



Briefing note

Garantie jeunes

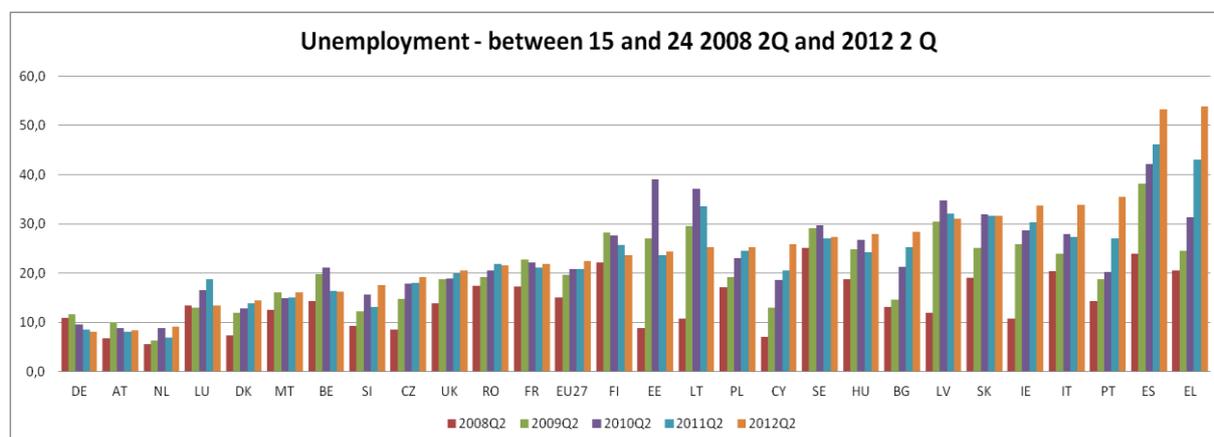
Le défi Jeunes

Les jeunes sont davantage exposés au chômage que les autres groupes d'âge. Depuis le début de la crise, le chômage des jeunes a connu une très forte augmentation dans quasi tous les pays européens. Au troisième trimestre 2012, le taux de chômage des jeunes dans l'Union européenne (UE) était plus de deux fois supérieur à celui de tous les autres groupes d'âge. Le danger d'une « génération perdue » est devenu une terrifiante réalité aux conséquences dramatiques pour la société et les jeunes eux-mêmes. Investir dans les jeunes est donc indispensable pour favoriser et soutenir leur parcours et leur éducation pour accéder à des emplois de qualité durables. C'est ainsi qu'une garantie jeunes peut permettre aux jeunes d'accorder leurs capacités et leurs aspirations individuelles avec les exigences sociétales et économiques au travers d'un large éventail de mesures de soutien à court et à long terme en matière d'éducation ou de formation et de perspectives d'emploi. Une telle garantie vise particulièrement les jeunes pour lesquels la probabilité de devenir chômeurs de longue durée ou inactifs est la plus forte.

Le chômage des jeunes en Europe, un épouvantable gâchis...

En janvier 2013, quelques 5,7 millions de jeunes de 15 à 24 ans étaient sans emploi dans l'UE, soit une augmentation de 329.000 par rapport à l'année précédente. A la même date, le taux global de chômage des jeunes au niveau européen s'élevait à 23,6%. Il était particulièrement élevé en Espagne et en Grèce où il atteignait respectivement 56,5% et 59,4%. L'Autriche et l'Allemagne sont les deux seuls pays où le taux de chômage est sous les 10%. Les jeunes ne disposant au mieux que d'un certificat d'études secondaires inférieures constituent en particulier un groupe à haut risque.

Figure 1 – Taux de chômage – Données trimestrielles T2 de 2008 à 2012 – Jeunes de 15 à 24 ans



Source : Eurostat – Enquête sur les forces de travail

Tout aussi inquiétant est le fait que les jeunes ont tendance à rester plus longtemps au chômage. Le chômage de longue durée n'a pas seulement une influence négative sur la probabilité d'emploi ultérieur mais comporte également des « effets stigmatisants » à long terme en ce qu'il affecte le salaire et l'évolution de carrière ainsi que la santé mentale et le bien-être. Du fait de l'augmentation du chômage (de longue durée), le nombre de jeunes actuellement sans emploi, ne suivant pas d'études ou de formation (NEET) est en augmentation. Leur nombre est maintenant de 7,5 millions âgés de 15 à 24 ans auxquels s'ajoutent les 6,5 millions de jeunes âgés de 25 à 29 ans exclus du marché du travail ou de l'enseignement en Europe. Nombre d'entre eux sont en décrochage scolaire ou ont abandonné leur formation. En 2011, la perte économique annuelle liée au nombre important de NEET jusqu'à 29 ans a été estimée par Eurofound à 153 milliards € pour l'UE. C'est un chiffre extrêmement élevé si on le

compare à l'estimation de 10 milliards € nécessaires pour soutenir la Garantie jeunes et la création de 2 millions d'emplois supplémentaires pour les jeunes d'ici à 2013 (PSE).

... et une précarité d'emploi grandissante...

Les jeunes travaillent souvent sous couvert de ce qu'on appelle des « contrats d'emploi atypiques » qui vont souvent de pair avec une situation précaire ou de vulnérabilité. Dans la plupart des pays européens, c'est non seulement l'emploi à temps partiel qui a augmenté mais aussi le recours aux contrats à durée déterminée, aux contrats d'intérim et aux stages. L'augmentation du travail temporaire en particulier pourrait indiquer que ce type de contrats deviendra la seule façon de rester dans l'emploi. En 2011, au niveau de l'UE, la moyenne des jeunes sous contrat d'intérim était de 40% alors que celle des travailleurs entre 25 et 54 ans était pratiquement quatre fois moins élevée (11,5%).

... avec pour résultat une jeunesse déconnectée et découragée.

Depuis le début de la crise, moins de jeunes sont disponibles pour le marché du travail comme le montre le taux d'emploi en baisse. Le taux global dans l'UE a diminué de 37,3% au deuxième trimestre 2008 à 32,8% au deuxième trimestre 2012. Cette chute peut vouloir dire que les jeunes décident de différer leur entrée sur le marché du travail et de prolonger leurs études ou encore de partir dans un autre pays. Aujourd'hui, ce sont surtout les jeunes qui ont le plus bas niveau d'éducation qui connaissent généralement le taux d'emploi le moins élevé et courent un plus grand risque de tomber dans la pauvreté. En effet, les coupes dans les dépenses sociales renforcent actuellement ce risque pour les jeunes. Rester plus longtemps chez ses parents n'est pas toujours une bonne stratégie pour éviter la pauvreté car d'autres membres de la famille peuvent avoir été victimes du chômage, ce qui aura diminué les revenus du ménage.

La proposition de la Commission européenne

En décembre 2012, la Commission européenne a dévoilé son nouveau Paquet Emplois Jeunes « Vers une reprise créatrice d'emplois » qui se compose de mesures destinées à aider les États membres à lutter contre le chômage des jeunes et l'exclusion sociale. Le paquet consiste essentiellement en une intensification des orientations des initiatives européennes précédentes. Aucune initiative n'est prise pour mieux réglementer les conditions socio-économiques des jeunes et le marché du travail en général. La proposition de la Commission n'inclut pas de mesures de relance qui seraient la seule réponse valable au besoin d'emplois. Le Paquet emplois jeunes comprend une proposition de **recommandation aux États membres de l'UE pour l'introduction d'une Garantie jeunes** (ainsi que le lancement d'une consultation sur un cadre de qualité pour les stages – voir deuxième note de briefing). De manière générale, cette garantie est conçue pour proposer aux jeunes jusqu'à 25 ans une offre de qualité portant sur un complément de formation, un apprentissage ou un stage ou une perspective d'emploi. Un élément central de la Garantie jeunes est sa limitation dans le temps visant à intervenir rapidement, dans les quatre mois maximum, après avoir quitté les filières d'éducation formelle ou être devenu chômeur.

La recommandation proposée insiste pour que les États membres nouent des partenariats solides avec les employeurs, assurent une intervention rapide des services (régionaux) pour l'emploi et des autres partenaires soutenant les jeunes, tels que syndicats et services spécialisés pour la jeunesse, prennent des mesures d'accompagnement permettant l'insertion sur le marché du travail, aient pleinement recours au Fonds social européen et aux autres fonds structurels prévus à cette fin, et évaluent et améliorent constamment les systèmes de garantie pour la jeunesse. La Commission apportera son soutien aux États membres au travers d'un financement de l'UE, en favorisant les échanges de bonnes pratiques, en suivant de près sa mise en place et la campagne de sensibilisation. Les États membres devraient mettre en œuvre un système de Garantie jeunes dès que possible.

Pratiques nationales existantes

La recommandation de la Commission peut être rapidement mise en place sans grande difficulté. En réalité, par le passé ou plus récemment, de nombreux États membres ont déjà introduit plusieurs mesures en faveur de l'emploi qui pourraient facilement être converties en un système de garantie

jeunes alors que certains États membres ont déjà adopté et mis en place une garantie jeunes pour faciliter le parcours des jeunes vers l'emploi.

Ces mesures constituent un terrain fertile pour développer une approche plus ambitieuse, détaillée et stratégique pour une garantie jeunes. En évolution par rapport à des systèmes de garantie jeunes antérieurs, la garantie jeunes finlandaise, appelée « Garantie sociale pour la jeunesse », est considérée comme l'exemple le plus proche de la recommandation de la Commission. Une nouvelle version sera introduite début 2013. En 2011, sous l'ancien régime, 83,5% des jeunes demandeurs d'emploi finlandais ont bénéficié d'une intervention réussie dans les trois mois de leur inscription comme chômeur. Le système offre des possibilités de compléter une qualification professionnelle, en particulier pour les jeunes prématurément déscolarisés, ou de garantir à tous les jeunes de moins de 25 ans et aux diplômés récents (moins de 30 ans) un enseignement complémentaire, une formation ou un emploi dans les 3 mois de leur inscription au chômage. Un élément essentiel du système finlandais de garantie jeunes est la coopération et les partenariats avec les syndicats.

Un autre pays nordique, la Suède, nous montre qu'un système de garantie jeunes n'est pas une réelle nouveauté puisqu'un tel système a déjà été introduit en 1984. Sous l'actuelle « Garantie d'emploi pour les jeunes », les chômeurs suédois âgés de 18 à 24 ans bénéficient d'une orientation scolaire et professionnelle, d'activités encadrées d'aide à la recherche d'emploi combinées avec des stages en entreprise, d'éducation et de formation ou encore d'un emploi subsidié pour les jeunes toujours en échec au terme des 15 mois de la garantie jeunes. Par ailleurs, l'Autriche, le Danemark, l'Allemagne, la Pologne, la Norvège et les Pays-Bas ont tous des programmes proposant aux jeunes en décrochage scolaire ou aux jeunes chômeurs des apprentissages, des formations, des mesures actives sur le marché du travail ou des offres d'emploi dans un laps de temps déterminé. Ces programmes diffèrent en termes de droits, du degré de participation des partenaires sociaux et autres acteurs concernés, de l'éventail de mesures spécifiques qu'ils proposent et de la période au cours de laquelle elles sont offertes. En 2012, le Luxembourg a instauré un plan d'action pour l'emploi des jeunes qui inclut une garantie jeunes. Même chose pour la France qui prévoit la création de 100.000 emplois jeunes en 2013 et a lancé une garantie jeunes en décembre dernier. De même, d'autres pays comme l'Italie (en matière d'apprentissage) et le Portugal (stages professionnels pour les jeunes chômeurs) ont répondu au niveau élevé et à l'augmentation du chômage des jeunes par des mesures semblables aux systèmes de garantie jeunes.

La proposition politique de la CES pour l'emploi des jeunes – principes

La garantie jeunes devrait être mise en place rapidement dans l'ensemble de l'Europe. Cette garantie est un investissement social pour l'avenir des économies et des sociétés européennes. Même son coût, estimé à 10 milliards € (source PSE), est relativement bas comparé au coût, estimé à 100 milliards € (source Eurostat), des jeunes ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ou de formation. La garantie jeunes ne peut être efficace que si elle se base sur certains principes :

- (1) Elle doit être adéquatement financée, en particulier via le Fonds social européen ou d'autres fonds structurels ;
- (2) Elle doit être proposée dans un délai de 4 mois ;
- (3) Elle doit viser les jeunes qui sont à la marge du marché du travail ;
- (4) Elle doit offrir un éventail approprié de mesures et de services de qualité dont formation et enseignement (professionnel) de qualité et expérience professionnelle sont les principaux axes¹ ;
- (5) Elle doit faire l'objet d'une intervention rapide dans un délai limité. Cette intervention rapide est destinée à réduire les conséquences négatives qu'une longue période de chômage ou d'inactivité peut avoir sur les compétences et les connaissances des jeunes, sur leurs chances de décrocher un emploi, sur leurs revenus potentiels à long terme mais aussi sur leur bien-être ;
- (6) Elle doit définir la notion de « jeunes » de manière large, c.-à-d. jusque 29 ans ;

¹ Toute opportunité d'enseignement ou de formation dans le cadre de la garantie jeunes doit être accompagnée d'une bourse pour couvrir les frais minimum ou le remboursement des coûts exposés. Des logements sociaux pour étudiants doivent également être mis à disposition si nécessaire. Toute formation en cours d'emploi offerte dans ce cadre, qu'il s'agisse d'un stage ou d'une formation en entreprise, doit être rémunérée au salaire minimum du pays où elle a lieu.

- (7) Elle doit être facilement accessible pour tous les jeunes, sans discrimination ;
- (8) Elle doit prévoir une approche individualisée car les jeunes ne forment pas un groupe homogène ;
- (9) Toutes les compétences acquises dans le cadre de la garantie jeunes doivent faire l'objet d'une reconnaissance officielle ;
- (10) Elle doit donner aux services publics pour l'emploi un rôle central afin qu'ils adoptent une approche conviviale vis-à-vis des jeunes et se préoccupent particulièrement de la jeunesse désavantagée et marginalisée ;
- (11) La participation à cette garantie doit être inconditionnelle quant au maintien ou à l'admissibilité aux allocations de chômage ;
- (12) Les parties prenantes concernées (y compris les associations industrielles et commerciales, les partenaires sociaux, et en particulier les syndicats, et les organisations de jeunesse) aux niveaux local, régional et national doivent participer à sa conception, à sa mise en place et à son fonctionnement effectif.

La décision du Conseil européen

Après le Parlement européen et la Commission, le Conseil emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) a adopté le 28 février 2013 la garantie jeunes, principe soutenu par le récent avis du Comité économique et social.

Le Conseil a atteint un accord politique sur une recommandation adressée aux Etats membres sur la mise en place d'une garantie jeunes dont l'objectif est d'assurer que tous les jeunes ayant moins de 25 ans, qui perdent leur travail ou qui n'en trouvent pas après avoir quitté le système éducatif, se voient offrir une offre de qualité d'emploi, d'étude, d'apprentissage ou de stage.

Ils devront recevoir une telle offre dans un délai de 4 mois de période de chômage ou après avoir quitté le système éducatif. La garantie jeunes a pour objectif de faciliter la transition entre école et monde du travail, soutenir l'intégration sur le marché du travail et d'assurer qu'aucun jeune ne soit laissé de côté.

6 milliards d'euros ont été alloués dans le prochain Cadre financier pluriannuel. C'est nettement insuffisant, tout en étant un premier pas.

Cette mesure doit maintenant être mise en œuvre au niveau des Etats membres.

Principales références

Eurofound (2012) *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, (Les Jeunes et les NEET en Europe), Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne ; Eurofound (2012) *Youth Guarantee: experiences from Finland and Sweden* (Garantie jeunes : expériences en Finlande et en Suède), Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne; Commission européenne (2012) **Proposition de recommandation du Conseil concernant l'introduction d'une Garantie pour la jeunesse**, Bruxelles, 5.12.2012 COM(2012) 729 final; European Youth Forum (2012) *A youth guarantee for Europe. Towards a right-based approach to youth employment policy* (Une garantie européenne pour la jeunesse – Vers une approche de la politique d'emploi des jeunes fondée sur les droits), Bruxelles, European Youth Forum.

PES (2012) Combating youth unemployment Report adopted by the PES presidency on 9th February 2012 (Lutter contre le chômage des jeunes – Rapport adopté par la Présidence du PSE). https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/pes/pages/26/attachments/original/1338994263/ReportCYU2012_EN.pdf?1338994263

European Trade Union Confederation / Confédération européenne des syndicats
Boulevard du Roi Albert II, 5
B-1210 Brussels / Belgique
Belgium / Belgique
+32 (2) 224 04 11
etuc@etuc.org