



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

Commissariat général
à la stratégie
et à la prospective

LA NOTE D'ANALYSE

06/2013
N° 01

Un fonds européen pour l'emploi des jeunes

Proposition pour une initiative

Le constat de la situation dramatique du chômage des jeunes européens fait l'unanimité. Le risque d'une génération perdue, en particulier en Europe du Sud, est désormais un scénario plausible. Cette situation est dangereuse au niveau politique car elle recèle des risques de délégitimation des pouvoirs publics, notamment des institutions de l'Union européenne, auprès des jeunes.

Alors que la montée en qualifications des jeunes est un enjeu de compétitivité, le chômage frappe l'ensemble des jeunes, y compris les plus diplômés d'entre eux. Or, la persistance du chômage en sortie de formation initiale, parce qu'elle dévalorise les qualifications, risque de se traduire en hausse durable du chômage structurel, pénalisant ainsi la croissance future de l'Europe, ce qui pourrait affaiblir la solidité de la zone euro.

Dès le début de la crise, des actions ont été entreprises par les pouvoirs publics, tant au niveau national que communautaire. Mais face à l'aggravation de la situation, de nouvelles initiatives

sont proposées pour accélérer la mise en œuvre d'actions en faveur des jeunes. Au niveau européen, deux propositions ont suscité beaucoup d'intérêt : l'initiative pour l'emploi des jeunes, proposée par la Commission européenne et validée par le Conseil européen des 7 et 8 février 2013, et l'initiative franco-allemande "New Deal for Europe" pour l'emploi des jeunes, lancée le 28 mai 2013.

Sur le plan financier, ces initiatives prévoient de mobiliser des moyens rapidement, notamment issus du Fonds social européen (FSE). S'ils sont essentiels en complément des efforts déjà engagés au niveau national, ces moyens pourraient néanmoins rencontrer deux limites :

- leur efficacité serait affaiblie s'ils empruntaient les mêmes mécanismes d'allocation et de gestion que ceux du FSE ;
- la solidarité inhérente au FSE serait insuffisante au regard de la situation difficile des pays les plus touchés. ■

PROPOSITION

Dans ce cadre, la création d'un fonds européen pour l'emploi en faveur des jeunes (FEE) apparaît nécessaire pour répondre à un double impératif :

- une efficacité renforcée des financements, en introduisant des conditionnalités et la contractualisation entre la Commission européenne et les États membres : l'accès à ces financements devrait être conditionné à l'engagement des États membres de mettre en œuvre la recommandation relative à la "garantie jeunes" ;
- une solidarité européenne plus forte face à la crise par des transferts conditionnés vers les pays les plus touchés.

LA SITUATION DU CHÔMAGE DES JEUNES EN EUROPE : SOCIALEMENT DRAMATIQUE, ÉCONOMIQUEMENT PÉNALISANTE ET POLITIQUEMENT DANGEREUSE

En touchant plus sévèrement les jeunes, la crise de 2008-2009 a confirmé la sensibilité particulière de l'emploi des jeunes aux retournements de conjoncture. Leur taux de chômage a augmenté de plus de 6 points dans les pays de l'OCDE, soit 2,5 fois plus que celui de l'ensemble des actifs, effaçant ainsi l'amélioration des dix années précédentes.

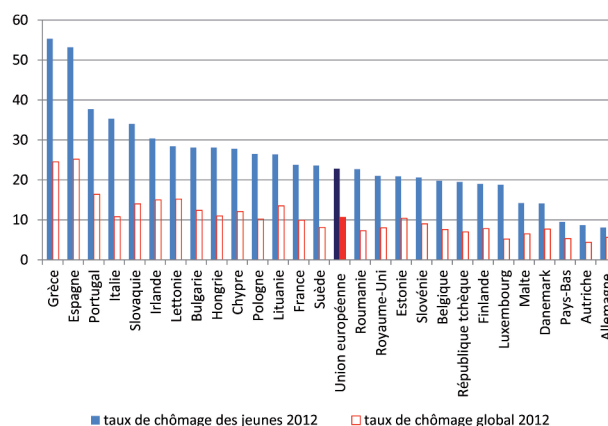
Cette dégradation a été davantage prononcée dans l'Union européenne, avec un accroissement de plus de 7 points sur la période 2007-2012. La crise confirme la surexposition des jeunes, dont le **taux de chômage représente plus du double de celui des adultes** (22,8 % contre 10,6 % en 2012). En février 2013, le chômage touchait plus de 5,7 millions de jeunes de moins de 25 ans dans l'UE 27, soit 196 000 jeunes de plus en un an. Mais, au-delà, c'étaient 7,4 millions de jeunes de 15 à 24 ans¹ qui étaient sans emploi et qui ne suivaient ni études ni formation (NEET²).

TABEAU 1. CHÔMAGE DES JEUNES DE MOINS DE 25 ANS EN EUROPE (2007-2012), UE 27

	2007	2012	Variation 2012-2007
Jeunes au chômage (unité : 1 000)	4 134,3	5 523,1	1 388,8
Jeunes au chômage depuis plus de 5 mois (unité : 1 000)	1 816,2	2 847,8	1 031,6
Part des jeunes au chômage depuis plus de 5 mois	43,9 %	51,6 %	74,3 %
Taux de chômage des jeunes	15,5 %	22,8 %	7,3
Taux de chômage global	7,2 %	10,6 %	3,4

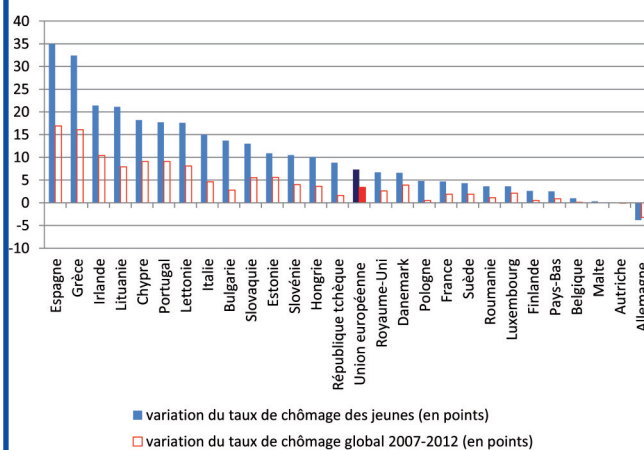
Source : Eurostat.

DES JEUNES (MOINS DE 25 ANS) FORTEMENT TOUCHÉS PAR LE CHÔMAGE (2012)



Source : Eurostat, LFS.

LE TAUX DE CHÔMAGE DES JEUNES A PARTICULIÈREMENT AUGMENTÉ DEPUIS LA CRISE (VARIATION EN POINTS 2007-2012)



Source : Eurostat, LFS.

Au-delà des effets de la crise, on peut distinguer trois principaux facteurs non exclusifs entre eux qui influent sur le chômage des jeunes :

- la rigidité du marché du travail (coût du travail excessif au regard de la productivité et protection trop rigoureuse de l'emploi stable) et l'ajustement de celui-ci sur les plus jeunes et les plus récemment embauchés ;
- l'inadéquation entre les qualifications des nouveaux entrants et les attentes des employeurs ;
- sur des marchés du travail où la main-d'œuvre est excédentaire, les jeunes seraient structurellement placés en mauvaise position dans la "file d'attente" pour l'emploi³.

1. 13,9 millions de jeunes si l'on considère l'ensemble des jeunes de 15 à 29 ans, soit 12,9 % de cette classe d'âge.

2. *Not in Education, Employment or Training*.

3. Dayan J.-L., Harfi M. (2011), "Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif et rétrospectif", *La note d'analyse*, n° 224, mai.

La politique d'emploi des jeunes relève ainsi autant des actions relatives au marché du travail que de celles se rapportant au système éducatif. À l'intersection des deux, la qualité de la transition entre formation et emploi est aussi importante.

DES INITIATIVES COMMUNES, MAIS DES INSTRUMENTS DIVERSIFIÉS FACE À DES MARCHÉS DU TRAVAIL EUROPÉENS HÉTÉROGÈNES

Face à la montée historique du chômage des jeunes en Europe, les pouvoirs publics, tant au niveau national que communautaire, se sont mobilisés dès le début de la crise pour y apporter des réponses. Mais l'aggravation des effets de la crise a suscité de nouvelles initiatives, notamment au niveau européen, pour accélérer la mise en œuvre des actions en faveur des jeunes. Sur le plan financier, ces initiatives envisagent de mobiliser rapidement une partie des moyens alloués aux États membres dans le cadre du Fonds social européen (FSE). Si ces moyens sont essentiels en complément de ceux déjà engagés au niveau national, ils pourraient néanmoins rencontrer deux limites :

Leur efficacité serait affaiblie s'ils empruntaient les mêmes mécanismes d'allocation et de gestion que ceux du FSE.

Ils souffriraient alors des critiques récurrentes adressées à ce fonds : faible taux d'utilisation ; insuffisance des capacités administratives décentralisées, doublée d'un faible niveau de coordination interrégionale ; administration centrale dans les États membres lente et rigide ; chevauchement des périodes de programmation ; limitation des capacités administratives de certains États membres ; évaluation reposant sur des indicateurs quantitatifs trop peu nombreux et diversité des méthodes nationales d'évaluation ; et surtout faible cohérence entre l'allocation au niveau national des fonds et les orientations au niveau européen⁴.

La solidarité inhérente au FSE serait insuffisante compte tenu des fortes disparités nationales

L'objectif principal des initiatives européennes doit être d'aider davantage les pays les plus touchés par le chômage des jeunes. Afin d'atteindre cet objectif, trois approches pour la répartition des nouveaux financements en faveur de l'emploi des jeunes sont comparées (cf. encadré *infra*) :

- **approche 1 "FSE"**, qui consiste à répartir les financements soit proportionnellement à l'enveloppe actuelle du FSE, soit en distribuant les restes à engager par chacun des États membres (critères 1 et 2) ;
- **approche 2 "effet de la crise au niveau des États membres"** sur le chômage des jeunes (critères 3 à 6) ;
- **approche 3 "effet de la crise au niveau des régions"** sur le chômage des jeunes (critères 7 et 8).

TROIS APPROCHES POUR LA RÉPARTITION DES NOUVEAUX FINANCEMENTS EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES JEUNES EN EUROPE

Chacune des trois approches distingue quelques critères d'analyse des effets redistributifs des financements :

a) Approche 1 "FSE" :

- critère 1 : poids des enveloppes nationales 2007-2013 du FSE ;
- critère 2 : montants financiers restant à engager par les États membres dans le cadre du programme 2007-2013 du FSE.

b) Approche 2 "effet de la crise au niveau des États membres" sur le chômage des jeunes :

- critère 3 : nombre de jeunes chômeurs (15-24 ans) dans les États membres en 2012 ;
- critère 4 : variation du nombre de jeunes chômeurs (15-24 ans) dans les États membres entre 2007 et 2012 ;
- critère 5 : nombre de jeunes (15-24 ans) au chômage depuis plus de cinq mois en 2012 ;
- critère 6 : variation du nombre de jeunes (15-24 ans) au chômage depuis plus de cinq mois entre 2007 et 2012.

c) Approche 3 "effet de la crise au niveau des régions" sur le chômage des jeunes :

- critère 7 : taux de chômage des jeunes au niveau régional supérieur à la moyenne 2012 de l'UE 27 (22,8 %) ;
- critère 8 : taux de chômage des jeunes au niveau régional en 2012 supérieur à 25 %.

Les tableaux 2 et 3 comparent, selon ces trois approches, la répartition des financements prévus dans le cadre des initiatives européennes en faveur de l'emploi des jeunes.

Globalement, des effets redistributifs différenciés selon les États membres

L'approche "FSE", fondée sur la base des enveloppes nationales actuelles (critère 1) ou sur celle des montants restant à engager par les États membres (critère 2), ne permet pas un transfert supplémentaire vers les pays les plus touchés par le chômage des jeunes,

4. Voir notamment : résolution du Parlement européen sur l'absorption des Fonds structurels et de cohésion, septembre 2011 ; réseau d'experts en évaluation pour analyser la performance de la politique de cohésion 2007-2013 / synthèse des rapports nationaux, décembre 2010 ; rapport parlementaire [commission du développement régional/rapporteur Constanze Angela Krehl] sur les "meilleures pratiques dans le domaine de la politique régionale et les obstacles à l'utilisation des Fonds structurels", février 2009.

notamment ceux dont le taux de chômage des jeunes est supérieur à la moyenne de l'UE.

L'approche "effet de la crise au niveau des États membres" se traduit par des transferts plus importants vers ces pays. Toutefois, parmi les quatre critères de cette approche, deux critères permettent une répartition qui cible davantage la situation des États membres les plus fragiles au regard de l'emploi des jeunes : il s'agit des critères 4 et 6, respectivement la variation du nombre de jeunes au chômage et la variation du nombre de jeunes chômeurs de plus de cinq mois. En effet, avec les critères 3 et 5, respectivement le nombre de jeunes chômeurs en 2012 et le nombre de jeunes au chômage depuis plus de cinq mois, le poids démographique des États membres pèse beaucoup dans la répartition.

L'approche "effet de la crise au niveau des régions", quant à elle, permet des transferts encore plus importants vers les pays les plus touchés. Toutefois, parmi les 27 pays de l'UE, 9 États membres ne bénéficieraient pas des nouveaux financements.

La situation par État membre est quant à elle contrastée

Le tableau 2 permet d'apprécier la grande diversité des situations des États membres au regard des deux approches 1 "FSE" et 2 "effet de la crise au niveau des États membres". Parmi eux, différentes situations peuvent être distinguées :

- Un groupe de pays, pour lesquels la répartition selon l'approche "effet de la crise au niveau des États membres" permet des transferts nettement supérieurs à ceux de la répartition fondée sur l'approche "FSE" (Espagne, Italie et Irlande). L'Espagne et l'Italie représentent à elles seules près de la moitié de l'accroissement du nombre de jeunes au chômage en Europe (45 %). À noter la situation de la Suède, qui bénéficierait aussi de transferts significatifs alors même que l'effet de la crise était plus faible relativement à la moyenne de l'UE (croissance de 4,3 points du taux de chômage des jeunes contre 7,3 points en moyenne dans l'UE). De plus, on peut commenter le cas de la Grèce qui ne bénéficie pas de transferts supplémentaires alors même que l'effet de la crise sur l'emploi des jeunes (taux et variation) est très important. Cet effet démographique, qui concerne aussi d'autres États membres, devrait être pris en compte.

- Un groupe, composé des pays récemment membres de l'UE ainsi que du Portugal, bénéficierait de moins de transferts dans l'approche "effet de la crise au niveau des États membres", comparés à l'approche "FSE". En effet, même si ces pays ont des taux de chômage supérieurs à la moyenne de l'UE, leur poids dans l'effectif total des jeunes chômeurs en Europe est relativement faible (*effet démographique*), à l'exception de la Pologne. De plus, l'approche "FSE" est plus favorable à ces États, qui se voient en effet déjà allouer des enveloppes importantes dans le FSE.
- Un groupe de pays (Belgique, Luxembourg, Malte, Autriche et Finlande), pour lesquels les deux approches aboutissent à des transferts relativement équivalents.
- Le Royaume-Uni, qui bénéficierait, avec l'approche "effet de la crise au niveau des États membres", d'importants transferts alors que les effets de la crise sur l'emploi des jeunes sont en dessous de la moyenne de l'UE.
- L'Allemagne, qui connaît une évolution favorable de l'emploi des jeunes, contribuerait davantage aux transferts vers les pays les plus touchés par le chômage.

Le tableau 3, qui présente l'approche 3 "effet de la crise au niveau des régions", permet d'apprécier la grande disparité des régions de l'UE 27 face au chômage des jeunes. Quatre enseignements se dégagent :

- cette approche limite les bénéficiaires à 18 États membres ;
- au sein de ces pays, 135 ou 113 régions les plus touchées par le chômage des jeunes, selon que l'on retienne le critère 7 ou 8, bénéficieraient de transferts ;
- ces régions représentent au total 3,7 millions de jeunes chômeurs et 1,4 million de chômeurs de plus qu'en 2007 selon le critère 7 et respectivement 3,1 millions et 1,3 million selon le critère 8 ;
- par rapport aux deux premières approches (cf. tableau 2), on note que la prise en compte de la dimension régionale du chômage a des effets redistributifs plus concentrés. Les principaux États membres bénéficiaires seraient l'Italie (+ 7 points), l'Espagne (+ 4), la Grèce (+ 1,5) et le Portugal (+ 0,9 à 1,5). Parmi les pays pour lesquels cette répartition serait défavorable, on note le Royaume-Uni (6 à 14 points de moins), tandis que la France comme d'autres pays perdraient moins d'un point.

TABLEAU 2 : CRITÈRES D'ALLOCATION DU VOLET "TRANSFERTS CONDITIONNÉS" DU FONDS EUROPÉEN POUR L'EMPLOI DES JEUNES

	Approche 1 "FSE"		Approche 2 "effet de la crise au niveau des États membres"			
	Critère 1	Critère 2	Critère 3	Critère 4	Critère 5	Critère 6
Pays	FSE 2007-2013 Enveloppe allouée	FSE 2007-2013, Reste à engager	Nombre de jeunes au chômage 2012	Variation du nombre de jeunes au chômage 2007-2012	Nombre de jeunes au chômage + 5 mois 2012	Variation du nombre de jeunes au chômage + 5 mois 2012-2007
Belgique	1,4	1,6	1,5	0,02	1,3	0,0
Bulgarie	1,6	2,1	1,3	1,6	1,7	1,5
République tchèque	5,0	5,6	1,3	1,7	1,4	1,2
Danemark	0,3	0,3	1,1	1,9	0,5	0,9
Allemagne	12,3	12,6	6,7	0,0	5,2	0,0
Estonie	0,5	1,0	0,3	0,4	0,2	0,3
Irlande	0,5	0,3	1,2	2,3	1,6	2,7
Grèce	5,8	5,7	3,1	5,6	4,0	5,2
Espagne	10,5	9,1	17,1	31,1	18,6	35,5
France	7,1	7,4	12,1	7,2	11,5	6,1
Italie	9,1	9,3	11,1	14,3	14,0	15,6
Chypre	0,4	1,5	0,2	0,5	0,2	0,3
Lettonie	0,8	1,0	0,5	0,8	0,5	0,9
Lituanie	1,3	1,3	0,6	1,2	0,7	0,6
Luxembourg	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Hongrie	4,9	5,5	1,5	1,7	1,7	1,2
Malte	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,0
Pays-Bas	1,1	1,3	2,4	3,1	1,5	1,1
Autriche	0,7	0,7	0,9	0,0	0,6	0,0
Pologne	13,1	13,5	7,5	0,8	7,7	0,0
Portugal	8,5	6,3	2,9	4,7	3,0	3,8
Roumanie	4,9	6,5	3,4	0,0	4,0	0,0
Slovénie	1,1	1,2	0,3	0,3	0,3	0,2
Slovaquie	1,4	-1,7	1,4	1,0	2,0	1,1
Finlande	0,8	0,5	1,1	0,4	0,3	0,0
Suède	0,9	1,0	2,8	2,2	1,4	1,5
Royaume-Uni	5,9	5,9	17,4	17,4	15,9	20,0
Total UE 27	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Hypothèses et calculs CGSP, données DG Trésor, Commission européenne et Eurostat.

TABLEAU 3 : RÉPARTITION ENTRE RÉGIONS DE L'UE DU VOLET "TRANSFERTS CONDITIONNÉS" DU FONDS EUROPÉEN POUR L'EMPLOI DES JEUNES EN FONCTION DU NIVEAU DE CHÔMAGE DES JEUNES⁵

Pays	Approche 3 "effet de la crise au niveau des régions"			
	Critère 7 Répartition entre régions ayant un taux de chômage des jeunes > 22,8 %, en fonction de :		Critère 8 Répartition entre régions ayant un taux de chômage des jeunes > 25 %, en fonction de :	
	Nombre de chômeurs en 2012	Variation du nombre de jeunes chômeurs 2007-2012	Nombre de chômeurs en 2012	Variation du nombre de jeunes chômeurs 2007-2012
Belgique	1,30 %	0,07 %	1,36 %	0,01 %
Bulgarie	1,49 %	1,22 %	1,77 %	1,39 %
Chypre	0,31 %	0,52 %	0,37 %	0,60 %
République tchèque	0,37 %	0,22 %	0,43 %	0,25 %
Grèce	4,63 %	6,63 %	5,47 %	7,60 %
Espagne	25,49 %	34,86 %	30,15 %	39,91 %
France	10,62 %	6,27 %	9,74 %	5,15 %
Hongrie	2,09 %	1,69 %	1,59 %	0,74 %
Irlande	1,84 %	2,51 %	2,18 %	2,88 %
Italie	16,27 %	22,05 %	18,10 %	22,42 %
Lettonie	0,86 %	1,37 %	1,01 %	1,56 %
Lituanie	0,79 %	0,87 %	0,93 %	1,00 %
Pologne	8,71 %	1,70 %	8,07 %	1,56 %
Portugal	4,34 %	5,72 %	5,14 %	6,55 %
Roumanie	2,87 %	0,02 %	3,39 %	0,02 %
Suède	2,99 %	1,68 %	1,41 %	0,70 %
Slovaquie	1,95 %	1,03 %	2,31 %	1,18 %
Royaume-Uni	13,07 %	11,56 %	6,59 %	6,49 %
Total général (%)	100 %	100 %	100 %	100 %
Total jeunes chômeurs (Unité : 1 000)	3 706,4	1 448,4	3 134,5	1 265,2

Source : Hypothèses et calculs CGSP.

Au total, deux conclusions peuvent être tirées de cette analyse :

- a) Au regard de l'objectif de solidarité en direction des pays les plus frappés par le chômage des jeunes, on peut classer les trois approches de répartition des financements selon l'ordre suivant :
- L'approche 3 "effet de la crise au niveau des régions" est celle qui permet d'atteindre le mieux cet objectif. Toutefois, en concentrant fortement les effets redistributifs sur un nombre limité d'États membres, elle exclut de fait neuf pays.
 - L'approche 2 "effet de la crise au niveau des États membres" permet d'atteindre cet objectif tout en concernant l'ensemble des pays de l'UE (à l'exception de l'Allemagne et de l'Autriche). Toutefois, l'effet démographique, qui est défavorable à la Grèce et au Portugal, devrait être corrigé.
 - L'approche 1 "FSE" a des effets redistributifs plus limités, car les financements restent proportionnels aux enveloppes actuelles du FSE et ne tiennent pas compte de l'acuité du chômage des jeunes.
- b) Au-delà de l'enjeu de solidarité, la question de l'efficacité de ces financements doit elle aussi être posée.

5. Les calculs relatifs à ces deux critères ont été élaborés à partir de la nomenclature européenne des régions (NUTS, *common classification of territorial units for statistics*). À noter que les calculs n'ont pu être réalisés pour 15 régions, faute de données Eurostat disponibles – 3 régions d'Autriche, 7 d'Allemagne et 3 de France, 1 région d'Italie et 1 région du Royaume-Uni. Ces éléments manquants n'affectent toutefois pas les résultats de manière significative dans la mesure où, parmi ces régions et sur la base d'autres sources statistiques, seuls le Limousin et la Guyane ont un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %.

C'est dans cette perspective qu'il est nécessaire de créer un fonds européen pour l'emploi en faveur des jeunes (FEE).

POUR LA CRÉATION D'UN FONDS EUROPÉEN D'URGENCE POUR L'EMPLOI DES JEUNES

La création d'un fonds européen pour l'emploi en faveur des jeunes (FEE) répond à un double impératif :

- améliorer l'efficacité des financements par l'introduction de conditionnalités et la contractualisation entre la Commission européenne et les États membres : l'accès à ces financements devrait être conditionné à l'engagement des États membres de mettre en œuvre la recommandation relative à la "garantie jeunes" définie au niveau européen ;
- augmenter la solidarité européenne face à la crise par des transferts conditionnés : en effet, comme l'analyse le montre, la mobilisation des reliquats du FSE sur la base de la répartition actuelle des enveloppes ne permettra pas à elle seule d'aider davantage les pays membres les plus touchés par la crise.

Les principes

Un instrument ciblé et adapté qui rompt avec la logique des droits de tirage...

Le chômage des jeunes ne peut être traité seulement par des moyens indirects. À cet égard, les actions visant à inciter les entreprises à recruter davantage de jeunes, notamment par l'accès au crédit à des conditions favorables, sont certes utiles. Mais elles rencontrent pour autant trois principales limites : la difficulté de les cibler sur les populations de jeunes les plus fragiles, le risque important d'effet d'aubaine, l'absence de résultats à court terme dans un contexte d'urgence.

De plus, on le sait, les marchés du travail européens sont hétérogènes. Aussi, s'ils nécessitent des instruments diversifiés, ils appellent au-delà de la définition, au niveau européen, de priorités stratégiques communes. En effet, face à l'ampleur de cette crise, le cadre communautaire est pertinent, d'une part pour mettre en cohérence les actions des différents acteurs, publics et privés, et, d'autre part, pour faire émerger et pour diffuser les meilleures pratiques dans le domaine de l'emploi des jeunes.

Par ailleurs, la gouvernance actuelle des fonds structurels n'est pas adaptée à la situation d'urgence de l'emploi des jeunes dans l'UE. En effet, les fonds structurels, notamment le FSE, font l'objet de critiques récurrentes quant à leur efficacité et leur administration⁶. Dans ce contexte, le fonds européen pour l'emploi devra privilégier la logique d'appels à projets à celle des droits de tirage, ce qui n'exclut pas pour autant des transferts entre États membres. En effet, il est macro-économiquement justifié qu'une action européenne pour l'emploi des jeunes se traduise par un transfert des pays à faible chômage vers les pays à fort chômage. Toutefois, des conditionnalités spécifiques et circonstanciées, définies au niveau européen, devraient augmenter l'efficacité de ces transferts.

... impliquant davantage les partenaires sociaux européens

Les partenaires sociaux européens devraient être impliqués dans cette initiative, qui pourrait être aussi l'occasion d'un renouveau du dialogue social européen. Ils ont inscrit l'emploi des jeunes dans les priorités de leur programme de travail 2012-2014 sur la base d'un constat partagé sur l'ampleur du chômage des jeunes et sur l'urgence d'agir rapidement, notamment au niveau de l'UE. Différentes modalités pourraient être proposées, au-delà de celles prévues par les textes⁷ (consultation des partenaires sociaux sur les priorités du fonds dans le cadre d'un comité stratégique du fonds, association à l'administration du fonds comme pour le FSE ou encore association des partenaires sociaux à l'évaluation⁸).

... et dont les actions sont mieux évaluées

L'exigence d'efficacité du fonds va de pair avec le renforcement de l'évaluation. À cet égard, celle-ci devrait être externe pour être impartiale, et présente à tous les stades : une évaluation *ex ante* des projets par les opérateurs et une revue des politiques d'emploi des jeunes par les services de la Commission européenne, une évaluation *ex post* entre autres par le suivi de la réalisation et l'analyse transparente de l'impact des projets et des actions nationales, et, enfin, une évaluation du fonds lui-même au regard des objectifs stratégiques européens, qui pourrait prendre la forme d'un rapport présenté au Parlement européen.

6. Voir notamment : résolution du Parlement européen sur l'absorption des Fonds structurels et de cohésion, septembre 2011 ; réseau d'experts en évaluation pour analyser la performance de la politique de cohésion 2007-2013 / synthèse des rapports nationaux, décembre 2010 ; rapport parlementaire [commission du développement régional/rapporteur Constanze Angela Krehl] sur les "meilleures pratiques dans le domaine de la politique régionale et les obstacles à l'utilisation des Fonds structurels", février 2009.

7. En matière de consultation, cf. art. 154 TFUE, et, en matière de négociation d'accords, cf. art. 155 TFUE.

8. L'article 163 TFUE prévoit d'ailleurs que les partenaires sociaux soient représentés au sein du Comité qui assiste la Commission dans sa tâche d'administration du FSE.

La structure du fonds

Le fonds, dont les orientations stratégiques seront définies au niveau communautaire, est composé de deux volets (cf. schéma de pilotage du fonds européen pour l'emploi des jeunes) :

- financement sur la base d'“appels à projets” ;
- et “transferts conditionnés”.

Un volet financement sur la base d'appels à projets

Sur la base d'appels à projets, ce volet est destiné à financer des actions proposées par différents types d'acteurs (publics ou éventuellement privés), notamment les agences pour l'emploi, les organismes de formation professionnelle, les établissements d'enseignement, les branches professionnelles, les collectivités territoriales, les entreprises, etc. La cohérence des projets sélectionnés avec les orientations stratégiques du fonds sera une condition nécessaire à leur éligibilité.

Le pilotage devrait être confié aux services de la Commission européenne – DG Emploi, affaires sociales et inclusion (EMPL), en associant la DG Éducation et culture (EAC). Pour accélérer le lancement des appels à projets, la Commission pourrait contractualiser avec des opérateurs publics ou privés (service public de l'emploi, agences d'investissements, consultants spécialisés). Ces opérateurs, labellisés par l'UE *via* un appel d'offres, seraient chargés d'identifier les projets.

Un volet “transferts conditionnés”

L'urgence de la situation, couplée au manque de marges budgétaires des États membres pour assurer le cofinancement, justifie une plus grande solidarité européenne. C'est l'objet du volet “transferts conditionnés” aux États membres qui devrait bénéficier davantage aux pays les plus touchés par le chômage des jeunes. En outre, les financements devraient être conditionnés par trois principaux critères :

- le choix des actions nationales existantes en cohérence avec les objectifs stratégiques du fonds ;
- la signature de contrats entre l'État membre et la Commission qui intègrent des conditionnalités. La mise en œuvre par les États signataires de la “garantie jeunes” pourrait en constituer la principale condition, et ces contrats prévoiraient au-delà une

revue de la politique d'emploi des jeunes par les services de la Commission ;

- l'“additionnalité”, qui suppose un suivi des dépenses nationales de politiques d'emploi des jeunes pour éviter les effets de substitution. Cette condition nécessiterait à terme la définition d'un cadre juridique pour les données statistiques sur les politiques d'emploi.

Les priorités

La situation actuelle des jeunes sur le marché européen de l'emploi justifie un ciblage du fonds sur deux grands axes d'action.

En premier lieu, il s'agit d'améliorer la transition formation-emploi des jeunes et de leur assurer une insertion durable sur le marché du travail en passant par la promotion de toutes les formes d'alternance, notamment l'apprentissage, et par le développement des stages. En effet, ces dispositifs permettent aux jeunes à la fois d'acquérir des compétences et des savoir-faire, grâce au contrat de travail dans l'entreprise, et d'approfondir leurs connaissances grâce aux formations dispensées dans les établissements d'enseignement. Toutefois des formations préalables sont nécessaires pour rendre les dispositifs d'alternance accessibles à certaines catégories de jeunes décrocheurs, notamment ceux qui n'ont pas atteint un niveau suffisant de diplôme ou de qualification du secondaire.

En second lieu, l'amélioration de la situation de l'emploi des jeunes ne peut se résumer à la seule accession aux emplois salariés, mais consiste aussi à favoriser la création des emplois par les jeunes eux-mêmes, en encourageant l'entrepreneuriat des jeunes. Si le goût des jeunes européens pour l'entrepreneuriat est important – selon l'Eurobaromètre 2012, 43 % des jeunes européens souhaiteraient créer leur propre entreprise –, la Commission européenne estimait pour autant que seulement 4 % d'entre eux de 15 à 24 ans étaient “*self employed*” – pris comme l'ensemble des formes d'entrepreneuriat – en 2009, soit environ 3,4 millions de jeunes.

Les actions du fonds gagneraient toutefois à croiser profils de jeunes (apprentis, NEET, chômeurs, entrepreneurs), types d'action (mobilités, formations, stages) et niveaux d'intervention (le niveau communautaire, les États, les régions et les coopérations interrégionales au sein des États ou entre régions de l'UE, et les autres acteurs publics et privés).

Dans cette perspective, le fonds européen pour l'emploi des jeunes pourrait s'articuler autour de trois programmes d'intervention :

PROGRAMME 1 – Mobilités pour une meilleure transition formation-emploi

Les grandes disparités dans les niveaux de chômage entre les États membres justifient le renforcement des initiatives de mobilités transnationales, transfrontalières et interrégionales au sein des États. Pour accélérer la mise en œuvre de ce programme, les actions de mobilité européenne pourraient s'appuyer sur les programmes de mobilité existants, Erasmus pour les apprentis et Eures pour les jeunes en recherche d'un premier emploi. Il peut être décliné en trois sous-programmes :

- mobilité européenne des apprentis (notamment transfrontalière) ;
- mobilité européenne de jeunes travailleurs (accès à un premier emploi) ;
- mobilité interrégionale (au sein des États membres) avec deux volets : les apprentis et les jeunes travailleurs (accès à un premier emploi).

PROGRAMME 2 – Développer l'alternance dans le cadre de la "garantie jeunes"

Le principe de la "garantie jeunes" consiste à proposer à tout jeune, dans les quatre mois qui suivent sa sortie du système scolaire ou sa perte d'emploi, une offre de qualité portant sur un emploi, une formation en alternance (notamment en apprentissage), un complément de formation ou un stage, dans le cadre d'un dispositif global. Longtemps portée par le Parlement européen, la "garantie jeunes" a été évoquée dans les conclusions du Conseil européen de juin 2012. La Commission européenne a présenté une proposition de recommandations du Conseil sur sa mise en place par les États membres. Le cadre institutionnel de mise en œuvre de la "garantie jeunes" est laissé à l'initiative des États membres. Parmi les six axes proposés par la Commission comme fondement de ce dispositif figure notamment l'utilisation des fonds structurels de l'UE⁹. C'est dans ce cadre que le volet "transferts conditionnés" du fonds européen pour

l'emploi des jeunes devrait être activé. Il s'agit bien des transferts aux États membres de reliquats du FSE conditionnés à la mise en œuvre de la "garantie jeunes". Trois priorités pourraient être privilégiées :

- stage de formation préalable à l'embauche et à l'accès aux dispositifs d'alternance ;
- reprise de formations qualifiantes ou certifiantes pour les décrocheurs ;
- soutien à l'alternance au niveau national.

PROGRAMME 3 – Encourager l'entrepreneuriat des jeunes

La promotion de l'entrepreneuriat des jeunes doit concerner tous les stades, depuis la formation jusqu'à la création et le développement des entreprises. Elle implique donc des formations favorisant le goût et l'esprit d'entreprendre, mais suppose aussi des conditions favorables à la création d'entreprise. Au-delà des actions nationales, l'intervention du fonds devrait se concentrer sur deux types d'actions : le renforcement des dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprise (notamment les pépinières d'entreprises) et l'accès des jeunes au crédit, en particulier aux personnes qui souhaitent créer ou développer une micro-entreprise. Toujours afin d'accélérer la mise en œuvre de ce programme concernant l'accompagnement financier, le fonds devrait notamment s'appuyer sur l'instrument européen "Progress" et l'amplifier. En effet, cet instrument qui vise à faciliter l'accès à la micro-finance est doté de moyens qui restent en deçà de la demande potentielle globale de microcrédits à court terme dans l'Union européenne, qui était estimée à plus de 700 000 prêts, pour une valeur approximative de 6,3 milliards d'euros¹⁰. Deux types d'actions pourraient être privilégiés :

- dispositif d'accompagnement à la création d'entreprises (aux niveaux national et communautaire : couveuses, pépinières d'entreprises, formations à l'entrepreneuriat, etc.) ;
- accompagnement financier à la création d'entreprises (notamment microcrédit).

9. COM(2012) 727 du 5 décembre 2012.

10. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la "Mise en œuvre de l'instrument européen de microfinancement Progress", 2010.

Durée et financement

Le fonds devrait être prévu pour une durée de trois ans, avec la possibilité, après évaluation, de l'étendre à trois années supplémentaires.

Ce fonds serait abondé à partir de trois sources principales :

- la mobilisation de la dotation de 6 milliards prévus dans le "paquet jeunes" (*frontloading*) ;
- l'abondement additionnel par la réallocation de moyens budgétaires non utilisés au sein du budget européen – cette source présente en outre l'avantage de ne pas avoir d'effets sur les déficits nationaux. Sur l'enveloppe globale de 76 milliards d'euros du FSE au titre de la période 2007-2013, on estime en décembre 2012 à plus de 11 milliards d'euros les montants restant à engager ;
- des ressources additionnelles en fonction des besoins potentiels.

Chiffrage global des besoins du fonds

L'objectif principal du fonds européen pour l'emploi devrait être d'effacer l'impact de la crise sur l'emploi des jeunes, soit 1,4 million de jeunes chômeurs de moins de 25 ans de plus sur la période 2007-2012 (cf. tableau 1). Dans l'hypothèse d'une allocation moyenne de 1 800 euros par jeune et par an¹¹, les besoins prévisionnels sur trois ans du fonds européen pour l'emploi des jeunes s'élèveraient à près de 8 milliards d'euros¹² (cf. tableau 4).

Dans ce cadre, si les transferts vers les États membres doivent cibler la mise en œuvre au niveau national de la "garantie jeunes", alors la part du fonds allouée au volet "transferts conditionnés" serait proportionnelle au nombre de jeunes au chômage depuis plus de quatre mois (population cible de la "garantie jeunes"¹³), soit environ 1 million de jeunes, pour un financement à hauteur de 6 milliards d'euros. Les financements dédiés au volet "appels à projets" seraient alors à hauteur de 2 milliards d'euros.

TABLEAU 4. ESTIMATIONS DES BESOINS PRÉVISIONNELS DU FONDS À HORIZON 3 ANS (milliards d'euros)

	Montants en milliards €
Enveloppe globale	8
volet "transferts conditionnés"	6
volet "appels à projets"	2

Source : Calculs CGSP.

Calendrier

Le pilotage serait assuré par les services de la Commission – DG Emploi, affaires sociales et inclusion (EMPL) en associant la DG Éducation et culture (EAC).

Juin-septembre 2013 :

- pour les deux volets "appels à projets" et "transferts conditionnés" : **définition des orientations stratégiques communes** du fonds et leur déclinaison en programmes ;
- pour le volet "transferts conditionnés" : **identifications des actions nationales cibles**.

Septembre-octobre 2013 :

- pour le volet "appels à projets" : **élaboration des cahiers des charges** pour la sélection des opérateurs et pour la sélection des projets ;
- pour le volet "transferts conditionnés" : **élaboration des contrats entre la Commission et chacun des États membres** (intégrant les conditionnalités).

Octobre-décembre 2013 :

- pour le volet "appels à projets" : **sélection des opérateurs** (organismes publics ou privés, présents dans un minimum d'États membres ou un consortium d'organismes publics ou privés présents de différents États membres) chargés d'évaluer les projets portés par les acteurs intéressés (et non par les États membres) ;
- pour le volet "transferts conditionnés" : **signature des contrats et déblocage des fonds**.

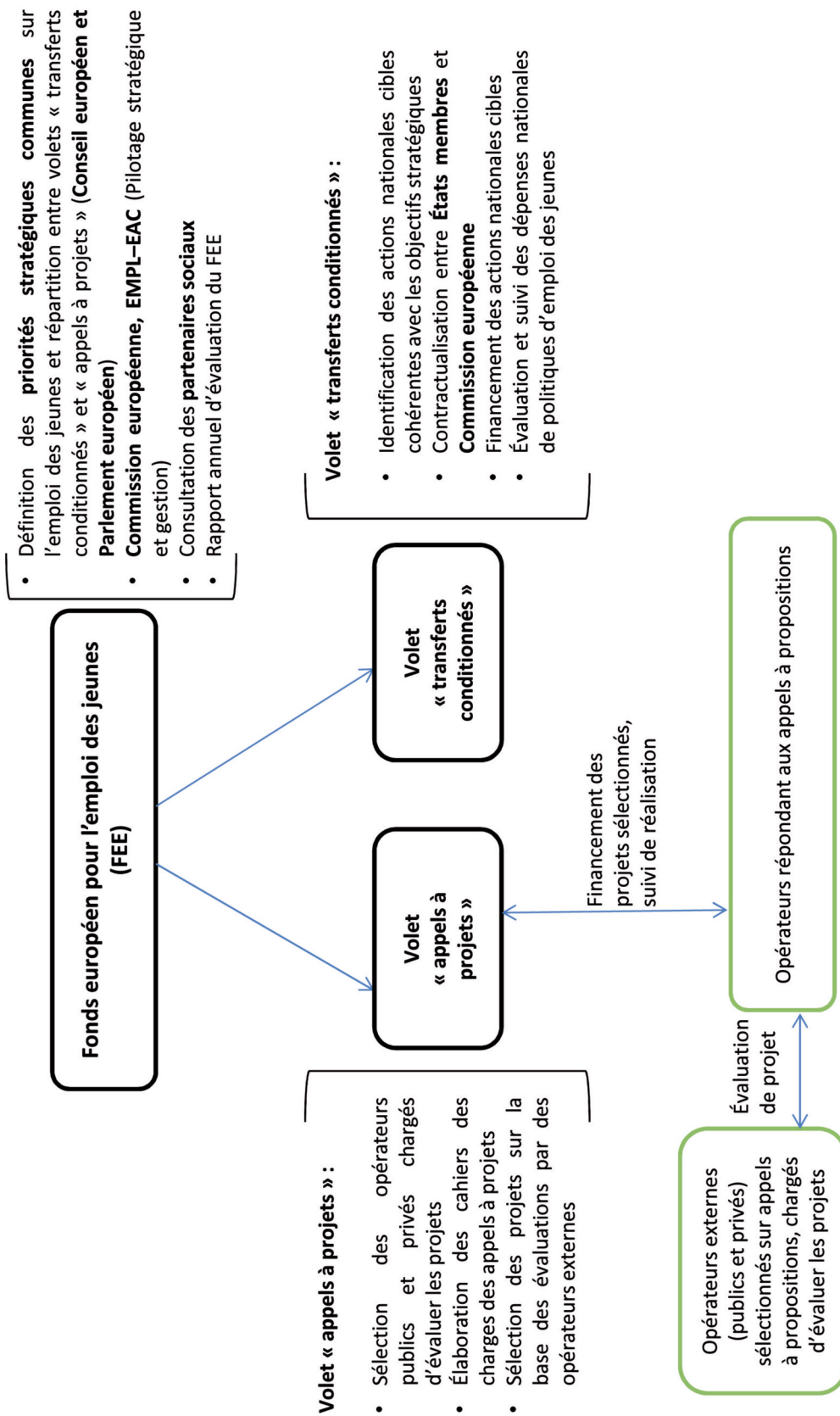
Mots clés : chômage des jeunes, Europe, politique d'emploi, fonds structurels, "garantie jeunes".

11. Soit approximativement l'équivalent du montant du financement pour un étudiant Erasmus en 2013 sur une durée de six mois, durée qui pourrait être celle d'un apprenti pour la partie travail en entreprise ou d'un stage de six mois. C'est aussi l'équivalent d'un montant moyen de la prime "déménagement" pour jeunes demandeurs d'emploi, auquel s'ajoute le montant moyen de la prime intégration versée aux PME (base financement EURES).

12. En tenant compte de 5 % des coûts d'administration du fonds.

13. La "garantie jeunes" définie au niveau européen concerne les jeunes au chômage depuis au moins quatre mois ; alors que les données statistiques d'Eurostat ne permettent de calculer le chômage que pour la période supérieure à cinq mois.

SCHÉMA DE PILOTAGE DU FONDS EUROPÉEN POUR L'EMPLOI DES JEUNES (FEE)



Les notes d'analyse du Commissariat général à la stratégie et à la prospective sont publiées sous la responsabilité éditoriale du Commissaire général. Les opinions qui y sont exprimées engagent leurs auteurs.

DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

Retrouvez les dernières actualités du Commissariat général à la stratégie et à la prospective sur :

-  www.strategie.gouv.fr
-  [CommissariatStrategieProspective](https://www.facebook.com/CommissariatStrategieProspective)
-  [@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Commissariat général
à la stratégie
et à la prospective

www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Documents de travail du Commissariat général à la stratégie et à la prospective :

- 2013-02 ■ *L'impact investing* pour financer l'économie sociale et solidaire ? Une comparaison internationale (juin 2013)
- 2013-01 ■ L'effet des taxes comportementales (juin 2013)

Notes d'analyse du Centre d'analyse stratégique :

- N° 322 ■ Formation professionnelle initiale : l'Allemagne est-elle un modèle pour la France ? (février 2013)
- N° 256 ■ Les appels à projets : application aux politiques d'emploi (décembre 2011)
- N° 224 ■ Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif et rétrospectif (mai 2011)
- N° 169 ■ L'avenir de la formation professionnelle des jeunes (mars 2010)

La Note d'analyse n° 01 - juin 2013 est une publication du Commissariat général à la stratégie et à la prospective
Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry, commissaire général
Directeur de la rédaction :
Hervé Monange, adjoint au commissaire général
Secrétaires de rédaction :
Delphine Gorges
Valérie Senné
Dépôt légal : juin 2013 - N° ISSN : 1760-5733
Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la communication - 01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Créé par décret du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective se substitue au Centre d'analyse stratégique. Lieu d'échanges et de concertation, le Commissariat général apporte son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribue, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics.



www.strategie.gouv.fr