeuleg/83-xiii/8349.htm>, dernière consultation le 8 juin 2014.

mesures en vigueur. Le TUC n'est pas non plus impliqué dans la mise en œuvre et la gestion quotidienne de la GJ. Par ailleurs, le TUC considère son implication dans la GJ largement plus modeste que le rôle qu'il a pu jouer dans les autres mesures actives du marché du travail et appelle le Parlement à assumer un rôle de premier plan dans le suivi de mesure.

Au vu de l'absence de tout type d'implication syndicale dans la définition du plan, le TUC souhaite une participation

accrue afin d'être en mesure de soumettre des propositions sur certains aspects des mesures et de leur mise en œuvre. Le TUC indique aussi que la qualité des services proposés est très mauvaise. Selon lui, il y aurait lieu d'accroître le montant des ressources allouées à la GJ, mais aussi d'augmenter le salaire des emplois et des apprentissages proposés aux jeunes chercheurs d'emploi et d'améliorer les services d'orientation.

ESPAGNE

Le chômage des jeunes en Espagne a atteint des niveaux spectaculairement élevés pendant la crise. Déjà élevé en 2008 (24,6%), il s'établissait à 55,7% en 2013 (Eurostat). Le taux de chômage a explosé aussi chez les jeunes âgés de 25 à 29 ans: depuis 2008, le taux de chômage de cette tranche d'âge a gonflé de presque 25 points de pourcentage en cinq ans (34,1% en 2013). L'YGIP espagnol signale que 58% des jeunes âgés de 15 à 24 ans qui sont à la recherche d'un travail disposaient déjà d'une expérience professionnelle, ce qui laisse entendre que la majorité des jeunes ont déjà accompli la transition de l'école vers le marché du travail, mais dans des conditions généralement précaires.

Le plan de mise en œuvre de la GJ a été transmis à la Commission européenne en décembre 2013. Compte tenu de la forte décentralisation des compétences en matière d'enseignement et de formation professionnels et du fait que les questions d'emplois sont dévolues aux *Comunidades Autónomas*, c'est-à-dire aux régions, un cadre national sera créé et plusieurs plans de mise en œuvre régionaux, qui seront élaborés et appliqués à l'échelle locale.

L'YGIP a été élaboré dans le cadre de la Stratégie pour le travail indépendant et l'emploi des jeunes 2013-2016, adoptée l'année dernière.

La GJ espagnole se conforme au projet de la Commission. L'offre d'emploi doit porter sur une durée minimale de six mois à plein temps ou à temps partiel (50% du contrat à plein temps normal); l'offre en matière de formation consiste en un cours de formation d'au moins 150 heures pour les jeunes dépourvus de toute expérience ou de formation et de 90 heures pour les jeunes qui souhaitent compléter leurs qualifications. Les jeunes NEET peuvent aussi bénéficier d'une offre de «formation en entreprise» ou d'une offre d'apprentissage ou de stage. L'offre d'apprentissage est liée à des professions spécifiques ou s'insère dans des établissements d'enseignement professionnel (p.ex. *escuela taller, casas de oficios*); l'offre de stage sera réglementée par le Cadre de qualité pour les stages établi au niveau européen et sanctionné par un diplôme national. Enfin, et même si ce point n'est pas explicitement mentionné dans la définition de la GJ mais a bien été adopté dans de nombreux pays, les jeunes peuvent bénéficier d'une formation pour devenir travailleurs indépendants. En outre, des programmes d'information ont été créés ainsi que des services d'orientation et de recherche

d'emploi pour les jeunes qui n'ont pas exprimé explicitement leur souhait de prendre part à la GJ ou ne sont pas inscrits.

Les mesures ne seront proposées qu'une fois le profil du jeune établi. Les régions décideront en toute autonomie des caractéristiques qui seront prises en considération pour l'éventail d'actions qui lui sera proposé. Différentes approches seront donc mises en œuvre pour répondre aux besoins des jeunes dans les différentes régions, notamment parce que le choix d'accorder la priorité à certains groupes cibles restera à la discrétion des régions.

La trajectoire du jeune chercheur d'emploi qui exprime sa volonté de prendre part à la GJ se décompose en deux étapes: la première est l'inscription (la situation familiale n'est pas comprise dans les informations préliminaires demandées), effectuée dans les 30 jours. La seconde consiste à offrir l'une des mesures au jeune dans les quatre mois de son inscription.

Cible

Les jeunes NEET de moins de 25 ans sont la cible de la GJ espagnole. Les jeunes doivent être inscrits auprès du SPE et doivent exprimer explicitement leur volonté de participer à la GJ.

Financement

Eu égard au niveau très élevé du chômage des jeunes, l'Espagne sera éligible à un financement de l'YEI d'un montant de 1887 millions d'euros: la moitié (943,5) proviendra de la ligne budgétaire allouée à l'YEI et l'autre moitié de la composante FSE de l'YEI (ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale, 2013). 50% des financements provenant de l'YEI seront versés aux régions en fonction d'un système de pondération basé sur le taux de NEET de chaque région. 50% ont été distribués aux régions en fonction du nombre de jeunes au chômage au niveau régional par rapport au taux national. Des ressources supplémentaires (471 millions d'euros) seront aussi allouées via le FSE pour mener des réformes structurelles qui ne peuvent pas être financées au moyen des fonds de l'YEI et de sa composante FSE.

Rôle et implication des syndicats

La CCOO et l'UGT ont répondu à l'enquête sur la GJ et sur leur implication dans la définition de l'YGIP. Selon l'YGIP, les partenaires sociaux seront intégrés dans les phases d'élabo-

ration, de mise en œuvre et d'évaluation de la GJ aux côtés, entre autres, des associations patronales et des organisations de jeunesse. La CCOO et l'UGT signalent avoir été impliquées dans l'élaboration de la GJ; l'initiative de leur consultation revient au gouvernement. Les syndicats ont été informés au sein des institutions stables et officielles et consultés dans des enceintes ad hoc. En revanche, ils indiquent que leur implication était surtout destinée à assurer la conformité avec les exigences officielles, puisqu'elle a eu lieu après une décision définitive du gouvernement et parce que les réunions organisées pour la consultation n'ont pas permis de discuter en suffisance et de soumettre des contributions pertinentes sur ce sujet si important pour les jeunes Espagnols. Les syndicats précisent que lors de l'élaboration de l'YGIP national, les partenaires sociaux n'ont été invités qu'à deux réunions. Pendant la première, le gouvernement a présenté un premier projet de document et les partenaires sociaux n'ont disposé que de quelques jours avant la deuxième réunion pour soumettre des observations, soit un délai de réaction très court. Certaines des modifications et des observations de plus grande ampleur présentées par les syndicats n'ont donc pas pu être prises en considération. Pendant la seconde réunion, le gouvernement a présenté le document finalisé, qui intégrait certaines des observations syndicales, et le plan a été transmis à la Commission européenne immédiatement après, sans qu'il leur soit possible de le commenter. Les consultations ont donc été davantage consultatives que vraiment participatives. Par ailleurs, la CCOO souligne que même si ces réunions ont pris la forme de consultations officielles, l'YGIP a fait l'objet d'un traitement assez informel puisque ces deux réunions officielles ont également servi au gouvernement à informer les partenaires sociaux sur d'autres questions qui ne sont pas liées à la GJ. La CCOO et l'UGT se sont donc déclarées particulièrement mécontentes de la méthode suivie par le gouvernement concernant leur implication. Les syndicats sont aussi impliqués

dans la mise en œuvre de la GJ, bien que cela dépende des divers plans régionaux. Les syndicats ne seront pas impliqués dans la gestion de la GJ et leur implication dans son évaluation doit encore être éclaircie. Les syndicats indiquent aussi qu'ils n'auront pas de représentants dans les institutions qui appliquent la GJ, ce qui les empêchera d'assurer un suivi et un feed-back informel des mesures mises en place dans ce cadre. Compte tenu de ce déficit d'implication réelle, les syndicats exigent une participation accrue à la mise en œuvre et au suivi de la GJ. Au niveau national, leur implication a été beaucoup moins forte que dans la définition d'autres politiques actives du marché du travail; ils signalent cependant que l'implication au niveau régional aurait pu être plus intense puisque dans certaines régions la présence des syndicats était relativement marquée. Concernant les mesures adoptées, l'UGT estime que la tranche d'âge devrait être élargie au moins de 35 ans et que la mise en œuvre de la GJ devrait disposer de plus de ressources.

Dans une déclaration commune, la CCOO et l'UGT ont déclaré qu'à défaut d'une amélioration de la situation macro-économique espagnole, les interventions relatives à l'offre sont dénuées d'utilité. Ils soulignent aussi que l'YGIP repose avant tout sur des mesures prévues dans la Stratégie pour le travail indépendant et l'emploi des jeunes, vis-à-vis de laquelle les syndicats ont marqué leur désaccord à cause de la réforme du travail qu'implique cette stratégie (UGT & CCOO, 2013). Les syndicats craignent aussi que l'autonomie accordée aux régions concernant l'établissement des priorités relatives aux groupes de jeunes permettra aux régions de financer des mesures existantes avec l'argent de l'YEI et donc de remplacer des fonds nationaux par de l'argent de l'UE (UGT & CCOO, 2013). Enfin, entre autres revendications, ils demandent un suivi de la qualité des contrats proposés aux jeunes chercheurs d'emploi par le SPE, pour éviter les abus.

LETONIE

A l'instar de la Lituanie et de l'Estonie, la Lettonie a été touchée très tôt par la crise. Son taux de chômage des jeunes a bondi de 13,1% en 2008 à 34,2% en 2010. Tous les pays baltes sont parvenus à faire reculer ce taux. En 2013, la Lettonie comptait 23,2% de jeunes actifs au chômage. 47,7% des jeunes chercheurs d'emploi possédaient déjà une expérience professionnelle sur le marché du travail, mais bien souvent dans des fonctions exigeant de faibles qualifications ou dans des contrats à court terme. Un tiers des jeunes chômeurs sont soit faiblement qualifiés, soit ne sont qualifiés pour aucune profession précise. La durée moyenne du chômage de la cohorte des jeunes est relativement faible, 3,3 mois. Il semblerait donc qu'il soit question d'un type de chômage de courte durée. En revanche, ce chiffre très bas pourrait aussi cacher un taux élevé de retour au chômage par un effet «porte pivotante», parce que les emplois des jeunes pourraient être des emplois précaires.

Les mesures

L'YGIP fait mention de certaines réformes censées contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la GJ. Les réformes visant à empêcher les jeunes de devenir NEET sont prévues pour l'essentiel au niveau local et portent sur la création de nouveaux services ciblant les jeunes de 13 à 24 ans ainsi que sur une modification de la loi sur l'orientation dans l'enseignement. Même si ces réformes devraient être adoptées en 2014, leur mise en œuvre n'est pas prévue avant 2016. Des programmes d'enseignement professionnels de seconde chance sont également prévus pour aider les jeunes âgés de 17 à 29 ans en situation d'abandon scolaire.

Concernant les programmes d'intégration du marché du travail, l'YGIP prévoit de modifier certaines des réglementations en vigueur et le ciblage par le FSE des jeunes chercheurs d'emploi pour mieux répondre aux besoins des jeunes et stimuler à la fois leur mobilité et leurs compé-

tences entrepreneuriales. Entre autres services, l'YGIP letton introduit un système de profilage, une assistance à la recherche d'emploi et des services d'orientation qui doivent être adaptés aux jeunes.

Sont également mentionnées des mesures plus spécifiques visant à l'amélioration des compétences non techniques et spécifiques (informatique, langues, gestion de projets) ainsi que des programmes d'enseignement professionnel. Ces projets sont prévus dans la période budgétaire 2014-2018. Des subventions salariales sont également prévues pour les employeurs qui engagent des jeunes de 18 à 24 ans sous un contrat de 12 mois. Bien que certaines subventions fassent aussi mention de mentors dans les entreprises qui engagent des jeunes, la subvention ne semble pas garantir une quelconque perspective d'emploi futur pour le jeune une fois passée la mesure incitative. D'autres politiques du marché du travail ciblant les jeunes souffrant d'un handicap ou se trouvant dans une situation de risque élevé sont également prévues. Elles ont pour objectif de les aider à trouver l'emploi qui leur convient le mieux. L'aide au travail indépendant est particulièrement modeste puisqu'elle cible 334 personnes sur les cinq prochaines années. Les actions doivent être proposées au jeune dans les quatre mois de leur inscription, conformément au schéma de la Commission européenne.

Groupe cible

Les jeunes ciblés par la GJ sont âgés de 15 à 24 ans. Ils seront orientés vers le programme de la GJ dès leur inscription au SPE, s'inscriront dans un établissement d'enseignement professionnel de la deuxième chance ou prendront contact avec les services municipaux en charge des NEET.

Financement

La Lettonie est habilitée à bénéficier des fonds de l'YEI parce

que le taux de chômage des jeunes y était supérieur à 25% en 2012. 21,7 millions d'euros seront alloués à travers le financement de l'YEI et un montant similaire proviendra de la composante FSE. La LBAS précise que le montant des fonds nationaux dépassera les autres millions d'euros et que la sphère privée apportera plus d'un million d'euros.

Rôle et implication des syndicats

L'YGIP signale que les partenaires sociaux et une pléthore d'autres parties prenantes, dont des organisations de jeunesse, ont été invitées aux consultations qui se sont déroulées l'été dernier. Les partenaires sociaux sont cités comme des acteurs au niveau local, prenant part à des partenariats stratégiques avec les municipalités.

La LIZDA et la LBAS ont pris part à l'enquête et indiquent que la GJ n'est pas une priorité du gouvernement letton alors que, de toute évidence, tant les syndicats que les employeurs la considèrent comme cruciale. La LBAS précise s'être engagée dans la rédaction de prises de position et dans des activités de lobbying. Elle souligne que les NEET sont le défi principal que doit relever la GJ selon le gouvernement, alors que la LBAS considère qu'il faudrait aussi se soucier de la forte précarité de l'emploi des jeunes et des jeunes en décrochage scolaire. Les syndicats ont été impliqués dans l'élaboration de la GJ surtout à travers des institutions peu établies, créées dans le cadre spécifique de la GJ.

Les syndicats se disent insatisfaits de leur implication dans l'élaboration de la GJ, surtout parce qu'ils n'ont pas été activement impliqués. C'est d'ailleurs à l'initiative des syndicats et des organisations patronales qu'ils l'ont été. Les syndicats précisent ne pas être impliqués dans la mise en œuvre ou dans la gestion de la GJ. La LBAS indique que les syndicats seront impliqués dans l'évaluation parce que la Commission européenne a souhaité l'inclusion des partenaires sociaux dans le comité de consultation.

PAYS-BAS⁵¹

Le plan de mise en œuvre de la GJ aux Pays-Bas a été soumis à la Commission bien qu'il s'agisse, aux dires de la FNV, d'une pure formalité puisqu'elle repose essentiellement sur des mesures existantes. Vu leur taux de chômage des jeunes relativement bas, les Pays-Bas ne seront pas éligibles aux financements de l'YEI.

La FNV, qui a répondu à l'enquête, signale que la GJ n'est pas une priorité du gouvernement et des employeurs, mais que les syndicats lui accordent la plus grande importance. Entre autres choses, la FNV a soutenu la GJ par la publication de communiqués de presse, des campagnes d'information et des activités de lobbying. La FNV fait savoir que le gouvernement n'a pas impliqué les partenaires sociaux dans l'élaboration de la GJ et que les syndicats ne sont toujours pas informés de son cadre exact. Des échanges informels semblent indiquer que la GJ sera élaborée et mise en œuvre au niveau régional. Il y a de fortes chances pour que les syndicats ne soient

impliqués ni dans la mise en œuvre, ni dans la gestion, ni même dans l'évaluation de la GJ. De plus, la FNV précise que cette absence d'implication à l'échelon national - beaucoup plus faible que dans toutes les autres politiques actives du marché du travail - contraste totalement avec les demandes formulées au niveau régional, où les autorités demandent la pleine implication des partenaires sociaux afin de garantir des créations d'emplois et de stages plus efficaces là où ils sont nécessaires.

La FNV est également d'avis que la tranche d'âge de la GJ devrait englober les jeunes jusqu'à l'âge de 27 ans au moins, que davantage de ressources devraient être allouées que les 116 millions d'euros prévus sur la période 2013-2015 et que la qualité des offres d'emploi devrait être améliorée ainsi que l'adaptation des politiques du marché du travail. Enfin, la FNV appelle à une implication accrue des partenaires sociaux dans les programmes d'apprentissage, de parrainage et d'orientation.

⁵¹ La section relative au plan GJ des Pays-Bas est exclusivement basée sur la contribution collectée via les réponses à l'enquête effectuée auprès des syndicats

Depuis le début de la crise, la Pologne a connu une augmentation du chômage des deux cohortes de jeunes, c'est-à-dire à la fois celle des 15-24 ans et celle des 25-29 ans: la première a subi une augmentation de 10 points de pourcentage depuis 2008 pour atteindre 27,3% en 2013, la seconde a enregistré une augmentation plus limitée, de 5,3 points de pourcentage, atteignant 13,6% en 2013.

Les taux de chômage des jeunes étant supérieurs à 25% en 2012, la Pologne est éligible aux financements de l'YEI (252,44 millions d'euros). Ce montant devrait être complété par la contribution nationale provenant de la composante FSE de l'YEI.

Même si les négociations sont encore en cours, la Pologne connaîtra un cadre national et des adaptations possibles au niveau régional.

Selon la contribution des syndicats à l'enquête, la GJ polonaise semble se conformer aux prescriptions de la Commission européenne. Les jeunes doivent être inscrits auprès du SPE et sont censés recevoir une offre d'emploi, une formation continue, un apprentissage, un stage ou, comme dans beaucoup d'autres pays, une aide au travail indépendant, et ce dans les quatre mois de leur inscription. Les jeunes ciblés sont normalement la tranche d'âge allant jusqu'à 25 ans, avec une extension jusqu'à 29 ans pour le travail indépendant. La GJ est obligatoire pour tous les jeunes de la tranche d'âge qui sont sans emploi et inscrits auprès du service public d'emploi.

Concernant la qualité des alternatives proposées, il n'est pas encore possible d'évaluer la qualité de certaines d'entre elles, mais le FZZ indique que les contrats des offres d'emploi, les conditions de travail et l'orientation fournis par le SPE sont souvent de qualité médiocre. Le FZZ souhaite aussi une formation mieux adaptée aux besoins du marché du travail et demande que les apprentissages prévoient un salaire pour l'apprenti - ce qui n'est toujours pas la règle - et que l'orientation soit offerte à tous les jeunes et pas seulement à ceux qui sont déjà au chômage.

Rôle et implication des syndicats

NSZZ Solidarnosc, le FZZ et l'OPZZ ont répondu à l'enquête. L'OPZZ et NSZZ Solidarnosc indiquent que la GJ n'est pas prioritaire pour le gouvernement, bien que le FZZ admette la grande importance de la GJ tant pour le gouvernement que pour les syndicats. Tous les syndicats mettent en place des activités de soutien à la mise en œuvre de la GJ; l'OPZZ et le FZZ au moyen de communiqués de presse et des prises

de position, tandis que NSZZ Solidarnosc déclare avoir mené des activités de lobbying pour soutenir la GJ. Outre ces activités, l'OPZZ et le FZZ signalent avoir pris part à des séminaires et des conférences internationales, tandis que NSZZ Solidarnosc a aussi lancé un projet basé sur le Cadre d'actions pour l'emploi des jeunes. Concernant les défis que doit relever la garantie pour la jeunesse, les trois syndicats indiquent que les jeunes en abandon scolaire et les NEET sont des problématiques que le gouvernement polonais n'a pas l'intention de cibler au moyen de la GJ, tandis que le taux élevé du chômage des jeunes et le faible taux d'emploi des jeunes sont deux défis que la GJ est censée relever. Ce classement des priorités est le même chez les trois syndicats.

Deux des trois syndicats, l'OPZZ et le FZZ, déclarent ne pas avoir été impliqués dans l'élaboration de la GJ; ils ont seulement été informés brièvement et occasionnellement lors de réunions qui portaient sur d'autres sujets. En revanche, NSZZ Solidarnosc fait savoir qu'elle a été invitée à participer à l'élaboration de la GJ dès le début du processus; en particulier, ce syndicat a été informé sur la GJ par des canaux informels et il a été consulté à ce sujet dans le cadre d'institutions peu établies. Cette implication, qu'il doit surtout à sa propre initiative, a pu avoir lieu à travers la présence de représentants du syndicat dans la stratégie Europe2020. Mais NSZZ Solidarnosc précise aussi que son implication n'a pas empêché la rétention de l'information par le gouvernement: aucun dialogue social digne de ce nom n'a été mis en place et, en juin 2013, les syndicats ont suspendu leur participation à la commission tripartite pour protester contre la décision unilatérale du gouvernement de modifier le Code du travail sans même les consulter.

Concernant la mise en place de la GJ, l'OPZZ et le FZZ soutiennent ne pas avoir été impliqués tandis que NSZZ Solidarnosc indique être impliqué, mais de façon informelle, parce que le syndicat a marqué sa volonté de participer.

À ce stade, on ne sait pas encore si les syndicats seront impliqués dans la gestion et l'évaluation. Le FZZ affirme que les syndicats ne seront pas impliqués à ce stade et qu'il y a de fortes probabilités pour que le gouvernement se charge seul d'évaluer l'YGIP.

Vu l'absence évidente d'implication par rapport à d'autres politiques actives du marché du travail, l'OPZZ et le FZZ demandent davantage d'implication des syndicats dans la mise en œuvre, la gestion et l'évaluation de la GJ.

⁵² La section relative au plan GJ de la Pologne est exclusivement basée sur la contribution collectée via les réponses à l'enquête effectuée auprès des syndicats.

⁵³ Le Cadre d'actions pour l'emploi des jeunes a été discuté au niveau européen par des représentants européens des partenaires sociaux et son adoption date d'avril 2013. <http://www.etuc.org/press/framework-actions-youth-employment-social-dialogue-provides-solutions-reduce-youth#.U5bQykri5I0>

LUXEMBOURG⁵⁴

Le Luxembourg n'est pas éligible au financement de l'Union car son taux de chômage des jeunes se situe largement sous le seuil fixé pour l'YEI.

L'un des syndicats ayant répondu à l'enquête (OGBL) a indiqué que le Luxembourg n'avait pas encore soumis un YGIP mais que le pays planifie sa mise en œuvre. Il précise que la GJ revêt une grande importance à la fois pour le gouvernement national et pour le syndicat. L'OGBL a publié des communiqués de presse et des prises de position pour soutenir la mise en œuvre de la GJ au Luxembourg. Les grands défis que doit cibler la GJ, selon le gouvernement, sont le taux élevé du chômage conjoncturel et structurel des jeunes,

la faible participation des jeunes sur le marché du travail et la précarité des jeunes sur le marché du travail. L'OGBL considère également que la GJ devrait cibler les NEET et les jeunes en abandon scolaire. Les syndicats semblent être invités à participer à l'élaboration de la GJ, dans sa mise en œuvre et sa gestion, tandis que leur participation à son évaluation n'est pas encore définie.

L'OGBL précise enfin que le plan ciblera probablement les jeunes âgés de 17 à 25 ans et que les jeunes de cette tranche d'âge inscrits auprès du SPE se verront proposer un emploi, une formation continuée, des apprentissages et des stages.

SLOVENIE⁵⁵

Comme dans beaucoup d'États membres de l'UE, le taux du chômage des jeunes a subi une augmentation substantielle, supérieure à onze points de pourcentage, entre 2008 et 2013, moment où il a atteint 21,6%, celui des jeunes faiblement qualifiés s'établissant à 27,1%. Le taux de chômage des jeunes adultes âgés de 25 à 29 ans a lui aussi augmenté de 11 points de pourcentage depuis le début de la crise, passant de 6,1% en 2008 à 17,4% en 2013, soit un niveau supérieur à la moyenne de l'UE-28 dans cette tranche d'âge.

La ZSSS a pris part à l'enquête, indiquant que la Slovénie a soumis un plan de mise en œuvre de la GJ⁵⁶ et que seul un plan de mise en œuvre national verra le jour. La ZSSS signale que la GJ est prioritaire pour le gouvernement ainsi que pour elle, et qu'elle revêt moins d'importance pour les employeurs et d'autres syndicats du pays. La ZSSS a mis en place plusieurs activités pour promouvoir la GJ. Entre autres, elle a publié des communiqués de presse, des prises de position/textes d'opinion, organisé des campagnes d'information et des activités de lobbying. Tant le gouvernement que la ZSSS semblent considérer la GJ comme un moyen de s'attaquer aux mêmes problématiques dans le pays, c'est-à-dire le chômage des jeunes, les NEET, les jeunes en décrochage scolaire et la précarité de l'emploi des jeunes.

L'Association slovène des syndicats libres (ZSSS) et ses syndicats affiliés pour les jeunes (Sindikat Mladi plus) sont fortement impliqués à travers la coalition pour la garantie pour la jeunesse, composée de trois ONG et de Sindikat Mladi plus. La ZSSS a donc été impliquée dans l'élaboration de la GJ : elle a été informée au sein d'institutions établies,

des consultations ont eu lieu au sein d'institutions stables et les négociations ont été menées principalement dans des institutions peu établies.

Cette implication a eu lieu au niveau national, mais aussi de façon intersectorielle et dès le début de l'élaboration du plan de mise en œuvre.

L'Association slovène des syndicats libres estime que son implication a permis d'améliorer la qualité de la GJ et sa légitimité, mais aussi la légitimité des syndicats dans la lutte contre les problèmes qui touchent la jeunesse et leur visibilité auprès des jeunes.

La ZSSS se déclare pourtant insatisfaite de son implication. Ce feed-back négatif trouve son origine dans la mauvaise coordination des organismes publics pendant la préparation de la GJ, ce qui a nui à la coordination, également depuis la perspective de l'implication syndicale. Par ailleurs, le syndicat exprime un certain mécontentement parce que selon lui l'YGIP devrait être davantage explicite sur la qualité des emplois, en particulier sur la promotion d'une transition vers un emploi durable pour les jeunes, la version actuelle étant trop orientée vers la promotion de l'entrepreneuriat.

En outre, les syndicats participent sur une base volontaire à la mise en œuvre de la GJ au niveau national au sein d'institution peu établies. Ils seront aussi impliqués dans la gestion opérationnelle quotidienne de la GJ. De plus, la ZSSS indique que le ministère slovène de l'Emploi, de la Famille, des Questions sociales et de l'Égalité des chances a créé un groupe ad hoc chargé de la supervision du plan de mise en œuvre de la GJ pendant la période 2014-2015, en plaçant

⁵⁴ La section relative au plan GJ du Luxembourg est exclusivement basée sur la contribution collectée via les réponses à l'enquête effectuée auprès des syndicats.

⁵⁵ La section relative au plan GJ de la Slovénie est exclusivement basée sur la contribution collectée via les réponses à l'enquête effectuée auprès des syndicats

⁵⁶ Le plan de mise en œuvre est actuellement consultable en slovène sur http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/jamstvo_za_mlade/

un accent particulier sur la promotion de la GJ. Les représentants des trois ONG slovénes et de Sindikat Mladi plus feront partie de ce groupe de travail. En ce qui concerne la phase d'évaluation de la GJ, aucun plan définitif n'a encore déterminé selon quelles modalités elle serait assurée.

La ZSSS a déclaré que l'implication des syndicats dans l'élaboration et la mise en œuvre de la GJ a été plus forte que dans d'autres politiques actives du marché du travail; en revanche, la ZSSS a également dit que son implication dans la gestion et l'évaluation de la GJ avait été plus modeste, raison pour laquelle elle estime que la présence des syndicats devrait être plus forte.

Concernant les mesures adoptées dans le cadre de la GJ,

les jeunes de moins de 29 ans se verront offrir des offres d'emploi, des formations continuées, des stages et des formations au travail en indépendant, tandis que des apprentissages seront proposés aux élèves de l'enseignement secondaire supérieur. Les jeunes âgés de 15 à 29 ans qui sont au chômage et inscrits auprès du SPE sont habilités à bénéficier des mesures de la GJ, qui doivent leur être proposées dans les quatre mois suivant leur inscription au SPE.

L'YGIP prévoit que quelque 37.000 jeunes s'inscriront chaque année dans l'un des programmes de la GJ.

Concernant les financements, plus de 43 millions d'euros proviendront des fonds européens et 16 millions d'euros, des sources nationales.

ROUMANIE

Le taux de chômage des jeunes de la Roumanie s'élevait à 23,6% en 2013, soit près de quatre fois plus que le taux des adultes (6,1%). Le taux de chômage a gagné cinq points de pourcentage pendant la crise. Alors que le taux de chômage des jeunes est légèrement supérieur à la moyenne de l'UE-28, le taux de chômage des jeunes adultes (25-19 ans) était plus faible que la moyenne de l'UE-28 en 2013. En outre, les NEET représentaient 17,2% de la population des jeunes en 2013, soit cinq points de pourcentage de plus que la moyenne des États membres. Les taux de chômage varient fortement d'une région à l'autre: dans certaines régions, éligibles aux financements de l'YEI, le chômage a bondi à plus de 30%. Les jeunes Roms semblent avoir plus de risques d'être NEET: 50% des Roms sont NEET et plus de la moitié des Roms n'achèvent pas l'école.

L'YGIP mentionne qu'un programme pilote «garantie pour la jeunesse» a déjà été mis en place dans certaines régions. Il s'appuie sur une approche de partenariat englobant les acteurs institutionnels, les syndicats et les employeurs. Le syndicat impliqué dans le projet pilote indique qu'atteindre les jeunes vivant dans les zones rurales et qui ne sont normalement pas en contact avec les organismes d'emploi constitue l'un des principaux défis liés à la mise en place d'un programme dont les objectifs sont très proches de ceux de la garantie pour la jeunesse.

La GJ, financée par l'YEI, s'appuie également sur l'expérience et les connaissances acquises à l'occasion de ce projet basé sur le partenariat local. Selon le répondant à l'enquête, l'YGIP sera opérationnelle à partir de 2015.

Les mesures

Concernant l'intervention et l'activation précoces, l'YGIP roumain prévoit des campagnes de sensibilisation afin de toucher les jeunes éligibles aux activités de la GJ. L'objectif principal de l'intervention précoce consiste à réintégrer

les jeunes non qualifiés dans le système éducatif par des écoles de la seconde chance fournissant un enseignement obligatoire tant aux jeunes en abandon scolaire du primaire que du secondaire inférieur. Les mesures d'intégration du marché du travail reposent sur trois piliers: la révision de l'assurance chômage, un programme d'apprentissage modifié et la loi sur les stages. La nouvelle législation relative aux stages, en particulier, incite les employeurs à embaucher des jeunes et à leur proposer un contrat de travail, une formation et une orientation professionnelle. Les incitants destinés aux employeurs peuvent provenir de sources différentes et peuvent être cumulés. Aucune indication précise n'est donnée concernant le type de contrat de travail associé à ces mesures incitatives, ni sur la question de savoir si la formation est associée à des fournisseurs extérieurs ou encore si les employeurs sont censés embaucher le jeune une fois les incitants terminés. Près de 17.000 jeunes de 16 à 25 ans sont ciblés dans les trois régions éligibles. La réforme des programmes d'apprentissage s'efforce de promouvoir l'adoption d'un système dual et, dans les trois régions éligibles aux financements de l'YEI, l'objectif consiste à toucher plus de 20.000 personnes. Les mesures prévoient également des programmes pour le travail indépendant et l'orientation professionnelle. En outre, les répondants à l'enquête indiquent que les mesures doivent être proposées au jeune dans les quatre mois, comme défini au niveau européen; tous les jeunes éligibles (principalement âgés de 16 à 25 ans) auront accès à la GJ même s'ils ne sont pas inscrits auprès du SPE.

Financement

L'ensemble du programme roumain de l'YGIP dépend fortement des financements européens et la contribution nationale évoquée se limite au budget de l'assurance chômage destiné à soutenir les revenus plutôt, délaissant l'octroi de mesures actives du marché du travail aux bénéficiaires. Un

montant total estimé de 470 millions d'euros sera dépensé pendant les deux années du début de la période: 149,5 millions viendront du FSE et de son cofinancement national, la plus grande partie viendra de l'YEI (243,8 millions) tandis que les fonds de l'assurance chômage couvriront 3,4% de la mise en œuvre du plan, c'est-à-dire 16 millions d'euros. Cette forte dépendance au financement de l'UE pourrait s'avérer problématique pour la Roumanie, et ce pour deux raisons: la première tient à la disposition spécifique de l'YEI qui n'autorise pas le financement de réformes structurelles et se concentre sur le financement à court terme des programmes d'activation du marché du travail, lesquels ont plus de chances de mieux fonctionner si une puissante structure institutionnelle est déjà en place (en 2011, la Roumanie n'a consacré que 0,089% de son PIB aux services du marché du travail en comparaison avec une moyenne de 0,211% dans l'UE-28). Le second problème est la faiblesse de la capacité d'absorption des fonds européens. Cet aspect a été parfaitement mis en lumière dans le dernier rapport⁵⁷ qui a montré que la Roumanie est le pays dont la capacité d'absorption est la plus faible, ce qui signifie que même si 70% des projets étaient acceptés, à peine plus de 10% demanderaient un financement.

Rôle et implication des syndicats

Selon le Bloc syndical national (BNS), la GJ n'est pas un enjeu d'importance pour le gouvernement national, les employeurs et d'autres syndicats qui n'ont pas été impliqués dans la mise en œuvre de l'YGIP national.

Le BNS est engagé sans réserve dans le soutien à la GJ en Roumanie et a publié des communiqués de presse, des prises de position, organisé des campagnes et des activités de lobbying. Les défis que le gouvernement veut relever en adoptant la GJ sont surtout le taux élevé du chômage structurel et la faiblesse du taux d'emploi des jeunes. Les

jeunes en abandon scolaire sont également prioritaires. Pour le BNS, il conviendrait d'accorder davantage d'attention à la précarité de l'emploi des jeunes. Seul le BNS, alors que la Roumanie compte cinq confédérations syndicales, a pris part à l'élaboration de la GJ. Cette implication s'est déroulée dans un cadre informel, parce que le BNS souhaitait s'engager activement et favoriser une réaction des institutions face à la situation actuelle de la jeunesse. L'implication a eu lieu au niveau national et dès le début de la rédaction du plan. Le BNS soutient que sa forte implication dans l'élaboration de l'YGIP a amélioré la GJ, la légitimité de la GJ dans le pays et la visibilité des syndicats auprès des jeunes. La légitimité des employeurs et du gouvernement dans la lutte contre les problèmes des jeunes n'a pas semblé bénéficier de la GJ. Comme l'ensemble du bureau exécutif du syndicat a pu participer activement à l'élaboration de l'YGIP, le BNS se déclare satisfait de son implication. Les syndicats seront aussi impliqués dans la mise en œuvre de la GJ. L'YGIP précise par exemple qu'ils impliqués, par exemple, via le dialogue social sur la modernisation du système d'enseignement, de la qualité et de l'efficacité de l'EEP, le développement de liens entre les établissements d'éducation et les employeurs. Bien que leur implication dans la gestion opérationnelle et financière quotidienne des activités de la GJ reste à être définie, le BNS sera impliqué dans l'évaluation de la GJ, qui sera confiée à un comité tripartite. Bien que sa participation ait été beaucoup plus forte que dans toute autre politique active du marché du travail, le BNS appelle à une présence plus marquée des syndicats dans les questions touchant au marché du travail, où ils peuvent mettre leur expertise à profit. Enfin, l'évaluation réalisée actuellement par le BNS concernant les mesures proposées ou à proposer dans le cadre de la GJ est positive.

⁵⁷ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Politique de cohésion: rapport stratégique 2013 concernant la mise en œuvre des programmes 2007-2013 (SWD(2013) 129 final)

CONCLUSIONS: ÉTAT DE LA SITUATION

ET DÉTERMINATION DES ENJEUX FUTURS

Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur la garantie pour la jeunesse. Son succès, notamment sa capacité à faire reculer le chômage des jeunes, est fortement tributaire de l'efficacité du processus de mise en œuvre ainsi que de facteurs macro-économiques et institutionnels. Nous pouvons cependant dresser un tableau des directions prises jusqu'à présent, tenter de déceler si et comment la GJ se fera une place dans les politiques nationales et de quoi sont faits les défis - du moins certains d'entre eux - qu'elle devra probablement relever.

Quelles directions ont été prises jusqu'à présent?

Telle que les documents européens la définissent, la garantie pour la jeunesse dessine un cadre clair qui englobe à la fois la qualité de l'offre d'emploi, le groupe cible, la durée de l'intervention, les voies alternatives possibles, les obligations mutuelles et l'approche du partenariat (voir Bussi & Geyer 2013). Les textes veillent en parallèle à ce que les moyens permettant d'atteindre l'objectif et de répondre aux exigences soit assez flexibles pour s'adapter au contexte national et aux priorités locales.

La flexibilité de la garantie jeune repose sur le large éventail d'actions qu'il est possible de financer au titre de l'YEI, mais aussi sur le cadre conceptuel de sa mise en œuvre suggéré dans les documents officiels, en particulier dans la communication de la Commission européenne. Par exemple, et même si ce point n'est pas évoqué dans la définition concise de la GJ, les États membres ont été nombreux à mentionner le soutien à l'entrepreneuriat comme l'une des voies alternatives possibles, reconnue comme une mesure finançable par les règles du FSE liées à l'YEI. De même, le service civique n'est pas explicitement mentionné parmi les moyens d'aider les jeunes à entrer sur le marché du travail, mais il n'en est pas moins inclus dans l'YGIP de la France et de l'Italie. Pour ce qui concerne l'approche du partenariat, les indications de la Commission européenne laissent aux États membres la liberté de décider des acteurs qu'ils veulent impliquer dans ce processus pour autant qu'il englobe les partenaires sociaux et les représentants des jeunes et précise les modalités de leur implication.

La littérature existante sur l'inclusion de la Stratégie européenne pour l'emploi et ses mécanismes relatifs au FSE à l'échelon national nous rappelle qu'il existe des dosages des politiques très disparates d'un pays à l'autre (van Vliet, 2010) et que ces «policy mixes» ne s'insèrent pas toujours dans les grandes lignes fixées au niveau européen (Graziano, 2012). S'agissant de l'éventail des dosages des politiques et des approches des politiques d'activation, Graziano conclut que l'approche recommandée par l'Europe combine la mise à ni-

veau des compétences (c'est-à-dire qu'elle encourage l'investissement dans le capital humain et une orientation très nette vers le marché du travail) et l'aide à l'emploi (une activation fortement orientée vers le marché du travail avec une faible mise à niveau des compétences)⁵⁸ qui accorde une place importante au développement des services publics d'emploi, des programmes de recherche d'emploi et des mesures favorisant l'employabilité destinées à rendre les personnes plus responsables - à travers des obligations mutuelles et une conditionnalité plus stricte (Graziano, 2012). Selon Graziano, les États membres ont opté pour une approche très orientée vers l'emploi, c'est-à-dire qui se soucie davantage de promouvoir l'intégration sur le marché du travail que de l'investissement dans le capital humain. C'est pourquoi l'influence de l'UE sur les politiques actives du marché du travail n'a fait l'objet que d'un accueil et d'une mise en œuvre limitée et sélective à l'échelon national (Graziano, 2012).

Un passage en revue rapide des plans de mise en œuvre de la GJ déjà disponibles semble confirmer que les pays adoptent des dosages des politiques différents. Si le flou est encore présent chez certains, d'autres prennent des directions plus distinctes: la Finlande et le Danemark ciblent la mise à niveau des compétences et le développement du capital humain. La première façonne la GJ autour de la «garantie éducation» des programmes de compétences destinés aux jeunes adultes; le second propose presque exclusivement une voie éducative ou de formation aux jeunes faiblement ou non qualifiés, alors que dans plusieurs autres pays, la faiblesse du niveau d'études atteint ne semble pas mener uniquement à des voies orientées vers la formation. De même, les plans de mise en œuvre de l'Allemagne et de l'Autriche se basent sur une approche orientée vers la formation, avec un accent sur l'apprentissage et la formation en entreprise. Ce choix reflète effectivement les structures existantes du système dual dans l'éducation et l'apprentissage. Les plans de mise en œuvre de ces deux pays ressemblent davantage à un exercice de compilation de mesures existantes répondant à la définition de la garantie pour la jeunesse.

⁵⁸ Ces types de politiques d'activation sont tirées de la typologie des politiques d'activation développée par Bonoli, G. (2010). *The political economy of active labour market policy*. RECOWE.



D'autres pays comme l'Italie (au niveau national), le Portugal, la Roumanie, la Croatie, mais également l'Espagne et le Royaume-Uni et l'Irlande semblent encourager l'intégration des jeunes sur le marché du travail au moyen d'incitants à l'emploi, notamment, du moins officiellement, par une formation ou une composante en entreprise. Les incitants à l'emploi qui visent à stimuler l'embauche des jeunes sont proposés dans le cadre de contrats de stage (p.ex. en Croatie, en Roumanie et en Belgique) et bien souvent sans perspective d'emploi pour le jeune une fois la subvention parvenue à expiration. Par conséquent, même si l'alternative de la «bonne offre d'emploi» présente dans la définition de la GJ est souvent respectée par le contrat de stage, ces contrats durant souvent au moins six mois, ils ne garantissent pas que l'expérience professionnelle sera pertinente pour le jeune, ni que la formation adéquate externalisée ou en entreprise aura bien lieu.

En ce qui concerne l'approche du partenariat, l'enquête a souligné que l'implication des syndicats varie d'un pays à l'autre en termes d'ampleur, de durée et de qualité. En Pologne et en Roumanie, par exemple, seuls quelques syndicats ont participé informellement à l'élaboration de la garantie pour la jeunesse et cette implication n'était généralement dictée que par la proximité existant entre certains syndicats et le gouvernement. En Italie, le gouvernement a créé des structures ad hoc pour mettre en œuvre la GJ en y incluant les échanges avec les partenaires sociaux. De même, en Espagne et au Danemark, les consultations sur la garantie pour la jeunesse ont eu lieu au sein d'institutions peu établies. En France, l'implication est passée par un cadre consultatif institutionnalisé, la «Conférence sociale». En Finlande, syndicats et employeurs ont été membres à part entière de la GJ puisque celle-ci a été renouvelée en 2013. Malgré certaines différences, l'enquête a clairement montré qu'au niveau national l'implication peu officielle des syndicats a été préférée, tant pour la phase d'information que pour celle de la consultation. Ce fait est corroboré par le sentiment chez certains syndicats de n'avoir été que modes-

tement impliqués dans la GJ par rapport à ce qui avait été le cas pour d'autres politiques actives du marché du travail (p.ex. Irlande, Royaume-Uni, Grèce et Espagne). La qualité de l'implication a aussi varié d'un pays à l'autre: en Finlande, en Slovénie et en Autriche, la qualité des consultations a répondu aux attentes des syndicats, tandis qu'en Suède, en Allemagne, en République tchèque et en Espagne, les syndicats n'ont pas eu beaucoup de marge de manœuvre pour contribuer activement au débat et formuler des propositions à cause du délai extrêmement limité qui leur était imparti. Par conséquent, même s'il y a eu implication officielle dans certains cas, rien ne prouve qu'elle était pertinente même lorsque les syndicats ont été invités à participer dès le début du processus.

Les défis à venir?

Bien qu'il ne soit pas encore possible d'évaluer l'YGIP et les résultats escomptés, nous passerons en revue les points faibles potentiels en nous appuyant à la fois sur la littérature et sur l'analyse des plans de mise en œuvre des GJ nationales et des réponses que les syndicats ont apportées à notre enquête.

La garantie pour la jeunesse n'est pas une politique isolée et doit être placée dans un contexte institutionnel efficace pour atteindre ses objectifs. Compte tenu de sa cible - les jeunes en transition entre l'école et le marché du travail - la GJ appelle à la création de synergies avec un large éventail de domaines politiques comme le système d'enseignement, le marché du travail, les services sociaux et les politiques de jeunesse. Toute autre politique qui saperait l'efficacité des services proposés dans les écoles, par les SPE ou les services sociaux, nuirait directement à l'efficacité de la GJ. Par conséquent, les réductions budgétaires pratiquées dans les services publics et notamment dans le secteur de l'enseignement ont de fortes chances de réduire la qualité de l'enseignement fourni ou des places disponibles pour les jeunes NEET qui prennent la décision de retourner à l'école.

Dans son rapport de suivi de l'éducation et de la formation 2013⁵⁹, la Commission européenne a indiqué que 16 États membres ont réduit leurs dépenses d'enseignement entre 2008 et 2011 tandis que six autres pays européens ont pratiqué des coupes sombres importantes en 2012 (Grèce, Italie, Chypre, Lettonie, Portugal et Pays de Galle - Royaume-Uni). Les diminutions des dépenses d'enseignement qui ne s'inscrivent pas dans des réformes judicieuses visant à améliorer l'efficacité de l'enseignement ne vont certainement pas améliorer son fonctionnement; elles risquent aussi de compliquer la fourniture de services adaptés aux jeunes qui ont le plus besoin d'aide, comme les jeunes issus de l'immigration (OCDE, Regards sur l'éducation 2013). De plus, la diminution des dépenses sociales en Grèce, mais aussi en Italie, au Portugal et en Hongrie⁶⁰ portera probablement atteinte à la couverture et à la pertinence de l'aide sociale aux personnes et aux ménages. De même, le rôle des aides aux revenus est crucial en temps de crise lorsque bon nombre de ménages en dépendent puisque ces aides deviennent la source principale de revenu. Un rapport de l'OCDE (2013) souligne que l'aide au revenu n'a pas été adéquate pendant la crise, notamment en Grèce, en Italie, en Espagne et au Portugal (Panorama de la société 2013). Le sous-financement et le manque de personnel des SPE sont aussi susceptibles de compliquer fortement la mise en œuvre complète et adéquate de la GJ dans les différentes régions des pays concernés. Enfin, au niveau « macro », la dépendance au FSE, la faiblesse de la capacité d'absorption administrative et financière des financements européens et le manque d'engagement économique national sont autant de facteurs qui pourraient saper la viabilité et la durabilité de la GJ à long terme. Outre certains aspects macro-économiques comme la faiblesse de la demande ou le manque de ressources, certaines difficultés liées à la nature de la GJ pourraient survenir pendant sa mise en œuvre.

La garantie

La première faiblesse à être épinglée dans la littérature, mais que l'on observe aussi pendant les réunions informelles avec les syndicats, réside dans le terme de «garantie». Se fondant sur l'expérience nordique, Hummeluhr explique que l'un des défauts de la garantie tenait aux attentes trop grandes que génèrait l'idée même de «garantie» (Hummeluhr, 1997). Cet argument n'a probablement pas perdu sa validité aujourd'hui: le terme de «garantie» désigne une assurance formelle (généralement écrite) concernant le respect de certaines conditions⁶¹, ce qui peut ne pas être le cas, pour peu que certaines conditions préalables ne sont pas remplies sur les plans économique et institutionnel. Même dans les pays nordiques, où le système était déjà en place et où les politiques actives du marché du travail avaient pris de l'importance dans la lutte contre le chômage (des jeunes),

l'un des points les plus problématiques de la GJ résidait dans l'idée trompeuse que transmettait le terme de «garantie», celle d'un droit, et l'écart entre l'offre réelle et les attentes des jeunes.

La qualité des mesures

La qualité des mesures proposées est cruciale pour la réussite de la garantie pour la jeunesse dans son ensemble. L'expérience nordique nous enseigne que la qualité des offres d'emploi était une source majeure de déception parmi les jeunes et que les actions en la matière relevaient davantage de l'offre formelle que d'offres concrètes. Ce problème pourrait aussi se poser dans certains YGIP nationaux. En effet, les programmes d'emploi censés fournir des offres d'emploi aux jeunes semblent avoir plus de chances d'accroître, plutôt que de réduire, la précarité de (premières) transitions vers le marché du travail chez les jeunes participant aux programmes de la GJ. La Croatie et la Flandre (Belgique) offrent deux exemples d'insécurité accrue en matière d'emploi. En Croatie, la loi sur la «formation professionnelle sans relation d'emploi» autorise les employeurs à engager un jeune pour un stage sans garantir aucun type de contrat de travail à l'issue du stage d'une année. La seule restriction porte sur le fait que si les employeurs n'embauchent pas au moins la moitié des stagiaires, ils ne pourront plus bénéficier des mesures. En Flandre, les contrats de formation, anciennement appelés IBO (formation professionnelle individuelle en entreprise), obligeaient les employeurs à embaucher le stagiaire sous un contrat à durée indéterminée après la période de stage. Désormais, ils contraignent les employeurs à engager le stagiaire sous contrat à durée déterminée pendant une durée au moins équivalente à celle du stage. En outre, plusieurs YGIP s'appuient sur des subventions à l'emploi (p. ex. Hongrie, Croatie et France). La recherche a pourtant démontré que les subventions à l'emploi et les réductions salariales et de l'aide sociale sont plus efficaces lorsqu'elles ciblent des sous-groupes spécifiques (Martin and Grubb, 2001), mais aussi que leur efficacité est fortement dépendante de l'élasticité de la demande et de l'offre, c'est-à-dire de leur sensibilités au coût final de la main-d'œuvre, différent en période de chômage élevé. L'efficacité des subventions à l'emploi est aussi très tributaire de la façon dont elles sont ciblées et de leur couplage avec d'autres interventions fiscales et politiques. De plus, les subventions à l'emploi peuvent produire des effets différents en fonction du type d'activité, l'intervention étant moins efficace dans le secteur public, de la taille des entreprises et du secteur d'activité. Il convient en effet de suivre leur accessibilité (Grubb 2001), en particulier pour les PME (Marx, 2001).

La possibilité de bénéficier d'une formation continue qui mène à la reconnaissance de qualifications est une autre car-

⁵⁹ http://ec.europa.eu/education/library/publications/monitor13_en.pdf

⁶⁰ <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2012SocialSpendingDuringTheCrisis8pages.pdf>

⁶¹ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/garantie/36077>

actéristique importante de la GJ, destinée surtout aux jeunes très faiblement qualifiés. Tandis que certains pays investissent expressément dans le système scolaire et créent des voies ad hoc pour les jeunes en abandon scolaire et très faiblement qualifiés (Danemark), d'autres présentent l'enseignement comme une alternative, mais sans évoquer la moindre adaptation du système pour qu'il accueille et conserve un public censément nouveau. C'est le cas de l'Italie où aucune école de la deuxième chance ne sera financée ou systématisée, mais où des formations ad hoc seront financées via les fonds du FSE ou à travers des initiatives régionales.

La coordination des mesures

Hummelhur (1997) a souligné que, d'une façon générale, la réussite de la garantie pour la jeunesse dans les pays nordiques était fortement corrélée à l'efficacité de la coopération entre les communautés locales et de la coopération entre autorités responsables en matière d'enseignement, services publics d'emploi, industries et entreprises locales et, comme l'a indiqué la Commission, de la coopération avec les syndicats et les organisations de jeunes (Commission européenne, 2012). Le suivi du jeune était aussi considéré comme un bon moyen de le tracer et de l'aider, les autorités locales étaient tenues de suivre le jeune pendant au moins les deux années suivant l'achèvement de la scolarité obligatoire si ce jeune était répertorié comme NEET. Ce processus favorisait le développement de mesures préventives. L'intervention précoce est probablement l'un des grands points faibles de l'YGIP car les modalités de sa mise en œuvre, même si elles sont parfois évoquées, restent généralement floues. En outre, les acteurs du milieu scolaire, le marché du travail, les organisations de jeunesse et les services sociaux sont souvent réglementés par des institutions différentes et à des niveaux administratifs également différents. Cette situation implique souvent un degré élevé de coopération sur la base d'objectifs similaires et, fréquemment, une gestion commune des ressources qui peut contribuer à surmonter certains obstacles. Un exemple en est la création de bases de données communes permettant une coopération efficace entre les systèmes d'enseignement, les services publics d'emploi et les autorités locales en vue d'aider les jeunes NEET; ces bases de données font défaut dans des pays comme la Belgique, l'Italie et la Roumanie.

Par ailleurs, les activités d'information et d'intervention précoce peuvent être plus utiles si le jeune tend à rechercher une aide auprès du SPE ou d'autres partenaires privés ou publics locaux impliqués dans la mise en œuvre des mesures liées la GJ. Cette habitude est souvent stimulée par une perspective culturelle à l'égard des services publics, mais aussi par les avantages dont le jeune inscrit auprès d'un SPE peut

bénéficier pendant sa transition de l'école au marché du travail en termes de services et de soutien économique. Dans les pays où l'aide au revenu pour les jeunes qui n'ont que peu ou pas d'expérience professionnelle est inexistante (ou très limitée), inciter les jeunes à s'inscrire auprès du SPE ou d'autres institutions peut se révéler difficile (p.ex. en Italie et en Roumanie).

La Commission européenne a prévu une autre ligne directrice sous la forme d'obligations mutuelles et d'une responsabilisation du jeune au moyen de plans d'action individuels et contractualisés (Commission, 2012). Dans plusieurs YGIP, référence a été faite aux obligations mutuelles qui sous-tendent la fourniture de services et l'engagement des jeunes participants (p.ex. Irlande, Finlande, Italie, Belgique, Allemagne, Suède et Danemark). Le plan de mise en œuvre irlandais est particulièrement dur en matière de sanction des comportements non collaboratifs et d'absence de motivation. Bien qu'il ne décrive pas dans les détails les réductions éventuelles de certaines allocations ou les sanctions pour non-respect de l'IAP, l'YGIP français souligne également l'engagement que l'on attend du jeune. Comme déjà évoqué ailleurs, «l'idée même des obligations mutuelles s'appuie sur la prémisse voulant que les "bénéficiaires de l'aide sociale menacés par des sanctions sont capables de se conformer aux exigences en matière de travail" et que "le non-respect des règles équivaut à un manque de motivation, mais aussi sur l'hypothèse que les bénéficiaires "sont ont connaissance des règles et peuvent rationnellement calculer les coûts et les avantages du respect qu'ils montrent des règles"» (Hasenfeld *et al.*, 2004). Si cette approche de la carotte et du bâton peut avoir un effet positif sur les jeunes qui sont disposés à travailler et n'ont besoin qu'un d'un petit coup de pouce pour trouver un emploi, son application peut s'avérer moins efficace, et même contreproductive, dans le cas de jeunes sujets subissant des formes multiples de désavantages (Bussi and Geyer 2013).

La GJ entrera-t-elle dans la politique active du marché du travail au niveau national?

L'Union européenne ne possède aucune compétence contraignante en matière de politiques actives de marché du travail et son rôle se limite à suggérer des solutions alternatives et à encourager des bonnes pratiques. Par conséquent, l'allocation de fonds européens liés à la réalisation de la GJ (c'est-à-dire la composante YEI des fonds du FSE) et l'inclusion de la GJ dans les recommandations spécifiques du Conseil⁶² 2013-2014 and 2014-2015 ainsi que dans l'exercice du Semestre européen au sens large pourraient aussi susciter un regain d'intérêt et d'engagement politiques de la part des États membres à un moment où des mesures

⁶² Référence à Stefan Clauwaerts sur la RSE dans le domaine social.

politiques de lutte contre le chômage des jeunes étaient demandées de toutes parts.

Étant donné que la garantie pour la jeunesse peut se définir comme une politique du marché du travail, l'examen de la littérature consacrée à l'eupéanisation des politiques actives du marché du travail peut aider à la réflexion sur la diffusion de l'idée de la garantie pour la jeunesse et de ses politiques. Par exemple, Barbier a découvert que l'introduction du concept de flexicurité⁶³, qui se trouve au cœur des discussions relatives aux politiques de l'emploi depuis 2007, a modifié les systèmes nationaux et a permis l'éclosion de nouvelles idées, bien qu'au sein d'élites peu nombreuses (Barbier, 2008). Il soutient que l'idée de la flexicurité est pour ainsi dire absente du contenu réel et des résultats effectifs des politiques nationales. En se fondant sur l'exemple de la flexicurité, Barbier explique qu'il peut y avoir deux types principaux de changements politiques amenés par la méthode douce de la gouvernance, et au moyen desquels le paradigme de la flexicurité pourrait prendre racine: les changements procéduraux et substantiels. Dans la mesure où la garantie pour la jeunesse appartient au même domaine de politiques et qu'elle a de bonnes chances d'utiliser les mêmes canaux de diffusion, nous tentons d'évaluer brièvement ces deux types de changement en étudiant les informations collectées grâce à l'enquête concernant l'implication des syndicats et d'autres acteurs, ainsi que les informations récupérées des YGIP.

Un changement procédural signifie qu'un objectif politique est inclus dans l'agenda national. Cela peut sembler être le cas avec la garantie pour la jeunesse. Non seulement parce que la plupart des pays ont exprimé leur engagement concernant sa mise en œuvre, mais aussi parce que des plans de mise en œuvre concrets ont été présentés. En outre, même si certains d'entre eux ne sont rien de plus qu'une énumération de mesures existantes (p.ex. dans les plans de mise en œuvre allemand, autrichien ou finlandais), leur soumission et leur approbation peuvent être interprétées comme un premier signe de l'impact des indications politiques européennes sur les programmes nationaux des politiques du marché du travail. En revanche, des entretiens avec des représentants syndicaux nationaux ont indiqué que, même

si la garantie pour la jeunesse figurait à l'agenda du gouvernement, elle reste bien loin d'être une initiative connue du grand public ou même d'un public plus spécialisé. La connaissance de cette politique est élevée, mais une fois encore dans les cercles de l'élite. Par ailleurs, l'inclusion de la garantie pour la jeunesse dans l'agenda du gouvernement ne constitue pas une garantie que les YGIP produiront les effets escomptés. Ils pourraient aussi être laissés de côté dès que la pression politique et l'attention de l'opinion publique se relâcheront.

Barbier classe un changement substantiel en fonction de trois dimensions différentes: le premier implique l'inclusion d'une formulation faisant référence aux politiques européennes dans les débats et les discours publics nationaux, le deuxième implique l'inclusion de nouveaux acteurs pendant la conception et la mise en œuvre d'une politique voulue par l'Europe et le troisième type de changement substantiel consiste en l'adoption de programmes/politiques uniques qui sont altérés et ajustés dans leurs règles, leurs valeurs et leurs théories en conformité avec la nouvelle politique mise en œuvre (Barbier, 2008).

Une analyse approximative des résultats de l'enquête réalisée auprès des syndicats⁶⁴ semble révéler des tendances divergentes au sein des pays en ce qui concerne un changement substantiel possible lié à l'introduction de la garantie pour la jeunesse. Et ces tendances divergentes sont davantage susceptibles de suivre une structure de dépendance historique, en d'autres termes, une inclusion importante de la GJ a plus de chances de se produire dans les pays où des politiques de même nature étaient déjà en place. Concernant l'inclusion de la GJ dans les débats nationaux, l'importance de la GJ dans les agendas des gouvernements nationaux, d'après les réponses des syndicats, n'est pas homogène et plus marquée dans certains pays (comme l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Portugal, la Slovénie et la Finlande) que dans d'autres (comme le Royaume-Uni, le Danemark, la Lettonie et les Pays-Bas). Concernant l'inclusion de nouveaux acteurs, nous pouvons affirmer que dans certains pays comme la Roumanie et la Slovénie l'implication des syndicats a été notée comme plus forte que dans d'autres «politiques habituelles du marché

⁶³ Commission européenne, Vers des principes communs de flexicurité: Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité - Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, adoptée le 27 juin 2007, COM(2007) 359 final.

⁶⁴ Quelques avertissements concernant les résultats de l'enquête: l'enquête a été effectuée auprès des représentants syndicaux membres du Comité Jeunes de la CES et auprès des représentants syndicaux qui ont participé aux négociations pour le Cadre d'actions. Les réponses au questionnaire pourraient être biaisées dans un sens favorable à la GJ parce que le groupe de répondants, impliqués au niveau européen, est sans doute mieux informé et plus sensible aux politiques européennes. Par ailleurs, les représentants syndicaux interviewés sont peut-être moins informés sur les politiques actives du marché du travail mises en œuvre dans les différents pays car ils s'occupent principalement de questions liées la jeunesse et aux aspects internationaux. De plus, il s'est avéré que certains syndicats étaient plus impliqués que d'autres dans l'élaboration de la GJ. Il se peut donc que certains des répondants aient été moins impliqués que d'autres syndicats dans le pays. Bien souvent, cet aspect ne peut être vérifié parce que tous les syndicats du pays ne sont pas membres de la CES et parce que tous les syndicats contactés n'ont pas répondu au questionnaire. Nous avons reçu au moins une réponse de la part de tous les pays recensés dans la section consacrée aux pays. En ce qui concerne la Pologne, l'Italie, l'Espagne, la Lettonie et la Belgique, nous avons reçu plus qu'une seule réponse de plusieurs syndicats différents. Tous les syndicats qui ont répondu à l'enquête sont repris dans la liste des acronymes.

du travail». En revanche, ce n'est pas le cas dans les pays où l'YGIP reposait sur des mesures existantes ou dans les pays où il n'y pas eu de consultation du tout avec certains syndicats du pays (p.ex. Pologne). De plus, dans d'autres pays comme l'Espagne, la France, le Portugal et l'Irlande, l'implication dans l'élaboration de l'YGIP est plus faible en comparaison avec le degré d'implication dans d'autres politiques du marché du travail, parfois à cause d'un processus de consultation plus large. Malgré les écarts constatés concernant l'inclusion des syndicats, le fait qu'ils soient inclus et/ou agissent directement dans une politique située à l'intersection du marché du travail, de l'école et de la politique de la jeunesse et qui n'est pas lié directement à leur activité principale, peut être considéré comme un signe que, dans certains pays, une sorte d'eupéanisation des politiques actives du marché du travail ciblant les jeunes et les transitions écoles- travail est bel et bien en cours.

Le troisième type de changement, plus profond, nécessiterait une analyse plus complète des politiques mises en œuvre et, à ce titre, serait prématurée.

En conclusion, la GJ est censée déclencher un changement structurel à court terme tout en produisant des «résultats immédiats» (Commission européenne, 2013c). L'expérience nordique des garanties pour la jeunesse montre que l'efficacité avec laquelle la garantie jeune peut fournir des emplois stables est faible et que les bénéfices apportés par la garantie pour la jeunesse dans les pays nordiques se situent aux niveaux de la prévention de l'exclusion du marché du travail et de l'amélioration de la qualité et de la pertinence de la formation professionnelle (Hummeluhr, 1997). Par conséquent, il pourrait s'avérer difficile d'obtenir une réduction rapide des taux de chômage des jeunes ainsi d'ailleurs qu'une intégration stable des jeunes sur le marché du travail à court terme, en particulier pendant cette période de pertes d'emploi et de changements probables dans les secteurs créateurs d'emploi. Cependant, si les pays sont capables de capitaliser sur ces premières programmes de garanties pour la jeunesse, de déclencher des changements institutionnels lorsque nécessaire et de créer une coopération efficace avec les parties prenantes concernées, alors l'introduction de ces politiques pourrait avoir des répercussions positives à long terme. Ces effets devraient surtout se faire sentir du point de vue de la prévention de l'exclusion sociale et du marché de l'emploi pour les jeunes en transition de l'école au marché du travail, ainsi qu'à travers la mise à disposition d'arrangements institutionnels flexibles, capables de répondre aux besoins individuels tout en prenant en considération un contexte macro-économique en évolution.



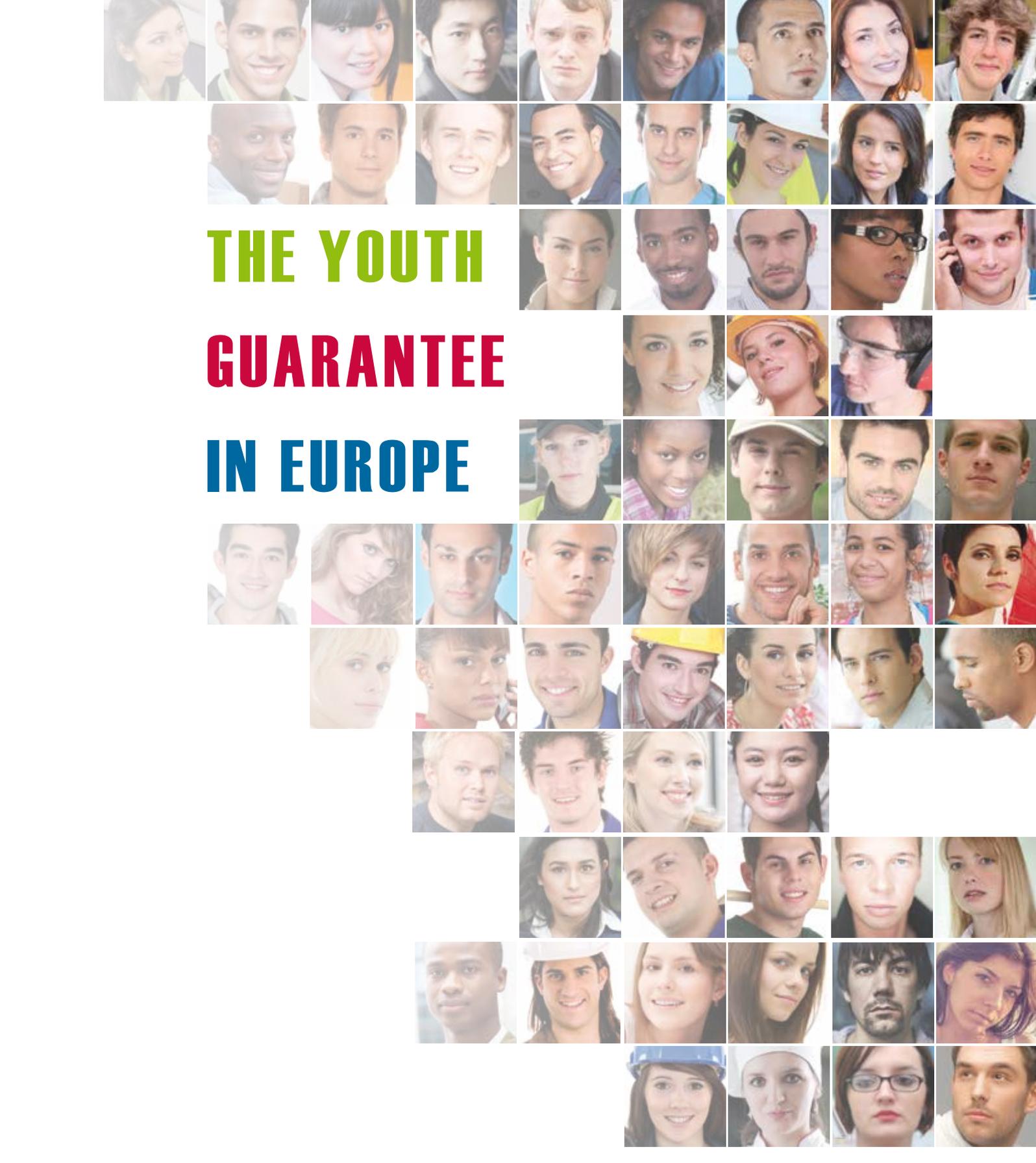
Liste des abréviations

ABVV/FGTB	General Federation of Belgian Labour - Belgium
ACLVB	General Confederation of Liberal Trade Unions of Belgium - Belgium
ALMPs	Active Labour Market Policies
BA	PES Deutschland
CCOO	Comisiones obreras -Spain
CFDT	French Democratic Confederation of Labour - France
CGIL	Italian General Confederation of Labour
CGT	General Confederation of Labour - France
CISL	Italian Confederation of Trade Union
CITUB	Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria - Bulgaria
CMKOS	Czech-Moravian Confederation of Trade Unions - Czech Republic
DGB	German Confederation of Trade Unions
EAKL	Estonian Trade union confederation - Estonia
EC	European Commission
ESL	Early School Leavers
ETUC	European Trade Union Confederation
EYF	European Youth Forum
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging - The Netherlands
FO	Force ouvrière - France
FZZ	Trade Unions Forum - Poland
GSEE	General Confederation of Greek Workers - Greece
IAP	Individual Action Plan
LBAS	Free Trade Union Confederation of Latvia - <i>Latvia</i>
LIGA	Democratic League of Independent Trade Unions from Hungary
LIZDA	Latvian Trade Union of Education and Science Employees - Latvia
NSZZ Solidarnosc	Independent and Self-Governing Trade Union Solidarność - Poland
OPZZ	All-Poland Alliance of Trade Unions - Poland
PES	Public Employment Service
PPDIV	Trade union for food and agriculture
PRO-GE	Union of Production Workers
SAK	Central Organisation of Finnish Trade Unions
SEK	Cyprus Workers Confederation-SEK - Cyprus
SIPTU	Services, Industrial, Professional and Technical Union - Ireland
SZEF	Forum for the Co-operation of Trade Unions
TCO	Swedish Confederation of Professional Employees
TU	Trade Union(s)
TUC	Trade Union Confederation - UK
UGL	General Union for Labour
UGT	Unión general de trabajadores- Spain
UGTP	Uniao General de Trabalhadores - Portugal
UIL	Union of Italian Workers
YEI	Youth Employment Initiative
YG	Youth Guarantee
YGIP	Youth Guarantee Implementation Plan
YGIP	Youth Guarantee Implementation Plan
ZSSS	Association of Free Trade Unions of Slovenia - Slovenia
BNS	National Trade Union Bloc - Romania

Références

- Actiris, & ISBA. (2014). *Inventaire des mesures d'aide à l'emploi portées par le New Deal bruxellois*.
- Andor, L. (2014). *Towards a more effective and efficient ESF*. Paper presented at the ESF Conference 2014-2020, Brussels.
- Barbier, J.-C. (2008). Europe and the Limits of Soft Law: the example of flexicurity. In R. Rogowski (Ed.), *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*: Ashgate.
- Bell, D. N. F., & Blanchflower, D. G. (2011). Young people and the Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2), 241-267.
- Bengtsson, M. (2012). *Transformation of Labour Market Policies in the Nordic Countries: Towards a regime shift in Sweden and Denmark*. Paper presented at the ILERA World Congress.
- Bonoli, G. (2010). The political economy of active labour market policy. *RECOWE*,
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2014). *Nationaler Implementierungsplan zur Umsetzung der EU-Jugendgarantie in Deutschland*.
- Bussi, M., & Geyer, L. (2013). Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment: a mapping exercise. *Background analysis - ETUI(4)*, 49.
- Cahuc, P., Carcillo, S., Rinne, U., & Zimmermann, K. F. (2014). Youth unemployment in old Europe: the polar cases of France and Germany. *IZA Journal of European Labor Studies*, 18(2).
- Clauwaert, S. (2013). . The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. *Background analysis - ETUI*, 02.
- Clauwaert, S. (2014 forthcoming). The country-specific recommendations (CSRs) in the social field An overview and comparison - Update including the CSRs 2014-2015. *Background analysis - ETUI*.
- Commission, E. (2012). *Proposal for a Council Recommendation on establishing a youth guarantee 729 final*
- Department of Social Protection. (2013). *Pathways to work - The implementation of the EU Council Recommendation for a Youth Guarantee*
- Dietrich, H. (2013). Youth Unemployment in the period 2001-2010 and the European crisis - looking at the empirical evidence. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 305(19).
- ETUI/ETUC. (2014). *Benchmarking working Europe*. Brussels.
- Eurofound. (2012). *Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)*. Dublin.
- Eurofound. (2014). *Young people and temporary employment in Europe*. Dublin: Eurofound.
- European Commission. (2013a). Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013 (Vol. COM(2013) 210 final). Brussels.
- European Commission. (2013b). COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Youth Employment Initiative. *COM(2013) 144 final*.
- European Commission. (2013c). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Youth Employment Initiative. *COM(2013) 144 final*.
- European Commission. (2013d). Questions and Answers - Youth Employment Initiative.
- European Commission. (2014). *Youth Employment Initiative and the European Social Fund* Brussels: DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- REGULATION (EU) No 1304/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006 (2013).
- Forslund, A., & Nordström Skans, O. (2006). *Swedish youth labour market policies revisited: Working Paper*, IFAU-Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Graziano, P. (2012). Converging worlds of activation?: Activation policies and governance in Europe and the role of the EU. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6), 312-326.
- Hasenfeld Y., Ghose, T. and Larson K. (2004) The logic of sanctioning welfare recipients: An empirical assessment, *Social Service Review*, 78 (2), 304-319.
- Heyes, J. (2014). *Vocational education and training and the Great Recession: supporting young people in a time of crisis*. Brussels: ETUI.
- Hummeluhr, N. (1997). Youth guarantees in the Nordic countries. *paper commissioned by the OECD Secretariat, Brussels, www.oecd.org/els/pdfs/Education/Trans/papers/hummeluhr.pdf [accessed: May 2001]*.
- Hungary's National Youth Guarantee Implementation Plan. (2014). National Youth Guarantee Implementation Plan.

- Kekkonen, M., M. Montonen and Riitta Viitala (ed.) (2012),
Family centre in the Nordic countries - a meeting point for children and families, Norden.
<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:700870/FULLTEXT01.pdf>
- Le Forem, VDAB, Actiris, Bruxelles Formation, & Arbeitsamt der DG. (2014). *Belgian Youth Guarantee Implementation Plan (YGIP)*.
- Lorentzen, T., Angelin, A., Dahl, E., Kauppinen, T., Moio, P., & Salonen, T. (2014).
Unemployment and economic security for young adults in Finland, Norway and Sweden:
From unemployment protection to poverty relief. *International journal of social welfare*, 23(1), 41-51.
- Martin, John P.; Grubb, David (2001) : What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Working Paper, IFAU -
Institute for Labour Market Policy Evaluation, No. 2001:14
- Marx, I. (2001). Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies. *International Labour Review*, 140(1), 69-83.
- Maslauskaitė, K., & Zorgenfrei, L. (2013).
ECONOMIC MIRACLE IN THE BALTIC STATES: AN EXEMPLARY WAY TO GROWTH?
In A. Grigas, A. Kasekamp, K. Maslauskaitė & L.Zorgenfrei (Eds.),
The Baltic states in the EU: yesterday, today and tomorrow (Vol. 98): Jacques Delors Institute.
- Meilland, C. (2011). Denmark - La formation, un remède au chômage des jeunes dans la crise ?
Chronique internationale de l'IREs, 133.
- Milio, S. (2007). Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from structural funds implementation in southern Italy. *Regional Studies*, 41(4), 429-442.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. (2014). *Il Programma Italiano sulla Garanzia per i Giovani 2014-2020 - febbraio 2014*.
- Ministry of Employment. (2014). Danish Youth Guarantee Implementation Plan April 2014.
- Ministry of Labour and Pension System. (2014). *(Croatian) Youth Guarantee Implementation Plan*.
- Nuorisotakuu. (2013). *Letter to regional and local youth guarantee actors*.
- OECD. (2005). *Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts*. Paris: OECD.
- OECD. (2013). *Coping with Emigration in Baltic and East European Countries*: OECD Publishing.
- Perista, H., Nunes, J., & Carrilho, P. (2013). Portugal: Young people and temporary employment in Europe.
<http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/studies/tn1304017s/pt1304019q.htm> Retrieved 30 May, 2014
- Sozialministerium. (2014). Implementierungsplan zur Jugendgarantie Österreich.
- Swedish National Audit Office. (2013). Young people's route into the labour market - individual support and matching with employers. *Swedish National Audit Office*.
- Tatar, M. (2010). Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds.
Administrative Culture, 11(2), 202-226.
- UGT, & CCOO. (2013). OBSERVACIONES DE UGT y CCOO AL PLAN DE IMPLANTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ESPAÑA,
<http://www.ugt.es/actualidad/2014/febrero/boletin16/1obser.pdf>.
- Unt, M. (2012). Boom and bust effects on Youth Unemployment in Estonia. *Friedrich Ebert Stiftung*.
- van Vliet, O. (2010). Divergence within Convergence: Europeanization of Social and Labour Market Policies (May 28, 2010). *Journal of European Integration*. 32(3), 269-290.
- Wargon, E., & Gurgand, M. (2013). Garantie Jeunes Synthèse des travaux du groupe ad hoc. DGEFP, Mai 2013.
- Working Group on the Youth Guarantee. (2013). *Youth Guarantee 2013*.
- YOUNEX. (2009). Integrated report on institutional analysis.
http://www.younex.unige.ch/Products/Reports/WP1_INTEGRATEDREPORT_D4.pdf.
- Zaman, G., & Georgescu, G. (2009). Structural fund absorption: a new challenge for Romania.
Romanian Journal of Economic Forecasting(1).



THE YOUTH GUARANTEE IN EUROPE