



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 5/2017

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

Chômage des jeunes:
les politiques de l'UE ont-elles changé le cours des choses?

Évaluation de la garantie pour la jeunesse
et de l'initiative pour l'emploi des jeunes

accompagné des réponses de la Commission

Équipe d'audit

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

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II de la Cour des comptes européenne, qui est compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion. M^{me} Iliana Ivanova, Doyenne de cette Chambre, est le Membre rapporteur. Elle était assistée de: M. Tony Murphy, chef de cabinet; M. Mihail Stefanov, attaché de cabinet; M. Emmanuel Rauch, manager principal; M. Marco Fians, chef de mission; M^{me} Marija Grguric, M. Benjamin Jakob, M. Romuald Kayibanda, M^{me} Kristina Maksinen, M^{me} Aino Nyholm, M^{me} Dana Smid Foltynova et M. Michele Zagordo, auditeurs.



De gauche à droite: Marija Grguric, Mihail Stefanov, Marco Fians, Benjamin Jakob, Iliana Ivanova, Michele Zagordo, Tony Murphy, Dana Smid Foltynova.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire	
Synthèse	I - XI
Introduction	1 - 26
Le chômage des jeunes dans l'Union européenne	1 - 5
Les NEET: jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation	6 - 10
Garantie pour la jeunesse	11 - 17
Mécanismes de suivi de la garantie pour la jeunesse	18 - 19
Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)	20 - 24
Précédente évaluation de la garantie pour la jeunesse réalisée par la Cour	25 - 26
Étendue et approche de l'audit	27 - 29
Observations	30 - 158
Évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse	30 - 59
Une baisse du nombre de NEET corrélée à la diminution de la population des jeunes	32 - 35
Des progrès limités dans le repérage et l'inscription des NEET	36 - 42
Augmentation des sorties positives, mais pas suffisamment d'offres disponibles	43 - 52
L'insertion durable reste un défi à relever	53 - 59
Facteurs influant sur les résultats de la garantie pour la jeunesse	60 - 98
Aucune stratégie définissant des échéances et des objectifs clairs pour toucher tous les jeunes NEET	61 - 72
Les États membres n'ont pas produit d'estimations du coût global de la garantie pour la jeunesse et des financements disponibles	73 - 78
L'approche adoptée par les États membres influe sur l'insertion durable des NEET	79 - 91

La qualité médiocre des données a compromis l'évaluation des résultats de la garantie pour la jeunesse	92 - 98
Évaluation de la contribution apportée par l'initiative pour l'emploi des jeunes	99 - 158
Une évaluation insuffisante de la population des NEET a affecté la conception des PO de l'IEJ	102 - 111
Risque que l'IEJ/le FSE se substitue à un financement national	112 - 116
La qualité des données et les orientations de la Commission sur la collecte de ces dernières affectent l'évaluation des résultats de l'IEJ	117 - 134
Les États membres n'ont utilisé qu'en partie le préfinancement supplémentaire pour les PO relevant de l'IEJ/du FSE	135 - 138
Une communication des résultats en deçà des attentes pour les mesures soutenues par l'IEJ/le FSE	139 - 148
Des difficultés de mise en œuvre confirmées par les cas individuels retenus dans l'échantillon	149 - 158
Conclusions et recommandations	159 - 182

Annexe – Suivi de la garantie pour la jeunesse: différences entre les données fournies par les États membres

Réponses de la Commission

GLOSSAIRE

Une **autorité de gestion** est un organisme public ou privé désigné par un État membre pour gérer un programme opérationnel. Elle a pour tâche de sélectionner les projets à financer, d'assurer le suivi de leur mise en œuvre et de rendre compte à la Commission des aspects financiers et des résultats obtenus.

Les **axes prioritaires** sont les principaux domaines de dépenses d'un programme opérationnel. Ils consistent en un groupe d'opérations liées entre elles et ayant des objectifs spécifiques mesurables.

Le **comité de l'emploi** est le principal comité consultatif du Conseil «Emploi et affaires sociales» dans le domaine de l'emploi.

Effets: changements qui résultent d'une intervention et qui sont généralement liés aux objectifs de celle-ci (par exemple, le fait pour des stagiaires d'avoir trouvé un emploi). Les effets peuvent être attendus ou inattendus, positifs ou négatifs.

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

La **Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound)** est une agence de l'UE, dont le rôle est de fournir des informations, des conseils et une expertise dans le domaine de la politique sociale de l'Union, sur la base d'informations, de recherches et d'analyses comparatives.

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

Les **Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)** rassemblent cinq fonds distincts qui visent à réduire les déséquilibres régionaux dans l'Union: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

La **garantie pour la jeunesse** est une initiative du Conseil qui consiste à veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie de l'enseignement formel ou la perte de leur emploi.

L'**initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)** est un programme de l'UE visant à fournir une aide financière aux régions qui affichent un taux de chômage des jeunes supérieur à 25 %.

Jeunes: aux fins de l'application de la garantie pour la jeunesse, sont considérées comme «jeunes» les personnes âgées de 15 à 25 ans ou, dans certains États membres, de 15 à 29 ans.

L'acronyme **NEET** («*neither in employment, education or training*») désigne les personnes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation. Il englobe à la fois les chômeurs et les inactifs.

L'**Organisation internationale du travail (OIT)** est une agence des Nations unies chargée des questions relatives au travail et notamment des normes internationales en la matière.

Les **plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse (Youth Guarantee Implementation Plan, YGIP)** sont élaborés par les États membres, qui y fixent les modalités de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse au niveau national. Ils y décrivent les rôles respectifs des autorités publiques et des autres organisations, ainsi que le financement de la garantie (y compris l'utilisation des fonds de l'UE). Ils déterminent également la façon dont les progrès seront évalués et fixent un calendrier.

Les **programmes opérationnels (PO)** établissent les priorités et les objectifs spécifiques d'un État membre, ainsi que les modalités d'utilisation des fonds pour financer des projets au cours d'une période déterminée (en général sept ans).

Un **résultat** est une conséquence mesurable découlant – directement ou indirectement – d'une intervention publique. Dans le contexte de la politique de cohésion, les résultats sont généralement subdivisés en effets et impacts.

SYNTHÈSE

À propos de la garantie pour la jeunesse

I. Le chômage des jeunes n'est pas un phénomène nouveau et plusieurs États membres de l'UE enregistrent des niveaux de chômage extrêmement élevés depuis de nombreuses années. La crise économique de 2008 a multiplié les barrières à l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Même si la situation s'est améliorée, plus de 4,2 millions de jeunes de moins de 25 ans dans l'UE étaient encore sans emploi fin juin 2016.

II. La garantie pour la jeunesse constitue l'une des initiatives phares de l'UE visant à s'attaquer à ce problème. Les États membres sont invités à veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie de l'école ou la perte de leur emploi.

III. En outre, le Conseil européen a convenu de créer l'initiative pour l'emploi des jeunes, avec un budget approuvé de 6,4 milliards d'euros (3,2 milliards d'euros provenant d'une nouvelle ligne spécifique du budget de l'UE auxquels viendront s'ajouter 3,2 milliards d'euros prélevés sur les dotations des États membres au titre du FSE), afin d'augmenter l'aide financière de l'UE mise à la disposition des régions et des personnes les plus durement touchées par le chômage et l'inactivité des jeunes.

Comment avons-nous réalisé notre audit?

IV. Nous avons cherché à déterminer si la garantie pour la jeunesse donnait des résultats dans les États membres et si l'initiative pour l'emploi des jeunes y contribuait. Nous avons plus particulièrement examiné si les États membres ont accompli des progrès dans la mise en place de la garantie pour la jeunesse, s'ils ont dûment pris en considération les facteurs susceptibles d'influer sur ce processus et si leur mise en œuvre de l'initiative pour l'emploi des jeunes est de nature à contribuer à la réalisation des objectifs de la garantie pour la jeunesse.

V. Afin d'apprécier les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, nous avons effectué des visites dans les sept États membres suivants: l'Irlande,

l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, le Portugal et la Slovaquie. En outre, afin d'évaluer la contribution de l'initiative pour l'emploi des jeunes, nous nous sommes rendus dans ces mêmes États membres, à l'exception de l'Irlande et de la Slovaquie. Nos travaux d'audit ont couvert la période comprise entre avril 2013, date du lancement officiel de la garantie pour la jeunesse, et mai 2016.

Qu'avons-nous constaté?

VI. En dépit des résultats obtenus et des progrès accomplis par les sept États membres visités dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, la situation actuelle, plus de trois ans après l'adoption de la recommandation du Conseil, n'est pas à la hauteur des attentes suscitées par le lancement de ce dispositif qui vise à proposer une offre de qualité à tous les jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (ci-après les «jeunes NEET») dans un délai de quatre mois.

VII. Aucun des États membres visités n'est à ce jour en mesure de garantir que tous les NEET ont eu la possibilité d'accepter une offre présentée dans les quatre mois à même de les aider à s'insérer sur le marché du travail de manière durable. L'un des facteurs importants ayant contribué à cette situation est que les ressources mises à disposition par le budget de l'UE ne suffisent pas à elles seules à prendre en charge l'ensemble de la population des NEET.

VIII. Par ailleurs, nous estimons, en conclusion, que la contribution de l'initiative pour l'emploi des jeunes à la réalisation des objectifs de la garantie pour la jeunesse dans les cinq États membres visités était très limitée au moment de l'audit.

Quelles sont nos recommandations?

IX. Dans le cadre de futures initiatives dans le domaine de l'emploi, les États membres et la Commission devraient:

- canaliser les attentes en fixant des objectifs et des valeurs cibles réalistes et réalisables;
 - évaluer l'écart entre la situation de départ et l'objectif visé et réaliser des analyses de marché avant de mettre les dispositifs sur pied.
-

X. Les États membres devraient:

- mettre en place des stratégies d'approche appropriées pour repérer la totalité des jeunes qui composent leur population de NEET, afin de les enregistrer;
- dresser un état des lieux complet des coûts engendrés par la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse pour l'ensemble de leur population de NEET et hiérarchiser les mesures correspondantes à mettre en œuvre en fonction des fonds disponibles;
- faire en sorte que les offres ne puissent être jugées de qualité que si elles permettent de rapprocher le profil d'un participant et une demande du marché du travail et si elles aboutissent à une insertion durable dans le monde du travail;
- perfectionner leurs systèmes de suivi et de déclaration afin qu'ils fournissent régulièrement des données de qualité permettant de faciliter le développement de politiques en faveur de la jeunesse davantage fondées sur des éléments concrets, et plus particulièrement améliorer leur capacité à assurer un suivi des participants qui quittent la garantie pour la jeunesse, dans le but de réduire autant que possible le nombre de destinations inconnues.

XI. La Commission devrait:

- en coopération avec le comité de l'emploi, mettre au point et proposer des normes relatives à des critères de qualité applicables aux offres présentées dans le cadre de la garantie pour la jeunesse;
 - repérer et diffuser les bonnes pratiques de suivi et de déclaration en se fondant sur sa connaissance globale des systèmes existant dans les différents États membres;
 - veiller, via son système d'approbation des modifications des programmes opérationnels (PO), à ce que les États membres procèdent à une évaluation globale des caractéristiques de leur population de NEET afin de s'assurer que les mesures de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) figurant dans les PO permettront de répondre de façon adéquate aux besoins des jeunes;
-

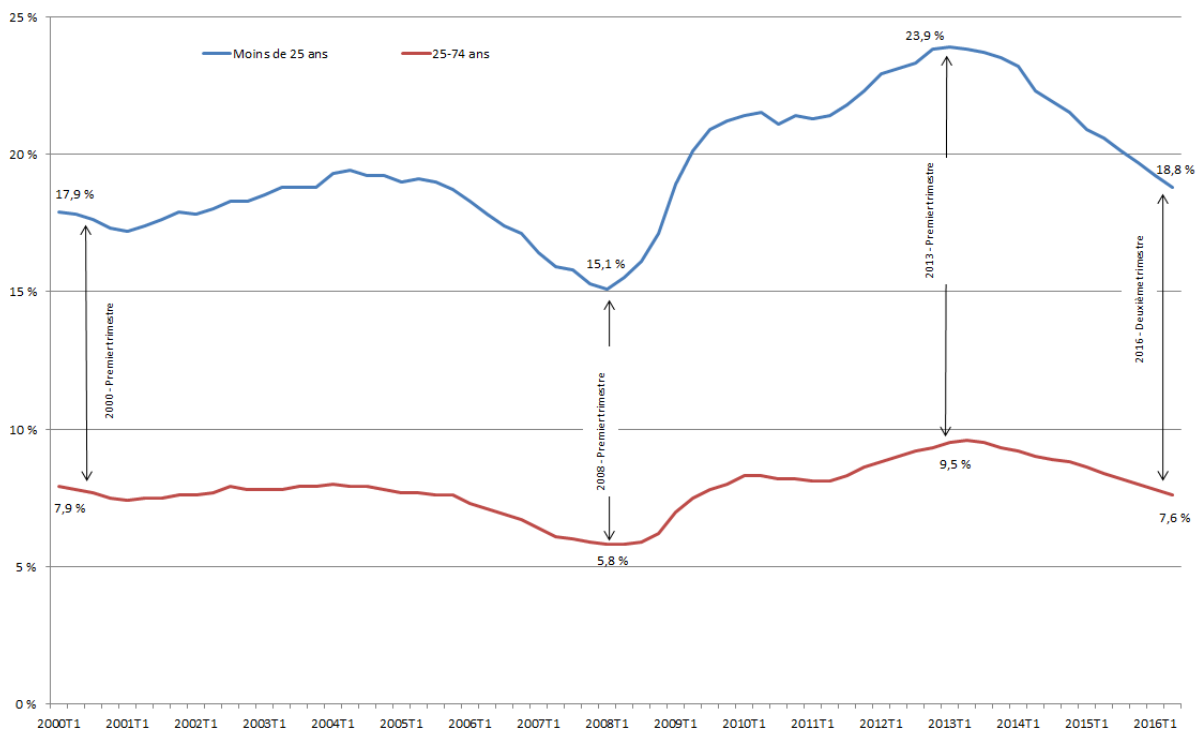
- réviser ses orientations sur la collecte de données, afin de réduire le risque de voir les résultats surévalués. Les États membres devraient réviser leurs valeurs de référence et leurs valeurs cibles en conséquence.
-

INTRODUCTION

Le chômage des jeunes dans l'Union européenne

1. Le chômage des jeunes n'est pas un phénomène nouveau et plusieurs États membres de l'UE enregistrent des niveaux de chômage extrêmement élevés depuis de nombreuses années. La crise économique de 2008 a multiplié les barrières à l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Cette situation transparaît clairement dans la progression de 8,8 points de pourcentage du taux de chômage des jeunes (de 15 à 24 ans) entre le premier trimestre de 2008 et le premier trimestre de 2013, où il a culminé à 23,9 %.
2. Sur cette même période, le taux de chômage de la population active plus âgée (de 25 à 74 ans) a connu une augmentation plus modérée (de 3,7 points de pourcentage, passant de 5,8 % à 9,5 %). Cette hausse correspond à moins de la moitié de celle observée pour la tranche d'âge des 15-24 ans (voir *figure 1*).

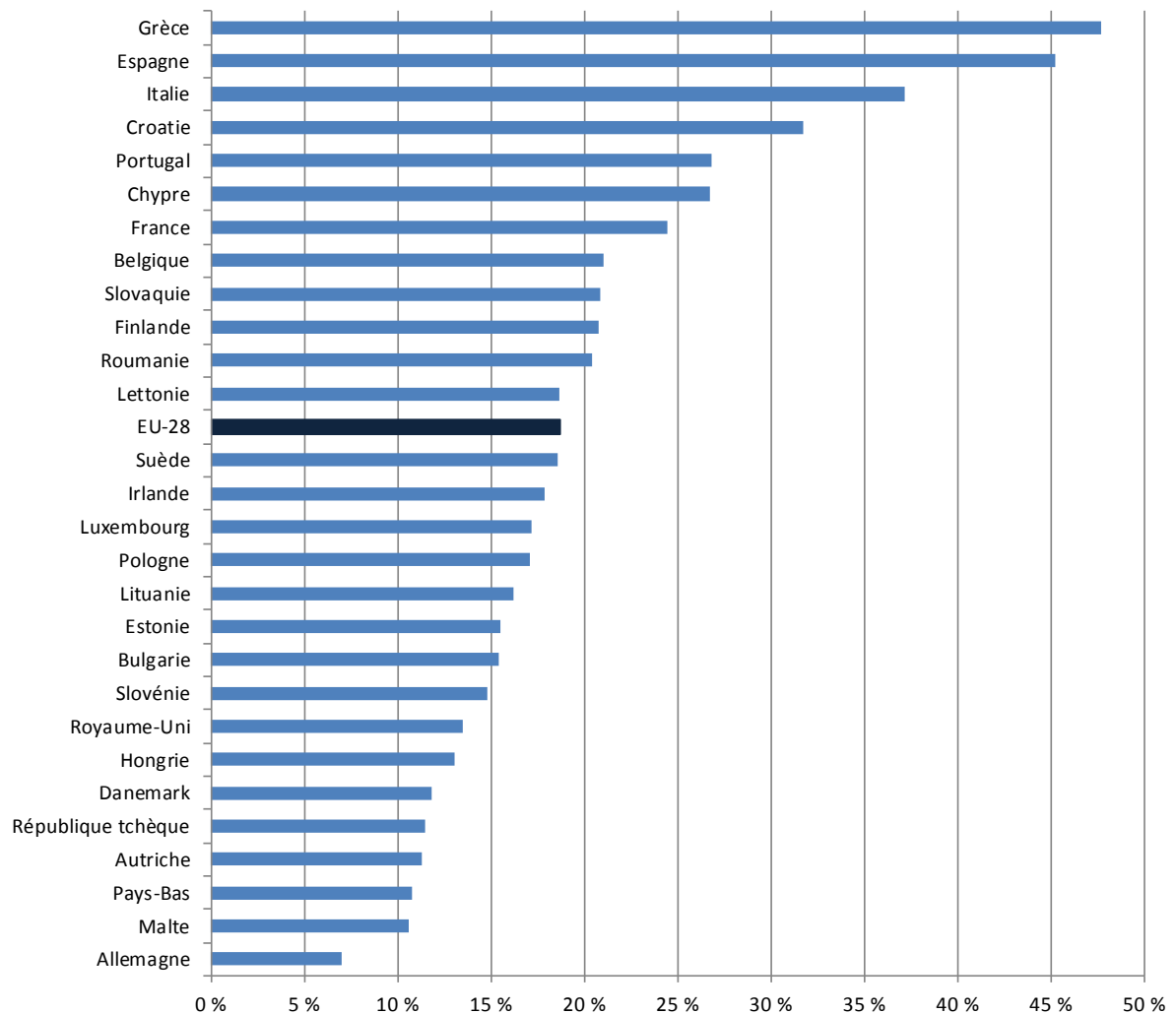
Figure 1 – Taux de chômage pour les tranches d'âge des 15-24 ans et des 25-74 ans, de 2000 à juin 2016, moyenne pour l'EU-28



Source: Eurostat, taux de chômage dans l'EU-28, données corrigées des variations saisonnières.

3. Même si une amélioration est perceptible depuis mi-2013, plus de 4,2 millions de jeunes de moins de 25 ans dans l'UE étaient encore au chômage à la fin du mois de juin 2016 (taux de chômage moyen de 18,8 %). Les États membres les plus durement touchés étaient la Grèce (47,7 %), l'Espagne (45,2 %) et l'Italie (37,2 %) (voir [figure 2](#)).

Figure 2 – Taux de chômage des jeunes dans les différents États membres en juin 2016 (moins de 25 ans)



Source: Eurostat, taux de chômage des jeunes (moins de 25 ans), données corrigées des variations saisonnières.

4. Outre les répercussions financières subies directement par les jeunes, de longues périodes de chômage ont également un effet négatif sur leur employabilité future et sur leur rôle dans la société dans son ensemble, et génèrent un risque accru de pauvreté et

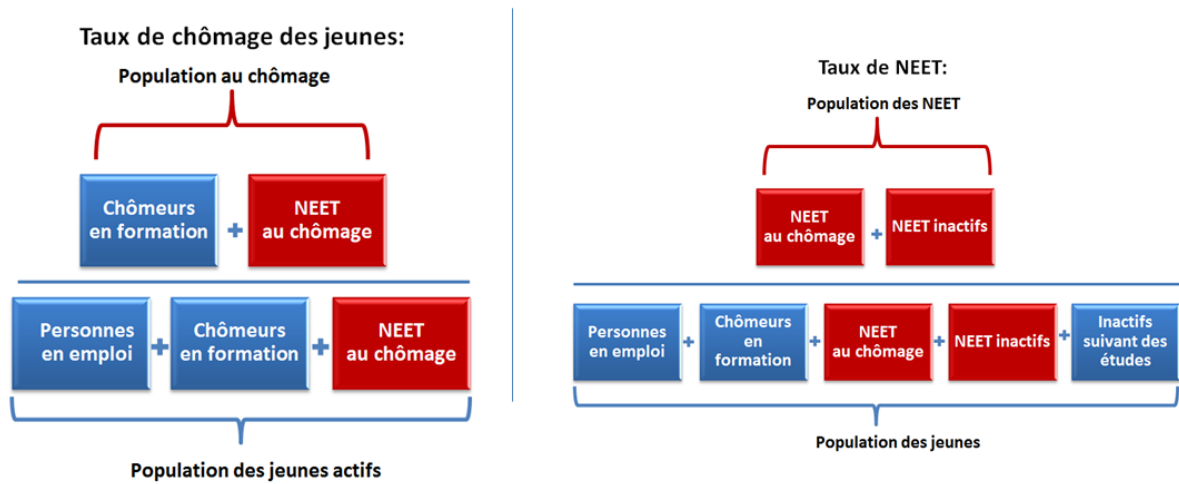
d'exclusion sociale. Leurs talents et leurs compétences risquent par ailleurs de ne pas être utilisés de façon optimale.

5. De plus, un chômage massif des jeunes a un effet délétère sur la croissance économique et la productivité et représente un lourd fardeau économique pour l'ensemble de la société. Par exemple, un grand nombre de diplômés universitaires ne trouvent pas d'emploi et ne peuvent donc mettre leurs compétences et leurs connaissances au service de la croissance économique. Les jeunes non qualifiés ou avec peu de qualifications peuvent avoir des difficultés à s'insérer sur le marché du travail et s'en trouver «coupés» ou pris au piège de cercles vicieux faits de bas salaires et de faibles perspectives d'évolution.

Les NEET: jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation

6. Outre le groupe des jeunes chômeurs (à savoir disponibles pour travailler et en recherche active d'emploi), il existe un autre grand groupe de jeunes moins enclins à faire preuve d'initiative et qui se trouvent donc davantage coupés du marché du travail. Il s'agit de jeunes inactifs ne suivant ni études ni formation, répondant à la désignation de jeunes NEET inactifs. Confondus, ces deux groupes (les jeunes NEET «au chômage» et les jeunes NEET «inactifs») âgés de 15 à 24 ans et, dans certains États membre de 15 à 29 ans, constituent une population distincte appelée «NEET». Même si l'indicateur le plus couramment utilisé est le taux de chômage des jeunes, il ne fournit pas un panorama aussi complet que le taux de NEET. Il convient de souligner que ce dernier est inférieur au taux de chômage des jeunes (voir ***figure 3***).

Figure 3 – Taux de chômage des jeunes et taux de NEET

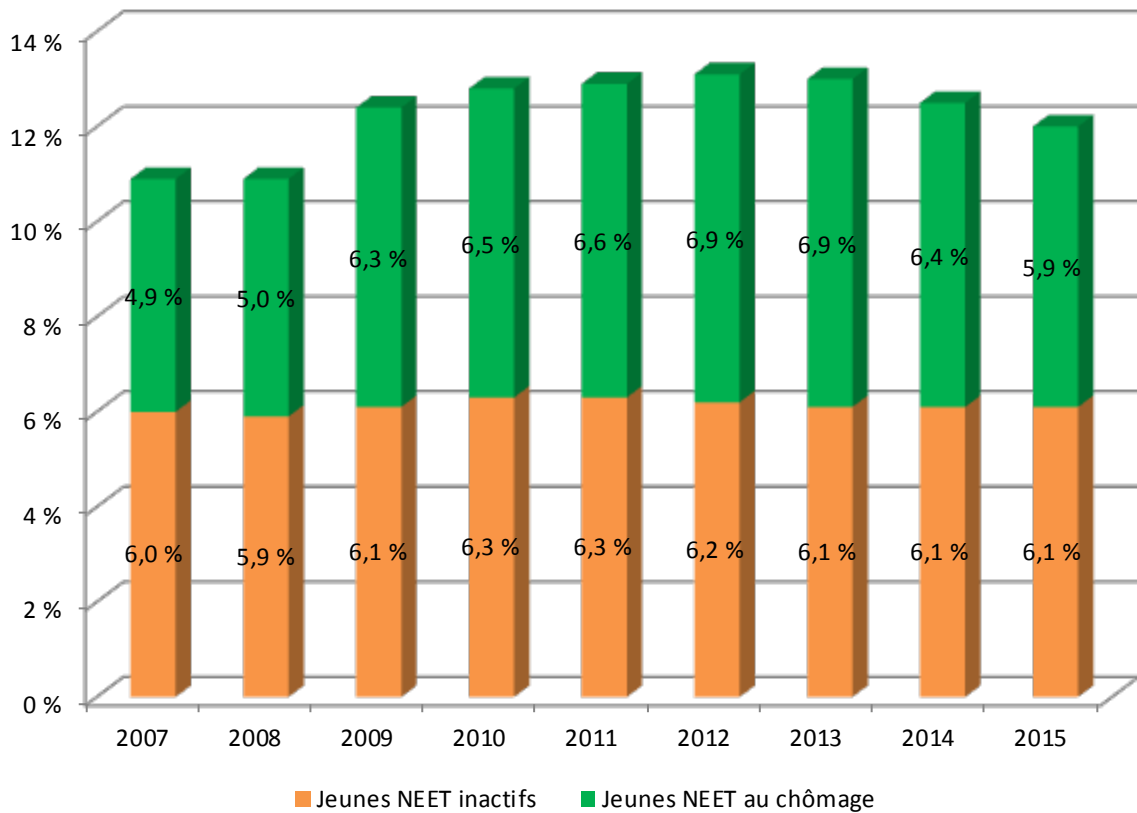


Source: Cour des comptes européenne.

7. Les NEET constituent la population de référence utilisée dans le cadre de la garantie pour la jeunesse. Par conséquent, pour les besoins du présent rapport, nous utiliserons également le concept de «NEET» au lieu de celui de chômage des jeunes.

8. Le pourcentage de jeunes NEET âgés de 15 à 24 ans a augmenté après 2007, jusqu'à atteindre un pic en 2012, essentiellement sous l'effet de la hausse du nombre de jeunes NEET au chômage, avant de redescendre légèrement (voir [figure 4](#)).

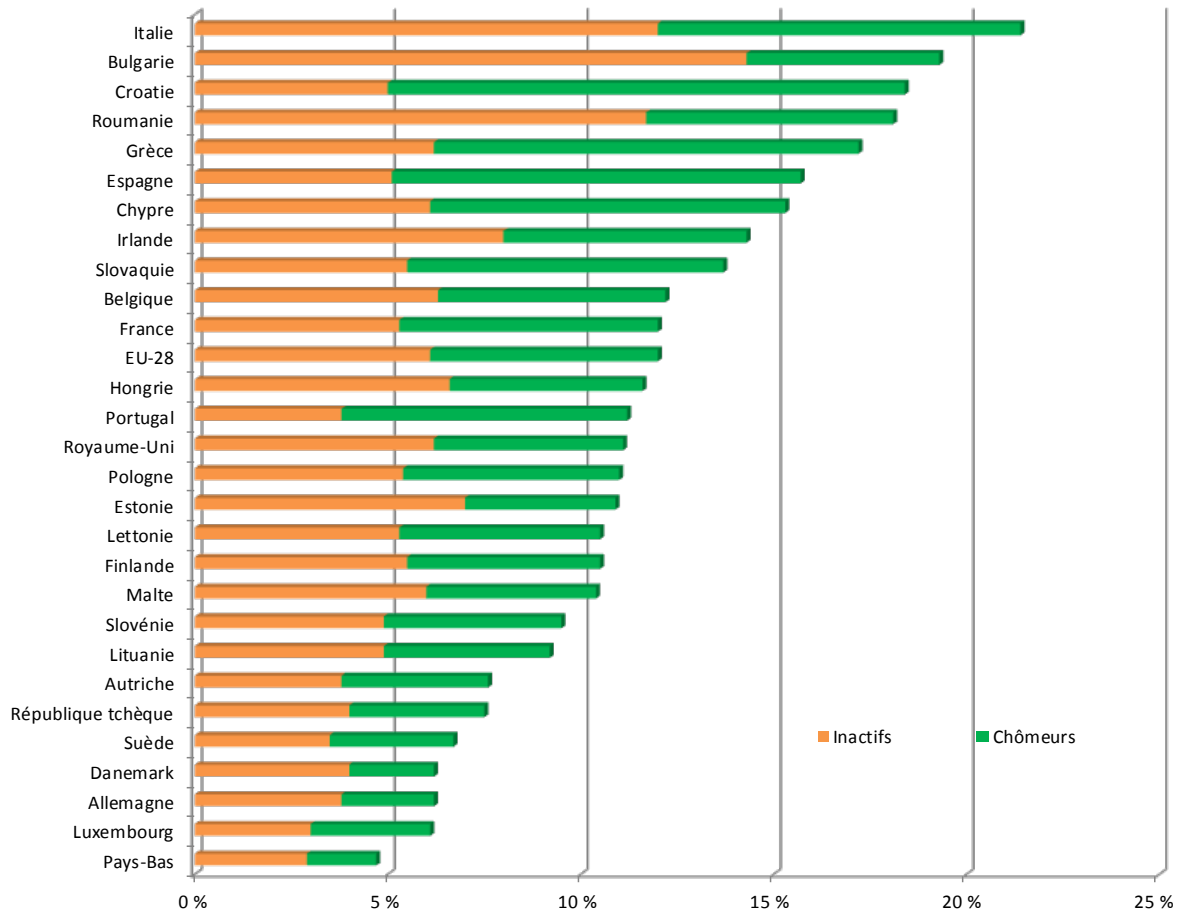
Figure 4 – Évolution du taux de NEET dans l'EU-28 sur la période 2007-2015



Source: Eurostat, données sur la population des NEET âgés de 15 à 24 ans.

9. Il existait des écarts importants entre les taux de NEET des différents États membres à la fin de l'année 2015 pour la tranche d'âge des 15-24 ans (voir [figure 5](#)). Tandis que l'Italie et la Bulgarie affichaient des taux de NEET proches des 20 % voire supérieurs, les Pays-Bas, le Luxembourg et l'Allemagne présentaient des taux proches des 5 % voire inférieurs.

Figure 5 – Taux de NEET par État membre et par catégorie (moins de 25 ans) en 2015



Source: Eurostat, données sur la population des NEET âgés de 15 à 24 ans.

10. Si des écarts marqués apparaissent entre les États membres au niveau des taux de NEET, ces différences se retrouvent également au niveau de la composition de la population des NEET (15-24 ans). Le taux de NEET au chômage est très élevé en Croatie (13,4 %), en Grèce (11,0 %) et en Espagne (10,6 %), où un contexte de croissance économique pourrait faciliter leur insertion sur le marché du travail. La situation est différente en Bulgarie (14,3 %), en Italie (12,0 %) et en Roumanie (11,7 %), qui présentent les taux les plus élevés de jeunes NEET inactifs. Dans ces États membres, les services de l'emploi ont un rôle beaucoup plus actif à jouer dans l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

Garantie pour la jeunesse

11. En matière d'emploi, l'Union a pour rôle de veiller à ce que les politiques des États membres dans ce domaine soient coordonnées, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques. La Commission peut également soutenir et, au besoin, compléter les actions nationales de lutte contre le chômage¹. La garantie pour la jeunesse constitue l'une des initiatives majeures de l'UE visant à améliorer la situation des jeunes sur le marché du travail.

12. En septembre 2010, la Commission a invité pour la première fois les États membres à faire en sorte que tous les jeunes aient un emploi, suivent une formation complémentaire ou bénéficient d'autres mesures d'activation dans les quatre mois suivant leur sortie de l'école ou la perte de leur emploi. Cette initiative a pris le nom de «garantie pour la jeunesse». Cette proposition a été avancée dans le cadre de l'initiative phare «Jeunesse en mouvement»² de la stratégie Europe 2020, qui préconisait un enseignement et une formation de meilleure qualité, une meilleure intégration sur le marché du travail et davantage de mobilité comme moyens de lutter contre le chômage des jeunes.

13. En décembre 2012, la Commission a présenté une proposition de recommandation du Conseil sur l'établissement d'une «garantie pour la jeunesse» dans son «paquet sur l'emploi des jeunes»³. Il y a tout lieu de la considérer comme un engagement politique puisqu'elle a

¹ Article 5, paragraphe 2, et article 147 de la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 115 du 9.5.2008, p. 47).

² «Jeunesse en mouvement», COM(2010) 477 final du 15 septembre 2010.

³ «Proposition de recommandation du Conseil sur l'établissement d'une Garantie pour la jeunesse», COM(2012) 729 final du 5 décembre 2012.

été adoptée par le Conseil des ministres de l'UE en avril 2013⁴, puis approuvée par le Conseil européen de juin 2013⁵ (voir **encadré 1**).

Encadré 1 – Qu'est-ce que la «garantie pour la jeunesse»?

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

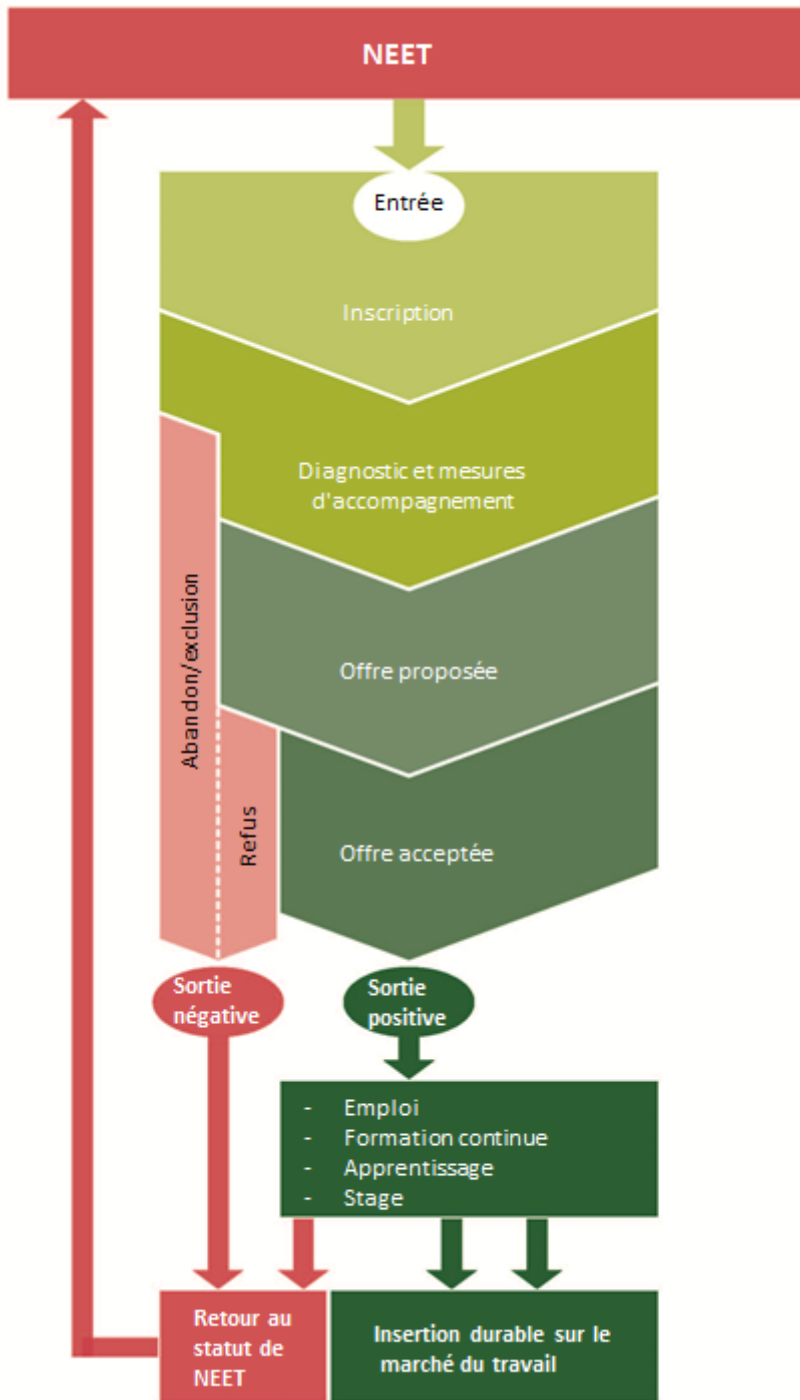
14. La garantie pour la jeunesse innove en ceci qu'elle vise à faire en sorte, parallèlement aux mesures existantes adressées aux jeunes en recherche active d'emploi, de toucher systématiquement les jeunes inactifs qui ne recherchent pas d'emploi et qui ne suivent ni études ni formation. Son objectif est de permettre une insertion durable de tous les jeunes NEET sur le marché du travail.

⁴ Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse (JO C 120 du 26.4.2013, p. 1).

⁵ Conclusions du Conseil européen des 27 et 28 juin 2013, EUCO 104/2/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

15. Les différentes étapes du parcours proposé par la garantie pour la jeunesse sont présentées à la **figure 6**.

Figure 6 – Parcours de la garantie pour la jeunesse



Source: Cour des comptes européenne.

16. La recommandation du Conseil prévoit que les États membres devraient mettre en œuvre les dispositifs de garantie pour la jeunesse «dans les meilleurs délais». La mention suivante y est adjointe: «en ce qui concerne les États membres qui connaissent les problèmes budgétaires les plus graves et dans lesquels les taux de NEET ou de chômage des jeunes sont les plus élevés, une mise en œuvre graduelle pourrait également être envisagée»⁶. La Commission a également encouragé les États membres à donner la priorité à l'emploi des jeunes dans leur budget.

17. Aucune date butoir n'a été fixée pour la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse pour l'ensemble de la population des NEET. Dans un premier temps, les États membres ont été invités à élaborer leurs plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Ces plans devaient être adoptés avant la fin du mois de décembre 2013, ou avant la fin du printemps 2014, selon le niveau de chômage des jeunes dans l'État membre concerné.

Mécanismes de suivi de la garantie pour la jeunesse

18. La recommandation du Conseil sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse précise que chaque État membre devrait suivre et évaluer l'ensemble des mesures mises en œuvre dans le cadre de ses dispositifs de garantie pour la jeunesse, afin que davantage de politiques et d'interventions puissent être développées sur la base d'éléments concrets et de ce qui fonctionne, où et pourquoi, pour garantir une utilisation efficace des ressources et des retours sur investissements positifs.

19. Elle confie à la Commission européenne la mission de suivre la mise en œuvre des dispositifs de garantie pour la jeunesse dans chaque État membre «par l'intermédiaire d'une surveillance multilatérale exercée par le comité de l'emploi»⁷. En 2014, le comité de l'emploi⁷

⁶ Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse (JO C 120 du 26.4.2013), point 27.

⁷ Réunion du comité de l'emploi des 22 et 23 septembre 2014 à Rome.

a approuvé un cadre d'indicateurs pour le suivi de la garantie pour la jeunesse, accompagné d'un manuel méthodologique complet⁸.

Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)

20. Parallèlement, en février 2013, le Conseil et le Parlement européen ont convenu de créer l'initiative pour l'emploi des jeunes, dotée d'une ligne budgétaire spécifique et destinée à renforcer le soutien financier de l'UE mis à la disposition des régions et des personnes les plus durement touchées par le chômage et l'inactivité des jeunes.

21. L'IEJ fait partie de la programmation générale du FSE et est approuvée soit sous la forme de programmes opérationnels spécifiques à cette initiative, soit sous celle d'un axe prioritaire ou d'une partie d'axe prioritaire au sein de programmes opérationnels du FSE⁹. La Commission assume donc dans ce domaine une responsabilité plus importante que celle qui lui incombe dans le cadre de la garantie pour la jeunesse. Alors que la garantie pour la jeunesse est un engagement politique consistant à proposer une offre à tous les jeunes NEET âgés de moins de 25 ans, l'IEJ est un instrument destiné au financement de mesures ciblant des personnes¹⁰ issues de la même population. Le budget global approuvé pour l'IEJ s'élève à 6,4 milliards d'euros pour la période de programmation 2014-2020. Il se compose d'une enveloppe de 3,2 milliards provenant d'une nouvelle ligne budgétaire qui lui est spécialement consacrée dans le budget de l'UE, à laquelle doit s'ajouter un montant de 3,2 milliards d'euros au moins, prélevés sur les dotations des États membres au titre du FSE existant.

22. Les régions éligibles au soutien de l'IEJ sont celles dans lesquelles le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans était supérieur à 25 % en 2012 ou à 20 %, pour les États

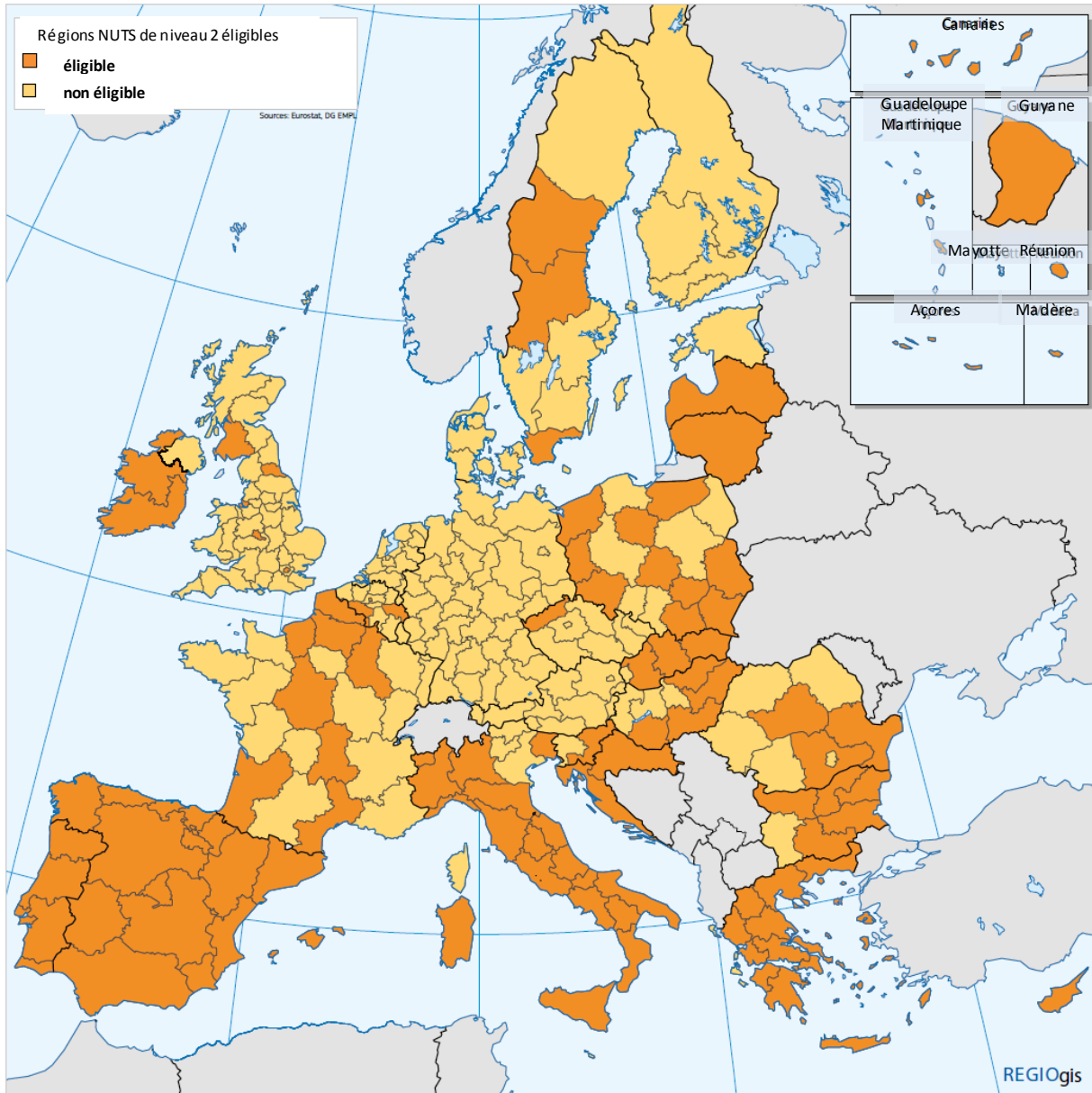
⁸ Voir <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115&langId=fr>.

⁹ Article 18 du règlement (UE) n° 1304/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1081/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 470).

¹⁰ Règlement (UE) n° 1304/2013, considérant 11.

membres dans lesquels le taux de chômage des jeunes a augmenté de plus de 30 % en 2012¹¹ (voir **figure 7**).

Figure 7 – Régions pouvant prétendre à un financement de l'IEJ



Source: Commission européenne.

¹¹ Article 16 du règlement (UE) n° 1304/2013.

23. Le suivi des mesures relevant de la garantie pour la jeunesse qui sont financées par le FSE/l'IEJ obéit aux dispositions fixées dans le cadre juridique établi pour les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)¹².

24. En octobre 2016, la Commission européenne a publié une communication¹³ qui met en lumière les principales réalisations de la garantie pour la jeunesse et de l'initiative pour l'emploi des jeunes depuis leur lancement en 2013 et tire des conclusions sur la manière de renforcer les efforts des États membres et de l'UE en faveur du déploiement des dispositifs nationaux de garantie pour la jeunesse¹⁴. Dans le même temps, la Commission a proposé d'étendre le budget de l'initiative pour l'emploi des jeunes et d'allouer un milliard d'euros supplémentaire à l'enveloppe budgétaire spécifique à l'IEJ pour la période 2017-2020 (auquel s'ajouterait un milliard d'euros au titre du FSE), afin de parvenir à un montant total de 8 milliards d'euros¹⁵.

Précédente évaluation de la garantie pour la jeunesse réalisée par la Cour

25. En mars 2015, la Cour a publié un rapport spécial¹⁶ consacré au soutien apporté par la Commission aux États membres pour la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Elle y relevait trois principaux risques pesant sur l'efficacité de la mise en œuvre relatifs:

¹² Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320) et règlement (UE) n° 1304/2013.

¹³ «La garantie pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes, trois ans après», COM(2016) 646 final du 4 octobre 2016.

¹⁴ COM(2016) 646 final.

¹⁵ «Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Un budget de l'UE axé sur les résultats.», COM(2016) 603 final du 14 septembre 2016.

¹⁶ Rapport spécial n° 3/2015 intitulé «La garantie pour la jeunesse de l'UE: les premières mesures ont été prises, mais des risques pour la mise en œuvre s'annoncent» (<http://eca.europa.eu>).

- à la disponibilité d'un financement total suffisant;
- à la définition d'une offre «de qualité»;
- à la manière dont la Commission assure le suivi du dispositif et rend compte des résultats de ce dernier.

26. Le présent rapport s'appuie sur cette analyse et vient la compléter en évaluant la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse à l'échelon des États membres.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

27. Dans le cadre de cet audit, nous avons cherché à déterminer si la garantie pour la jeunesse donnait des résultats dans les États membres et si l'initiative pour l'emploi des jeunes y contribuait. Nous avons plus particulièrement examiné si les États membres:

- ont progressé dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Les aspects analysés, sur la base des données transmises au comité de l'emploi par les États membres, comprenaient l'évolution du nombre de jeunes NEET, leur repérage et leur inscription, la présentation d'offres dans un délai de quatre mois et le caractère durable de ces dernières;
- ont dûment pris en considération les facteurs susceptibles d'influer sur l'avancement de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse sur la base des dispositions figurant dans la recommandation du Conseil. Cela concernait l'existence de stratégies appropriées afin de garantir l'inscription de tous les NEET, l'évaluation des coûts de mise en œuvre et des fonds disponibles, l'approche des États membres pour ce qui est de l'intégration durable des NEET, ainsi que l'adéquation du suivi et des rapports réalisés par les États membres;
- ont opté pour une mise en œuvre de l'initiative pour l'emploi des jeunes de nature à contribuer à la réalisation des objectifs de la garantie pour la jeunesse.

28. Pour évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, nous nous sommes rendus dans les sept États membres suivants: l'Irlande, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, le Portugal et la Slovaquie. Pour chacun d'entre eux,

notre analyse porte sur la tranche d'âge qu'ils ont choisi de retenir, à savoir les 15-24 ans ou les 15-29 ans. En outre, afin d'évaluer la contribution de l'initiative pour l'emploi des jeunes, nous nous sommes rendus dans ces mêmes États membres, à l'exception de l'Irlande et de la Slovaquie, et nous avons examiné six PO (cinq PO nationaux et un PO régional en France).

Les États membres ont été sélectionnés sur la base des critères principaux suivants:

- le taux de chômage des jeunes;
- la proportion de jeunes NEET dans la population totale de la même tranche d'âge;
- la part de l'enveloppe financière totale allouée spécifiquement à l'IEJ.

29. Pour collecter des éléments probants, nous avons procédé à:

- des examens documentaires au niveau de l'UE et des États membres;
- des entretiens avec les autorités nationales responsables de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et avec les autorités de gestion des PO relevant de l'IEJ/du FSE;
- une analyse de données (y compris celles communiquées au comité de l'emploi);
- l'examen d'un échantillon de 175 personnes ayant bénéficié d'offres subventionnées par l'IEJ, 35 dans chacun des cinq États membres, afin de déterminer la contribution apportée par cette initiative.

Les travaux d'audit dans les États membres ont couvert la période comprise entre avril 2013, date du lancement officiel de la garantie pour la jeunesse, et mai 2016.

OBSERVATIONS

Évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse

30. La recommandation du Conseil ayant été approuvée au cours du premier semestre de 2013, nous avons estimé que le moment était venu d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse.

31. Sur la base des données communiquées par les États membres au comité de l'emploi et des données d'Eurostat sur les NEET et la population des jeunes, nous nous sommes attachés à déterminer, pour les sept États membres visités:

- si le nombre de jeunes NEET avait diminué depuis la mise en place de la garantie pour la jeunesse;
- si les États membres avaient progressé dans le repérage et l'inscription des NEET;
- si tous les NEET inscrits avaient reçu une offre dans les quatre mois, que ce soit un emploi, un stage, un apprentissage ou une formation continue;
- si les jeunes qui ont bénéficié de la garantie pour la jeunesse se sont insérés durablement sur le marché du travail.

Une baisse du nombre de NEET corrélée à la diminution de la population des jeunes

32. Entre le lancement de la garantie pour la jeunesse et le premier trimestre de 2016, le nombre total de jeunes dans les sept États membres visités a diminué d'environ 286 000. Des facteurs démographiques, tels que le déclin naturel de la population des jeunes et la migration nette, ont contribué à faire émerger cette situation.

33. Sur la même période, la population des NEET a diminué dans tous les États membres visités (à l'exception de la France) de près de 374 000 personnes. Néanmoins, l'augmentation de la population des jeunes en France était due à un ajustement technique dont a rendu compte Eurostat au premier trimestre 2014. Sans la France, la diminution de la population des jeunes et des NEET aurait été de 500 000 et de 432 000 respectivement (voir **tableau 1**).

Tableau 1 – Population des jeunes et population des NEET en 2013 et en 2016 (en milliers)

	Population des jeunes		Variation	Population des NEET		Variation
	2013T1	2016T1		2013T1	2016T1	
IE	542	520	-22	86	66	-21
ES	4 562	4 398	-165	839	622	-217
FR	7 284	7 497	213	797	855	58
HR	778	743	-36	181	135	-46
IT	9 286	9 165	-120	2 289	2 258	-32
PT	1 720	1 658	-63	293	227	-66
SK	1 133	1 040	-94	215	164	-52
Total	25 306	25 020	-286	4 701	4 327	-374

Source: données d'Eurostat.

34. Notre analyse montre que cette diminution de la population des NEET n'est pas due à une augmentation du nombre de jeunes en emploi. Alors que le taux de chômage des jeunes a globalement diminué dans les sept États membres visités, le nombre de jeunes en emploi a connu une baisse effective de 40 000 entre le premier trimestre de 2013 et le premier trimestre de 2016.

35. Le facteur ayant contribué de façon prépondérante à la diminution de la population des NEET est le nombre de jeunes suivant des études, qui a augmenté de 315 000 sur la même période. Ce phénomène pourrait s'expliquer par une tendance des jeunes à rester plus longtemps dans le système éducatif et à retarder leur entrée sur le marché du travail en période de croissance économique faible (voir [tableau 2](#)).

Tableau 2 – Composition et évolution de la population des jeunes et de la population des NEET dans les États membres visités (en milliers) du premier trimestre 2013 au premier trimestre 2016

Situation	2013T1	2016T1	Variation
Jeunes NEET au chômage	2 699	2 312	-387
Jeunes NEET inactifs	2 002	2 014	13
Population totale des NEET	4 701	4 327	-374
Personnes en emploi	6 948	6 908	-40
Chômeurs en formation	765	579	-186
Inactifs suivant des études	12 891	13 206	315
Population totale des jeunes	25 306	25 020	-286

Source: données d'Eurostat.

Des progrès limités dans le repérage et l'inscription des NEET

36. La garantie pour la jeunesse s'adresse à tous les jeunes, quelle que soit leur situation au regard du marché du travail. Avant la mise en place de la garantie pour la jeunesse, tous les États membres venaient déjà en aide aux jeunes NEET en recherche active d'emploi. Ce soutien était généralement assuré par les services publics de l'emploi (SPE), ou d'autres prestataires équivalents, l'inscription étant une condition préalable indispensable pour obtenir cette aide.

37. Dans sa recommandation, le Conseil invite les États membres à mettre en place des dispositifs de garantie pour la jeunesse qui visent à proposer à tous les jeunes une offre de qualité dans les quatre mois qui suivent leur sortie de l'enseignement formel ou la perte de leur emploi. Cette démarche nécessite de repérer tous les jeunes NEET, en particulier ceux qui ne se trouvent pas en recherche active d'emploi (les NEET inactifs) et qui ne sont donc pas couverts par les systèmes existants. Un tel objectif exigeait des réformes structurelles, nécessitant la participation de nouveaux partenaires collaborant plus étroitement avec ce groupe cible et l'octroi de ressources financières supplémentaires.

La proportion de jeunes NEET inscrits à la fin de l'année 2015 n'a pas connu d'augmentation flagrante après la mise en place de la garantie pour la jeunesse

38. Les sept États membres visités ne portaient pas tous du même point en ce qui concerne la population des NEET déjà couverte avant le lancement de la garantie pour la jeunesse. Le pourcentage de NEET déjà repérés en France était de 82 % alors qu'il n'était que de 38 % environ en Italie (voir **tableau 3**).

Tableau 3 – Chômeurs inscrits avant le lancement de la garantie pour la jeunesse (GJ) et jeunes NEET inscrits en 2014 et en 2015¹ (en milliers)

		Avant la GJ ²	2014	2015
IE 15-24	Inscrits	48	46	37
	Population des NEET	74	80	74
	%	65 %	58 %	50 %
ES 15-29	Inscrits	461	465	788
	Population des NEET	707	685	1273
	%	65 %	68 %	62 %
FR 15-24	Inscrits	673	726	715
	Population des NEET	821	851	889
	%	82 %	85 %	80 %
HR 15-29	Inscrits	121	94	89
	Population des NEET	177	166	151
	%	68 %	56 %	59 %
IT 15-29	Inscrits	925	51	213
	Population des NEET	2414	2413	2349
	%	38 %	2 %	9 %
PT 15-29	Inscrits	142	100	109
	Population des NEET	265	245	220
	%	54 %	41 %	50 %
SK 15-29	Inscrits	134	87	80
	Population des NEET	225	201	184
	%	60 %	43 %	43 %

¹ Les chiffres indiqués pour la période précédant le lancement de la GJ correspondent au pourcentage de personnes inscrites auprès des SPE en tant que chômeurs et entrant dans la tranche d'âge visée par la GJ avant son lancement. Les données utilisées pour l'Espagne ont été fournies par le SPE espagnol, car les données du comité de l'emploi ne couvrent que les NEET inscrits dans la base de données de la garantie pour la jeunesse espagnole (SNGJ, *Sistema Nacional de Garantía Juvenil*). Les données de 2014 pour la France ne tiennent compte que de Pôle emploi, afin d'éviter un double comptage avec les missions locales. Les chiffres de 2014 et de 2015 correspondent à des moyennes établies sur l'année.

² Les données utilisées pour la période précédant la GJ sont les suivantes: 2013T4 pour l'Irlande; 2014T2 pour l'Espagne; 2013T4 pour la France; 2013T4 pour la Croatie; 2014T1 pour l'Italie; 2014T1 pour le Portugal et 2013T4 pour la Slovaquie.

Source: SPE pour les valeurs de référence «Avant la GJ»; base de données du comité de l'emploi pour le nombre de NEET couverts par la garantie pour la jeunesse en 2014 et en 2015; et Eurostat pour la population des NEET.

39. Les écarts entre les progrès accomplis par les différents États membres s'expliquent en partie par le fait que leurs dispositifs de garantie pour la jeunesse n'ont pas été lancés en même temps. En outre, certains États membres ont décidé de transférer tous les jeunes déjà

inscrits auprès des SPE (ou prestataires équivalents) vers le dispositif de garantie pour la jeunesse, tandis que d'autres ont décidé de mettre en place de nouveaux registres spécifiques à la garantie pour la jeunesse.

40. Par exemple, en Italie, les autorités nationales ont choisi de ne pas transférer automatiquement vers le dispositif de garantie pour la jeunesse les jeunes qui remplissaient les critères des NEET mais qui étaient déjà inscrits en tant que chômeurs auprès des SPE. Au lieu de cela, elles ont exigé d'eux qu'ils se réinscrivent tous. Ce choix délibéré de la part des autorités nationales a créé un fardeau administratif supplémentaire pour les NEET et s'est traduit par un très faible taux d'inscription.

Une contribution de la garantie pour la jeunesse quant à l'inscription des NEET difficile à évaluer

41. Le nombre total de jeunes NEET participant à la garantie pour la jeunesse dans les sept États membres visités (en d'autres termes, inscrits auprès d'un prestataire de la garantie pour la jeunesse) s'est élevé à 2,6 millions en 2014. En 2015, ce chiffre a augmenté de 32 % pour atteindre un total de plus de 3,4 millions. Cependant, hormis en Espagne, en Italie et en France, le nombre de NEET inscrits a été moins élevé en 2015 qu'au cours de l'année précédente (voir **tableau 4**).

Tableau 4 – Nombre total d'entrées dans la garantie pour la jeunesse¹

	Entrées enregistrées		Variation
	2014	2015	2015/2014
IE	60 200	54 600	-9 %
ES	572 694	1 268 613	122 %
FR	1 046 478	1 082 215	3 %
HR	272 154	171 739	-37 %
IT	144 368	420 279	191 %
PT	335 151	266 311	-21 %
SK	174 397	165 425	-5 %
Total	2 605 442	3 429 182	32 %

¹ Les données pour l'Espagne ont été fournies par le SPE espagnol, car les données du comité de l'emploi ne couvrent que les NEET inscrits dans la base de données de la garantie pour la jeunesse espagnole (SNGJ). Les données de 2014 pour la France ne tiennent compte que de Pôle emploi, afin d'éviter un double comptage avec les missions locales.

42. Notre analyse indique que les écarts importants constatés entre les États membres sont dus aux éléments suivants:

- en Espagne, les deux principaux facteurs sont: 1) le fait que la communication de données sur les NEET n'ait commencé qu'en juillet 2014; 2) le fait que la tranche d'âge concernée ait été étendue aux 25-29 ans en juillet 2015, ce qui a donné lieu à près de 390 000 inscriptions supplémentaires;
- en Italie, les données communiquées ne couvraient qu'une période de huit mois, à partir de mai 2014, car les autorités avaient décidé de ne pas transférer les NEET potentiels déjà inscrits auprès du SPE avant cette date et ont recommencé les inscriptions à zéro;
- en France, la source des données n'est pas la même pour les deux années. Les données de 2014 ne tiennent compte que des chiffres de Pôle emploi (service public de l'emploi), afin d'éviter un double comptage avec les missions locales (services locaux de l'emploi). Pour 2015 en revanche, les chiffres compilés par le comité de l'emploi comprenaient également les données des missions locales;
- en Croatie et au Portugal, tous les NEET précédemment inscrits ont été inclus dans les chiffres de 2014, ce qui explique le grand nombre d'inscriptions pour cette année. En outre, le Portugal n'a communiqué ses données qu'après mars 2014, c'est-à-dire pour 10 mois de l'année en question.

Augmentation des sorties positives, mais pas suffisamment d'offres disponibles

43. Les NEET inscrits peuvent sortir du dispositif de garantie pour la jeunesse de trois manières:

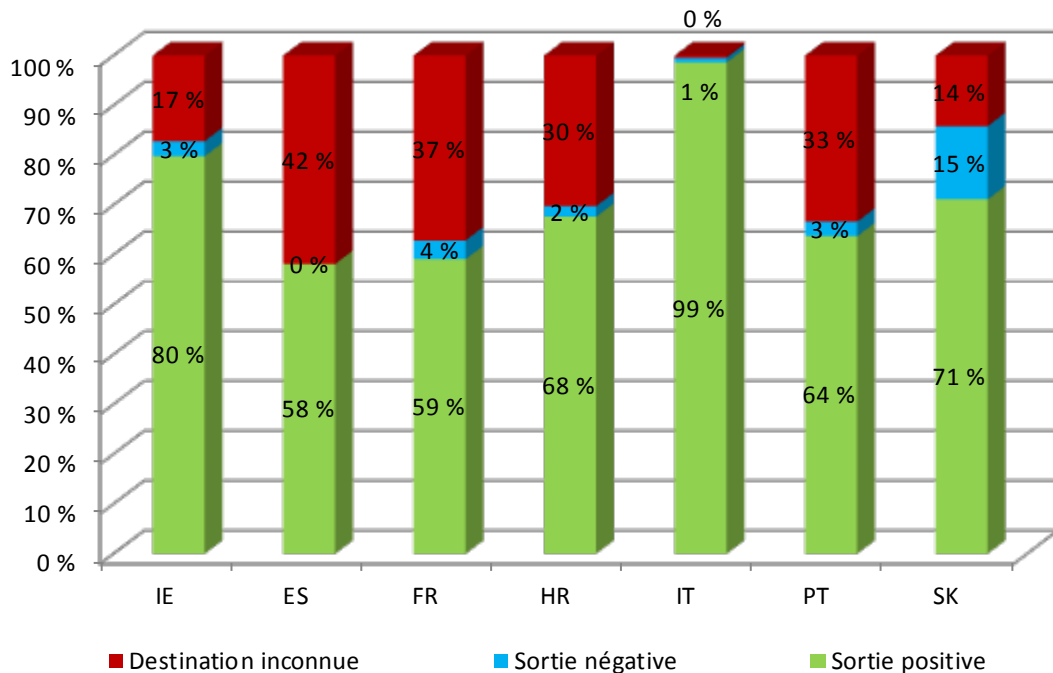
- en acceptant une offre d'emploi, de stage, d'apprentissage ou de formation continue;
 - en abandonnant volontairement le dispositif;
 - en étant exclus du dispositif sur la base de règles/pratiques nationales (par exemple s'ils n'ont pas participé à plusieurs reprises aux activités prévues).
-

44. La sortie de la phase préparatoire de la garantie pour la jeunesse peut être positive ou négative. Une sortie positive correspond à l'acceptation d'une offre. Une sortie négative signifie que le jeune reste un NEET inactif ou au chômage. Si l'État membre n'est pas en mesure de vérifier la situation du jeune NEET après son départ du dispositif, sa destination est enregistrée comme inconnue, ce qui peut se traduire en réalité aussi bien par une sortie positive que négative. Un faible nombre de jeunes NEET dont la situation est inconnue est le signe d'un système de suivi performant (voir points 92 à 98).

45. Tous les jeunes NEET qui bénéficient de mesures d'accompagnement, telles qu'un plan d'action personnalisé ou un suivi personnalisé pour ceux qui ont besoin d'un soutien renforcé ou de services de formation (par exemple, compétences de base, compétences non techniques, encadrement, etc.), sont considérés comme se trouvant dans la phase préparatoire de la garantie pour la jeunesse et non comme en passe de sortir du dispositif.

46. Fin 2015, la proportion de sorties positives variait considérablement d'un État membre à l'autre, allant de 58 % en Espagne à 99 % en Italie (voir **figure 8**).

Figure 8 – Répartition des sorties par type (cumulées sur 2014 et 2015)¹



¹ Les données pour l'Espagne ont été fournies par le SPE espagnol, car les données du comité de l'emploi ne couvrent que les NEET inscrits dans la base de données de la garantie pour la

jeunesse espagnole (SNGJ). Les données de 2014 pour la France ne tiennent compte que de Pôle emploi, afin d'éviter un double comptage avec les missions locales.

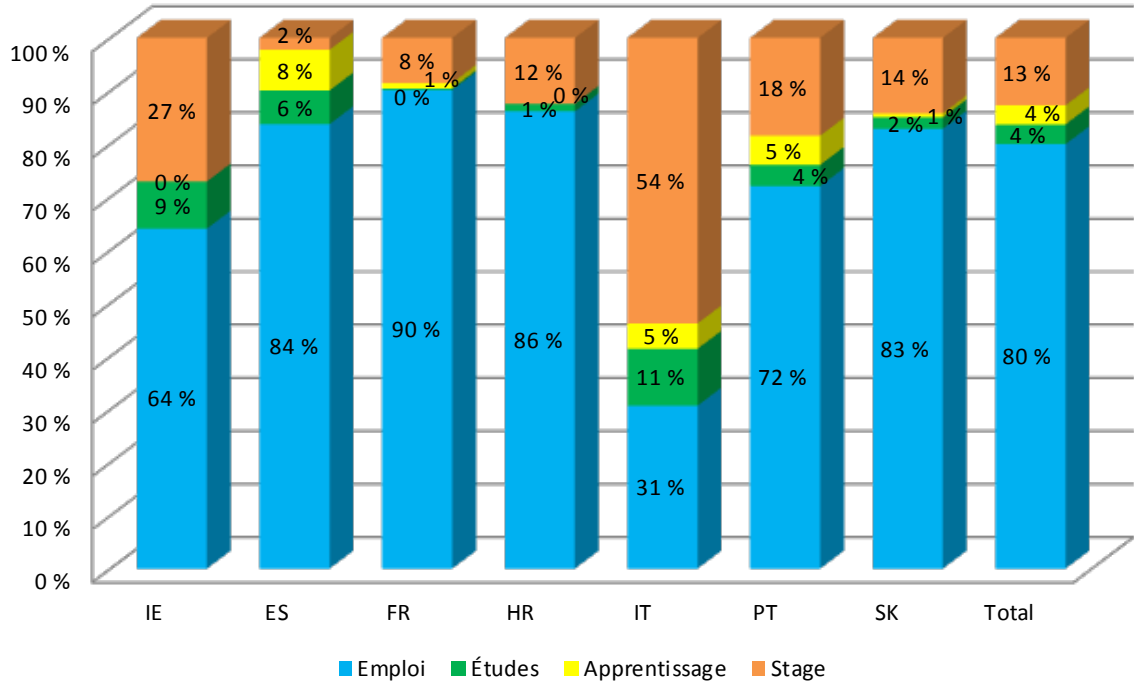
Source: base de données du comité de l'emploi.

47. Le taux de NEET dont la destination est inconnue, par exemple 42 % pour l'Espagne, est généralement révélateur de la qualité médiocre des données. En Italie, le très faible nombre de NEET dont la destination est inconnue (< 1 %) peut être le résultat de la création d'une base de données qui, entre autres, assure un suivi de la situation des participants à la garantie pour la jeunesse. En outre, le faible nombre de sorties négatives en Italie pourrait s'expliquer en partie par le fait que tous les participants signent une déclaration de disponibilité immédiate avant de commencer à bénéficier d'une mesure.

48. La Slovaquie a enregistré la proportion la plus élevée de sorties négatives (15 % pour la période 2014-2015). Cependant, en 2014, elle a déclaré 2 % de sorties négatives et 29 % de destinations inconnues. En 2015, le nombre de sorties négatives est passé à 26 % et le nombre de destinations inconnues est tombé à moins de 1 % en raison de changements intervenus dans le système de déclaration, mais cela n'explique pas le grand nombre de sorties négatives.

49. L'emploi était la première destination des sorties positives dans tous les États membres visités, à l'exception de l'Italie, où les stages ont représenté 54 % de ces sorties. Dans tous les autres États membres visités, les sorties vers l'emploi allaient de 64 % en Irlande à 90 % en France (voir ***figure 9***).

Figure 9 – Répartition des sorties positives par type de destination (cumulées sur 2014 et 2015)¹

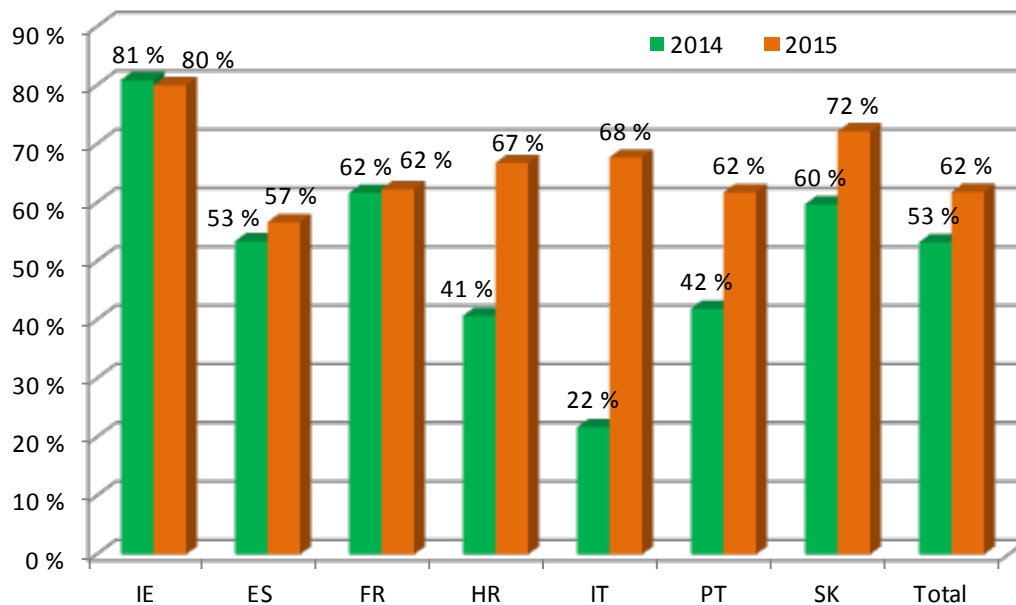


¹ Les données pour l'Espagne ont été fournies par le SPE espagnol, car les données du comité de l'emploi ne couvrent que les NEET inscrits dans la base de données de la garantie pour la jeunesse espagnole (SNGJ). Les données de 2014 pour la France ne tiennent compte que de Pôle emploi, afin d'éviter un double comptage avec les missions locales.

Source: base de données du comité de l'emploi.

50. Une comparaison entre le nombre de sorties positives et le nombre de NEET inscrits dans la garantie pour la jeunesse montre qu'en 2014, le nombre de sorties positives dans les sept États membres visités ne correspondait qu'à près de la moitié du total des inscrits (53 % en 2014 et 62 % en 2015). En 2015, le taux de sorties positives a augmenté dans tous les États membres concernés (à l'exception de l'Irlande) (voir **figure 10**). En Croatie et au Portugal, cette augmentation (respectivement de 41 % à 67 % et de 42 % à 62 %) s'explique principalement par le recul du nombre de nouvelles inscriptions (voir point 42, quatrième tiret). L'augmentation du taux de sorties positives en Italie (de 22 % à 68 %) résulte en réalité d'une hausse marquée du nombre d'offres proposées et du raccourcissement de la période de déclaration en 2014 (voir point 42, deuxième tiret). Les chiffres ci-dessus démontrent que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour proposer une offre à tous les NEET inscrits, comme l'exige la recommandation du Conseil.

Figure 10 – Sorties positives sur le nombre total de NEET inscrits¹



¹ Les données pour l'Espagne ont été fournies par le SPE espagnol, car les données du comité de l'emploi ne couvrent que les NEET inscrits dans la base de données de la garantie pour la jeunesse espagnole (SNGJ). Les données de 2014 pour la France ne tiennent compte que de Pôle emploi, afin d'éviter un double comptage avec les missions locales.

Source: base de données du comité de l'emploi.

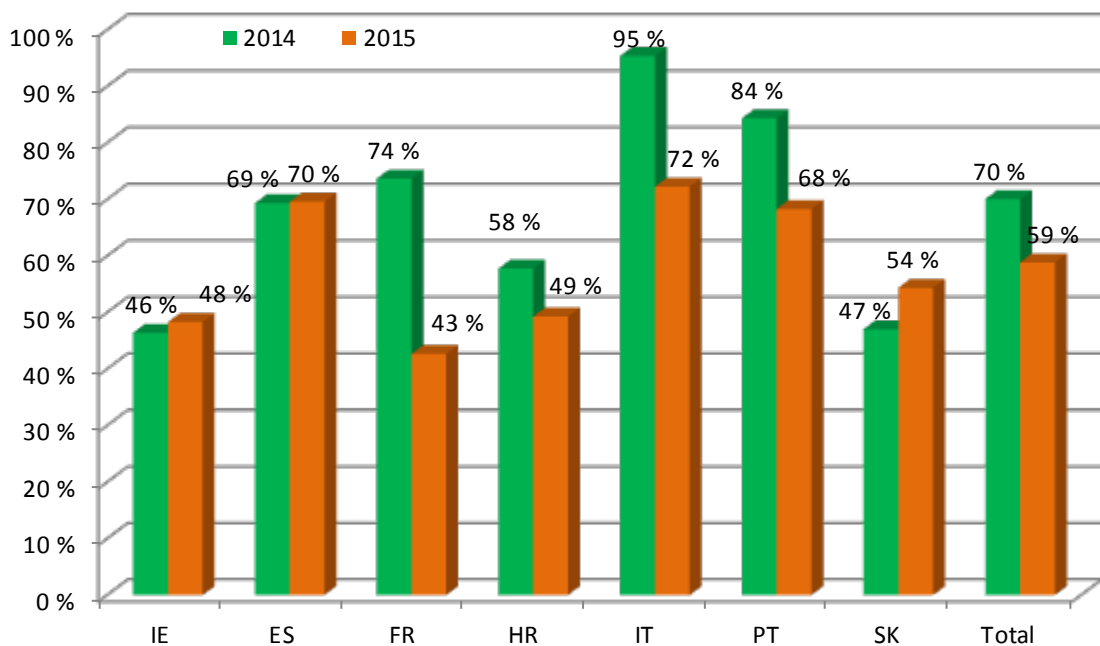
En 2014, 70 % des sorties positives ont eu lieu dans les quatre mois

51. Dans sa recommandation, le Conseil préconise que les États membres proposent des offres aux NEET dans un délai de quatre mois. Dans ses lignes directrices sur la déclaration des données, le comité de l'emploi prend la date d'inscription des NEET auprès d'un prestataire de la garantie pour la jeunesse comme point de départ pour le décompte du délai de quatre mois.

52. Aucun des États membres visités au cours de l'audit n'a été en mesure d'offrir à tous les NEET la possibilité d'accepter une offre dans un délai de quatre mois à compter de leur entrée dans le dispositif de garantie pour la jeunesse. Néanmoins, en 2014, 70 % des sorties positives ont eu lieu dans ce délai de quatre mois. En France, en Croatie, en Italie et au Portugal, la situation s'est détériorée en 2015 par rapport à 2014 (voir **figure 11**) et la moyenne globale a plafonné à 59 %. Nous remarquons également qu'en Italie le point de départ utilisé pour décompter le délai de quatre mois pour offrir aux NEET la possibilité

d'accepter une offre est la date à laquelle ces derniers sont évalués et où le «diagnostic» est établi, et non la date de leur inscription dans le dispositif de garantie pour la jeunesse. Cela a pour effet d'allonger encore le délai d'attente réellement supporté par les NEET. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour accroître la proportion de NEET pour lesquels l'objectif des quatre mois est atteint.

Figure 11 – Sorties positives de la garantie pour la jeunesse dans un délai de quatre mois (2014 et 2015)¹



¹ Les données pour l'Espagne ont été fournies par le SPE espagnol, car les données du comité de l'emploi ne couvrent que les NEET inscrits dans la base de données de la garantie pour la jeunesse espagnole (SNGJ). Les données de 2014 pour la France ne tiennent compte que de Pôle emploi, afin d'éviter un double comptage avec les missions locales.

Source: base de données du comité de l'emploi.

L'insertion durable reste un défi à relever

53. La garantie pour la jeunesse a pour ultime objectif d'aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail. Par conséquent, le comité de l'emploi demande dans son cadre de suivi à ce que soit assuré un suivi de la situation des jeunes 6, 12 et 18 mois

après leur date de sortie du dispositif¹⁷. Leur situation est jugée positive s'ils travaillent ou s'ils suivent des études ou une formation, et négative s'ils sont revenus au statut de NEET.

54. Nous avons analysé ces données, qui varient fortement d'un État membre à l'autre, pour les jeunes qui ont quitté le dispositif en 2014 ou 2015.

Situation six mois après la sortie de la garantie pour la jeunesse

55. La proportion de jeunes qui ont quitté le dispositif en 2014 et qui continuaient à travailler ou à suivre des études ou une formation six mois plus tard varie entre 56 % pour le Portugal et 71 % pour l'Irlande. Les autorités françaises n'ont pas fourni les données pertinentes au comité de l'emploi en septembre 2016 (voir **tableau 5**).

Tableau 5 – Situation, six mois après leur sortie, des personnes entrées dans le dispositif de la garantie pour la jeunesse en 2014 et 2015¹

	2014				2015			
	Positive	Négative	Inconnue	Sans objet ²	Positive	Négative	Inconnue	Sans objet ²
IE	71 %	21 %	8 %	0 %	71 %	21 %	8 %	0 %
ES	63 %	15 %	21 %	0 %	37 %	47 %	0 %	16 %
HR	61 %	17 %	22 %	0 %	60 %	13 %	17 %	10 %
IT	68 %	0 %	32 %	0 %	65 %	0 %	27 %	8 %
PT	56 %	11 %	33 %	0 %	47 %	11 %	25 %	17 %
SK	4 %	16 %	80 %	0 %	4 %	14 %	80 %	2 %
Total	54 %	13 %	33 %	0 %	48 %	18 %	26 %	9 %

¹ Pour l'Espagne, les données sont celles communiquées au comité de l'emploi et portent uniquement sur la situation des personnes inscrites dans la base de données de la garantie pour la jeunesse espagnole (SNGJ).

² Sans objet: au moment de la collecte des données, six mois ne s'étaient pas encore écoulés depuis la sortie des participants de la garantie pour la jeunesse.

Source: base de données du comité de l'emploi.

56. La tendance constatée en 2014 et 2015 en ce qui concerne les personnes dont la situation est restée positive 6 mois après leur sortie est relativement stable, exception faite de l'Espagne, où ce pourcentage a chuté de 63 % à 37 %, alors que les sorties négatives ou les destinations inconnues ont connu une hausse de 36 % à 47 %. Ces résultats sont dus en

¹⁷ Voir le manuel méthodologique du comité de l'emploi, Cadre d'indicateurs pour le suivi de la garantie pour la jeunesse, point 81.

partie au changement qui a consisté à inclure la tranche d'âge des 25-29 ans dans la population des NEET ciblée (voir point 42, premier tiret).

57. En Slovaquie, seulement 4 % des personnes sorties du dispositif de garantie pour la jeunesse en 2014 ou en 2015 continuaient, d'après les données communiquées, à travailler ou à suivre des études ou une formation six mois plus tard. Ce chiffre est à mettre en perspective avec le nombre élevé (80 %) de situations inconnues, qui complique l'évaluation du niveau d'insertion durable sur le marché du travail atteint. En effet, dans ces cas, aucune information n'était disponible concernant leur situation, ce qui signifie que les autorités nationales slovaques ont des difficultés à assurer un suivi de l'évolution de la situation des participants.

Situation 12 et 18 mois après la sortie de la garantie pour la jeunesse

58. Les États membres, à l'exception de la France et de l'Italie, ont communiqué des données sur la situation des personnes ayant quitté le dispositif 12 mois après leur sortie. En 2014, la situation des jeunes 12 mois après une sortie positive était similaire à la situation constatée au bout de six mois. L'Espagne fait figure d'exception, puisque 45 % seulement des jeunes conservaient cette situation au bout de 12 mois, contre 63 % au bout de six mois (voir **tableaux 5 et 6**). Le taux d'insertions réussies sur le marché du travail 18 mois après une sortie positive a connu une baisse par rapport à la situation constatée à 12 mois dans tous les États membres à l'exception de l'Irlande.

Tableau 6 – Situations positives, négatives et inconnues à 12 et 18 mois pour les sorties du dispositif en 2014^{1, 2}

	2014 - après 12 mois				2014 - après 18 mois			
	Positive	Négative	Inconnue	Sans objet ³	Positive	Négative	Inconnue	Sans objet ³
IE	65 %	28 %	7 %	0 %	67 %	25 %	7 %	0 %
ES	45 %	34 %	21 %	0 %	33 %	29 %	38 %	0 %
HR	64 %	17 %	20 %	0 %	62 %	14 %	17 %	7 %
PT	56 %	13 %	32 %	0 %	41 %	12 %	26 %	21 %
SK	3 %	18 %	79 %	0 %	2 %	19 %	78 %	2 %
Total	46 %	22 %	32 %	0 %	41 %	20 %	33 %	6 %

- ¹ Pour l'Espagne, les données sont celles communiquées au comité de l'emploi et portent uniquement sur la situation des personnes inscrites dans la base de données de la garantie pour la jeunesse espagnole (SNGJ).
- ² Les chiffres ci-dessus reflètent la situation de personnes à un moment précis dans le temps, ce qui signifie qu'un individu se trouvant dans une situation négative 12 mois après sa sortie peut avoir retrouvé une situation positive 18 mois plus tard.
- ³ Sans objet: au moment de la collecte des données, 12 et 18 mois ne s'étaient pas encore écoulés depuis la sortie des participants de la garantie pour la jeunesse.

Source: base de données du comité de l'emploi.

59. En ce qui concerne les jeunes qui ont quitté le dispositif en 2015, la Cour n'a pas apprécié leur situation 12 mois après une sortie positive étant donné que seuls quatre États membres avaient fourni leurs chiffres. En outre, près des deux tiers des participants déclarés n'avaient pas encore atteint le seuil des 12 mois.

Facteurs influant sur les résultats de la garantie pour la jeunesse

60. Dans la présente section, nous nous attachons à déterminer si les États membres ont dûment pris en considération les facteurs susceptibles d'avoir un impact négatif sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Nous avons plus particulièrement examiné si les États membres:

- ont élaboré des stratégies appropriées afin de garantir l'inscription de tous les jeunes NEET;
- ont établi une estimation du coût global de la garantie pour la jeunesse, ainsi que du volume des fonds disponibles;

- ont pris des mesures visant à assurer une insertion durable des jeunes NEET sur le marché du travail;
- ont mis en place un système approprié pour assurer le suivi et établir des rapports.

Aucune stratégie définissant des échéances et des objectifs clairs pour toucher tous les jeunes NEET

61. Le Conseil précise dans sa recommandation que la garantie pour la jeunesse a vocation à s'adresser à tous les jeunes de moins de 25 ans dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel. Les États membres devraient chercher activement à repérer et à inscrire tous les jeunes NEET, ainsi que les inciter à rejoindre le dispositif de garantie pour la jeunesse. La recommandation du Conseil insiste également sur l'importance du renforcement de la coopération entre les acteurs concernés (tels que les services de l'emploi publics et privés, les établissements d'enseignement et de formation, les employeurs, les organisations de jeunesse et les organisations non gouvernementales qui travaillent avec les jeunes) pour toucher l'intégralité de la population des NEET.

62. Par conséquent, nous avons examiné si les États membres:

- ont défini une stratégie cohérente avec des objectifs concrets et mesurables en vue d'atteindre tous les jeunes NEET;
- ont consulté les acteurs concernés et sollicité leur participation.

Certains États membres n'ont ciblé qu'une mince frange de la population des NEET

63. Notre analyse des plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse nous a permis de constater que, dans deux des sept États membres concernés (l'Italie et l'Irlande), les autorités nationales ont décidé de se concentrer sur une sous-population plus restreinte (voir **encadré 2**), ce qui a eu pour conséquence d'exclure d'emblée une grande partie de la population des NEET.

Encadré 2 – Population des NEET ciblée en Irlande et en Italie: exclusion de près de 30 % de la population totale des NEET

Italie: le plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse ciblait les jeunes âgés de 15 à 29 ans disponibles pour travailler (1 723 000 en 2013). Toutefois, les jeunes qui n'avaient pas fourni de déclaration de disponibilité immédiate (*DID - Dichiarazione di immediata disponibilità*) préalablement à leur inscription au dispositif (28 % de l'ensemble de la population des NEET sur cette même année) n'ont pas été pris en compte dans le calcul de la valeur cible.

Irlande: le plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse est axé sur les jeunes âgés de 18 à 24 ans qui, durant le quatrième trimestre de 2013, étaient sans emploi et percevaient des allocations de chômage, ainsi que sur les chômeurs autodéclarés (45 000 personnes, soit 70 % de l'ensemble de la population des NEET). Les étudiants au chômage, les étudiants autodéclarés inactifs, les aidants et les inactifs en raison d'un handicap ont été exclus de la valeur cible. Ce dernier groupe représentait 18 900 personnes (soit 30 % de l'ensemble de la population des NEET).

Les NEET sont tenus de faire preuve d'initiative pour participer

64. Le champ d'application de la garantie pour la jeunesse est également limité, dans certains États membres, par la nécessité pour les personnes concernées de faire preuve d'«esprit d'initiative». En Espagne, pour pouvoir participer au dispositif de garantie pour la jeunesse, les jeunes NEET sont tenus de s'inscrire, de leur propre initiative, auprès du *Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ)*. Cet esprit d'initiative figure également au nombre des exigences prévues par le droit espagnol du travail dans la loi 18/2014. En conséquence, les personnes qui étaient déjà inscrites ailleurs, par exemple auprès du SPE, ne pouvaient pas être transférées automatiquement vers la garantie pour la jeunesse, mais étaient tenues d'effectuer une nouvelle démarche d'inscription.

65. Nous constatons également que l'Irlande a adopté une approche différente qui, bien que coûteuse, s'est révélée efficace pour repérer la totalité de la population des NEET âgés de plus de 18 ans (voir **encadré 3**).

Encadré 3 – Aide au revenu en Irlande

L'Irlande alloue à tous les chômeurs âgés de 18 ans ou plus une aide au revenu d'un montant minimum de 100 euros par semaine et par personne sans enfant. De ce fait, les autorités estiment que tous les jeunes NEET, à l'exception d'une très petite minorité, âgés de 18 ans ou plus sont inscrits auprès du ministère de la protection sociale.

66. Nous avons constaté que les stratégies des États membres pour toucher l'ensemble de la population des NEET n'étaient pas suffisamment ciblées, ne comprenaient pas d'objectifs quantifiables et ne fixaient pas d'échéances claires. Nous avons toutefois relevé que plusieurs des États membres visités avaient élaboré des stratégies innovantes pour atteindre les jeunes NEET non repérés jusque-là en se servant des médias aussi bien traditionnels que modernes (par exemple les réseaux sociaux) pour lancer des campagnes de sensibilisation.

67. La Commission a conclu, dans sa communication¹⁸, qu'il fallait redoubler d'efforts pour soutenir les jeunes les plus en retrait du marché du travail, comme les NEET, qui sont en temps normal les jeunes les plus difficiles à atteindre (même hors contexte de crise) et qui ont le moins bénéficié des avancées à ce jour. Cette conclusion corrobore nos constatations concernant les progrès accomplis dans le repérage et l'inscription de tous les jeunes NEET.

Manque de clarté dans la définition de la participation des acteurs concernés

68. Les sept États membres visités ont évoqué la nécessité d'associer et de consulter les acteurs concernés. Ils n'ont toutefois pas précisé comment ces partenariats pourraient contribuer à l'objectif global visant à toucher tous les jeunes NEET. Le Portugal fait figure d'exception, mais même dans ce pays, la façon dont les partenaires sont censés contribuer au repérage et à l'inscription de tous les NEET reste floue (voir **encadré 4**).

¹⁸ «La garantie pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes, trois ans après», COM(2016) 646 final, p. 12.

Encadré 4 – Le plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse portugais: valeurs cibles définies pour le repérage et l'inscription de la population des NEET

Le plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse portugais a pour objectif de toucher l'ensemble de la population des NEET d'ici à 2019. Les acteurs concernés ont la charge de toucher 47 % des jeunes NEET qui ne sont pas inscrits auprès du service public de l'emploi. Toutefois, il fixe les valeurs cibles à atteindre par les différents acteurs concernés en termes généraux, sans préciser de manière détaillée les objectifs de chaque partenaire. Il ne mentionne aucune contribution financière devant être versée aux acteurs concernés, ni la manière dont ces derniers sont censés atteindre cet objectif sans l'aide de ressources supplémentaires.

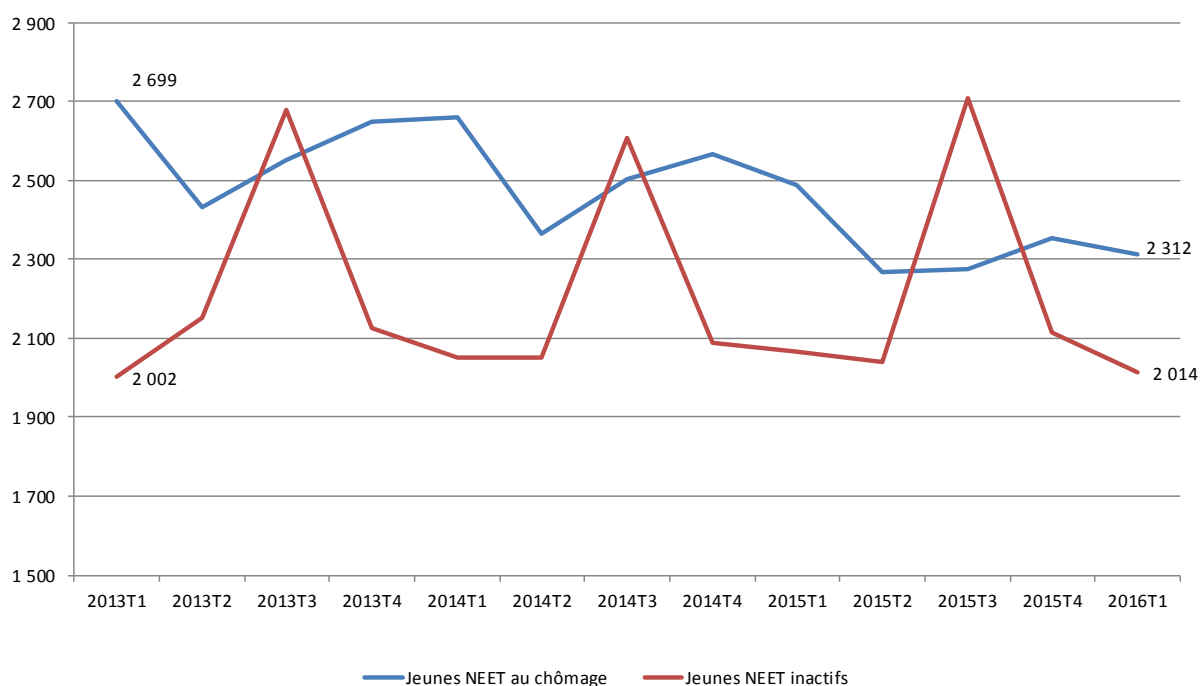
69. Nous avons également constaté dans tous les États membres visités que des accords spécifiques ont été signés avec les acteurs concernés depuis le lancement de la garantie pour la jeunesse. Par exemple, le service public de l'emploi espagnol a signé des accords avec des institutions telles que l'*Instituto de la Juventud* (INJUVE), la *Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción* (Faedei) et la Croix-Rouge espagnole, en vue d'atteindre les jeunes NEET les plus vulnérables. La Slovaquie a signé en 2015 trois accords avec des partenaires sociaux soutenus par le FSE dans le but de motiver les jeunes NEET inactifs à s'inscrire auprès des services de l'emploi. Cependant, dans tous les cas, les objectifs exacts que l'organisation partenaire devait atteindre n'ont pas été définis.

70. Cela démontre qu'il existe une participation croissante des acteurs concernés qui travaillent en contact direct avec le sous-groupe des jeunes NEET inactifs. Il reste néanmoins nécessaire de définir plus clairement les modalités de leur participation et la manière la plus efficiente et efficace dont ils peuvent contribuer au processus.

Baisse du nombre de jeunes NEET au chômage et stabilité du nombre de jeunes NEET inactifs

71. La population totale des NEET ciblée par la garantie pour la jeunesse a diminué dans les sept États membres visités, passant de 4,7 millions à 4,3 millions d'individus entre le premier trimestre de 2013 et fin mars 2016 (voir ***figure 12***).

Figure 12 – Nombre de jeunes NEET au chômage et de jeunes NEET inactifs (en milliers) dans les sept États membres visités (premier trimestre 2013 - fin mars 2016)



Source: Eurostat, données relatives au nombre de jeunes NEET au chômage ou inactifs.

72. Cette baisse est due au recul du nombre de jeunes au chômage au sein de la population des NEET (- 387 000 personnes) alors que le nombre de jeunes NEET inactifs est resté pratiquement identique (+ 13 000 personnes)¹⁹. Ce constat confirme la nécessité de redoubler d'efforts pour atteindre les jeunes NEET inactifs²⁰.

Les États membres n'ont pas produit d'estimations du coût global de la garantie pour la jeunesse et des financements disponibles

73. Avant la mise en place de la garantie pour la jeunesse, tous les États membres venaient déjà en aide aux jeunes recensés comme étant au chômage dans le cadre de leur politique de l'emploi active et, en particulier, par l'intermédiaire de leurs SPE (ou organes similaires).

¹⁹ Les pics saisonniers enregistrés chaque année au troisième trimestre correspondent à la fin de l'année universitaire.

²⁰ COM(2016) 646 final, p. 9.

L'instauration de la garantie pour la jeunesse a posé deux nouveaux défis aux États membres:

- premièrement, le soutien à apporter est destiné à tous les jeunes NEET et pas seulement à ceux inscrits en tant que chômeurs auprès du SPE;
- deuxièmement, le soutien apporté à l'ensemble des jeunes NEET est censé déboucher sur une offre dans les quatre mois suivant leur sortie de l'enseignement formel ou la perte de leur emploi.

74. Par conséquent, nous avons examiné si les États membres avaient, d'une part, chiffré le surcoût généré par l'impératif de proposer une offre à tous les jeunes NEET dans un délai de quatre mois, comme le prévoit la recommandation du Conseil, et d'autre part, déterminé le volume des fonds disponibles.

75. Nous avons constaté:

- qu'aucun des sept États membres visités n'était en mesure de fournir une estimation du surcoût attendu au regard de sa situation spécifique;
- que les plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse de tous les États membres visités présentaient généralement un train de mesures à proposer aux jeunes NEET reposant sur un financement au titre des Fonds ESI pour la période 2014-2020, et plus particulièrement en provenance de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) et du Fonds social européen (FSE).

76. Des travaux de recherche menés récemment par des organisations indépendantes fournissent des chiffres indicatifs du coût que pourrait représenter le fait d'atteindre tous les NEET de l'UE. L'Organisation internationale du travail (OIT) estime le coût annuel à environ 45,4 milliards d'euros²¹ tandis que les prévisions de la Fondation européenne pour

²¹ OIT, *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, août 2015.

l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound) annoncent un coût de 50,4 milliards d'euros par an²².

77. À titre de comparaison, les fonds du FSE/de l'IEJ mis à disposition des 28 États membres de l'UE pour la période 2014-2020 s'élèvent au total à 86,4 milliards d'euros (soit 12,3 milliards d'euros par an). De plus, au cours du programme septennal, il est prévu de consacrer 12,5 milliards d'euros provenant des fonds du FSE/de l'IEJ (soit 1,8 milliard d'euros par an) à la priorité d'investissement 8ii du FSE («Intégration durable sur le marché du travail des jeunes»), dont 6,4 milliards d'euros programmés au titre de l'IEJ, qui visent directement les NEET.

78. Par conséquent, les ressources mises à disposition par le budget de l'UE ne suffisent pas à elles seules à prendre en charge l'ensemble de la population des NEET, ce qui était pourtant l'ambition affichée par la recommandation du Conseil. À cet égard, il est nécessaire que les États membres évaluent correctement les coûts de leurs dispositifs de garantie pour la jeunesse et hiérarchisent les mesures correspondantes en fonction des fonds disponibles.

L'approche adoptée par les États membres influe sur l'insertion durable des NEET

79. La garantie pour la jeunesse a pour objectif ultime d'améliorer les compétences et l'employabilité des jeunes NEET et de permettre leur insertion durable sur le marché du travail. Selon la recommandation du Conseil, les mesures mises en œuvre dans le cadre d'un dispositif de garantie pour la jeunesse, visant à renforcer les compétences des individus, devraient permettre de remédier au décalage existant entre les compétences des demandeurs d'emploi et les besoins du marché du travail, afin de mieux répondre à la demande. En outre, plus les personnes concernées sont coupées du marché du travail, plus leur insertion exige une assistance poussée. Les offres doivent être adaptées au profil et au niveau de qualification des individus. Elles doivent également respecter des exigences minimales pour constituer une offre de qualité.

²² Eurofound, «Inclusion sociale des jeunes», septembre 2015.

80. Nous avons donc examiné si les États membres visités:

- ont systématiquement pris en considération l'inadéquation des compétences dans le cadre de la garantie pour la jeunesse;
- ont évalué les profils des NEET et garanti une approche uniforme entre les différents prestataires;
- ont défini ce qu'était une offre «de qualité».

Il n'y a eu aucune démarche visant à recenser et à remédier à l'inadéquation des compétences dans le contexte de la garantie pour la jeunesse

81. Le groupe de jeunes NEET est très hétérogène²³. Or, aucun des États membres visités n'avait procédé à l'analyse complète de la population des NEET, et ne s'était notamment penché sur l'inadéquation des compétences. Au Portugal et en Espagne, par exemple, le plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse ne reposait que sur les données statistiques relatives aux NEET fournies par les instituts nationaux de statistique, notamment concernant les qualifications et la répartition par âge et par sexe.

82. Parmi les États membres visités, seule l'Irlande a mis au point une approche systématique visant à remédier à l'inadéquation des compétences et à ajuster l'éventail de formation des NEET pour qu'il réponde aux besoins locaux. Cette activité réalisée chaque année pour un bassin d'emploi donné combine un recensement et une enquête sur les forces de travail et s'effectue en collaboration avec les représentants patronaux et les organismes de formation locaux. Néanmoins, ce système existait déjà avant le lancement de la garantie pour la jeunesse.

83. Tous les autres États membres visités se sont penchés sur ce problème d'inadéquation des compétences dans des études spécifiques et/ou des analyses menées par différentes institutions. Cependant, ces études n'ont pas été prises en compte, ou ne l'ont été qu'en

²³ Eurofound, *Exploring the diversity of NEETs*, juillet 2016.

partie, lors de la détermination des types et du nombre d'offres à inclure dans les plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse.

Modification des systèmes de «diagnostic» en raison de la garantie pour la jeunesse dans trois des États membres visités

84. La mise en place de la garantie pour la jeunesse a entraîné la modification du système de diagnostic des NEET en Italie, en Espagne et en Irlande. La Croatie, la Slovaquie, la France et le Portugal ont en revanche conservé leurs systèmes existants.

85. En Croatie et en Slovaquie (où il n'y a qu'un seul prestataire de la garantie pour la jeunesse, le SPE), le système de diagnostic repose sur une évaluation qualitative par l'agent en charge du dossier. En France, l'évaluation est également du ressort de l'agent en charge du dossier, mais l'évaluation des NEET peut être confiée à une multitude de prestataires de services, qui ne suivent pas une approche uniforme.

86. Le Portugal, l'Irlande et l'Italie utilisent une méthode qui repose, d'une part, sur un système de notation automatisé et, d'autre part, sur un diagnostic qualitatif résultant d'une évaluation réalisée par l'agent en charge du dossier. En Irlande et au Portugal, le seul prestataire de la garantie pour la jeunesse responsable de l'évaluation des NEET est le SPE, alors que cette tâche est confiée à de multiples prestataires en Italie (voir **encadré 5**).

Encadré 5 – Un nouveau système de diagnostic des NEET en Italie dans le cadre de la garantie pour la jeunesse

Dans le cadre du dispositif de garantie pour la jeunesse, l'Italie a mis en place une procédure standard de diagnostic des NEET à l'intention de tous les prestataires de la garantie pour la jeunesse. Il s'agit notamment de calculer un coefficient de vulnérabilité pour chacun des jeunes concernés (faible, moyen, élevé ou très élevé). Ce calcul s'appuie sur leurs caractéristiques personnelles (telles que l'âge, le sexe, la formation, l'expérience professionnelle, etc.) ainsi que sur leur lieu de résidence (profil du système local de production, taux de chômage au niveau régional ou provincial, etc.). Cette évaluation fournit un socle standardisé visant à aider les conseillers des agences pour l'emploi à trouver le service et l'offre les mieux adaptés à chaque personne. Une grande liberté d'appréciation est laissée aux conseillers des agences pour l'emploi lors de la détermination du parcours que le jeune NEET suivra au sein du dispositif de garantie pour la jeunesse. Des lignes directrices sont en

cours d'élaboration afin d'assister les agents des agences pour l'emploi dans la réalisation du diagnostic qualitatif qui, par la suite, aboutit à la signature d'un accord de services personnalisé. L'obligation de recourir à ce système contribue à assurer un traitement cohérent de tous les NEET.

87. L'Espagne passe actuellement d'une méthode de diagnostic multirégionale et non harmonisée, effectuée par l'agent en charge du dossier, à un cadre commun régissant l'évaluation et le diagnostic des NEET dans l'ensemble du pays. Cette opération reposera sur un questionnaire standardisé d'évaluation de l'employabilité élaboré par le SPE et les communautés autonomes.

88. Un système automatisé n'est pas nécessairement meilleur qu'un système entièrement personnalisé ou qu'un mélange des deux. Il est toutefois important de souligner que le premier est davantage de nature à garantir un traitement uniforme et cohérent de tous les NEET, tandis que le second s'appuie plus sur les aptitudes et l'expérience des agents en charge des dossiers.

Plusieurs États membres ont établi une définition d'une offre «de qualité»

89. La notion d'offre «de qualité» varie selon les États membres²⁴, mais certains critères communs existent. En Irlande, en France et au Portugal, l'offre «de qualité» est définie dans les grandes lignes dans les plans nationaux de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et s'inscrit en lien direct avec l'insertion durable sur le marché du travail. En revanche, le plan espagnol de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse définit pour chaque type d'offre les principales caractéristiques qui en font une offre «de qualité».

90. En outre, dans deux des États membres couverts par le présent rapport (l'Italie et la Slovaquie), la garantie pour la jeunesse a également contribué à l'élaboration d'une définition générale d'une offre de qualité, qui dans le cas de la Slovaquie est juridiquement contraignante (voir **encadré 6**). La Croatie n'a pas encore adopté de définition d'une offre de

²⁴ Le projet de conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et de l'initiative pour l'emploi des jeunes (15015/16, 1^{er} décembre 2016) invite à débattre de normes relatives à des critères de qualité au titre de ce cadre d'indicateurs.

qualité, mais un projet est actuellement en cours d'examen par le conseil en charge de l'application du plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse récemment créé.

Encadré 6 – Définition d'une offre «de qualité» en Slovaquie

La définition d'une offre de qualité figure dans la loi sur les services de l'emploi. Toute offre d'emploi subventionnée soit par le budget de l'État, soit par l'IEJ/le FSE, doit mentionner un temps de travail minimum ainsi que la durée du contrat de travail/de l'activité non salariée, et présenter des garanties quant à la pérennité de l'emploi après l'arrêt des subventions. En outre, elle comporte également le montant mensuel de la subvention et la durée totale du versement de celle-ci. L'offre devra également tenir compte de l'état de santé du destinataire, de ses qualifications et compétences professionnelles ainsi que de son expérience. En avril 2015, la loi n° 61/2015 Coll. régissant l'enseignement et la formation professionnels a donné une définition détaillée d'une offre de stage «de qualité» dans le cadre d'une formation en alternance.

91. L'existence d'une définition juridique d'une offre de qualité ne garantit pas en soi que la participation à la garantie pour la jeunesse aboutira à un résultat positif. Quelle que soit la qualité des offres, l'insertion durable des NEET sur le marché du travail reste conditionnée par la croissance économique.

La qualité médiocre des données a compromis l'évaluation des résultats de la garantie pour la jeunesse

92. Dans sa recommandation, le Conseil souligne la nécessité d'assurer un suivi et d'évaluer l'ensemble des mesures relevant des dispositifs de garantie pour la jeunesse. Il est impératif de disposer de données de bonne qualité pour développer des politiques et des interventions sur la base d'éléments concrets et de ce qui fonctionne, où et pourquoi, et ainsi garantir une utilisation efficace des ressources et des retours sur investissements positifs.

93. Par conséquent, nous avons examiné si les États membres avaient mis en place des systèmes permettant d'assurer un suivi et une évaluation satisfaisants de la mise en œuvre de leurs dispositifs de garantie pour la jeunesse.

94. Pour évaluer les progrès réalisés grâce à la garantie pour la jeunesse, l'une des conditions préalables indispensables est de connaître la situation de référence qui a précédé sa mise en œuvre (par exemple, le nombre de jeunes NEET qui bénéficiaient du soutien du SPE avant le lancement de la garantie). À cet égard, tous les États membres visités ne disposaient que de peu d'informations sur le type d'aide reçue par les jeunes NEET, sur le nombre d'offres/de services proposés et sur les coûts qui s'y rapportent.

95. Nous avons également relevé plusieurs incohérences et problèmes de fiabilité dans les données transmises par les États membres au comité de l'emploi. La comparabilité des données est compromise, car les États membres ne communiquent pas leurs données au comité de l'emploi de la même façon, par exemple en ce qui concerne la tranche d'âge ciblée, la méthode utilisée pour calculer le nombre d'entrées au moment du lancement de la garantie pour la jeunesse, les informations sur les sorties et la disponibilité des données de suivi (voir également l'annexe).

96. Des problèmes, affectant notamment l'exhaustivité des données, ont été constatés dans les États membres qui ont recours à plusieurs prestataires de la garantie pour la jeunesse, mais ne disposent d'aucun système unique de déclaration harmonisé.

97. C'est par exemple le cas de la France, où les autorités nationales ne sont pas en mesure de rendre compte de la situation des jeunes NEET après leur sortie du dispositif (voir point 55). En outre, le système de suivi français ne couvre pas tous les prestataires potentiels de la garantie pour la jeunesse. Par exemple, les offres proposées en cas de décrochage scolaire par le ministère de l'éducation dans le cadre des *Réseaux Formation Qualification Emploi* ne sont pas incluses. Une situation similaire s'est présentée au Portugal, où les offres proposées aux jeunes NEET par le ministère de l'éducation n'ont pas été comptabilisées.

98. L'Italie, en revanche, a mis en place un système de suivi électronique complet pour le dispositif de garantie pour la jeunesse (voir encadré 7).

Encadré 7 – Utilisation d'une base de données intégrée pour assurer le suivi de la garantie pour la jeunesse (Italie)

En 2014, l'Italie a mis en place un système électronique de gestion du dispositif de garantie pour la jeunesse. Il est conçu pour enregistrer et, par la suite, vérifier dans une seule base de données le statut de NEET des participants au programme. Les données saisies dans le système contenant des informations sur la situation professionnelle des participants comprennent également des informations fournies par les services provinciaux et les agences pour l'emploi. Ce système est également connecté à la base de données du ministère de l'éducation, ce qui permet de contrôler la situation des personnes concernées au regard de l'enseignement. Des rapports hebdomadaires sur le nombre de jeunes NEET inscrits et sur les offres proposées sont publiés dans la section de suivi d'un site web spécifique à la garantie pour la jeunesse.

Évaluation de la contribution apportée par l'initiative pour l'emploi des jeunes

99. L'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) a été créée pour soutenir la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse ainsi que renforcer et accélérer la mise en place de mesures ciblant les jeunes NEET.

100. Étant donné que les fonds de l'IEJ complètent le financement disponible au titre du FSE et constituent une part importante des ressources financières consacrées à la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, nous avons évalué dans quelle mesure l'IEJ contribue aux aspects déjà abordés dans les sections précédentes du présent rapport concernant la mise en œuvre globale de la garantie pour la jeunesse.

101. Pour ce faire, nous avons examiné:

- si des analyses et des évaluations adéquates avaient été effectuées pour les interventions au titre de l'IEJ figurant dans les PO;
 - si des objectifs et des mécanismes de suivi satisfaisants avaient été mis au point pour évaluer les résultats;
 - quels résultats avaient été obtenus jusqu'à présent et s'ils étaient conformes aux valeurs cibles définies.
-

Une évaluation insuffisante de la population des NEET a affecté la conception des PO de l'IEJ

102. Face au caractère hétérogène de la population des NEET, rappelé dans la recommandation du Conseil, une évaluation approfondie aurait été nécessaire pour définir correctement la population cible de l'IEJ.

103. Nous avons constaté que les évaluations réalisées par les États membres visités pour définir cette population cible ont été superficielles et générales. Les cinq États membres avaient tous réparti la population cible de l'IEJ en deux sous-groupes: les jeunes NEET inactifs et les jeunes NEET au chômage. Aucun ciblage spécifique n'a été réalisé pour certaines catégories, telles que les décrocheurs scolaires, les personnes vulnérables sur les plans économique et social, les chômeurs de longue durée, ou les personnes les plus coupées du marché du travail.

104. En France par exemple, le PO national de l'IEJ indique que la moitié des NEET âgés de 15 à 24 ans sont hautement qualifiés et sont temporairement absents du marché du travail. Toutefois, il ne précise pas si les ressources de l'IEJ seront axées sur le reste de la population plus susceptible d'avoir besoin d'aide.

105. Aucun des cinq États membres visités n'a réalisé d'évaluation globale des caractéristiques de la population des NEET, et ils se sont appuyés uniquement sur des données statistiques, telles que l'âge, la répartition géographique et le niveau d'études pour étayer les options figurant dans les PO. Par conséquent, aucune véritable évaluation de l'écart entre la situation de départ et l'objectif visé n'a été réalisée par les autorités nationales.

106. En outre, aucune étude n'a été effectuée pour déterminer la situation géographique des NEET ou le contexte social, familial et économique dans lequel ils évoluent. Les États membres n'ont pas non plus mené d'études afin d'arrêter les mesures susceptibles de favoriser au mieux l'insertion durable des différents sous-groupes de jeunes NEET sur le marché du travail. Par ailleurs, ils n'ont pas eu recours à des études de marché pour établir le nombre de personnes devant bénéficier de mesures subventionnées au titre de l'IEJ, telles que des offres d'emploi, de formation, de stage ou d'apprentissage. Aucune évaluation des

lacunes ou de l'inadéquation des compétences n'a été effectuée pour justifier les axes d'intervention prioritaires.

107. Pour les cinq États membres visités, le nombre total de jeunes NEET bénéficiant d'un financement au titre de l'IEJ a été établi sur la base du montant à allouer à un certain type d'offre et de son coût unitaire. Le montant de l'enveloppe financière à affecter à chaque type spécifique d'offre ne reposait pas sur une évaluation.

108. L'Espagne, par exemple, a approuvé un train de mesures destinées à être financées par l'IEJ, mais chaque région avait le pouvoir de décider des caractéristiques exactes et du coût de chaque mesure cofinancée par l'IEJ.

109. Le manque de connaissance approfondie de la population des NEET a contribué à la conception de PO flous qui ne définissent pas les groupes cibles qui ont le plus besoin d'aide ou qui n'exposent pas pourquoi les mesures proposées seraient les plus appropriées pour remédier aux décalages existants.

110. Nous avons constaté que le principal moteur pour l'affectation des fonds était la disponibilité de prestataires à même de proposer des offres aux NEET. Le PO croate du FSE indique explicitement que les fonds de l'IEJ s'adressent en priorité aux jeunes NEET inactifs et au chômage qui peuvent être rapidement inclus dans les mesures, et reporte à 2019 le financement du FSE en faveur des NEET au chômage de longue durée.

111. Les acteurs concernés, en particulier les organisations de jeunesse, les syndicats et les organisations patronales, ont effectivement été consultés lors de l'élaboration des programmes opérationnels. Cependant, lorsque nous nous sommes entretenus avec ces organisations, certaines d'entre elles se sont plaintes du manque de transparence de la procédure et estimaient ne pas avoir été consultées en bonne et due forme. Au Portugal par exemple, les représentants des syndicats et des organisations de jeunesse ont fait valoir que leur participation n'avait été sollicitée qu'à un stade tardif de l'élaboration du PO.

Risque que l'IEJ/le FSE se substitue à un financement national

112. Les fonds relevant de l'IEJ proviennent du budget de l'UE sous la forme d'un complément aux fonds déjà mis à disposition au titre du FSE pour les PO de la

période 2014-2020, afin que chaque NEET, en particulier ceux qui en ont le plus besoin, puisse bénéficier d'un soutien supplémentaire. Les fonds de l'UE utilisés pour l'IEJ/le FSE ne doivent cependant pas se substituer aux dépenses publiques ou assimilables de l'État membre²⁵.

113. Les États membres visités n'étaient pas en mesure de confirmer que les fonds de l'IEJ/du FSE généreraient une augmentation nette des dépenses publiques allouées aux NEET. Par conséquent, il existe un risque que les ressources de l'IEJ/du FSE n'entraînent pas d'augmentation nette du volume des fonds disponibles pour les NEET et qu'elles se substituent, au moins en partie, à des dépenses précédemment financées par les budgets nationaux. Le fait que les dépenses étaient admissibles dès septembre 2013, et ce alors même que la Commission n'a approuvé les premiers axes/PO relevant de l'IEJ/du FSE qu'en juin/juillet 2014 (en France et en Italie), et que les quatre autres PO évalués ont été approuvés fin 2014, n'a fait qu'accentuer ce risque.

114. En outre, notre évaluation des PO/axes relevant de l'IEJ/du FSE a également montré que la majorité des mesures qui devaient bénéficier d'un financement au titre de l'IEJ existaient déjà avant le lancement de la garantie pour la jeunesse. Au Portugal, c'était le cas pour 81 % des fonds relevant de l'IEJ. Bien que cela ne constitue pas en soi un élément nécessairement négatif, cette situation montre qu'il existe un risque que le soutien de l'IEJ/du FSE se substitue à des financements nationaux.

115. Il est également difficile d'établir si les valeurs cibles définies pour les indicateurs de performance utilisés pour évaluer les réalisations des PO relevant de l'IEJ/du FSE correspondent ou non à une augmentation nette du nombre de jeunes NEET bénéficiant d'une aide. Par exemple, l'axe relatif à l'IEJ du PO espagnol relevant du FSE vise à apporter un soutien à 1 057 527 jeunes NEET. Les autorités nationales n'ont toutefois pas confirmé que ce chiffre correspondait à une augmentation nette du nombre d'offres qui leur seraient proposées (par rapport à la situation prévalant avant l'entrée en vigueur de l'IEJ).

²⁵ Article 95, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1303/2013.

116. Il est encore plus difficile d'évaluer la valeur ajoutée des fonds de l'IEJ en termes d'aide fournie aux NEET lorsque les PO n'attestent que partiellement l'allocation des fonds disponibles. C'est le cas pour la Croatie, où seulement 69 % des fonds disponibles pour l'axe correspondant à l'IEJ du PO relevant du FSE sont alloués à des mesures spécifiques, tandis que les 31 % restants ne sont encore liés à aucune mesure.

La qualité des données et les orientations de la Commission sur la collecte de ces dernières affectent l'évaluation des résultats de l'IEJ

117. Pour mesurer les résultats de l'utilisation des fonds de l'IEJ/du FSE, le règlement prévoit 12 indicateurs de résultat obligatoires²⁶. Pour tous ces indicateurs, un scénario de référence et des valeurs cibles doivent être définis et les données relatives à la mise en œuvre doivent par la suite faire l'objet d'un suivi et de rapports.

118. Nous avons évalué le caractère adéquat des scénarios de référence et des valeurs cibles fixés par les États membres visités, ainsi que la manière dont ces derniers compilent et communiquent les données de suivi.

La qualité des données nuit à l'évaluation des scénarios de référence et des valeurs cibles

119. Lors de la négociation des programmes opérationnels, la Commission est tenue de vérifier la fiabilité des scénarios de référence utilisés afin de garantir la validité des valeurs cibles fixées. Cette procédure s'inscrit dans le cadre du contrôle de la conditionnalité ex ante et, si le scénario de référence ne peut pas être étayé par des éléments probants ou si des données historiques manquent, un plan d'action doit être élaboré par l'État membre concerné.

120. La Commission fournit aux États membres des orientations quant à la manière de déterminer les éléments de référence. Pourtant, dans tous les États membres sur lesquels a porté notre évaluation, nous avons pu observer que les valeurs de référence pour les indicateurs de résultat reposaient généralement sur des données historiques concernant les

²⁶ Annexe II du règlement (UE) n° 1304/2013.

taux de réussite de mesures analogues en cours de clôture, sur l'insertion ultérieure des participants sur le marché du travail et sur des données statistiques telles que la répartition entre participants inactifs et participants au chômage.

121. Nous avons demandé aux autorités nationales de fournir à cet égard des éléments probants à l'appui des données sous-jacentes. Tous les États membres ont fourni des explications générales sur le processus de compilation des données, mais aucun n'a été en mesure de communiquer l'intégralité des informations demandées.

122. En Italie et en Espagne par exemple, la compilation des données s'est faite selon une approche ascendante. En effet, dans les deux cas, des éléments ont été fournis prouvant que des données ont été collectées au niveau régional concernant le taux de réussite des NEET à l'issue des mesures et leur taux d'insertion ultérieure sur le marché du travail. Toutefois, les données sous-jacentes utilisées par les différentes régions pour obtenir les valeurs de référence n'ont pas été communiquées à la Cour dans le cadre de son évaluation.

123. Pour le Portugal, les données sous-jacentes ont été fournies, mais nous avons relevé des erreurs dans le calcul des indicateurs. En outre, les données utilisées pour l'estimation des indicateurs de référence n'étaient pas suffisamment exhaustives (voir ***encadré 8***).

Encadré 8 – Faiblesses relevées dans la définition des valeurs de référence au Portugal

Erreur de calcul: lors du calcul de la valeur de référence pour l'indicateur CR01 («les participants chômeurs qui suivent l'intervention soutenue par l'IEJ jusqu'à son terme»), le dénominateur retenu n'était pas cohérent avec les données utilisées pour calculer le numérateur, étant donné que le dénominateur incluait davantage de mesures que celles comprises dans le calcul du numérateur. Si ces deux éléments avaient été cohérents, le ratio de référence serait passé de 50,5 % à 79 %. Des problèmes similaires ont été relevés pour les indicateurs CR04 et CR07 qui dérivent de l'indicateur CR01, mais s'appliquent aux chômeurs de longue durée et aux jeunes NEET inactifs.

Manque de représentativité: les résultats obtenus par le programme Inerjovem ont été utilisés comme valeurs de substitution pour procéder à l'estimation des indicateurs CR02 («les participants chômeurs qui reçoivent une offre d'emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage au terme de leur participation») et CR03 («les participants chômeurs qui suivent un enseignement/une formation, ou qui obtiennent une qualification, ou qui travaillent, y compris à

titre indépendant, au terme de leur participation»). Cependant, l'envergure du programme Inserjovem n'est pas suffisante pour lui permettre d'être représentatif de mesures dans les domaines de l'éducation ou de l'entrepreneuriat. Des problèmes similaires ont été relevés pour les indicateurs CR05, CR06, CR08 et CR09 qui dérivent des indicateurs CR02 et CR03, mais s'appliquent aux chômeurs de longue durée et aux NEET inactifs.

124. Pour déterminer à la fois les valeurs de référence et les valeurs cibles des indicateurs de performance, il importe d'établir le taux de réussite escompté des participants. En Croatie et au Portugal, des taux de réussite différents ont été utilisés en fonction de la situation des participants à leur entrée dans le dispositif et un taux de réussite escompté plus faible a été défini pour les jeunes NEET inactifs. Toutefois, aucun élément probant n'a été présenté pour justifier les différents taux utilisés. En Espagne et en Italie, les mêmes taux de réussite escomptés ont été utilisés que les participants soient inactifs ou au chômage en l'absence de toute corrélation statistique entre leur situation de départ et leur taux de réussite.

125. En ce qui concerne les valeurs cibles à atteindre au cours de l'année de référence, nous avons constaté que tous les États membres n'espéraient pas enregistrer une progression par rapport à la situation de référence. Dans le PO national français relatif à l'IEJ/au FSE, par exemple, les objectifs à atteindre étaient similaires à ceux déjà observés par le passé. Lorsque les valeurs cibles correspondaient à des taux de réussite estimés en hausse, ces derniers n'étaient pas étayés, ou seulement en des termes très généraux.

126. Nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la fiabilité des scénarios de référence et des valeurs cibles fixées dans tous les États membres, soit car les données probantes sous-jacentes ne nous ont pas été fournies, soit car celles qui l'ont été n'ont pas été jugées de qualité suffisante.

Problèmes liés aux orientations de la Commission sur la collecte de données

127. Afin d'épauler les États membres et d'assurer la cohérence des rapports sur les indicateurs de résultat, la Commission a publié des orientations définissant les exigences

minimales que chaque système de suivi doit respecter afin que les tâches requises par les règlements puissent être réalisées²⁷.

128. Selon les orientations de la Commission, les indicateurs de résultat pour l'IEJ/le FSE doivent faire apparaître si les participants suivent l'intervention de l'IEJ jusqu'à son terme, s'ils se voient proposer une offre ou si leur situation change réellement par la suite, qu'ils aient ou non suivi l'intervention jusqu'à son terme, et si l'offre reçue est liée ou non à leur participation à la mesure soutenue par l'IEJ/le FSE. Une personne qui ne suit pas une intervention ou une opération cofinancée par l'IEJ/le FSE jusqu'à son terme peut dès lors être comptabilisée comme un résultat positif en termes d'offres reçues et acceptées, ce qui implique que les indicateurs pour l'IEJ/le FSE ne permettent plus d'apprécier la valeur ajoutée d'une action menée au titre de l'IEJ. Cette approche comporte un risque de surévaluation des résultats (voir **encadré 9**).

Encadré 9 – Surévaluation des résultats de l'IEJ

Prenons le cas d'un jeune NEET sélectionné pour participer à un programme de formation d'un an en vue d'acquérir une qualification destinée à l'aider à s'insérer sur le marché du travail. Supposons qu'au bout de six mois la personne en question abandonne la mesure, sans avoir terminé sa formation ni obtenu son certificat, pour accepter par exemple une offre d'emploi pour une durée de deux mois dans un domaine complètement différent. Si l'on suit les orientations de la Commission, cette personne doit être comptabilisée comme n'ayant pas suivi l'intervention de l'IEJ jusqu'à son terme, mais comme ayant reçu une offre à sa sortie de l'intervention et comme ayant accepté une offre dans un délai de quatre semaines suivant l'achèvement de la mesure relevant de l'IEJ. Dans ce cas, l'indicateur met l'offre d'emploi au crédit de l'intervention de l'IEJ, bien que ce ne soit pas le cas en réalité.

129. Sur la base de cette interprétation, il est difficile de déterminer si les interventions de l'IEJ ont contribué à l'insertion durable des NEET sur le marché du travail.

²⁷ Annexe D – *Practical guidance on data collection and validation*, mai 2016.

130. En outre, les orientations de la Commission indiquent explicitement que les indicateurs de résultat doivent prendre en considération l'ensemble des offres, quelle que soit leur qualité, afin de déterminer clairement la situation d'une personne dans un délai de quatre semaines, puis de six mois, après sa participation à la mesure cofinancée. Toutefois, le flou persiste autour des circonstances dans lesquelles une offre est comptabilisée dans les indicateurs de résultat car l'interprétation de la condition «au terme de leur participation» reste plutôt large. Les offres reçues alors que le participant bénéficiait du soutien de l'IEJ sont comptabilisées comme un résultat, tout comme celles qui ne sont pas liées à l'offre subventionnée par l'IEJ ou qui résultent d'une initiative personnelle du participant.

131. Les orientations de la Commission précisent également que les indicateurs de résultat doivent inclure les personnes qui ont acquis une qualification grâce à l'intervention²⁸. Par exemple, si l'intervention de l'IEJ consiste à fournir une formation reconnue conduisant à une qualification finale, la personne qui en a bénéficié est considérée comme ayant suivi utilement la mesure de qualification jusqu'à son terme. Toutefois, cette réussite est automatiquement comptabilisée une nouvelle fois comme un résultat dans les indicateurs communiqués portant sur la situation à quatre semaines et à six mois après le terme de leur participation. Cette situation a pu être observée au cours de notre visite en Espagne.

132. Un autre point qui soulève des interrogations dans les orientations de la Commission concerne les participants qui reçoivent une offre dans le cadre d'une opération soutenue par l'IEJ mais qui la refusent. Selon les orientations, cette offre doit être comptabilisée comme un résultat positif même si elle est refusée et si elle ne correspond pas au profil de la personne concernée.

133. De même, il existe des cas où un participant à l'IEJ reçoit une autre offre (également subventionnée par l'IEJ), que ce soit dans le même domaine ou dans un domaine différent. Si cette personne accepte la seconde offre, elle est comptabilisée à la fois comme n'ayant pas achevé l'action précédente et comme ayant reçu une offre grâce à l'IEJ. En réalité, cette

²⁸ Annexe D – *Practical guidance on data collection and validation*, mai 2016, p. 95.

personne est comptabilisée deux fois et les ressources de l'IEJ se trouvent «en concurrence» pour la même personne de manière inefficace.

134. Sur la base de ce qui précède, nous estimons en conclusion que l'interprétation proposée par la Commission dans ses orientations aboutit à des situations où les données utilisées pour faire rapport sur les indicateurs de résultat ne renvoient pas une image fidèle de l'impact des mesures cofinancées par l'IEJ et tendent à surévaluer les résultats.

Les États membres n'ont utilisé qu'en partie le préfinancement supplémentaire pour les PO relevant de l'IEJ/du FSE

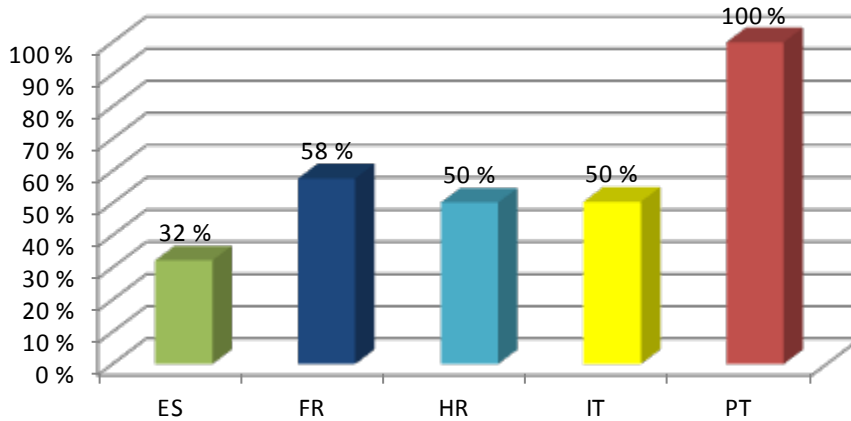
135. En mai 2015, la Commission a proposé de relever à 30 % le préfinancement initial imputé sur la dotation spéciale pour l'IEJ/le FSE (au lieu de 1 % normalement), dans le but de fournir une réponse rapide au chômage des jeunes²⁹. Le même règlement prévoit également que 50 % du montant de préfinancement supplémentaire, soit 14,5 % du total des fonds alloués au titre de l'IEJ aux États membres, soit justifié par la présentation de demandes de paiement intermédiaire au plus tard le 23 mai 2016. Les États membres qui ne remplissent pas cette condition sont tenus de rembourser le montant total du préfinancement initial supplémentaire.

136. À l'exception du Portugal, qui a réussi à justifier pour le 23 mai 2016 l'intégralité du préfinancement supplémentaire reçu, les États membres visités n'ont été en mesure de présenter des demandes de paiement que pour une partie de ce préfinancement, comprise entre 32 % (Espagne) et 58 % (France) (voir **figure 13**).

137. En 2016, le montant justifié étant inférieur à 50 %, la Commission a demandé à l'Espagne un remboursement de 273,6 millions d'euros. Toutefois, cette demande ne s'est pas traduite par une perte de fonds de l'UE pour l'État membre étant donné que la contribution totale de l'Union est restée inchangée.

²⁹ Règlement (UE) 2015/779 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 modifiant le règlement (UE) n° 1304/2013 en ce qui concerne un montant de préfinancement initial supplémentaire versé aux programmes opérationnels soutenus par l'initiative pour l'emploi des jeunes (JO L 126 du 21.5.2015, p. 1).

Figure 13 – Pourcentage du préfinancement supplémentaire pour l'IEJ justifié au 23 mai 2016



Source: SFC2014.

138. Le fait que les États membres n'aient été en mesure d'utiliser qu'une partie du préfinancement supplémentaire accordé indique que la Commission a sous-estimé, lorsqu'elle a proposé de relever le préfinancement, le temps nécessaire à la mise en place de structures appropriées pour dépenser les fonds et en demander le paiement.

Une communication des résultats en deçà des attentes pour les mesures soutenues par l'IEJ/le FSE

139. Les résultats de l'IEJ doivent être clairement démontrés et communiqués et il convient d'envisager des modalités de suivi et d'évaluation spécifiques³⁰ en plus du rapport annuel de mise en œuvre habituel qui doit être présenté à la Commission pour chaque PO relevant du FSE³¹.

140. Nous avons examiné les rapports annuels de mise en œuvre des cinq États membres visités afin d'évaluer les progrès accomplis depuis 2013. Notre analyse ne concerne pas la Croatie, étant donné que l'accord sur la subvention au titre de l'IEJ n'a été signé qu'en novembre 2015 et que la mise en œuvre n'a débuté qu'au second semestre de 2015. En

³⁰ Article 19 du règlement (UE) n° 1304/2013.

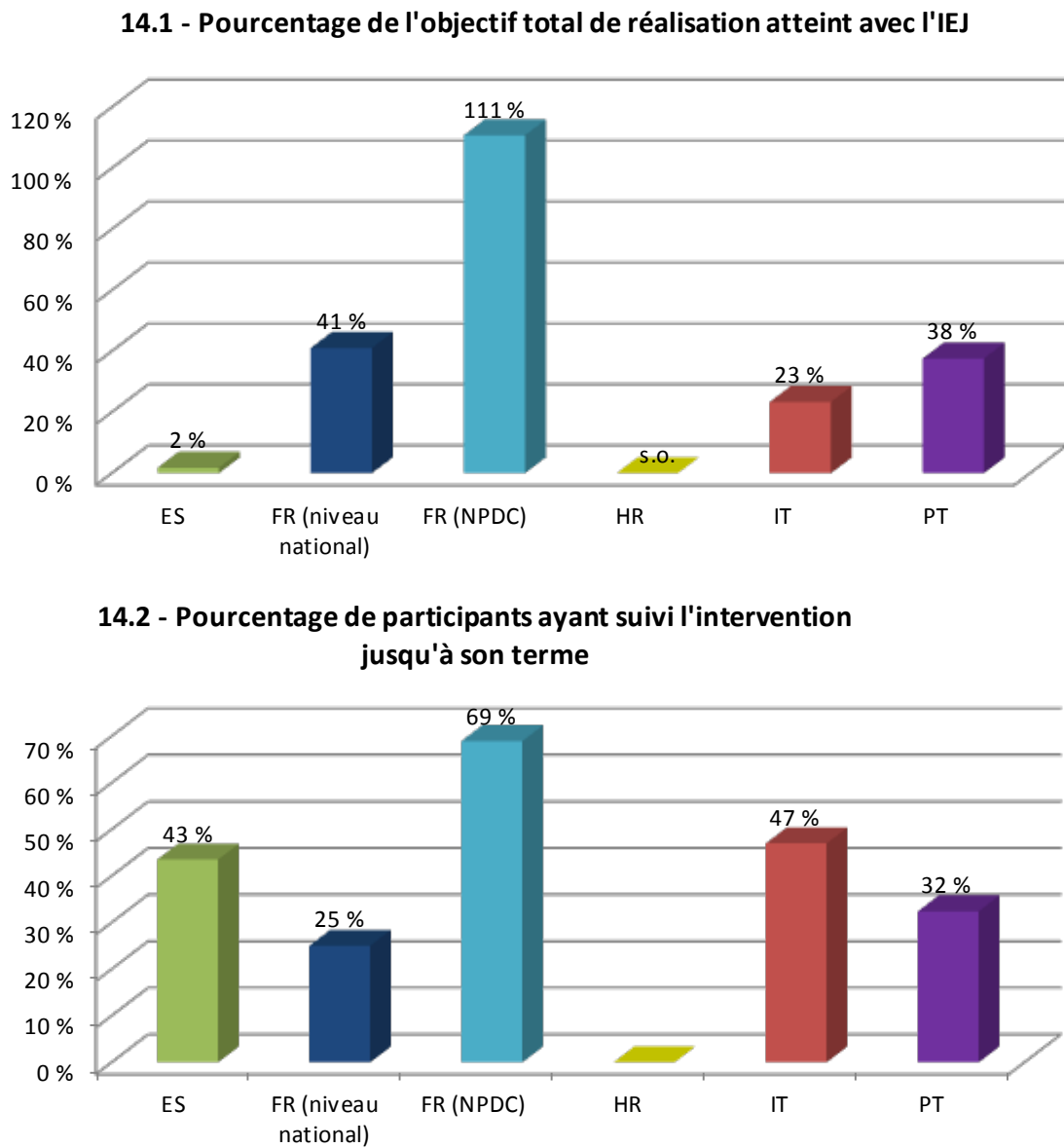
³¹ Article 50, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) n° 1303/2013.

outre, le rapport annuel de mise en œuvre pour 2015 de l'Espagne ne fournissait pas de chiffres actualisés et communiquait à nouveau les chiffres de 2014³².

141. Fin 2015, les États membres avaient accompli des progrès variables au regard des objectifs de réalisation de l'IEJ: en France (Nord-Pas-de-Calais), les objectifs de réalisation initiaux, à savoir le nombre de participants, avaient déjà été dépassés (111 %), alors qu'en Italie seuls 23 % environ de l'objectif initial avaient été atteints (voir ***figure 14.1***).

³² Le rapport annuel de mise en œuvre pour 2015 de l'Espagne ne fournissait pas de chiffres actualisés par rapport à ceux communiqués dans le cadre du premier rapport de ce type, qui étaient alors des estimations. Cette situation résulte de la décision des autorités nationales de ne pas transmettre de chiffres concernant des opérations partiellement mises en œuvre ou qui n'étaient pas encore formellement sélectionnées.

Figure 14 – Réalisations obtenues fin 2015 avec les fonds de l'IEJ/du FSE¹



¹ Les données pour l'Espagne ne concernent que l'année 2014.

Source: Rapport annuel de mise en œuvre 2015.

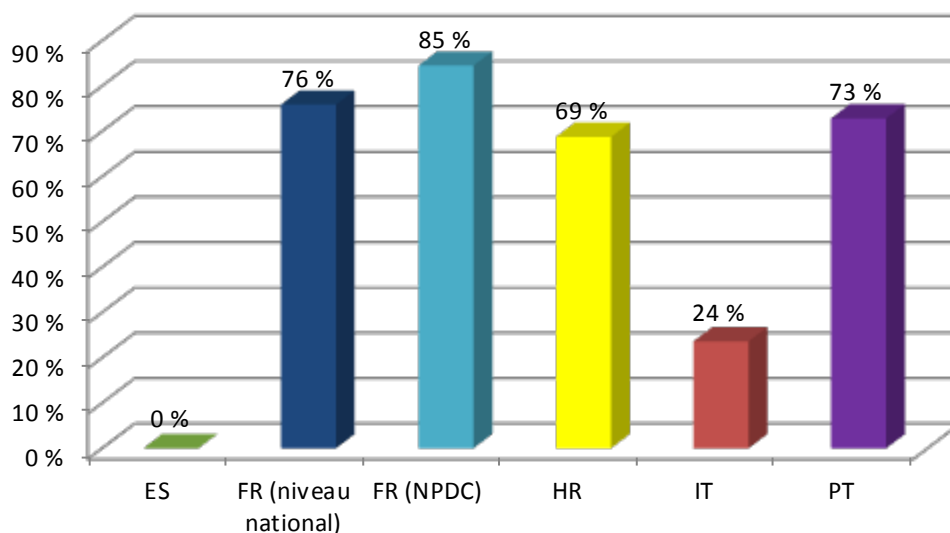
142. De même, la proportion de participants qui ont suivi jusqu'à son terme le dispositif de garantie pour la jeunesse financé par l'IEJ/le FSE varie selon les États membres: nous relevons en particulier que moins d'un tiers des participants ont suivi l'intervention jusqu'au bout dans le cas du PO national français soutenu par l'IEJ/le FSE et de l'axe IEJ/FSE du PO portugais soutenu par le FSE. Cela suscite des inquiétudes quant à l'efficacité des mesures relevant de la garantie pour la jeunesse financées par l'IEJ/le FSE (voir **figure 14.2**).

143. Les informations communiquées par les États membres montrent également que le groupe des jeunes NEET inactifs est celui qui en a le moins bénéficié. Au Portugal par exemple, aucun des participants n'était issu du groupe des inactifs. En outre, à peine 1 % des participants dans les cinq États membres visités présentaient un handicap, 8 % étaient issus de l'immigration (dont 95 % en France) et 22 % provenaient d'un ménage au chômage (dont la moitié au Portugal).

Une faible utilisation des fonds de l'IEJ/du FSE fin 2015

144. Les niveaux de dépenses communiqués dans les rapports annuels de mise en œuvre pour l'année 2015 montrent que seul le Portugal a présenté une demande de paiement, équivalant à 47 % du total du budget de l'IEJ/du FSE au cours de l'année. À l'exception de l'Espagne, qui n'a déclaré aucune dépense engagée, les autres États membres ont engagé entre 24 % (Italie) et 85 % (France — Nord-Pas-de-Calais) du budget global (voir **figure 15**).

Figure 15 – Pourcentage de dépenses engagées fin 2015



Source: Rapport annuel de mise en œuvre 2015.

145. Ce constat indique que les États membres n'ont pas pleinement utilisé le financement supplémentaire de l'UE mis à disposition par l'intermédiaire de l'IEJ/du FSE pour proposer des mesures de soutien supplémentaires aux jeunes NEET, au risque de devoir rembourser le préfinancement supplémentaire à la Commission (voir points 135 à 138). En réponse à cela, de nombreux États membres ont indiqué qu'ils n'avaient pas encore pris les dispositions

administratives nécessaires pour certifier les dépenses effectuées (en d'autres termes, qu'ils n'avaient pas encore désigné les autorités de gestion et de certification). La mise en place d'un système informatique capable de garantir la traçabilité des dépenses a fréquemment posé problème.

Des retards dans la mise en œuvre ont limité l'utilité des premières évaluations des mesures de soutien financées par l'IEJ/le FSE

146. Les États membres devraient procéder au moins deux fois pendant la période de programmation à une évaluation visant à apprécier l'efficacité, l'efficience et l'impact de l'aide du FSE/de l'IEJ. La première évaluation devait être réalisée au plus tard le 31 décembre 2015³³ et la seconde devra l'être au plus tard le 31 décembre 2018.

147. Notre analyse a montré que, dans la mesure où les programmes étaient encore aux premiers stades de leur existence, aucun des rapports d'évaluation présentés par les États membres n'a apprécié l'efficacité des mesures financées par l'IEJ, ni même leur rapport coût-efficacité ou leur impact. Des faiblesses dans les systèmes de suivi et le manque de fiabilité des données ont également eu un impact sur la qualité de ces évaluations. L'Espagne, la Croatie et le Portugal ont plus particulièrement signalé avoir rencontré des difficultés dans la mise en œuvre du système informatique utilisé pour gérer la base de données.

148. À la lumière de ce qui précède, nous estimons que, si le règlement prévoyait que les premières évaluations soient présentées au plus tard le 31 décembre 2015, les retards dans la mise en œuvre ont limité leur utilité.

Des difficultés de mise en œuvre confirmées par les cas individuels retenus dans l'échantillon

149. Nous avons également examiné les cas individuels, sélectionnés par échantillonnage, de 175 participants à des mesures relevant de la garantie pour la jeunesse cofinancées par

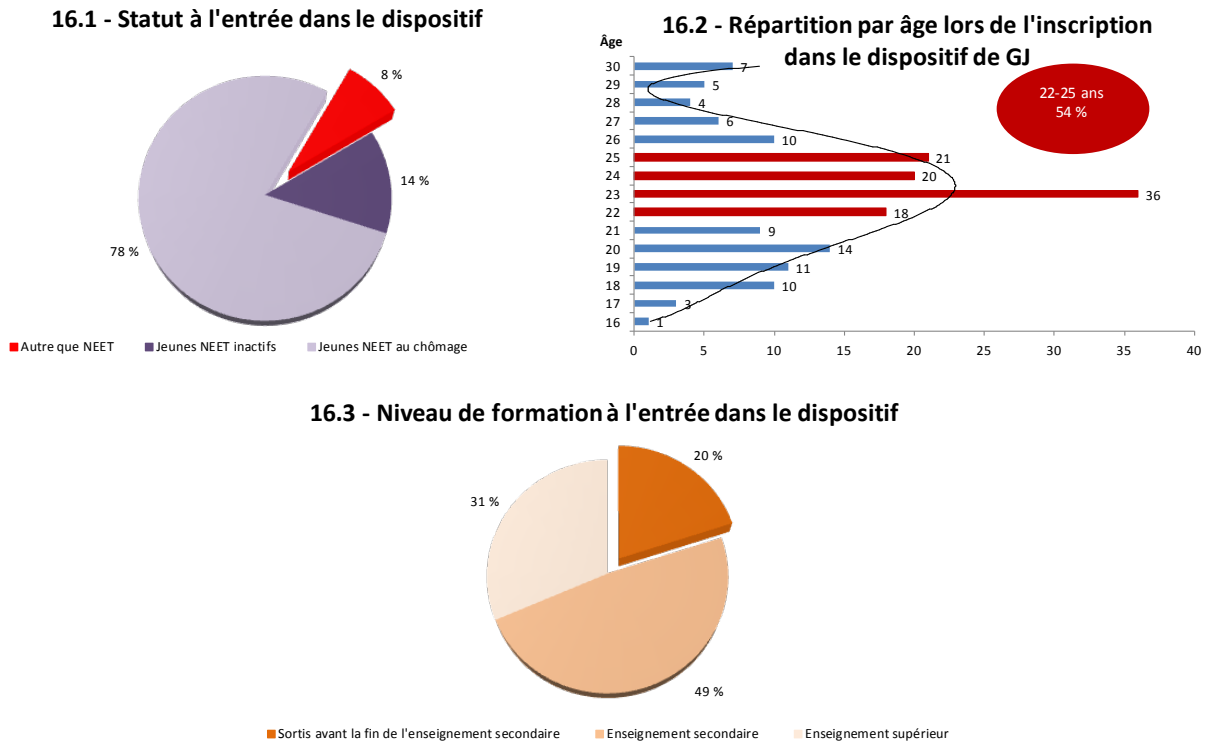
³³ Article 19, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1304/2013.

l'IEJ/le FSE. Dans chaque État membre, 35 personnes ont été sélectionnées de manière aléatoire, sauf en France où 20 participants ont été sélectionnés pour le PO national et 15 autres pour le PO du Nord-Pas-de-Calais.

150. Lors de leur entrée dans le dispositif de garantie pour la jeunesse, 78 % des participants sélectionnés étaient au chômage, tandis que 14 % étaient inactifs et 8 % ne remplissaient pas les critères nécessaires pour être considérés comme des NEET (voir ***figure 16.1***). En outre, 11 % des participants avaient commencé à bénéficier de la mesure avant le lancement de la garantie pour la jeunesse ou ne rentraient pas dans la tranche d'âge définie dans le PO³⁴, ce qui les rend inéligibles au cofinancement.

³⁴ Les règles d'éligibilité espagnoles imposaient une inscription préalable dans la base de données de la garantie pour la jeunesse (*Sistema nacional de Garantía Juvenil*). Qui plus est, bien que l'Espagne ait demandé le 3 décembre 2015 à la Commission de pouvoir augmenter l'âge des bénéficiaires du PO relevant de l'IEJ, il est apparu que certains participants avaient déjà plus de 25 ans avant cette date.

Figure 16 – Caractéristiques des participants à l'IEJ inclus dans l'échantillon

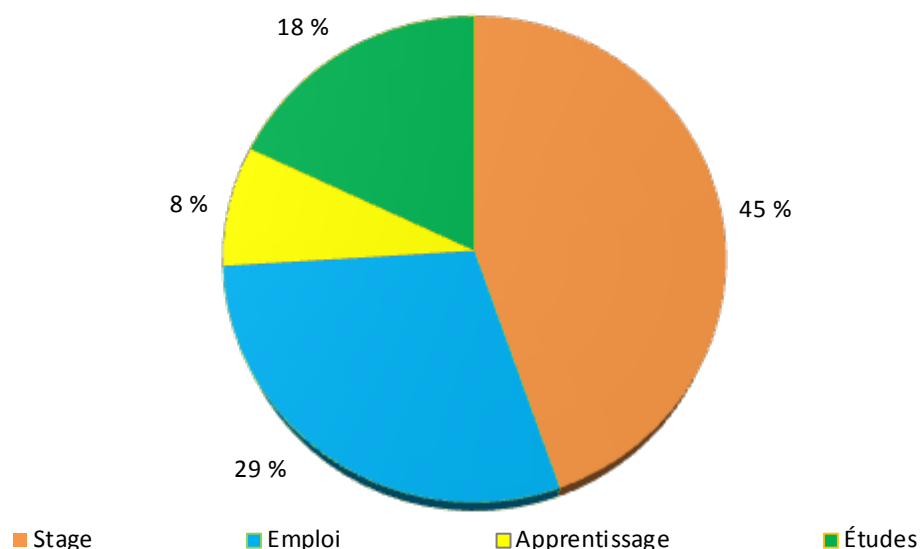


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les États membres concernant les participants.

151. Il ressort que 54 % des participants étaient concentrés dans la tranche d'âge des 22-25 ans (voir **figure 16.2**). En outre, 80 % avaient un diplôme de l'enseignement secondaire ou plus, et parmi eux, plus de 30 % étaient diplômés de l'enseignement supérieur (voir **figure 16.3**). Ces chiffres confirment que les principaux bénéficiaires de l'IEJ étaient les participants les plus qualifiés et les mieux formés.

152. Sur les 175 personnes sur lesquelles a porté notre examen, 25 avaient quitté la garantie pour la jeunesse sans recevoir d'offre d'emploi, de stage, de formation ou d'apprentissage. Les 150 autres en ont reçu une, les stages représentant à eux seuls 45 % des offres (voir **figure 17**). En ce qui concerne les 25 cas où les bénéficiaires n'ont reçu aucune offre, soit ces derniers avaient abandonné le dispositif, soit la mesure d'accompagnement avait expiré sans aboutir à une offre. C'était le cas en France, où certains prestataires de la garantie pour la jeunesse ont cessé de venir en aide aux jeunes NEET au bout de quatre mois en raison d'une interprétation erronée de l'application de la règle des quatre mois.

Figure 17 – Types d'offres



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les États membres concernant les participants.

153. Il convient de noter qu'en Italie, dans les neuf cas retenus dans l'échantillon de personnes ayant accepté une offre de stage, d'importants retards ont été constatés dans les paiements (au moins deux mois). Les autorités italiennes ont reconnu que les retards de

paiement constituent un problème récurrent pour les stages en général, et pas seulement pour les cas retenus dans l'échantillon. En effet, les paiements en retard l'ont été de 64 jours en moyenne.

154. Le délai écoulé entre l'inscription dans le dispositif de garantie pour la jeunesse et l'acceptation de l'offre était de 112 jours en moyenne (soit moins de quatre mois).

Cependant, dans 27 % des cas, le délai écoulé entre l'inscription et l'acceptation a dépassé les quatre mois, et dans 7 % des cas, un an.

155. Sur la base des critères définis par les États membres de ce qui constitue une offre de qualité, les offres proposées aux participants étaient jugées de qualité dans 91 % des cas.

Des incohérences entre les profils des participants et les offres ont toutefois été constatées (voir **encadré 10**).

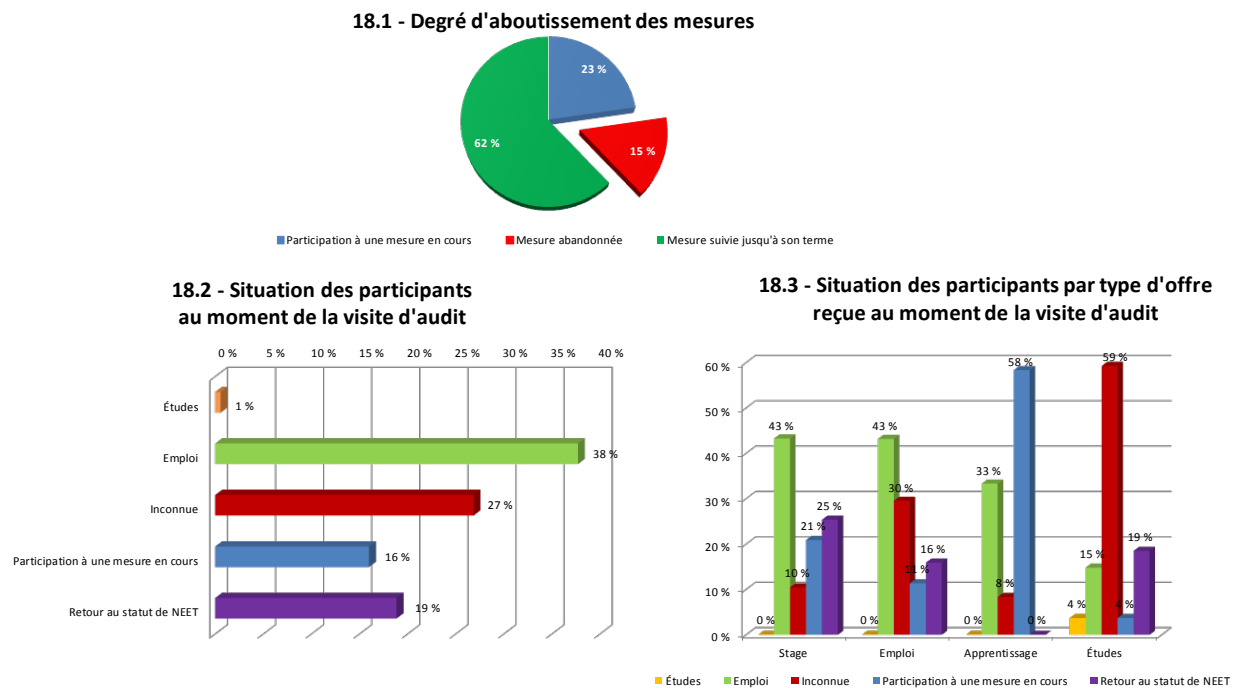
Encadré 10 – Exemples d'incohérences entre les profils des participants et les offres

Une personne titulaire d'un diplôme d'ingénieur en génie civil et possédant trois années d'expérience professionnelle comme professeur de mathématiques a reçu une offre de stage d'un an dans une école de langue, où l'objectif de la formation était de développer ses compétences pédagogiques et d'apprendre comment se comporter face à une classe. Le participant a abandonné le stage au bout de neuf mois, lui préférant le chômage.

Une personne titulaire d'un diplôme universitaire dans le domaine des relations de travail a reçu une offre d'emploi pour travailler deux semaines comme ouvrier du BTP, alors que son dossier ne contenait aucune référence à une expérience passée dans ce domaine ni ne mentionnait un intérêt particulier pour ce secteur d'activité.

Une personne titulaire d'un master en psychologie légale a reçu une offre de formation dans le domaine de la gestion et du marketing sans avoir manifesté d'intérêt particulier pour ce secteur d'activité.

156. Au moment de l'analyse, 62 % des participants avaient suivi la mesure jusqu'à son terme, 23 % participaient toujours à une mesure en cours et 15 % avaient abandonné la mesure proposée (environ deux tiers d'entre eux en Croatie) (voir **figure 18.1**).

Figure 18 – Degré d'aboutissement des mesures et situation actuelle des participants

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par les États membres concernant les participants.

157. Il reste difficile de faire en sorte que l'insertion des participants sur le marché du travail s'inscrive dans la durée. 38 % des participants étaient en emploi ou engagés dans des mesures de formation, mais 19 % des participants étaient revenus au statut de NEET. En outre, la situation de 27 % des participants (principalement en Espagne, en France et en Italie) est inconnue (voir **figure 18.2**).

158. Les offres d'emploi et de stage ont donné de meilleurs taux d'insertion des participants sur le marché du travail (voir **figure 18.3**). Cette situation tient en partie au fait que les participants à ces mesures étaient les personnes les moins coupées du marché du travail et celles qui possédaient les niveaux d'études les plus élevés et le plus d'années d'expérience professionnelle. L'apprentissage enregistre les meilleurs résultats pour ce qui est d'empêcher les participants de retourner au statut de NEET. Cela est lié à la durée de l'apprentissage, qui peut durer d'un à trois ans.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

159. Nous estimons, en conclusion, qu'en dépit des résultats obtenus et des progrès accomplis par les sept États membres visités dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, la situation actuelle, plus de trois ans après l'adoption de la recommandation du Conseil, n'est pas à la hauteur des attentes suscitées par le lancement de ce dispositif qui vise à proposer une offre de qualité à tous les NEET dans un délai de quatre mois. Par ailleurs, la contribution de l'initiative pour l'emploi des jeunes à la réalisation des objectifs de la garantie pour la jeunesse dans les cinq États membres visités était très limitée au moment de l'audit.

Évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse

160. Nous estimons, au regard des attentes suscitées par la recommandation du Conseil proposant l'instauration de la garantie pour la jeunesse, qu'aucun des États membres visités n'est à ce jour en mesure de garantir que tous les jeunes NEET ont eu la possibilité d'accepter une offre présentée dans les quatre mois à même de les aider à s'insérer sur le marché du travail de manière durable. La garantie pour la jeunesse repose sur une recommandation du Conseil (par nature non contraignante) et sa mise en œuvre est tributaire du bon vouloir des États membres.

161. En ce qui concerne les progrès réalisés dans le repérage et l'inscription des NEET, nous n'avons pas constaté d'augmentation flagrante de la proportion de NEET inscrits à la fin de l'année 2015, et il était difficile d'évaluer la contribution de la garantie pour la jeunesse à cet égard (voir points 36 à 42).

162. Sur la même période, le niveau des sorties positives de la garantie pour la jeunesse était variable selon les États membres visités, l'emploi étant la forme de sortie la plus courante. Pour 2014, le nombre de sorties positives ne correspondait qu'à la moitié environ du total des inscriptions, mais ce chiffre a augmenté en 2015 pour passer à 62 % (voir points 43 à 50).

163. En outre, en 2014, 70 % des sorties positives ont eu lieu dans le délai de quatre mois préconisé. La situation s'est toutefois détériorée en 2015 pour quatre des États membres visités, ce qui a eu pour effet d'abaisser la moyenne globale à 59 % (voir points 51 et 52).

164. Afin de juger de la viabilité des sorties positives, nous avons analysé les informations disponibles concernant la situation des participants 6, 12 et 18 mois après leur sortie de la garantie pour la jeunesse. Nous avons constaté que la pérennité de leur situation à 6, 12 puis 18 mois s'est dégradée progressivement (voir points 53 à 59).

Recommandation n° 1

Dans le cadre de futures initiatives dans le domaine de l'emploi, les États membres et la Commission devraient:

- canaliser les attentes en fixant des objectifs et des valeurs cibles réalistes et réalisables;
- évaluer l'écart entre la situation de départ et l'objectif visé et réaliser des analyses de marché avant de mettre les dispositifs sur pied.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: dès qu'une nouvelle initiative est proposée.

Analyse des facteurs influant sur les résultats de la garantie pour la jeunesse

Des stratégies inadaptées pour atteindre tous les jeunes NEET

165. Les États membres n'ont pas mis au point de stratégie adaptée fixant des échéances et des objectifs clairs pour atteindre tous les jeunes NEET. En effet, certains États membres n'ont pas ciblé l'ensemble des jeunes, comme le préconisait la recommandation du Conseil, mais seulement une sous-population. En outre, dans certains cas, il incombait aux NEET de faire preuve d'initiative pour participer au programme. Il est par conséquent nécessaire de redoubler d'efforts pour soutenir les jeunes les plus coupés du marché du travail, une conclusion également partagée par la Commission dans sa communication³⁵ (voir points 61 à 67).

³⁵ COM(2016) 646 final.

166. Les acteurs concernés peuvent jouer un rôle primordial pour atteindre les personnes les plus éloignées du marché du travail. Bien qu'ils aient été sollicités dans une certaine mesure dans tous les États membres visités, il est nécessaire de définir plus clairement les modalités de leur participation et la manière la plus efficiente et efficace dont ils peuvent contribuer au processus (voir points 68 à 70).

167. La population de jeunes NEET inactifs (les plus coupés du marché du travail) est restée stable, à environ deux millions de personnes dans les États membres visités, entre 2013 et fin mars 2016, tandis que la population de jeunes NEET au chômage a diminué, passant de 2,7 millions à 2,3 millions de personnes (voir points 71 et 72).

Recommandation n° 2

Les États membres devraient mettre en place des stratégies d'approche appropriées pour repérer la totalité des jeunes qui composent leur population de NEET, afin de les enregistrer; Ces stratégies devraient comporter des objectifs annuels concrets et mesurables, recenser les principaux défis qui se présentent et définir des plans d'action appropriés pour les relever. La Commission devrait épauler les États membres dans cette démarche.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: mi-2018.

Aucune estimation par les États membres du coût et des financements disponibles

168. Alors même que la politique de l'emploi est avant tout du ressort des États membres, aucun des sept visités n'était en mesure de fournir une estimation du surcoût généré par l'impératif de proposer une offre à tous les jeunes NEET dans le délai de quatre mois préconisé. En outre, leurs plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse présentaient un train de mesures à proposer aux jeunes NEET reposant sur un financement au titre des Fonds ESI pour la période 2014-2020, et plus particulièrement en provenance de l'IEJ et du FSE (voir points 73 à 75).

169. Si l'on en croit l'estimation des coûts de mise en œuvre d'une garantie pour la jeunesse à l'échelle de l'UE résultant des recherches récentes de l'OIT et d'Eurofound, le volume des fonds disponibles au titre de l'IEJ/du FSE pour la période 2014-2020 ne couvrirait qu'une

infime partie du montant nécessaire. Par conséquent, les ressources mises à disposition par le budget de l'UE ne suffisent pas à elles seules à prendre en charge tous les jeunes ayant perdu leur emploi ou sortant de l'enseignement formel, ce qui était pourtant l'ambition affichée par la recommandation du Conseil (voir points 76 à 78).

Recommandation n° 3

Les États membres devraient dresser un état des lieux complet des coûts engendrés par la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse pour l'ensemble de la population des NEET. Sur la base de cette estimation, ils devraient hiérarchiser les mesures correspondantes à mettre en œuvre en fonction des fonds disponibles.

La Commission devrait épauler dans cette démarche les États membres qui lui en font la demande.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: mi-2018.

Difficultés concernant l'insertion durable des NEET

170. D'après notre évaluation, aucune analyse complète de la population des NEET n'a été effectuée. Tous les États membres visités se sont toutefois penchés sur l'inadéquation des compétences dans différentes études, mais leurs conclusions n'ont pas été suffisamment prises en compte lors de la détermination des types et du nombre d'offres à inclure dans les plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse (voir points 81 à 83).

171. Tous les États membres ont cherché à définir la notion d'offre de qualité, et bien que ce concept diffère de l'un à l'autre, il ressort plusieurs critères communs. Dans trois États membres, l'offre de qualité est définie dans les grandes lignes dans leurs plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et s'inscrit en lien direct avec l'insertion durable sur le marché du travail. Si cette évolution est la bienvenue, elle ne garantit pas en soi que la participation au dispositif aboutira à un résultat positif, puisque l'insertion durable des NEET sur le marché du travail reste conditionnée par une croissance économique suffisante (voir points 89 à 91).

172. Nous avons mis ce problème en évidence dans la section consacrée aux résultats, lorsque nous avons montré que la proportion des sorties positives a diminué au fil du temps écoulé après la sortie des participants du dispositif (respectivement après 6, 12 et 18 mois). Un bilan de compétences adéquat et un bon diagnostic au regard de la demande du marché du travail jouent un rôle crucial pour une insertion plus durable (voir points 84 à 88).

Recommandation n° 4

La Commission devrait, en coopération avec le comité de l'emploi, élaborer et proposer des normes relatives à des critères de qualité applicables aux offres présentées dans le cadre de la garantie pour la jeunesse.

Les États membres devraient faire en sorte que les offres ne puissent être jugées de qualité que si elles permettent de rapprocher le profil d'un participant et une demande du marché du travail et si elles aboutissent à une insertion durable dans le monde du travail.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: mi-2018.

Qualité médiocre des données

173. Tous les États membres visités ne disposaient que de peu d'informations sur le type d'aide reçue par les jeunes NEET avant le lancement de la garantie pour la jeunesse, sur le nombre d'offres/de services proposés et sur les coûts qui s'y rapportent. Nous avons également relevé plusieurs incohérences et problèmes de fiabilité dans les données transmises par les États membres au comité de l'emploi, ce qui a compromis leur comparabilité. Des problèmes, affectant notamment l'exhaustivité des données, ont été constatés dans les États membres qui ont recours à plusieurs prestataires de la garantie pour la jeunesse, mais ne disposent pas d'un système unique de déclaration harmonisé (voir points 92 à 98).

Recommandation n° 5

La Commission devrait repérer et diffuser les bonnes pratiques de suivi et de déclaration en se fondant sur sa connaissance globale des systèmes existant dans les différents États membres.

Les États membres devraient perfectionner leurs systèmes de suivi et de déclaration afin de pouvoir fournir régulièrement des données de qualité permettant de faciliter le développement de politiques en faveur de la jeunesse davantage fondées sur des éléments concrets. Ils devraient plus particulièrement améliorer leur capacité à assurer un suivi des participants qui quittent la garantie pour la jeunesse, dans le but de réduire autant que possible le nombre de destinations inconnues.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: mi-2018.

Évaluation de la contribution apportée par l'initiative pour l'emploi des jeunes

174. Étant donné que les fonds de l'IEJ complètent le financement disponible au titre du FSE et constituent une part importante des ressources financières consacrées à la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, nous avons évalué dans quelle mesure l'IEJ a globalement contribué à la mise en œuvre de cette dernière. Nous estimons, en conclusion, que la contribution de l'IEJ dans les cinq États membres visités a été très limitée jusqu'à présent en raison de lacunes dans la conception des PO de l'IEJ, de problèmes affectant l'évaluation des résultats de l'IEJ, et du fait que les préfinancements supplémentaires mis à disposition n'ont été utilisés qu'en partie.

Lacunes dans la conception des PO de l'IEJ

175. Aucun des cinq États membres visités n'a réalisé d'évaluation globale des caractéristiques de la population des NEET et les autorités nationales n'ont pas véritablement évalué l'écart entre la situation de départ et l'objectif visé. Le nombre total de jeunes NEET bénéficiant d'un financement au titre de l'IEJ a été établi sur la base du montant à allouer, sans qu'il soit procédé à une évaluation du type d'offre et de son coût unitaire. Bien qu'ils aient été consultés, certains acteurs concernés se sont plaints du manque de transparence de la procédure et ont estimé que la consultation n'avait pas été menée en bonne et due forme (voir points 102 à 111).

Recommandation n° 6

La Commission devrait veiller, via son système d'approbation des modifications des PO, et ce notamment dans la perspective de l'importante augmentation prochaine des fonds de l'IEJ, à ce que les États membres procèdent à une évaluation globale des caractéristiques de leur population de NEET afin de s'assurer que les mesures de l'IEJ figurant dans les PO permettront de répondre de façon adéquate aux besoins des jeunes.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: amendement des PO à la suite de l'augmentation de l'enveloppe budgétaire allouée à l'IEJ.

Risque que l'IEJ/le FSE se substitue à un financement national

176. Les États membres visités n'étaient pas en mesure de confirmer que les fonds de l'IEJ/du FSE généreraient une augmentation nette des dépenses publiques allouées aux NEET. Par conséquent, il existe un risque que les ressources de l'IEJ/du FSE n'entraînent pas d'augmentation nette des fonds disponibles pour les NEET et qu'elles se substituent, au moins en partie, à des dépenses précédemment financées par les budgets nationaux. Notre évaluation des PO/axes relevant de l'IEJ/du FSE a montré que la majorité des mesures qui devaient bénéficier d'un financement au titre de l'IEJ existaient déjà auparavant, ce qui ne fait que renforcer ce risque (voir points 112 à 116).

La qualité des données et les orientations de la Commission sur la collecte de ces dernières affectent l'évaluation des résultats de l'IEJ

177. En conclusion, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la fiabilité des scénarios de référence et des valeurs cibles fixées pour les indicateurs de résultat de l'IEJ dans tous les États membres visités, soit car les données probantes sous-jacentes ne nous ont pas été fournies, soit car celles qui l'ont été n'étaient pas de qualité suffisante (voir points 119 à 126).

178. De plus, l'interprétation proposée par la Commission dans ses orientations sur la collecte de données aboutit à des situations où les données utilisées pour faire rapport sur

les indicateurs de résultat ne renvoient pas une image fidèle de l'impact des mesures cofinancées par l'IEJ et tendent à surévaluer les résultats (voir points 127 à 134).

Recommandation n° 7

La Commission devrait réviser ses orientations sur la collecte de données, afin de réduire le risque de voir les résultats surévalués. Plus précisément:

- les indicateurs de résultat de l'IEJ ne devraient rendre compte que de la situation des participants à l'initiative ayant suivi la mesure jusqu'à son terme, avec une évaluation quatre semaines, puis six mois, après l'achèvement de cette dernière;
- dans le cas des mesures de formation aboutissant à une certification, leur réalisation ne devrait pas être comptabilisée à nouveau comme telle à quatre semaines et à six mois après l'achèvement de la mesure.

Les États membres devraient réviser leurs valeurs de référence et leurs valeurs cibles en conséquence.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: septembre 2017, à temps pour que les États membres soient en mesure d'en tenir compte dans leurs rapports annuels de mise en œuvre relatifs à 2017.

Le préfinancement pour les PO relevant de l'IEJ/du FSE n'a pas été pleinement utilisé

179. La Commission et les États membres ont sous-estimé le temps nécessaire pour mettre en place les dispositions administratives nécessaires sur le terrain pour commencer à dépenser les fonds de l'IEJ et à en demander le paiement, ce qui a abouti à une utilisation partielle du préfinancement supplémentaire par les États membres. Fin 2015, seul le Portugal avait présenté une demande de paiement à la Commission. Il a été demandé à l'Espagne de rembourser 273,6 millions d'euros (voir points 135 à 138).

Une communication des résultats en deçà des attentes pour les mesures soutenues par l'IEJ/le FSE

180. Lors de l'analyse des résultats communiqués dans les rapports annuels de mise en œuvre des États membres visités, nous avons constaté qu'ils n'avaient pas tous atteint les mêmes niveaux en ce qui concerne les objectifs de réalisation fixés pour l'IEJ et que le pourcentage de participants ayant suivi l'intervention jusqu'à son terme était variable. Nous avons également relevé que le groupe des jeunes NEET inactifs était celui qui avait le moins bénéficié de l'aide fournie et qu'une utilisation limitée des fonds de l'IEJ/du FSE avait été faite fin 2015 (voir points 138 à 142).

181. Si le règlement prévoyait que les premières évaluations de l'IEJ soient présentées au plus tard le 31 décembre 2015, les retards dans la mise en œuvre ont limité leur utilité (voir points 144 à 148).

Des difficultés de mise en œuvre confirmées par les cas individuels retenus dans l'échantillon

182. Les résultats de l'analyse de l'échantillon ont révélé que les personnes qui ont le plus bénéficié des mesures cofinancées par l'IEJ étaient celles qui étaient les plus faciles à atteindre, tandis que les groupes les plus défavorisés étaient sous-représentés. Des problèmes concernant l'éligibilité des participants ont été mis en évidence et il reste difficile de faire en sorte que l'insertion des participants sur le marché du travail s'inscrive dans la durée. Nous avons également relevé des faiblesses affectant l'établissement du profil des participants et la correspondance avec les offres reçues (voir points 149 à 158).

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M^{me} Iliana IVANOVA,
Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du mercredi 8 mars 2017.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

ANNEXE

**Suivi de la garantie pour la jeunesse: différences entre les données fournies
par les États membres**

	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Tranche d'âge	18-24	15-29	16-25	15-29	15-29	15-29	15-29
Point de départ	Janvier 2014	Juillet 2014	Janvier 2014	Janvier 2014	Mai 2014	Mars 2013	Janvier 2014
Entrants	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Nouveaux participants uniquement: nouveaux participants au cours de l'année (y compris les réintégrations)	X	X			X		
Nouveaux participants plus vivier initial: nouveaux participants au cours de l'année (y compris les réintégrations) plus vivier de personnes déjà inscrites à la date du lancement de la GJ				X		X	X
Déclaration continue: nouveaux participants au cours de l'année (y compris les réintégrations)			X				
Caractéristiques des entrants	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
L'entrée dans le dispositif de GJ coïncide avec l'inscription au chômage (ou avec le début d'une demande de prestations de chômage complet)	X			X		X	X
Demande individuelle d'accès à la GJ suivie de la validation du statut de NEET (incertitude quant au fait que les personnes doivent nécessairement être inscrites au chômage)		X					
Demande individuelle d'accès à la GJ suivie d'une évaluation du statut					X		
Inconnues			X				
Vivier	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Toutes les personnes actuellement inscrites dans le dispositif de GJ (et n'ayant pas accepté d'offre) N'inclut par définition que des personnes qui ont rejoint la GJ depuis la date de lancement de cette dernière (en 2014)	X	X			X		
Toutes les personnes actuellement inscrites dans le dispositif de GJ (et n'ayant pas accepté d'offre), quelle que soit leur date d'inscription				X		X	X
Toutes les personnes actuellement inscrites (et n'ayant pas accepté d'offre), quelle que soit leur date d'inscription			X				
Sorties	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Toutes les sorties de l'année. Désigne par définition des personnes qui ont aussi rejoint le dispositif en 2014	X	X			X		
Toutes les sorties de l'année			X				
Toutes les sorties de l'année, y compris celles des personnes qui faisaient partie du vivier initial et qui se sont inscrites initialement avant la date de lancement de la GJ				X		X	X
Degré d'exhaustivité des données sur les sorties par destination (positives)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Données exhaustives		X			X	X	
Données incomplètes	X		X	X			X
Degré d'exhaustivité des données sur les sorties par destination (négatives)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Données exhaustives	X			X		X	X
Données incomplètes					X		
Données absentes		X	X				
Degré d'exhaustivité des données de suivi concernant les différentes situations	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Données exhaustives	X	X		X	X	X	X
Données absentes			X				

Durée	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Mesure à partir de la date d'inscription	X	X			X		
Mesure à partir de la date d'inscription. Toute durée possible			X				
Mesure à partir de la date de lancement de la GJ (pour les personnes déjà incluses dans le vivier initial) et à partir de la date d'inscription (pour les nouveaux entrants en cours d'année)				X		X	X

Observations particulières:

Irlande:

- Les sorties vers l'apprentissage sont comptabilisées comme des sorties vers des études.

Espagne:

- Le groupe cible initial était la tranche des 15-24 ans et il a été étendu aux 25-29 ans en 2015.
- Toutes les sorties sont déclarées comme subventionnées. Il n'est pas indiqué clairement si les offres du marché libre sont comptabilisées, et comment. C'est pourquoi les données utilisées pour l'Espagne sont celles transmises par le SPE, puisqu'elles intègrent également les offres non subventionnées.
- Les données de suivi à six mois, en 2014, concernant les différentes situations ne sont complètes que pour les personnes en emploi et au chômage.

France:

- La France a fourni des données pour deux prestataires: Pôle emploi et les missions locales.
- Dans la mesure où il existe un risque de double comptage, les ensembles de données n'ont pas été agrégés et les tableaux reprenant les résultats de la collecte de données comprennent uniquement les données du prestataire qui couvre la population la plus importante de jeunes (Pôle emploi).

Croatie:

- Les sorties vers l'apprentissage sont comptabilisées comme des sorties vers des études.

Italie:

- Les entrées pour 2014 en Italie couvrent la période allant de mai à décembre 2014, ce qui explique qu'une proportion importante des entrants n'auront pas atteint les quatre mois.

Portugal:

- Les sorties vers le chômage incluent les participants à une formation de courte durée (25 à 300 heures).
-

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«CHÔMAGE DES JEUNES: LES POLITIQUES DE L'UE ONT-ELLES CHANGÉ LE COURS DES CHOSES? ÉVALUATION DE LA GARANTIE POUR LA JEUNESSE ET DE L'INITIATIVE POUR L'EMPLOI DES JEUNES»

SYNTHÈSE

À propos du présent rapport

La Commission estime que les résultats actuels de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse sont dans l'ensemble à la hauteur des attentes initiales.

Tout en reconnaissant que des efforts supplémentaires s'avèrent encore nécessaires pour toucher tous les jeunes, en proposant des offres opportunes et de qualité, la Commission souligne que la garantie pour la jeunesse a enregistré des résultats positifs. Plus précisément, comme souligné dans la communication de la Commission (COM/2016/646) intitulée «La garantie pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes, trois ans après», elle a donné un grand élan aux réformes structurelles et à l'innovation dans la conception des politiques, domaines qui dépassent le cadre du présent rapport.

Réponse commune de la Commission aux paragraphes VI à VII:

La Commission estime que les résultats actuels de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse sont dans l'ensemble à la hauteur des attentes initiales. La Commission relève que les conclusions de la Cour sont fondées sur une évaluation des aspects énoncés dans l'étendue de l'audit. La communication de la Commission d'octobre 2016 (COM/2016/646) intitulée «La garantie pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes, trois ans après» fait état de premiers résultats positifs et d'autres éléments cruciaux, tels que l'élan insufflé par la garantie pour la jeunesse aux réformes structurelles et à l'innovation dans la conception des politiques. Le Conseil européen a reconnu ces résultats et, le 15 décembre 2016, il a préconisé la poursuite de la garantie pour la jeunesse et s'est félicité du renforcement du soutien accordé à l'initiative pour l'emploi des jeunes. En outre, le Conseil EPSCO du 8 décembre 2016 a confirmé les premiers résultats positifs obtenus par les mesures et les réformes mises en œuvre à ce jour.

Dans sa communication d'octobre, la Commission reconnaît que les dispositifs de garantie pour la jeunesse n'ont pas encore touché tous les jeunes qui ont perdu leur emploi ou ont quitté l'école et identifie plusieurs aspects clés nécessitant des améliorations, notamment un meilleur dialogue avec les jeunes NEET non inscrits et les travailleurs peu qualifiés.

La Commission estime que l'IEJ a contribué de manière significative à la garantie pour la jeunesse dans ces États membres. En dépit des retards pris par certains États membres, la mise en œuvre a progressé de façon régulière en 2016. En juillet 2016, 1,4 million de jeunes avaient participé à une mesure soutenue par l'IEJ dans les 20 États membres concernés. Fin novembre 2016, ce nombre était passé à 1,6 million. L'IEJ est perçue par tous les États membres comme un mécanisme ou un levier essentiel permettant d'opérationnaliser la garantie pour la jeunesse. Dans certains cas, elle est utilisée pour soutenir la plupart ou la totalité des actions prévues au titre des dispositifs de garantie pour la jeunesse, par exemple en Espagne où 80 % des actions entrant dans le cadre de la garantie pour la jeunesse sont financées par l'intermédiaire de l'IEJ. En Italie, l'IEJ a entraîné une réforme majeure et conduit à la mise en place de nouveaux services pour l'emploi des jeunes.

La communication de la Commission (COM/2016/646) intitulée «La garantie pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes, trois ans après» présente ces résultats.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les résultats – des opérations étant en cours et un grand nombre de ces jeunes bénéficiant toujours d'un soutien – nous pouvons néanmoins déjà dire que l'IEJ a atteint l'un de ses premiers objectifs, à savoir placer l'emploi des jeunes au cœur des décisions politiques prises par les États membres.

IX.

Premier point: la Commission estime que la recommandation s'adresse principalement aux États membres.

La Commission accepte la recommandation dans la mesure où elle concerne la Commission et entend définir des mesures appropriées lorsque de nouvelles initiatives seront proposées.

Tout en reconnaissant pleinement qu'il est primordial de canaliser les attentes et de fixer des valeurs cibles réalistes, la Commission aimerait toutefois souligner qu'il importe d'établir un objectif politique ambitieux, contribuant à créer un élan politique autour de la garantie pour la jeunesse.

Deuxième point: la Commission estime que la recommandation s'adresse principalement aux États membres.

La Commission accepte la recommandation dans la mesure où elle concerne la Commission et entend définir des mesures appropriées lorsque de nouvelles initiatives seront proposées.

Lors du processus de préparation de leurs plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, la Commission a demandé aux États membres de recenser et d'analyser les principaux défis structurels et les lacunes spécifiques propres à leur situation nationale, ainsi que d'établir un calendrier indicatif pour la mise en œuvre progressive de la garantie pour la jeunesse, le cas échéant.

X.

Premier point: la Commission fait observer que la recommandation s'adresse aux États membres.

La Commission aide déjà les États membres à établir leurs stratégies d'approche en apportant un soutien financier et des conseils stratégiques, sous la forme d'une assistance technique, d'un renforcement des capacités et d'un apprentissage mutuel.

Deuxième point: la Commission fait observer que la recommandation s'adresse aux États membres.

La Commission souhaiterait en effet recevoir un état des lieux plus complet du coût estimé de l'ensemble des mesures prévues pour mettre en œuvre la garantie pour la jeunesse et soutiendra les États membres au cours de ce processus, dans la mesure du possible et à leur demande. Les modalités d'un tel soutien ne peuvent toutefois pas être définies à ce stade.

Troisième point: la Commission fait observer que la recommandation s'adresse aux États membres.

Quatrième point: la Commission fait observer que cette recommandation s'adresse aux États membres.

XI.

Premier point: la Commission accepte cette recommandation dans la mesure où elle concerne la Commission et étudiera la possibilité de discuter de normes relatives à des critères de qualité dans le contexte des travaux de l'EMCO sur le suivi de la garantie pour la jeunesse.

Deuxième point: la Commission accepte la recommandation et la considère partiellement mise en œuvre.

La Commission coopère déjà étroitement avec les États membres dans ce domaine, plus précisément par le travail du groupe «Indicateurs» de l'EMCO, le soutien proposé aux États

membres déclarant leurs données au titre du cadre d'indicateurs et le soutien ciblé de l'OIT accordé à 3 États membres dans le cadre de l'action CE-OIT sur l'emploi des jeunes.

Troisième point: la Commission n'accepte pas cette recommandation.

Les règlements n'établissent pas d'exigence spécifique quant à une évaluation détaillée des caractéristiques des différents sous-groupes de jeunes soutenus par l'IEJ dans le programme opérationnel.

Néanmoins, la Commission travaille avec les États membres au sein de différentes instances afin de les soutenir dans leurs activités visant à atteindre les jeunes inactifs. Dans ce contexte, la Commission continuera à conseiller les États membres eu égard à la conception de mesures adaptées aux besoins des différents groupes de population ciblés par l'IEJ.

Quatrième point: la Commission n'accepte pas cette recommandation.

Ne mesurer que la situation des participants à l'IEJ qui ont suivi l'opération jusqu'à son terme fait peser le risque d'une sous-déclaration des résultats. En outre, la révision proposée par la Cour entraînerait une modification de la logique de la mesure alors que les indicateurs communs de résultat sont obligatoires pour tous les États membres et ont été convenus avec eux.

La Commission tient à souligner que la méthodologie de comptage adoptée pour l'IEJ est fondée sur les conventions utilisées pour les indicateurs du FSE, notamment le comptage des sorties positives, indépendamment de l'achèvement des opérations. En outre, un tel changement des règles en vigueur imposerait un fardeau important sur les États membres et ferait obstacle à la comparabilité des données communiquées avant la modification de la convention.

Il est nécessaire de procéder à une évaluation pour déterminer si les résultats concernant un participant sont directement attribuables à l'intervention de l'IEJ (ou du FSE), détermination impossible dans le cadre du système de suivi.

La Commission poursuivra ses efforts visant à clarifier les questions de suivi en continuant à prodiguer des conseils et à demander un retour d'information des États membres dans le cadre des différentes instances concernées existantes.

OBSERVATIONS

40. Cette procédure visait à créer un registre fiable à l'échelle nationale pour la garantie pour la jeunesse.

48. Les projets slovaques au titre de la garantie pour la jeunesse ciblent principalement les jeunes chômeurs de longue durée. Le taux de réussite pour ces groupes «difficiles à placer» est en général inférieur car ils sont plus enclins à abandonner le programme.

52. La Commission considère ce résultat comme étant particulièrement positif étant donné que le cadre d'indicateurs a placé la barre très haut : la sortie d'un dispositif de garantie pour la jeunesse survient lorsque le jeune commence une activité relative à une offre et non lorsqu'il accepte l'offre.

Réponse commune de la Commission au paragraphe 63 et à l'encadré 2:

Bien que l'indicateur NEET soit très important pour l'élaboration de politiques et constitue le meilleur indice disponible pour assurer le suivi de la garantie pour la jeunesse, il est important de démêler l'hétérogénéité des jeunes NEET afin de mieux comprendre les caractéristiques et les besoins des différents sous-groupes. Les États membres pourront ainsi identifier les initiatives et les mesures les plus urgentes nécessaires pour permettre efficacement aux jeunes de retrouver le marché du travail ou le chemin de l'éducation, dans l'esprit d'une mise en œuvre progressive de la garantie pour la jeunesse. Depuis 2017, et dans l'esprit de la mise en œuvre progressive prévue dans la recommandation du Conseil, l'Italie travaille à élargir la population cible.

64. En Espagne, le décret-loi royal du 23 décembre 2016 prévoit que les jeunes qui s'inscrivent ou se réinscrivent comme chômeurs auprès du service public de l'emploi seront automatiquement inscrits dans le système national de garantie pour la jeunesse.

75.

Premier alinéa: la Commission apprécierait de fait d'avoir une meilleure vue d'ensemble du coût estimé de l'ensemble des mesures prévues pour mettre en œuvre la garantie pour la jeunesse dans chaque État membre, mais elle est également consciente du fait que toute estimation des coûts d'une garantie pour la jeunesse appelle des réserves car, pour de nombreux États membres, la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse exige également une réforme structurelle en profondeur des systèmes de formation, de recherche d'emploi et d'éducation afin d'améliorer radicalement les transitions école-travail et l'insertion professionnelle des jeunes.

C'est la raison pour laquelle les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'une garantie pour la jeunesse peuvent varier considérablement d'un État membre à l'autre et bien que le concours financier de l'UE soit important, il est indispensable que des ressources nationales soient investies dans l'accompagnement des jeunes NEET et la mise en œuvre des réformes nécessaires. Les budgets nationaux devraient y accorder une importance prioritaire.

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 77 et 78:

Dans le cadre de la dotation pour le FSE/l'IEJ, le montant de 12,5 milliards d'euros cité par la Cour ne représente pas le montant total des crédits programmés pour la garantie pour la jeunesse car les États membres ont alloué des ressources au titre d'autres priorités d'investissement à des mesures qui mettent en œuvre la garantie pour la jeunesse. Environ 11 milliards d'euros sont alloués à des mesures telles que la modernisation des services de l'emploi et à des mesures ciblant les travailleurs indépendants qui soutiendront également indirectement l'emploi des jeunes et environ 27 milliards d'euros sont alloués à l'objectif thématique 10 (éducation) qui profite plus précisément aux jeunes.

78. Comme indiqué ci-dessus, le montant des ressources mises à disposition dans le cadre du FSE/de l'IEJ pour répondre à la recommandation du Conseil relative à la garantie pour la jeunesse est supérieur à 12,5 milliards d'euros. La Commission a également fourni des orientations aux États membres les exhortant à allouer davantage de ressources provenant du FSE et de leur budget national afin de lutter contre le chômage des jeunes¹.

85. En France, même s'il est vrai que les procédures diffèrent entre Pôle Emploi et les missions locales, cette différence est justifiée par le fait que ces dernières traitent d'un groupe cible spécifique - principalement les jeunes peu qualifiés. Dans le même temps, un suivi commun des deux systèmes à compter de 2017, appelé Trajam, permettra d'avoir une vue d'ensemble des 2 systèmes et d'obtenir des indicateurs de suivi qui amélioreront ledit suivi.

Le partage d'outils de diagnostic communs entre les acteurs de l'éducation (PSAD) et de l'emploi (ML) est en cours de développement.

95. Lors de l'exercice de collecte de données de 2015, on a constaté une nette amélioration dans la saisie et la qualité des données par rapport à celui de 2014. Plusieurs pays ont accompli des efforts substantiels afin d'ajuster les méthodes utilisées pour collecter et/ou compiler leurs données sur le suivi de la garantie pour la jeunesse dans le but d'améliorer la cohérence avec les spécifications du

¹ Orientations pour la mise en œuvre de l'initiative pour l'emploi des jeunes – Document thématique du Fonds social européen – Septembre 2014 – Commission européenne – Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion.

cadre d'indicateurs. Les données qualitatives sur les caractéristiques des offres ont également été améliorées. Ces efforts contribuent à renforcer la comparabilité des données entre les pays, même s'il reste nécessaire de prendre en considération certaines questions spécifiques lors de l'interprétation des résultats.

Les principaux domaines d'amélioration concernent la saisie des données de suivi (non encore disponibles pour 8 pays) et la réduction du nombre de destinations inconnues et de situations subséquentes eu égard aux données de sortie et de suivi.

97. La Commission relève que l'exhaustivité du système de suivi français est limitée par le fait que la loi «Informatique et Libertés» de 1978 empêche d'identifier facilement une personne dans le système (absence de numéro administratif personnel), ce qui crée un risque de double comptage. Il a par conséquent été décidé de limiter la collecte de données aux deux principaux fournisseurs de services publics de l'emploi - Pôle Emploi et les missions locales.

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 102 et 103:

Il convient de noter que l'article 16 du règlement du FSE prévoit que l'IEJ doit cibler les jeunes de moins de 25 ans ou de moins de 30 ans qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation sans imposer que les caractéristiques des différents sous-groupes de jeunes fassent l'objet d'une évaluation détaillée. Dans le contexte de la gestion partagée, il appartient aux États membres d'identifier le groupe cible de l'IEJ. Les États membres ont décidé de concentrer les ressources de l'IEJ sur des groupes cibles spécifiques et d'utiliser le FSE pour d'autres mesures ciblant les groupes de jeunes les plus difficiles à atteindre.

La Commission a utilisé plusieurs moyens pour évaluer la population cible de l'IEJ au cours de ses discussions avec les États membres au sujet des programmes. Tout d'abord, la Commission s'est appuyée sur l'évaluation ex ante, qui faisait partie de tous les programmes opérationnels [comme défini à l'article 26, paragraphe 4 et à l'article 55 du règlement portant dispositions communes (RDC)]. En outre, dans le cas de l'IEJ, les États membres devaient se conformer à une conditionnalité ex ante qui les obligeait à disposer d'un cadre politique stratégique pour promouvoir l'emploi des jeunes.

Deuxièmement, la Commission a demandé aux États membres d'inclure dans leurs programmes opérationnels une description des principaux groupes de jeunes ciblés par l'IEJ sur la base de leur évaluation, notamment eu égard au groupe d'âge bien qu'il n'y ait pas de ciblage spécifique.

Enfin, la Commission a également fourni des orientations aux États membres sur la façon d'identifier la population cible de l'IEJ².

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 104 à 106:

Les règlements n'exigent pas des États membres qu'ils identifient les différents sous-groupes de la population ciblée par l'IEJ. Néanmoins, les mesures soutenues par l'IEJ en France ciblent clairement les jeunes peu qualifiés éloignés du marché du travail, quelque 40 % du budget total étant exclusivement consacrés à ce groupe. En effet, selon le rapport annuel de mise en œuvre 2015, 45,9 % des participants avaient un niveau de qualification inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

² Orientations pour la mise en œuvre de l'initiative pour l'emploi des jeunes – Document thématique du Fonds social européen – Septembre 2014 – Commission européenne – Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, page 7.

108. Conformément à l'article 4, paragraphe 4, du RDC, les États membres préparent et mettent en œuvre des programmes à l'échelon territorial approprié en fonction de leurs cadres institutionnel, juridique et financier. Par conséquent, la procédure dépend de l'organisation institutionnelle spécifique de l'État membre.

Il existe en Espagne un catalogue commun d'offres défini, au niveau national, dans la loi relative à la garantie pour la jeunesse et chaque région disposant de compétences dans la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail est habilitée à choisir celles qui sont les plus appropriées en fonction de la situation économique et sociale de la région.

111. Conformément à l'article 4, paragraphe 4, du RDC, les États membres préparent l'accord de partenariat et les programmes opérationnels en fonction de leurs cadres institutionnel et juridique. Ces procédures devraient être transparentes et garantir la consultation et la participation appropriées des partenaires pertinents, conformément aux dispositions énoncées dans le Code de conduite européen sur le partenariat (articles 5 et 26 du RDC). Les règlements exigent la participation et la consultation des partenaires concernés. En conséquence, le programme opérationnel devrait fournir des informations sur les mesures prises pour associer les partenaires à la préparation du programme opérationnel.

Au Portugal, en ce qui concerne la préparation de la partie IEJ du programme opérationnel, la coopération/validation déjà réalisée pour le plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse a été considérée comme valide. Les procédures de consultation pour le programme opérationnel ont été suivies.

113. L'article 95 du RDC n'impose pas aux États membres d'accroître leurs dépenses publiques eu égard à certains types de mesures ou groupes cibles. Les États membres doivent simplement maintenir un certain niveau de dépenses structurelles publiques ou équivalentes. Conformément à l'article 95, paragraphe 4 et à l'annexe X, le respect de l'additionnalité n'est vérifié, le cas échéant, qu'au niveau régional, voire national, et non par type de mesure ou groupe cible.

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 115 et 116:

L'article 95 et l'annexe X du RDC n'exigent pas que la population couverte par des mesures précédemment financées sur le budget national augmente en termes nets. Ce qui est requis en vertu de la réglementation est que les fonds soient utilisés pour des mesures qui contribuent à des objectifs spécifiques et à des priorités d'investissement identifiées dans les programmes opérationnels.

119. En plus de l'exigence décrite par la Cour, la Commission avait mis à la disposition des États membres deux documents de fond sur l'établissement et l'ajustement des valeurs cibles pour le FSE bien avant les discussions de 2013. En outre, la Commission a demandé que les États membres lui présentent un document méthodologique si les informations étayant le scénario de référence ne figuraient pas dans l'évaluation ex-ante. La Commission estime que ces dispositions prises dans leur ensemble étaient suffisantes.

120. L'approche suivie par les États membres dans l'établissement de niveaux de référence est cohérente avec les orientations communiquées et fait usage des données statistiques pertinentes.

121. Voir la réponse de la Commission au paragraphe 119.

122. Voir la réponse de la Commission au paragraphe 119.

123. Voir la réponse de la Commission au paragraphe 119.

L'estimation des indicateurs de référence a pris en considération la politique/les mesures passées qui étaient considérées comme des objectifs et/ou des groupes cibles. Toutefois, c'était la première fois qu'une méthode de ce type était mise en pratique et que les mesures d'emploi et de formation

financées incluaient des jeunes NEET inactifs spécifiques parmi les groupes cibles. De ce fait, il a été difficile d'établir le niveau de référence et la projection des résultats. Le manque de données historiques sur les jeunes NEET inactifs a constitué pour le Portugal le principal obstacle à l'exercice.

Encadré 8 - Faiblesses relevées dans la définition des valeurs de référence au Portugal

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 119.

124. Voir la réponse de la Commission au paragraphe 119.

125. Voir la réponse de la Commission aux paragraphes 119 et 120, plus précisément eu égard à la nécessité de prendre en compte les conditions macro-économiques et le niveau d'ambition lors de la fixation des valeurs cibles.

En France, les taux de réussite escomptés reflètent, à la fois, l'expérience acquise et le taux d'identification estimé des jeunes NEET ainsi que le fait que la majorité des dispositifs mis en œuvre ciblent les jeunes peu qualifiés éloignés du marché du travail.

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 128 à 134:

La Commission tient à souligner que la méthodologie adoptée pour l'IEJ est fondée sur les conventions utilisées pour les indicateurs du FSE, notamment le comptage de toutes les sorties positives, y compris des sorties prématurées. La Commission a fourni des orientations³ aux États membres sur la façon de mesurer les indicateurs communs de résultat, en exigeant notamment que les sorties positives ne soient comptées qu'une seule fois lorsqu'un participant répète la même opération. Par conséquent, la Commission estime que le risque est limité. En outre, les autorités de gestion sont tenues d'évaluer, au moins deux fois pendant la durée du programme, l'effectivité, l'efficacité et l'incidence de l'IEJ, notamment la durabilité des résultats.

138. La Commission a proposé d'augmenter le préfinancement au titre de l'IEJ pour aider certains États membres qui rencontraient des difficultés pour lancer ou poursuivre des mesures en raison d'un manque de financement. Le dernier rapport des États membres indique que le préfinancement supplémentaire avait une incidence positive sur le terrain. Même si certains États membres ne pouvaient déclarer un montant suffisant de dépenses pour sécuriser le préfinancement supplémentaire, il a contribué à stimuler la mise en œuvre. En outre, il convient de noter que la majorité des États membres ont réussi à sécuriser leur préfinancement supplémentaire.

142. En France, le fait qu'une proportion significative de participants quitte le dispositif avec un résultat positif avant la fin de l'intervention explique le nombre relativement élevé de participants ne suivant pas l'action jusqu'à son terme. En effet, le rapport annuel de mise en œuvre 2015 indique que 53 % des participants ont eu une sortie positive avant la fin du dispositif (p. ex. en trouvant un emploi, ce qui est le résultat le plus recherché) ou à son terme.

143. Il appartient aux États membres d'identifier le groupe cible de l'IEJ. L'IEJ ayant des ressources limitées, les États membres ont décidé de concentrer ces ressources sur certains groupes cibles et d'utiliser le FSE (ou le budget national) pour d'autres groupes.

La Commission considère, pour les raisons suivantes, comme normal le fait qu'au Portugal les participants n'appartenaient pas au groupe des jeunes NEET inactifs:

³ Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion – Fonds social européen – Période de programmation 2014-2020 – Juin 2015 – Annexe D – Practical Guidance on data collection and validation – Mai 2016

- au moment de l'audit, seules les mesures du service public de l'emploi (SPE) avaient été financées par l'intermédiaire de l'IEJ. Le SPE travaille principalement avec le groupe des jeunes NEET au chômage qui relèvent de deux classifications: Stages et Soutien à l'emploi;

- la garantie pour la jeunesse au Portugal a commencé par évaluer la situation NEET de tous les jeunes déjà inscrits au service public de l'emploi, en les signalant pour une intervention prioritaire;

- les données analysées à la figure 5 indiquent que le taux de NEET est plus représentatif dans le groupe des jeunes au chômage que dans celui des jeunes inactifs.

145. Le fait que certains États membres n'aient pas réussi à sécuriser le préfinancement supplémentaire ne signifie pas qu'ils ont démarré lentement la mise en œuvre des mesures au titre de l'IEJ. Dans de nombreux cas, les États membres avaient un montant suffisant de dépenses mais ne pouvaient le déclarer parce qu'ils ne répondaient pas à la condition exigée pour présenter des demandes de paiement à la Commission (ils n'avaient pas encore désigné les autorités de gestion et de certification).

147. Les évaluations de l'IEJ ont réussi à exploiter de façon optimale les informations et les données disponibles.

La majorité des premières évaluations IEJ soumises par les États membres à la Commission insistent sur la conception des mesures adoptées, leur pertinence et la mise en œuvre des opérations.

148. Étant donné que les dépenses étaient admissibles depuis septembre 2013, la Commission estime que les conclusions de l'évaluation étaient utiles pour orienter les programmes pendant la période restante.

153. La Commission étudie de près cette question. Afin de réduire les retards de paiement, l'autorité de gestion du programme de l'IEJ s'efforce, avec les régions, d'élaborer de nouvelles solutions pour la rémunération des stages effectués par les participants dans le cadre du programme.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 159 et 160:

La Commission estime que les résultats actuels de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse sont dans l'ensemble à la hauteur des attentes initiales. La Commission relève que les conclusions de la Cour sont fondées sur une évaluation des aspects énoncés dans l'étendue de l'audit. La communication de la Commission d'octobre 2016 (COM/2016/646) intitulée «La garantie pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes, trois ans après» fait état de premiers résultats positifs et d'autres éléments cruciaux, tels que l'élan insufflé par la garantie pour la jeunesse aux réformes structurelles et à l'innovation dans la conception des politiques. Le Conseil européen a reconnu ces résultats et, le 15 décembre 2016, il a préconisé la poursuite de la garantie pour la jeunesse et s'est félicité du renforcement du soutien accordé à l'initiative pour l'emploi des jeunes. En outre, le Conseil EPSCO du 8 décembre 2016 a confirmé les premiers résultats positifs obtenus par les mesures et les réformes mises en œuvre à ce jour.

Dans sa communication d'octobre, la Commission reconnaît que les dispositifs de garantie pour la jeunesse n'ont pas encore touché tous les jeunes qui ont perdu leur emploi ou ont quitté l'école et identifie plusieurs aspects clés nécessitant des améliorations, notamment un meilleur dialogue avec les jeunes NEET non inscrits et les travailleurs peu qualifiés.

La Commission estime que l'IEJ a largement contribué à la garantie pour la jeunesse dans ces États membres. En dépit des retards pris par certains États membres, la mise en œuvre a progressé de façon régulière en 2016. En juillet 2016, 1,4 million de jeunes avaient participé à une mesure soutenue par l'IEJ dans les 20 États membres concernés. Fin novembre 2016, ce nombre était passé

à 1,6 million. L'IEJ est perçue par tous les États membres comme un mécanisme ou un levier essentiel permettant d'opérationnaliser la garantie pour la jeunesse. Dans certains cas, elle est utilisée pour soutenir la plupart ou la totalité des actions prévues au titre des dispositifs de garantie pour la jeunesse, par exemple en Espagne où 80 % des actions entrant dans le cadre de la garantie pour la jeunesse sont financées par l'intermédiaire de l'IEJ. En Italie, l'IEJ a entraîné une réforme majeure et conduit à la mise en place de nouveaux services pour l'emploi des jeunes.

La communication de la Commission (COM/2016/646) intitulée «La garantie pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes, trois ans après» présente ces résultats.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les résultats – des opérations étant en cours et un grand nombre de ces jeunes bénéficiant toujours d'un soutien – nous pouvons néanmoins déjà dire que l'IEJ a atteint l'un de ses premiers objectifs, à savoir placer l'emploi des jeunes au cœur des décisions politiques prises par les États membres.

161. Dans sa communication d'octobre 2016, la Commission reconnaît qu'il convient d'intensifier les efforts visant à soutenir les jeunes qui sont les plus éloignés du marché du travail. Alors que les résultats commencent à se faire sentir sur le terrain, les dispositifs de garantie pour la jeunesse n'ont pas encore touché tous les jeunes qui ont perdu leur emploi ou quitté l'école. De plus, les jeunes qui se trouvent dans les situations les plus vulnérables, notamment les jeunes NEET peu qualifiés et non inscrits, sont sous-représentés parmi les bénéficiaires.

Toutefois, comme indiqué dans la communication, la garantie pour la jeunesse a permis de mettre l'accent sur l'intervention anticipée et les jeunes NEET non inscrits, a fait ressortir les lacunes existant dans la prestation de services et a accordé une priorité nouvelle aux activités d'information. Elle a également favorisé le décloisonnement des domaines d'actions et la création de partenariats durables entre les acteurs majeurs en charge de l'information.

Le nombre annuel moyen de jeunes participant à la phase préparatoire de la garantie pour la jeunesse en 2014 et 2015 reflète le choix légitime fait par certains États membres d'opter pour une mise en œuvre progressive de leurs dispositifs de garantie pour la jeunesse. Ce n'est qu'à moyen terme, lorsque d'autres exercices de collecte de données auront été menés à bien, que la Commission sera en mesure d'évaluer les progrès réalisés dans l'identification et l'inscription des jeunes NEET.

163. La Commission considère ces résultats comme étant particulièrement positifs étant donné que le cadre d'indicateurs a placé la barre très haut : la sortie d'un dispositif de garantie pour la jeunesse survient lorsque le jeune commence une activité relative à une offre et non lorsqu'il accepte l'offre. En outre, pour l'ensemble de l'UE, le pourcentage de sorties opportunes et positives (acceptation d'une offre dans un délai de quatre mois) de la garantie pour la jeunesse a augmenté en 2015 par rapport à 2014. Au niveau de l'UE, le pourcentage de situations positives 6 mois après la sortie et la proportion de jeunes NEET touchés par la garantie pour la jeunesse ont également augmenté.

Recommandation 1

Premier alinéa: la Commission estime que la recommandation s'adresse principalement aux États membres.

La Commission accepte la recommandation dans la mesure où elle concerne la Commission et entend définir des mesures appropriées lorsque de nouvelles initiatives seront proposées.

Tout en reconnaissant pleinement qu'il est primordial de canaliser les attentes et de fixer des valeurs cibles réalistes, la Commission aimerait toutefois souligner qu'il importe d'établir un objectif politique ambitieux, contribuant à créer un élan politique autour de la garantie pour la jeunesse.

Second alinéa: la Commission estime que la recommandation s'adresse principalement aux États membres.

La Commission accepte la recommandation dans la mesure où elle concerne la Commission et entend prendre des mesures appropriées lorsque de nouvelles initiatives seront proposées.

Lors du processus de préparation de leurs plans de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse, la Commission a demandé aux États membres de recenser et d'analyser les principaux défis structurels et les lacunes spécifiques propres à leur situation nationale, ainsi que d'établir un calendrier indicatif pour la mise en œuvre progressive de la garantie pour la jeunesse, le cas échéant.

165. La Commission reconnaît qu'il convient d'intensifier les efforts visant à soutenir les jeunes qui sont les plus coupés du marché du travail, mais tient à rappeler à la Cour que la recommandation du Conseil autorise la mise en œuvre progressive de dispositifs de garantie pour la jeunesse et qu'aucune date cible n'est spécifiée eu égard à la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse au bénéfice de la totalité des jeunes qui composent la population de NEET.

En outre, l'information était un élément important de l'approche adoptée par les États membres eu égard à la garantie pour la jeunesse. La plupart ont encouragé les jeunes à s'inscrire auprès de prestataires et deux tiers des services publics de l'emploi ont entrepris un travail d'information lors de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Le renforcement de la sensibilisation, de l'accessibilité et de la gamme des services a joué un rôle de premier plan à cet égard, par le développement non seulement des inscriptions en ligne et de l'organisation de campagnes ciblées mais aussi de guichets uniques, de services mobiles ou décentralisés et d'un travail proactif avec un plus large éventail de partenaires.

Recommandation 2

La Commission fait observer que la recommandation s'adresse principalement aux États membres.

La Commission accepte la recommandation dans la mesure où elle concerne la Commission et fait observer qu'elle la met déjà en œuvre. En effet, la Commission aide déjà les États membres à établir leurs stratégies d'approche en apportant un soutien financier et des conseils stratégiques, sous la forme d'une assistance technique, d'un renforcement des capacités et d'un apprentissage mutuel.

168. Les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'une garantie pour la jeunesse peuvent varier considérablement d'un État membre à l'autre. Dans de nombreux États membres, les ressources de l'UE peuvent ne pas être suffisantes pour mener à bien les ambitieuses réformes nécessaires à la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et doivent être complétées par les budgets nationaux.

La Commission apprécierait de fait d'avoir une meilleure vue d'ensemble du coût estimé de l'ensemble des mesures prévues pour mettre en œuvre la garantie pour la jeunesse dans chaque État membre, mais elle est également consciente du fait que toute estimation des coûts d'une garantie pour la jeunesse appelle des réserves car, pour de nombreux États membres, la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse exige également une réforme structurelle en profondeur des systèmes de formation, de recherche d'emploi et d'éducation afin d'améliorer radicalement les transitions école-travail et l'insertion professionnelle des jeunes.

169. La Commission a toujours souligné que, bien que l'UE mette à disposition des États membres un concours financier significatif, il faut que les États membres accordent eux aussi une importance prioritaire dans leur budget à l'action en faveur de l'emploi des jeunes.

Toutefois, la Commission reconnaît qu'il est nécessaire d'augmenter les ressources mises à disposition au niveau de l'UE pour lutter contre le chômage des jeunes. En conséquence, la Commission a récemment proposé d'accroître le montant des ressources au titre de l'IEJ pour 2017-2020.

Recommandation 3

La Commission fait observer que la recommandation s'adresse principalement aux États membres.

La Commission souhaiterait recevoir un état des lieux plus complet du coût estimé de l'ensemble des mesures prévues pour mettre en œuvre la garantie pour la jeunesse et soutiendra les États membres au cours de ce processus, dans la mesure du possible et à leur demande. Les modalités d'un tel soutien ne peuvent cependant pas être définies à ce stade.

Recommandation 4

La Commission accepte cette recommandation dans la mesure où elle concerne la Commission et étudiera la possibilité de discuter de normes relatives à des critères de qualité dans le contexte des travaux de l'EMCO sur le suivi de la garantie pour la jeunesse.

La Commission fait observer que la seconde partie de la recommandation s'adresse aux États membres.

173. Lors de l'exercice de collecte de données de 2015, on a constaté une nette amélioration dans la saisie et la qualité des données par rapport à celui de 2014. Plusieurs pays ont accompli des efforts substantiels afin d'ajuster les méthodes utilisées pour collecter et/ou compiler leurs données sur le suivi de la garantie pour la jeunesse dans le but d'améliorer la cohérence avec les spécifications du cadre d'indicateurs. Les données qualitatives sur les caractéristiques des offres ont également été améliorées. Ces efforts contribuent à renforcer la comparabilité des données entre les pays, même s'il reste nécessaire de prendre en considération certaines questions spécifiques lors de l'interprétation des résultats.

Les principaux domaines d'amélioration concernent la saisie des données de suivi (toujours pas disponibles pour 8 pays) et la réduction du nombre de destinations inconnues et de situations subséquentes eu égard aux données de sortie et de suivi.

Le Conseil EPSCO a, à cet égard, appelé les États membres à poursuivre leurs efforts pour parvenir à une meilleure harmonisation des données nationales avec le cadre d'indicateurs communs pour le suivi de la garantie pour la jeunesse, en tenant compte des possibilités et des limites actuelles des données nationales.

Recommandation 5

La Commission accepte la première partie de la recommandation et la considère partiellement mise en œuvre comme expliqué ci-dessous. La Commission coopère déjà étroitement avec les États membres dans ce domaine, plus précisément par le travail du groupe «Indicateurs» de l'EMCO, le soutien proposé aux États membres déclarant leurs données au titre du cadre d'indicateurs et le soutien ciblé de l'OIT accordé à 3 États membres dans le cadre de l'action CE-OIT sur l'emploi des jeunes.

La Commission fait observer que la seconde partie de cette recommandation s'adresse aux États membres.

174. La Commission estime que l'IEJ a largement contribué à la garantie pour la jeunesse dans ces États membres. En dépit des retards pris par certains États membres, la mise en œuvre a progressé de façon régulière en 2016. Voir la réponse de la Commission au paragraphe 159. La Commission a adopté le 4 octobre une communication sur les progrès réalisés par les États membres eu égard à la garantie pour la jeunesse et à l'IEJ - COM (2016) 646: «La garantie pour la jeunesse et l'initiative pour l'emploi des jeunes». L'une des conclusions de cette communication est qu'en dépit des retards dans la mise en place des structures, l'IEJ est considérée dans les 20 États membres concernés comme un mécanisme clé de la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse. Dans certains cas, elle soutient la plupart ou la totalité des mesures relevant des dispositifs de la garantie pour la

jeunesse. Ce rapport indique également l'avancée des progrès réalisés depuis fin 2015. Le fait que les États membres n'aient pas déclaré le montant total du préfinancement supplémentaire dans les demandes de paiement ne signifie pas qu'ils ne l'ont pas utilisé entièrement ou même plus. Comme les États membres n'étaient tenus de réclamer uniquement la moitié du préfinancement supplémentaire en tant que contribution de l'Union (qui comprend à la fois l'enveloppe spécifique allouée à l'IEJ et la contribution du FSE à l'IEJ), ils peuvent avoir décidé de ne pas réclamer le remboursement des dépenses immédiatement (par exemple, pour des raisons de trésorerie ou des raisons liées à la vérification des dépenses).

Enfin, il est important de noter qu'à ce stade les résultats doivent être interprétés avec prudence et considérés comme préliminaires. Premièrement, parce que les opérations peuvent durer plus longtemps qu'un ou trois ans. Deuxièmement, parce que de nombreux États membres préfèrent ne communiquer des informations que sur les opérations terminées (en effet, cette option est autorisée conformément au cadre juridique applicable à l'IEJ).

175. La Commission relève que les règlements ne fixent pas d'exigence spécifique quant à une évaluation détaillée des caractéristiques des différents sous-groupes de jeunes soutenus par l'IEJ. Les règlements requièrent la participation et la consultation des partenaires pertinents mais n'imposent pas que toutes les propositions émanant de ces derniers soient prises en considération. En conséquence, le programme opérationnel devrait fournir des informations sur les mesures prises pour associer les partenaires à la préparation du programme opérationnel.

176. La Commission relève que l'article 95 et l'annexe X du RDC ne prévoient pas que les États membres ne peuvent utiliser les fonds ESI pour soutenir des mesures précédemment prises en charge par le budget national. En outre, ces dispositions n'obligent pas non plus les États membres à accroître leurs dépenses publiques concernant certains types de mesures ou groupes cibles.

L'article 95 vise à empêcher que les États membres ne réduisent leur niveau d'investissement public. La vérification du respect de l'additionnalité doit être conforme à l'article 95, paragraphe 4 et à l'annexe X. Cette vérification, le cas échéant, est fondée sur le niveau global de l'investissement public au niveau national ou régional et non sur le type de mesures financées par l'État membre.

Recommandation 6

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

Les règlements n'établissent pas d'exigence spécifique quant à une évaluation détaillée des caractéristiques des différents sous-groupes de jeunes soutenus par l'IEJ dans le programme opérationnel.

Néanmoins, la Commission travaille avec les États membres au sein de différentes instances afin de les soutenir dans leurs activités visant à atteindre les jeunes inactifs. Dans ce contexte, la Commission continuera à conseiller les États membres eu égard à la conception de mesures adaptées aux besoins des différents groupes de population ciblés par l'IEJ.

177. La Commission estime que les dispositions mises en place étaient suffisantes.

Plus précisément, lors des discussions sur les programmes, des scénarios de référence ont été évalués par la Commission pour vérifier la solidité des objectifs.

Lorsque l'information n'était pas disponible dans l'évaluation ex ante, la Commission demandait habituellement un document méthodologique.

La Commission a mis à la disposition des États membres deux documents de fond sur l'établissement et l'ajustement des valeurs cibles pour le FSE bien avant les discussions de 2013. Si le niveau de référence n'a pas pu être étayé par des éléments de preuve ou que des données

historiques étaient manquantes, un plan d'action était requis dans le cadre de la conditionnalité ex ante générale 7.

178. La Commission estime que les indicateurs comptent différentes étapes vers l'inclusion/le marché du travail. Lorsque le participant est soutenu par deux interventions consécutives, qui sont les mêmes, l'achèvement de l'intervention de l'IEJ et la réception de l'offre ne sont comptés qu'une seule fois, au moment du départ. Lorsque le participant est pris en charge dans le cadre de deux opérations différentes, et que les deux sont terminées, la participation est comptée deux fois à la fin de l'intervention soutenue par l'IEJ et au moins une fois à la réception d'une offre lorsque le participant quitte la première intervention.

Recommandation 7

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

Ne mesurer que la situation des participants à l'IEJ qui ont suivi l'opération jusqu'à son terme fait peser le risque d'une sous-déclaration des résultats. En outre, la révision proposée par la Cour entraînerait une modification de la logique de la mesure alors que les indicateurs communs de résultat sont obligatoires pour tous les États membres et ont été convenus avec eux.

La Commission tient à souligner que la méthodologie de comptage adoptée pour l'IEJ est fondée sur les conventions utilisées pour les indicateurs du FSE, notamment le comptage des sorties positives, indépendamment de l'achèvement des opérations. En outre, un tel changement des règles en vigueur imposerait un fardeau important sur les États membres et ferait obstacle à la comparabilité des données communiquées avant la modification de la convention.

Il est nécessaire de procéder à une évaluation pour déterminer si les résultats concernant un participant sont directement attribuables à l'intervention de l'IEJ (ou du FSE), détermination impossible dans le cadre du système de suivi.

La Commission poursuivra ses efforts visant à clarifier les questions de suivi en continuant à prodiguer des conseils et à demander un retour d'information des États membres dans le cadre des différentes instances concernées existantes.

179. La Commission relève que, dans de nombreux cas, les États membres avaient un montant suffisant de dépenses mais ne pouvaient le déclarer parce qu'ils ne répondaient pas à la condition exigée pour présenter des demandes de paiement à la Commission (ils n'avaient pas encore désigné les autorités de gestion et de certification).

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 180 et 181:

À ce stade, les résultats doivent être interprétés avec prudence et considérés comme préliminaires. En premier lieu, parce que les opérations peuvent durer plus longtemps qu'un ou deux ans. En second lieu, parce que de nombreux États membres préfèrent n'établir de rapport que sur les opérations terminées (cette option étant autorisée conformément au cadre juridique applicable à l'IEJ). Il n'est également pas possible de tirer des conclusions sur la base des dépenses déclarées à la Commission car la mise en œuvre financière ne reflète pas la mise en œuvre sur le terrain.

181. Le règlement imposait explicitement de procéder à la première évaluation de l'IEJ d'ici décembre 2015, au vu de l'admissibilité des dépenses depuis septembre 2013. La Commission estime que les conclusions de l'évaluation étaient utiles pour orienter les programmes pendant la période restante.

182. La Commission reconnaît que les mesures devraient être adaptées aux besoins des jeunes et que l'établissement du profil des participants est très important. Dans ce contexte, la Commission a donné aux États membres des orientations sur l'élaboration de mesures.

L'article 16 du règlement FSE prévoit que l'IEJ devrait cibler les jeunes de moins de 25 ans ou de moins de 30 ans ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation. Il ne fixe aucune exigence quant aux groupes spécifiques à prendre en charge. Par conséquent, il appartient aux États membres d'identifier le groupe cible de l'IEJ, dans les limites précisées à l'article 16 du règlement FSE et conformément à la réalité de la situation dans l'État membre. Les ressources fournies par l'IEJ étant limitées, les États membres ont décidé de concentrer les ressources de l'IEJ sur des groupes cibles spécifiques et d'utiliser le FSE pour d'autres mesures ciblant les groupes de jeunes les plus difficiles à atteindre. De nombreuses mesures ciblant ces groupes vulnérables sont programmées au titre de la priorité d'investissement 9i.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	9.9.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	26.1.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	8.3.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	31.3.2017