

La protection sociale comme réponse en cas de crise : les crises se succèdent et se ressemblent ? L'instrument européen de « Sure » ou quand l'économie se met au service de la protection sociale en temps de crise sanitaire*

par Marc Morsa**

Collaborateur scientifique à l'UCLouvain

I. LA PROTECTION SOCIALE COMME RÉPONSE À LA CRISE SANITAIRE LIÉE À LA COVID-19 QUELLE SOLIDARITÉ EUROPÉENNE ?

1. L'ampleur de la crise sanitaire liée à la Covid-19 est, dans son impact et dans ses effets, sans commune mesure avec la crise économie et financière qui a sévi en 2008¹. En effet, selon l'Organisation mondiale de la santé, dans le monde entier près d'un million de vies ont été perdues directement à cause de la maladie et les services de santé essentiels sont perturbés pour des millions de personnes. Face au risque pour l'emploi, les gouvernements ont injecté plus de 10 000 milliards de dollars dans leurs économies pour protéger les moyens de subsistance des citoyens. Et partout dans le monde, les gens ont fait des sacrifices personnels dans leur vie quotidienne, pour le bien de tous². Selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI), la croissance mondiale devrait s'élever à -4,4 % en 2020, soit une contraction moins sévère que celle prévue en juin 2020³.

* Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency — soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la Covid-19.

** Les considérations contenues dans cet article sont personnelles à son auteur qui peut être contacté à l'adresse e-mail suivante : marc.morsa@uclouvain.be.

¹ Voy. le préambule de la proposition de règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de Covid-19, COM(2020) 441 final où on peut lire qu'à la différence de la crise financière de 2008, le choc subi par l'économie de l'Union européenne en raison de la Covid-19 est symétrique dans la mesure où la pandémie a touché tous les États membres, même si l'incidence de celle-ci diffère considérablement d'un État membre à l'autre. Or, la perméabilité des États face aux secousses économiques devrait creuser les disparités qui existent au sein de l'Union, « menaçant de ce fait la résilience économique et sociale collective de celle-ci ».

² Disponible en ligne sur : <https://www.who.int/fr/news-room/commentaries/detail/a-global-pandemic-requires-a-world-effort-to-end-it-none-of-us-will-be-safe-until-everyone-is-safe>.

³ FMI, rapport « World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent », octobre 2020.

2. La construction européenne entretient un rapport privilégié avec les crises qui sont, pour les uns, un révélateur des faiblesses de l'Union européenne et, pour les autres, un accélérateur de l'intégration européenne⁴. La crise de la Covid-19 n'échappe pas à ce constat. Les États membres de l'Union européenne ont tous adopté un paquet de mesures d'aides et de soutien sous différents aspects (social ; économique ; emploi, etc.)^{5 6}. Dans le domaine du droit social⁷, les mesures prises par nos voisins — dans leurs[les ?] grandes lignes — sont similaires à celles adoptées par la Belgique. Parmi les mesures les plus significatives peuvent être épinglées : la simplification de l'accès au mécanisme du chômage temporaire pour les travailleurs salariés, la suspension de la dégressivité des allocations de chômage complet (c'est-à-dire les allocations « classiques », à distinguer des allocations pour chômage temporaire), l'assouplissement des conditions d'accès au droit passerelle pour les travailleurs indépendants, le report de la date de paiement des cotisations sociales pour certains employeurs et pour les travailleurs indépendants⁸. La sécurité sociale a également agi comme stabilisateur automatique⁹. Le régime de chômage temporaire et le droit passerelle pour les indépendants ont à cet égard joué un rôle important. Ces deux régimes existaient déjà auparavant, mais l'extension de leur champ d'application et la majoration des prestations en ont fait les principaux mécanismes de stabilisation au cours de cette crise. Ces mesures de soutien du pouvoir d'achat se sont élevées au total à 9 milliards d'euros, soit 2 % du PIB¹⁰.

⁴ V. C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2011.

⁵ Pour une vue complète des mesures prises par les États membres de l'U.E. : voy. disponible en ligne : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_policy_measures_16_november.pdf.

⁶ Numéro spécial du *Journal des tribunaux du travail* : E. DERMINE et D. DUMONT (dir.), « Le droit social face à la crise du Covid-19 : panser le présent et penser l'après, sous la direction », *J.T.T.*, 2020, vol. 1363-1364, pp. 153 et s. Voy. pour le recours au chômage temporaire dans ce même numéro spécial du *J.T.T.*, A. MECHELYNCK et J.-F. NEVEN, « Un renforcement du chômage temporaire pour tous les travailleurs ? — Certains travailleurs atypiques privés à la fois de travail et du chômage temporaire », pp. 157-168 ; dans ce même numéro spécial du *J.T.T.*, voy. D. DUMONT, « Quelle couverture sociale pour les indépendants au "chômage" ? — Tirer les leçons de l'échec du droit passerelle », pp. 168-180.

⁷ L. LEVOYER, « Budgets post covid-19 des États membres de l'Union européenne : comment préserver les générations futures », *R.D.U.E.*, n° 4, 2020 ; Ph. COURSIER, « De l'impact de la crise sanitaire Covid-19 sur les finances sociales », *J.D.S.A.M.*, n° 26, 2020, p. 118.

⁸ Pour une explication claire de ces régimes dans A. MECHELYNCK et J.-F. NEVEN, « Un renforcement du chômage temporaire pour tous les travailleurs ? — Certains travailleurs atypiques privés à la fois de travail et du chômage temporaire », *op. cit.*, n°s 9-10, pp. 157-167 ; D. DUMONT, « Quelle couverture sociale pour les indépendants au "chômage" ? Tirer les leçons de l'échec du droit passerelle », *op. cit.*, pp. 168-179.

⁹ Sur le rôle de la protection sociale comme stabilisateur automatique voy. M. DOLLS, F. CLEMENS et A. PEICHL, « Social Protection as an Automatic Stabilizer », *Working Paper, IZA — Institute of Labor Economics*, 2010 et J. STIGLITZ, « Crise mondiale, emplois et protection sociale », *Revue internationale du Travail*, n°s 1-2, vol. 148, 2009, p. 5.

¹⁰ Banque Nationale de Belgique, rapport annuel 2020, p. 12.

3. La dualité des logiques économique et sociale est régulièrement dénoncée par certains auteurs¹¹. Si la pandémie de la Covid-19 n'a pas amené, en soi, une modification du droit social européen elle a, toutefois, infléchi l'importance de la question sociale, le plus souvent considérée comme secondaire, en question centrale pour la cohésion de l'Union. Les instances européennes ont bien perçu que le maintien de l'adhésion des citoyens à l'idée européenne en cette période de pandémie passait par une capacité de celles-ci à soutenir les populations les plus fragiles et à anticiper les risques de fractures sociales liées aux licenciements massifs issus de la crise économique¹². L'instrument SURE a pour vocation d'apporter une assistance financière d'un montant de 100 milliards d'euros au total (qualifiée de « force de frappe »¹³), sous forme de prêts accordés par l'Union aux États membres. Cette assistance financière est destinée au financement des dispositifs de chômage partiel visant à protéger les travailleurs salariés et indépendants et à réduire ainsi l'incidence du chômage et de la perte de revenus, ainsi qu'au financement, à titre accessoire, de certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail¹⁴. En outre, tout en soulignant la nature complémentaire et exceptionnelle de cet instrument, la Commission précise que sa mise en place dans le contexte de la pandémie de la Covid-19 « devrait être regardée comme un régime européen de réassurance chômage » sans toutefois remettre en cause l'institution d'un mécanisme permanent « qui aurait pour base juridique une disposition différente du TFUE »¹⁵.

4. Dans cette analyse, tout en relevant que la mise en place de l'instrument SURE¹⁶ constitue une avancée importante dans l'organisation de la solidarité

¹¹ T. SURI, M. BOOZER, G. RANIS et F. STEWART, « Paths to success: The relationship between human development and economic growth », *World Development*, vol. 39, n° 4, 2011, pp. 506-522.

¹² S. HENION, « L'impact de la Covid-19 sur le droit social européen », *Rev. Aff. Eur.*, n° 2, 2020, p. 376.

¹³ Voy. sur l'instrument « SURE » : S. FERNANDES et F. VANDENBROUCKE, « SURE : «un catalyseur bienvenu pour une réassurance chômage européenne» », *Institut J. Delors, POLICY PAPER*, n° 251, avril 2020.

¹⁴ COM(2020) 139 final, 2 avril 2020, proposition du conseil portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de Covid-19. Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition.

¹⁵ Proposition de règlement du Conseil du 2 avril 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de Covid-19, COM(2020)139 final.

¹⁶ Règl. (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la Covid-19, *JOUE*, L 159 du 20 mai 2020, p. 1. Avec l'activation de l'aide d'urgence à hauteur de 2, 7 milliards d'euros. Voy. règl. (UE) 2020/521 du Conseil du 14 avril 2020 portant activation de l'aide d'urgence en vertu du règl. (UE) 2016/369 et modification des dispositions dudit règlement pour tenir compte de la propagation de la Covid-19, *JOUE*, L 117 du 15 avril 2020, p. 3.

européenne¹⁷, nous voulons mettre en exergue qu'elle ne dispense pas de progresser vers un régime européen d'assurance chômage à part entière, dont elle doit servir de catalyseur¹⁸. Pour les besoins de notre analyse nous nous focaliserons sur l'instrument SURE, délaissant d'autres types d'instruments financiers activés par la Commission européenne lors de la crise pandémique pour des motifs de solidarité¹⁹.

II. LA RÉACTION EUROPÉENNE : LA MISE EN PLACE DES INSTRUMENTS FINANCIERS D'ACCOMPAGNEMENT DES RISQUES SOCIAUX ASSUMÉS PAR LES ÉTATS MEMBRES

Face à cette crise sanitaire aux contours incertains²⁰, la première réaction de l'Europe a été la fermeture de ses frontières dès le 16 mars 2020. Cette fermeture a eu des effets multiples : un renforcement des contrôles aux frontières extérieures en appliquant une restriction temporaire coordonnée des déplacements non essentiels en provenance des pays tiers vers la zone UE²¹. Cette mesure a temporairement stoppé le recrutement de la main-d'œuvre étrangère pour les États de l'Union, notamment dans des secteurs de première nécessité (fruits, agriculture, etc.), interruption de la libre circulation des personnes, dont les travailleurs, à l'intérieur de l'Union (une première depuis 1957 !)²². Les cas

¹⁷ F. MARTUCCI, « *Ce n'est pas de la dette, c'est de l'investissement* » : des coronabonds aux obligations du plan de relance », *Rev. Aff. Eu.*, n° 2, 2020, p. 303. G. ISAAC, « Droit communautaire général », Paris, Masson, 1992 ; A. DASHWOOD, « *European Community law* », 3th ed., London, Sweet and Maxwell, 1994. H. STERDYNIAK, « Les politiques publiques entre soutien à l'activité et contrainte de financement. La crise et la protection sociale », in *Les politiques économiques à l'épreuve de la crise*, *Cahiers français*, n° 359, novembre-décembre 2010, p. 60.

¹⁸ S. FERNANDES et F. VANDENBROUCKE, « SURE : "un catalyseur bienvenu pour une réassurance chômage européenne" », *op. cit.*

¹⁹ N. DE SADELEER, « The Next Generation EU Recovery Plan. From the change of budgetary course to institutional engineering », *R.A.E. — L.E.A.*, n° 3, 2020, pp. 607-620.

²⁰ Communication Commission, « Préparation des systèmes de santé de l'UE à réagir rapidement en cas de nouvelle flambée de Covid-19 », (COM(2020)318 final du 15 juillet 2020).

²¹ Communication de la Commission, Covid-19 : restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE du 16 mars 2020, COM(2020)115 final (Exception est faite pour les citoyens de l'UE désirant retourner chez eux et pour les ressortissants des pays tiers résidents de longue durée ainsi que pour des voyageurs personnels de santé, travailleurs frontaliers, personnel de transport, diplomates, personnel militaire ou travailleurs humanitaires, passagers en transit, raisons familiales ou humanitaires impératives) ; Déclaration commune du Conseil européen du 26 mars 2020 ; Conseils européens des 16 et 23 avril 2020 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil concernant la deuxième évaluation de l'application de la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE du 8 mai 2020, COM(2020)222 final ; L. IDOT, « De la réponse européenne commune à la stratégie de crise coordonnée », *Europe*, 2020, Focus, n° 31, p. 3.

²² Et comme le souligne S. HENION, « L'impact de la Covid-19 sur le droit social européen », *op. cit.* : « La réouverture des frontières en ordre dispersé et les facultés de fermetures ultérieures en raison de la pandémie laisseront sans doute des traces lourdes de conséquences dans le jeu de la libre circulation des travailleurs ».

d'abus, de fraude, de *dumping* social et la situation particulièrement précaire (voire indécente) des travailleurs saisonniers et détachés ont été dénoncés par le Parlement européen, conduisant la Commission à réagir ensuite par voie de communication ou recommandations exhortant les États membres à prendre des mesures adaptées. En outre, afin de garantir un revenu aux travailleurs (salariés et indépendants) et de protéger les emplois, la plupart des États membres (dont la Belgique) ont eu recours au chômage partiel ou d'autres mesures similaires (comme le droit passerelle en Belgique). Ces dépenses ont creusé le déficit public des États membres d'une manière significative. L'Union européenne a adopté des instruments financiers d'accompagnement des risques sociaux assumés par les États membres et a mis en place l'instrument SURE²³ afin d'atténuer les risques de chômage en situation d'urgence. Ce mécanisme a pour finalité d'octroyer des prêts aux États membres qui en font la demande pour les aider à supporter les dépenses engendrées par leurs « dispositifs nationaux de soutien au chômage partiel ou de mesures similaires.

5. Dès le mois de mars 2020, il est apparu que l'Union européenne était considérée comme l'épicentre de la pandémie de la Covid-19²⁴. Si les restrictions de déplacement ne sont généralement pas considérées par l'Organisation mondiale de la santé comme le moyen le plus efficace de lutter contre une pandémie, la propagation rapide de la Covid-19 rend nécessaire que l'Union et ses États membres prennent des mesures urgentes, immédiates et concertées, non seulement pour protéger la santé publique de nos populations, mais aussi pour empêcher que le virus ne se propage de l'Union vers d'autres pays, comme on a pu l'observer ces dernières semaines²⁵. Aussi, la Commission a recommandé au Conseil européen d'agir en vue de l'adoption rapide²⁶, par les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'espace Schengen ainsi que des pays associés à l'espace Schengen, d'une décision coordonnée visant à appliquer une restriction temporaire aux déplacements non essentiels en provenance de pays tiers vers la zone Union. Pour la première fois depuis sa création en 1957, l'Union européenne allait porter un coup d'arrêt à la libre circulation des travailleurs²⁷. Comme l'indique justement S. Henion « Les raisons sanitaires sont avancées mais, de façon insidieuse, les États, ont pris l'habitude de filtrer les personnes et en particulier les travailleurs

²³ Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency — soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la Covid-19.

²⁴ COM(2020) 115, 16 mars 2020, Covid-19 : restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ F. DE WITTE, R. BAUBÖCK et J. SHAW (éds.), « Freedom of movement under attack: is it worth defending as the core of EU citizenship ? », *EUI Working Paper, RSCAS* 2016/69. [Union citizenship](#), in M. DOUGAN, E. SPAVENTA et N. NIC SHUIBHNE (éds.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, London, Hart, 2012, p. 15. A. ILIOPOULOU-PENOT, « La citoyenneté de l'Union aux temps du coronavirus », *R.A.E. — L.E.A.*, n° 1, 2020, pp. 29-40 qui précise que « Tant la pandémie

qu'ils autorisent ou non à se déplacer sur leur territoire. Le principe même de cette libre circulation en est sans doute fragilisé »²⁸. En outre, la crise de la Covid-19 a mis en lumière et exacerbé le *dumping* social et la précarité existante auxquels sont confrontés de nombreux travailleurs mobiles employés dans les secteurs de l'agroalimentaire, de la construction et de la santé dans l'Union²⁹. Aussi, le Parlement européen a-t-il exhorté la Commission à évaluer les conditions d'emploi, de santé et de sécurité des travailleurs transfrontaliers et saisonniers, notamment le rôle des agences intérimaires et des entreprises sous-traitantes, afin d'identifier les lacunes dans les législations nationales et européennes et éventuellement de réviser les législations européennes existantes³⁰. Le Parlement européen a également insisté pour qu'un accord rapide et équilibré sur la coordination des régimes de sécurité sociale, nécessaire pour lutter contre la fraude sociale et l'abus des droits des travailleurs mobiles soit trouvé³¹. En outre, les députés exhortent la Commission à proposer de nouvelles lignes directrices spécifiques pour les travailleurs transfrontaliers et saisonniers dans le contexte de la Covid-19, des solutions à long terme pour s'attaquer aux pratiques abusives en matière de sous-traitance et à s'assurer que l'Autorité européenne du travail devienne pleinement opérationnelle de façon prioritaire. Les États membres doivent augmenter leur capacité en matière d'inspection du travail et garantir un logement de qualité, qui devrait être dissocié de la rémunération. En écho à cette résolution des parlementaires européens, la Commission européenne a adopté le 16 juillet 2020 des lignes directrices concernant les travailleurs saisonniers dans l'Union dans le contexte de la pandémie de la Covid-19³². Ces lignes directrices complètent les «Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de la Covid-19»³³.

6. Face à la gravité de la crise sanitaire, l'Union européenne n'est pas restée passive et a surtout mis en place des instruments financiers d'accompagnement

en elle-même que les mesures prises pour la contenir suspendent dans les faits et interrogent, sur le plan des principes, l'attribut essentiel de la citoyenneté, celui qui fait sa force et sa spécificité : la libre circulation ».

²⁸ S. HENION, « L'impact de la Covid-19 sur le droit social européen », *op. cit.*, p. 376.

²⁹ Résolution 2020/2664(RSP) adoptée le 19 juin 2020 sur la protection européenne accordée aux travailleurs transfrontières et saisonniers dans le contexte de la pandémie de Covid-19.

³⁰ Résolution du Parlement européen du 19 juin 2020 sur la protection européenne accordée aux travailleurs transfrontières et saisonniers dans le contexte de la pandémie de Covid-19 (2020/2664(RSP)). La résolution a été adoptée par 593 voix pour, 34 contre et 38 abstentions.

³¹ Résolution du Parlement européen du 19 juin 2020 sur la protection européenne accordée aux travailleurs transfrontières et saisonniers dans le contexte de la pandémie de Covid-19 (2020/2664(RSP)).

³² C[OM ?](2020)4813 final, 16 juillet 2020, lignes directrices concernant les travailleurs saisonniers dans l'UE dans le contexte de la pandémie de Covid-19.

³³ Communication de la commission européenne du 30 mars 2020, Lignes directrices concernant l'exercice de la libre circulation des travailleurs pendant l'épidémie de Covid-19, 2020/C 102 I/03), JOUE, CI 102/12.

des risques sociaux assumés par les États membres³⁴. Pour atténuer le coup porté aux moyens de subsistance des citoyens et à l'économie, la Commission européenne a adopté des mesures économiques globales face à la pandémie liée à la Covid-19, appliqué pleinement la souplesse prévue par les règles budgétaires de l'Union, révisé ses règles en matière d'aides d'État³⁵ et mis en place une initiative d'investissement en réaction au coronavirus, d'un montant de 37 milliards d'euros, pour apporter de la liquidité aux petites entreprises et au secteur des soins de santé. Il est évident que la dimension sociale de l'Union, initialement considérée comme une conséquence du marché intérieur³⁶, a pris une place importante au sein de sa politique.³⁷ Une mesure majeure pour soutenir l'emploi a été la création de SURE, un instrument européen de chômage en situation d'urgence engendré par la crise sanitaire, mis en place par le règlement 2020/672³⁸. Cet instrument, apportant une aide financière de près de 100 milliards d'euros, a pour but de financer le chômage partiel dans une optique de protection des travailleurs³⁹. À côté de cela, une aide d'urgence d'un montant de 2,7 milliards d'euros, prévue par le règlement (UE) 2016/369 « en cas de catastrophe dont l'ampleur et l'impact exceptionnels pourraient entraîner d'importantes conséquences humanitaires dans un ou plusieurs États-membres » a été activée.⁴⁰ Selon F. Martucci⁴¹, l'activation « de façon inédite »⁴² de ces deux mécanismes marque une évolution remarquable dans l'Union européenne de la « solidarité »⁴³, du moins lorsque celle-ci est conçue en tant que « solidarité entre les peuples » et « impératif moral ».

7. Ces deux actions ont été mises en place en vertu de l'article 122, § 2, TFUE, qui prévoit que lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une

³⁴ S. HENION, « L'impact de la Covid-19 sur le droit social européen », *op. cit.*, p. 377.

³⁵ J. L. BUENDÍA et A. DOVALO, « State Aid Versus COVID-19: "The Commission Adopts a Temporary Framework" », *European State Aid Law Quarterly*, n° 1, 2020, pp. 3-7.

³⁶ Art 151 TFUE.

³⁷ S. HENION, « L'impact de la Covid-19 sur le droit social européen », *op. cit.*, pp. 372-376.

³⁸ Règl. (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire de l'atténuation des risques du chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la Covid-19, *JOUE*, 25 mai 2020.

³⁹ F. MARTUCCI, « *Ce n'est pas de la dette, c'est de l'investissement* » : des coronabonds aux obligations du plan de relance », *op. cit.*, p. 303.

⁴⁰ Art. 1, Règlement (UE) 2016/369 du Conseil du 15 mars 2016 relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union, *JOUE*, L 70 du 16 mars 2016, p. 1.

⁴¹ F. MARTUCCI, « *Ce n'est pas de la dette, c'est de l'investissement* » : des coronabonds aux obligations du plan de relance », *op. cit.*, p. 303.

⁴² *Ibid.*

⁴³ J.-V. LOUIS, « Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne », in C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, coll. Thèmes et commentaires, Paris, Dalloz, 2011, pp. 107-124. Voy. de manière générale sur les différents aspects de la solidarité, K. ABDREMANE, « La solidarité : un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne », Poitiers, Thèse, 2010.

menace sérieuse de graves difficultés⁴⁴, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. C'est à l'occasion de l'adoption du mécanisme européen de stabilisation financière (dans la foulée de la crise financière de 2009)⁴⁵ que l'article 122, § 2, TFUE a été utilisé pour la première fois comme soutien juridique pour accorder une aide aux États membres (y compris ceux de la zone euro) en situation de crise financière, par l'intermédiaire d'un « mécanisme européen de stabilisation financière (en abrégé : MESF)⁴⁶.

III. L'INSTRUMENT SURE : UN INSTRUMENT FINANCIER À FINALITÉ SOCIALE

Parmi les différents programmes financiers aux entreprises ayant notamment pour objectif de soutenir l'activité de celles-ci et d'éviter des licenciements, la mesure la plus emblématique est le règlement 2020/672 du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la Covid-19. L'analyse de cet instrument montre que si l'objectif est social, l'instrument lui-même est purement financier à hauteur de 100 milliards d'euros de prêts aux États membres pour le soutien de l'emploi. Dans ce chapitre, seront analysées les différentes composantes de l'instrument SURE : son objet, son champ d'application, le caractère complémentaire de cet instrument, la forme de l'assistance, les conditions d'utilisation de l'assistance financière, la procédure de demande, etc. L'État qui sollicite un tel soutien (art. 4) doit préalablement prouver que ses dépenses publiques ont augmenté de façon très marquée à partir du 1^{er} février 2020 en raison des mesures nationales de soutien aux entreprises par des techniques de chômage partiel ou des mesures similaires. Le règlement définit les conditions de la gestion des prêts par l'Union européenne. Mais pour que l'instrument soit mis à disposition, il sera nécessaire que tous les États y aient préalablement contribué. Cependant la date de fin de mise à disposition de l'instrument SURE est déjà programmée au 31 décembre 2022 avec une faculté de prolongation de six mois (art. 12).

⁴⁴ Ces difficultés — qui ne font l'objet d'aucune définition textuelle — peuvent résulter d'une grave détérioration de la situation économique et financière internationale.

⁴⁵ Règl. (UE) n° 407/2010, 11 mai 2010, *JOUE*, L. 118 du 12 mai.

⁴⁶ R. BIEBER et F. MAIANI, « Sans solidarité point d'Union européenne. Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile », *RTD eur.*, 48 (2), avril-juin 2012.

1. L'instrument SURE, une réponse à la crise économique et sociale de la pandémie de la Covid-19

8. L'instrument SURE se fonde sur l'article 122 TFUE (ex art. 100 CE⁴⁷), qui autorise l'Union à agir en temps de crise. Le nouvel instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, ou SURE) est un instrument temporaire supplémentaire destiné à permettre à l'Union d'accorder aux États membres concernés une assistance financière maximale de 100 milliards d'euros sous la forme de prêts. Le passif éventuel qui résultera de ces prêts sera rendu compatible avec les contraintes budgétaires de l'Union grâce à un système de garanties fournies par les États membres au budget de l'Union, à hauteur de 25 % des prêts octroyés par chaque État membre, en fonction de leur part respective dans le produit national brut total de l'Union. L'assistance financière prévue au titre de l'instrument SURE sera octroyée en complément des mesures nationales déjà prises ainsi que des aides financières ordinaires du Fonds social européen accordées à des fins similaires. L'instrument SURE devrait être accessible aux États membres qui ont besoin de mobiliser des moyens financiers importants pour lutter contre les répercussions économiques et sociales de la pandémie de la Covid-19 sur leur territoire. La création de cet instrument sera une nouvelle manifestation tangible de la solidarité de l'Union, dans la mesure où les États membres conviennent de se soutenir mutuellement, par l'intermédiaire de l'Union, en mettant à disposition des ressources financières supplémentaires sous forme de prêts. L'instrument SURE fournira une assistance financière aux États membres afin qu'ils puissent financer une augmentation soudaine des dépenses publiques nécessaire à la préservation de l'emploi. Plus précisément, l'instrument SURE fera office de « deuxième ligne de défense », en soutenant les dispositifs de chômage partiel et les mesures similaires, afin d'aider les États membres à préserver les emplois et, ainsi, à protéger les salariés et les travailleurs indépendants contre le risque de chômage et de perte de revenus⁴⁸. Les dispositifs de chômage partiel sont des programmes publics qui permettent aux entreprises connaissant des difficultés économiques de réduire temporairement la durée du travail et de verser à leurs salariés, pour les heures chômées, une allocation prise en charge par l'État. Pour les indépendants, des dispositifs similaires assurent un revenu de remplacement dans les situations d'urgence. Les conditions à remplir par un État membre pour bénéficier de cet instrument devraient se fonder sur le critère d'une augmentation soudaine et très marquée, causée par la pandémie de la Covid-19, des dépenses publiques effectivement consacrées à

⁴⁷ F. MARTUCCI, « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, traité instituant le mécanisme européen de stabilité. Le droit international public au secours de l'UEM », *R.A.E.*, 2012, n° 4, p. 723. Voy. à ce sujet J.-V. LOUIS, « Guest editorial : "The No-Bailout Clause And Rescue Packages" », *CML Rev.*, 2010, pp. 971-986.

⁴⁸ M. SCHMITT, N. MOIZARD et M. FRAPARD, « Droit social européen », *J.D.E.*, 2020, p. 286.

la préservation de l'emploi et aussi, éventuellement, de celles prévues à cet effet, et être directement liées à la création ou à l'extension de dispositifs de chômage partiel et d'autres mesures similaires prises pour faire face à cette pandémie⁴⁹. Pour la Commission européenne, l'instrument SURE peut être considéré comme une opérationnalisation d'urgence du régime européen de réassurance-chômage annoncé par la présidente de la Commission européenne dans ses orientations politiques⁵⁰. L'Union apporterait, ce faisant, une réponse à la crise du marché du travail de l'Union de manière coordonnée et rapide, dans un fort esprit de solidarité entre les États membre. Le soutien accordé par l'Union aux États membres dans le cadre de SURE remplit une fonction sociale fondamentale et essentielle. Il sera financé par le recours à l'émission d'obligations sociales **SURE U.E.** dans le cadre de l'actuel cadre des obligations sociales SURE de l'UE⁵¹.

2. L'instrument SURE — analyse du mécanisme

Le 2 avril 2020, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement destinée à aider les États membres dont la situation financière se dégrade du fait des mesures prises pour soutenir l'emploi, telles que le chômage partiel et des mesures similaires, consécutivement à la crise sanitaire⁵². En se fondant sur l'article 122 TFUE qui prévoit d'accorder une assistance financière de l'Union à un État membre lorsque cet État « connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle », la proposition de règlement prévoit la mise en place d'un instrument temporaire de solidarité dénommé SURE (*Support mitigating Unemployment Risks in an Emergency*)⁵³. Afin de garantir un revenu aux travailleurs (salariés et indépendants) et de protéger les emplois, ce dispositif prévoit d'octroyer aux États qui en ont besoin et à des conditions avantageuses, des prêts d'un montant total maximal de 100 milliards d'euros. Cette assistance

⁴⁹ COM(2020)139 final, 2 avril 2020, proposition du conseil portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de Covid-19.

⁵⁰ Disponible en ligne sur : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

⁵¹ COM EU SURE, Social Bond Framework, 7 octobre 2020, disponible en ligne : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/eu_sure_social_bond_framework.pdf. Le 27 octobre, l'obligation sociale EU SURE a été cotée à la Bourse de Luxembourg et affichée sur la Luxembourg Green Exchange, la principale plateforme mondiale consacrée exclusivement aux titres durables. Les obligations sociales ont été émises le 10 novembre et ont bénéficié d'un accueil très positif des investisseurs. Deux obligations ont été souscrites. Une de 8 milliards devant être remboursée en 2025 et une autre de 6 milliards devant être remboursée en 2050. Ces obligations bénéficient du label « obligations sociales » qui garantit qu'elles serviront « un véritable objectif social ».

⁵² Proposition de règlement du Conseil du 2 avril 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de Covid-19, COM(2020)139 final.

⁵³ Soutien à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence.

financière ne sera toutefois disponible qu'à partir du moment où les 27 États membres se seront engagés à apporter leur garantie à l'Union à hauteur d'au moins 25 % (art. 12). En outre, tout en soulignant la nature complémentaire et exceptionnelle de cet instrument, la Commission précise que sa mise en place dans le contexte de la pandémie de la Covid-19 « devrait être regardée comme un régime européen de réassurance chômage » sans toutefois remettre en cause l'institution d'un mécanisme permanent « qui aurait pour base juridique une disposition différente du TFUE ». Approuvée par le Conseil européen le 23 avril 2020, la proposition de règlement a été définitivement adoptée le 19 mai 2020⁵⁴.

A. Objet et champ d'application

9. La situation exceptionnelle qui a engendré la crise de la Covid-19, qui échappe au contrôle des États membres a immobilisé une part substantielle de leur main-d'œuvre et a conduit les États membres à devoir augmenter de façon soudaine et très marquée le volume de leurs dépenses publiques consacré à des dispositifs de chômage partiel pour les travailleurs salariés et à des mesures similaires, en particulier pour les travailleurs indépendants, ainsi que leurs dépenses en faveur de mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail. Aussi la commission européenne a-t-elle jugé nécessaire de faciliter les efforts déployés par les États membres pour faire face à l'augmentation soudaine et très marquée de leurs dépenses publiques, jusqu'à ce que la propagation de la Covid-19 et son impact sur leur main-d'œuvre soient maîtrisés⁵⁵. À cette fin, le règlement (UE) 2020/672 (SURE) vise-t-il à créer un instrument permettant à l'Union de fournir à un État membre « une assistance financière [sous la forme de prêts — voy. art. 4, *infra*] destinée au financement, à titre principal, des dispositifs de chômage partiel ou de mesures similaires visant à protéger les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants » À titre accessoire, cet instrument sert aussi au financement de certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail⁵⁶ (art. 1, 2).

Le règlement créant le dispositif « SURE » n'est pas applicable au Royaume-Uni ni sur le territoire de celui-ci (art. 15).

B. Caractère complémentaire de l'instrument — art. 2

10. L'instrument SURE complète les mesures nationales prises par les États membres touchés en fournissant une assistance financière pour aider ces États membres à faire face à l'augmentation soudaine et très marquée des dépenses

⁵⁴ Règl. (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la Covid-19, JO, L 159 du 20 mai 2020, p. 1.

⁵⁵ COM(2020)139 final, 2 avril 2020, proposition du conseil portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de Covid-19. Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition.

⁵⁶ Cons. 5 du règl. n° 2020/672.

publiques effectives ainsi que, le cas échéant, des dépenses publiques prévues, destinées à atténuer les effets économiques, sociaux et sanitaires directs de l'événement exceptionnel engendré par la propagation de la Covid-19.

C. Forme de l'assistance financière — art. 4 – 5 – 7

11. L'assistance financière prend la forme d'un prêt consenti par l'Union à l'État membre⁵⁷ qui sera versé en plusieurs tranches. Si donc l'objectif est social, l'instrument lui-même est purement financier à hauteur de 100 milliards d'euros de prêts aux États membres pour le soutien de l'emploi⁵⁸. À cette fin, et conformément à une décision d'exécution du Conseil (relative à la mise à disposition de l'assistance financière sous forme de prêts), la Commission est habilitée à emprunter sur les marchés des capitaux ou auprès d'institutions financières au nom de l'Union au moment le plus opportun de manière à optimiser le coût de financement et à préserver sa réputation en tant qu'émetteur de l'Union sur les marchés. L'assistance financière est mise à disposition au moyen d'une décision d'exécution du Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission (art. 6, § 1). En effet, afin de fournir aux États membres touchés des moyens financiers suffisants, à des conditions favorables, pour leur permettre de faire face à l'impact de la propagation de la Covid-19 sur leur marché du travail, il convient que les opérations d'emprunt et de prêt de l'Union au titre de l'instrument soient d'une ampleur suffisante. C'est pourquoi l'assistance financière octroyée par l'Union sous la forme de prêts devrait être financée par un recours aux marchés internationaux des capitaux.

D. Conditions d'utilisation de l'instrument — art. 3

12. Les conditions d'utilisation de l'instrument SURE sont au nombre de deux.

Une première condition a trait aux États membres candidats à l'octroi de cette assistance financière (prêt). Ainsi, le règlement SURE prévoit-il que de tels prêts sont octroyés aux États membres qui apportent la preuve que la propagation de la Covid-19 a conduit à une augmentation soudaine et très marquée, à partir du 1^{er} février 2020, des dépenses publiques effectives ainsi que, le cas échéant, des dépenses publiques prévues du fait des mesures nationales. Cette date garantit l'égalité de traitement de tous les États membres et permet de couvrir les augmentations effectives ainsi que, le cas échéant, les augmentations prévues de leurs dépenses liées aux effets de la propagation de la Covid-19 sur leur marché du travail, indépendamment du moment auquel celle-ci a touché le territoire de chaque État membre.

⁵⁷ Cf. l'article 220, § 1, du règl. (UE, Euratom) 2018/1046 — règl. (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règl. (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la déc. n° 541/2014/UE, et abrogeant le règl. (UE, Euratom) n° 966/2012 (*JO*, L 193 du 30 juillet 2018, p. 1).

⁵⁸ S. HENION, « L'impact de la Covid-19 sur le droit social européen », *op. cit.*, p. 377.

Ensuite, la seconde condition vise l'utilisation même de cette assistance financière dans la mesure où les États membres bénéficiaires doivent à titre principal utiliser l'assistance financière pour soutenir leurs dispositifs nationaux de chômage partiel ou des mesures similaires et, s'il y a lieu, des mesures pertinentes liées à la santé. Les mesures nationales, qui sont considérées comme étant conformes aux principes des droits fondamentaux pertinents, devraient être directement liées à la création ou à l'extension de dispositifs de chômage partiel et aux mesures similaires, notamment les mesures visant les travailleurs indépendants, ou à certaines mesures liées à la santé. Les dispositifs de chômage partiel sont des programmes publics qui, dans certaines circonstances, permettent aux entreprises confrontées à des difficultés économiques de réduire temporairement le nombre d'heures travaillées par leurs salariés, lesquels reçoivent alors une aide publique au revenu en compensation des heures non travaillées. Des dispositifs similaires de revenu de remplacement existent pour les travailleurs indépendants⁵⁹.

E. Procédure de demande d'assistance financière : forme — mentions obligatoires et adoption — art. 6

13. L'assistance financière est mise à disposition au moyen d'une décision d'exécution du Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission. Mais avant de soumettre une proposition au Conseil, la Commission consulte l'État membre concerné sans retard indu afin de vérifier les conditions mentionnées l'article 3 (*supra*), c'est-à-dire vérifier l'augmentation soudaine et très marquée des dépenses publiques effectives ainsi que, le cas échéant, des dépenses publiques prévues, directement liées à des dispositifs de chômage partiel et à des mesures similaires ainsi que, s'il y a lieu, à des mesures pertinentes liées à la santé, dans l'État membre demandant une assistance financière, en lien avec l'événement exceptionnel engendré par la propagation de la Covid-19. À cette fin, l'État membre concerné fournit à la Commission des éléments de preuve appropriés. En outre, la Commission vérifie le respect des règles prudentielles établies à l'article 9⁶⁰. La décision d'exécution du Conseil devra comporter obligatoirement certaines mentions. Il s'agit, d'une part, du montant du prêt, son échéance moyenne

⁵⁹ L'utilisation des termes « Des dispositifs similaires de revenu de remplacement existent pour les travailleurs indépendants » permet de penser que les mesures liées au droit passerelle (qui n'est pas un régime d'indemnisation chômage pour les travailleurs indépendants) seraient couvertes par l'instrument « SURE ».

⁶⁰ Pour que le passif éventuel découlant des prêts accordés au titre de l'instrument SURE soit compatible avec le CFP et les plafonds de ressources propres applicables, il est nécessaire d'édicter des règles prudentielles, prévoyant notamment la possibilité de reconduire les emprunts contractés au nom de l'Union. Les règles prudentielles applicables au portefeuille de prêts décrites à l'article 9 sont au nombre de trois :

1. La part des prêts octroyés aux trois États membres qui sont les plus grands bénéficiaires des prêts octroyés ne dépasse pas 60 % du montant maximal indiqué à l'article 5 (c.à.d. pour les trois pays européens aux seuils les plus élevés, les prêts ne totaliseront pas plus de 60 milliards d'euros).

maximale, sa formule de rémunération, son nombre maximal de tranches, sa période de mise à disposition et les autres règles détaillées nécessaires à l'octroi de l'assistance financière ; ensuite, la décision devra faire état de l'évaluation du respect par l'État membre des conditions énoncées à l'article 3 ainsi qu'une description du ou des dispositifs nationaux de chômage partiel ou des mesures nationales similaires ainsi que, s'il y a lieu, des mesures pertinentes liées à la santé, qui sont susceptibles d'être financés

14. Enfin, lors de l'adoption d'une décision d'exécution telle qu'elle est visée au paragraphe 1, le Conseil examine les besoins existants et attendus de l'État membre demandeur ainsi que les demandes d'assistance financière au titre du présent règlement que d'autres États membres ont déjà présentées ou prévu de présenter, tout en appliquant les principes d'égalité de traitement, de solidarité, de proportionnalité et de transparence

F. Opérations d'emprunt et de prêt — art. 8

15. Les opérations d'emprunt et de prêt au titre de l'instrument SURE sont effectuées en euros. En outre, les caractéristiques du prêt, sont convenues dans un accord de prêt entre l'État membre bénéficiaire et la Commission. Ces accords comportent les dispositions énoncées à l'article 220, paragraphe 5, du règlement (UE, Euratom) 2018/1046⁶¹. En outre, à la demande de l'État membre bénéficiaire, et si les circonstances permettent de réduire le taux d'intérêt du prêt, la Commission peut refinancer tout ou partie de ses emprunts initiaux ou réaménager les conditions financières correspondantes. Dans ce cas, le comité économique et financier est tenu informé d'un refinancement ou d'un réaménagement.

2. Les montants dus par l'Union au cours d'une année donnée ne dépassent pas 10 % du montant maximal indiqué à l'article 5.

3. Si nécessaire, la Commission peut reconduire les emprunts associés contractés au nom de l'Union.

⁶¹ L'article 220, § 5, du règl. 2018/1046 dispose que La Commission conclut avec le pays bénéficiaire un accord qui contient des dispositions :

- a) garantissant que le pays bénéficiaire vérifie régulièrement que le financement octroyé est utilisé correctement, conformément à des conditions prédéfinies, prend des mesures propres à prévenir les irrégularités et les fraudes et, si nécessaire, engage des poursuites afin de récupérer les fonds octroyés au titre de l'assistance financière qui auraient été détournés ;
- b) garantissant la protection des intérêts financiers de l'Union ;
- c) autorisant expressément la Commission, l'OLAF et la Cour des comptes à exercer leurs droits, tels qu'ils sont prévus à l'article 129 ;
- d) garantissant que l'Union est habilitée à procéder au recouvrement anticipé du prêt s'il est établi que le pays bénéficiaire a participé, dans la gestion de l'assistance financière, à un quelconque acte de fraude ou de corruption ou à toute autre activité illicite préjudiciable aux intérêts financiers de l'Union ;
- e) garantissant que tous les frais exposés par l'Union en relation avec une assistance financière sont supportés par le pays bénéficiaire.

G. Gestion des prêts — art. 10

16. Il incombera à la Commission de prendre les dispositions nécessaires aux fins de la gestion des prêts avec la Banque centrale européenne. À cette fin, l'État membre bénéficiaire ouvre un compte spécial auprès de sa banque centrale nationale pour la gestion de l'assistance financière reçue. Il vire également le capital et les intérêts dus au titre de l'accord de prêt sur un compte auprès du Système européen de banques centrales vingt jours ouvrables TARGET2 avant la date d'échéance correspondante.

H. Contributions des États membres à l'instrument sous la forme de garanties

17. La propagation de la Covid-19 a perturbé massivement le système économique de chaque État membre. Elle exige donc des États membres des contributions collectives sous la forme de garanties aux prêts octroyés sur le budget de l'Union. Ces garanties sont nécessaires pour permettre à l'Union d'accorder des prêts d'un ordre de grandeur suffisant aux États membres, afin de soutenir les politiques du marché de l'emploi qui sont soumises à de très fortes tensions. Afin de garantir que le passif éventuel découlant de ces prêts est compatible avec le cadre financier pluriannuel (CFP) et les plafonds de ressources propres applicables, les garanties fournies par les États membres devraient être irrévocables, inconditionnelles et à la demande, tandis que des garanties supplémentaires devraient renforcer la solidité du système. Conformément au rôle complémentaire que jouent ces garanties et sans préjudice du fait qu'elles sont irrévocables, inconditionnelles et fournies à la demande, la Commission devrait, avant de faire appel aux garanties fournies par les États membres, tirer parti de la marge en crédits de paiement disponible sous le plafond des ressources propres, dans la mesure où elle est considérée comme viable par la Commission, compte tenu, entre autres, du total des passifs éventuels de l'Union, y compris dans le cadre du mécanisme de soutien des balances des paiements établi par le règlement (CE) 332/2002 du Conseil ⁽⁷⁾. Dans l'appel aux garanties concerné, la Commission devrait, informer les États membres de la mesure dans laquelle il a été tiré parti de la marge disponible. Le besoin de garanties fournies par les États membres peut être réexaminé si un accord sur un plafond révisé des ressources propres est conclu. Ces garanties supplémentaires destinées à renforcer la solidité du système devraient consister en une gestion financière prudente, en une exposition annuelle maximale et en une diversification suffisante du portefeuille de prêts. Les garanties seront fournies « sur base volontaire ». Mais une fois présentées, elles seront irrévocables, inconditionnelles, sur demande, et prévues par un accord conclu entre la Commission et les États membres.

I. Disponibilité de l'instrument — art. 12

18. Mais pour que l'instrument soit mis à disposition, il sera nécessaire que tous les États y aient préalablement contribué. Cependant la date de fin de mise

à disposition de l'instrument SURE est déjà programmée au 31 décembre 2022 avec une faculté de prolongation de six mois.

3. Mise en place de l'instrument SURE au sein des États membres

19. La Commission européenne a versé un montant de 14 milliards d'euros à neuf États membres dans le cadre de la quatrième tranche de l'assistance financière apportée aux États membres au titre de l'instrument SURE. Il s'agit du premier versement effectué en 2021. Dans le cadre des transactions réalisées ce jour, la Belgique a reçu 2 milliards d'euros, Chypre, 229 millions d'euros, la Hongrie, 304 millions d'euros, la Lettonie, 72 millions d'euros, la Pologne, 4,28 milliards d'euros, la Slovaquie, 913 millions d'euros, l'Espagne, 1,03 milliard d'euros, la Grèce, 728 millions d'euros et l'Italie, 4,45 milliards d'euros. Chacun de ces neuf États membres avait déjà bénéficié d'un soutien financier au titre de SURE en 2020, dans le cadre de l'une des trois premières émissions et opérations de versement réalisées en 2020⁶²

CONCLUSIONS :

LE SYSTÈME SURE : UN RÉGIME DE (RÉ)ASSURANCE CHÔMAGE OU UN RÉGIME D'ASSURANCE EMPLOI⁶³ ?

20. L'instrument SURE (dont l'analyse a été livrée *supra*) répond-il aux vœux formulés par la Commission européenne d'instaurer un régime européen de réassurance chômage ? On se souviendra qu'au niveau européen, l'idée d'un mécanisme d'assurance chômage universel a déjà été évoquée⁶⁴, sans toutefois parvenir à obtenir un consensus⁶⁵ : les détracteurs du projet craignaient notamment une harmonisation à la baisse des niveaux de protection sociale. Ces dernières années, plusieurs travaux institutionnels ou académiques évoquent un mécanisme de réassurance chômage fonctionnant sur un principe légèrement différent. Au niveau européen, la question d'un mécanisme d'assurance chômage est revenue dans le débat au moment de la crise de la zone euro, laquelle débute en 2010. Plusieurs

⁶² Un aperçu des montants versés jusqu'à présent et des différentes échéances des obligations est disponible en ligne sur le site de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/sure_disbursements_tables_30.11.pdf.

⁶³ Voy. sur l'instrument « SURE », S. FERNANDES et F. VANDENBROUCKE, « SURE : “un catalyseur bienvenu pour une réassurance chômage européenne” », *op. cit.*

⁶⁴ R. MARJOLIN, F. BOBBA, H. BOSMAN, G. BROUWERS, L. CAMU, B. CLAPPIER, I. FOIGHEL, F. FORTE, H. GIERSCHE, P. LYNCH, D. MACDOUGALL, H. MARKMANN, F. PEETERS, A. SHONFIELD et N. THYSEGEN, *Report of the Study Group “Economic and Monetary Union 1980”*, European Commission, Bruxelles, 1975.

⁶⁵ X. RAGOT, « Pour une assurance chômage européenne », *L'Économie politique*, n° 2, 2019 (N° 82), pp. 22-31.

études ont été réalisées sur le sujet⁶⁶. En 2017, la Commission Juncker a intégré l'idée dans sa proposition pour le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027. La disposition est alors présentée comme un « mécanisme d'absorption des chocs » en cas de crise. Le rôle d'un tel dispositif serait ainsi de « fournir une réassurance au niveau européen pour les systèmes d'assurance nationaux ». Le président de la Commission européenne de l'époque, Jean-Claude Juncker, justifiait cette mesure de la manière suivante : « Il n'est pas normal qu'un pays de l'UE doive réduire ses allocations de chômage en raison de l'augmentation du nombre de chômeurs dans une crise dont il n'est pas responsable »⁶⁷.

21. L'idée s'est plus récemment concrétisée dans le programme de la Présidente de l'actuelle Commission européenne Ursula von der Leyen. Celle-ci a annoncé, parmi les priorités de son mandat, l'ambition de mettre en place un système européen de réassurance des allocations de ? chômage⁶⁸. Celui-ci aurait pour ambition de protéger les citoyens, et réduire la pression sur les finances publiques en cas de chocs extérieurs venant affecter l'économie. Dans le cadre de son agenda social, la Commission a présenté au mois de janvier 2020 son plan d'action et les différentes réformes qu'elle veut mener tout au long de l'année sur le plan social. Dans ce planning, le régime européen de réassurance des prestations de chômage ne devait initialement pas être abordé et débattu avant le quatrième trimestre de l'année 2020. Mais la pandémie de la Covid-19 et ses importantes conséquences économiques ont précipité le début de ce chantier... En réaction à la crise, la Commission européenne a ainsi mis en place une partie de son dispositif de réassurance chômage, appelé SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* — Soutien pour atténuer les risques de chômage en cas d'urgence).

22. L'instrument SURE fait office de « deuxième ligne de défense », en soutenant les dispositifs de chômage partiel et les mesures similaires, *afin d'aider les États membres à préserver les emplois* et, ainsi, à protéger les salariés et les travailleurs indépendants contre le risque de chômage et de perte de revenus. L'accent mis actuellement par la Commission sur le chômage partiel et les régimes qui évitent les licenciements est pertinent. En fait, plutôt qu'un « régime de (ré) assurance chômage », la proposition de la Commission constitue avant tout, compte tenu de son effet premier, un « régime d'assurance emploi ». La distinction entre un régime d'allocations de chômage et un tel régime d'assurance emploi est

⁶⁶ M. D. MAGGIO et A. KERMANI, « The importance of unemployment insurance as an automatic stabilizer », *National Bureau of Economic RESEARCH Working Paper*, n° w22625, 2016. D. MORO, « For a Federal European Unemployment Insurance Scheme », *UEF Reflection Paper*, 2016. K. LENAERTS, F. PAQUIER et S. SIMONETTA, « Unemployment Insurance in America: A model for Europe ? », *CEPS Policy Insights*, n° 2017/23, juin 2017.

⁶⁷ COM, Communiqué de presse du 5 janvier 2019 : Clarification concernant des articles de presse sur des propos tenus par le Président Juncker sur une assurance-chômage européenne.

⁶⁸ Disponible en ligne sur : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf.

significative, et la Commission aurait tout aussi bien pu l'étiqueter comme tel. Néanmoins, il est probablement vrai que si SURE contribue à réduire le nombre de chômeurs effectifs, les régimes nationaux d'allocations de chômage s'en sortiront mieux. Enfin, bien qu'étant une initiative bienvenue, SURE présente aussi des limites. La principale critique faite à SURE est qu'il s'agit d'un instrument de prêts et non de subventions. L'instrument ne contribuera donc guère à diminuer le risque d'endettement insoutenable de certains pays de l'Union déjà fortement endettés, tels que l'Italie et l'Espagne. Cette critique, formulée au moment de l'adoption de SURE, doit aujourd'hui être nuancée car le plan de relance de 750 milliards d'euros adopté en juillet dernier inclut 390 milliards d'euros de subventions pour financer la relance, en particulier dans les pays les plus touchés par la crise. Une deuxième limite de SURE est que cet instrument n'apporte qu'un soutien financier et ne permet pas de résoudre les éventuelles défaillances des régimes nationaux de chômage partiel. Face à l'urgence, il n'était ni souhaitable, ni faisable d'imposer une conditionnalité à l'octroi des financements de SURE. Toutefois, il serait utile de partager les meilleures pratiques nationales et avoir des recommandations de la Commission pour des régimes de chômage partiel efficaces. Ces recommandations pourraient par exemple prévoir que : i) tous les travailleurs doivent être inclus, y compris les travailleurs indépendants ; ii) les entreprises qui distribuent des dividendes ou ont des filiales dans des paradis fiscaux ne devraient pas être éligibles au soutien public ; iii) le recours au régime devrait être subordonné à l'obligation pour les entreprises de conserver leurs travailleurs, même au-delà de la durée du soutien accordé ; iv) le temps d'inactivité des travailleurs devraient être utilisé pour un renforcement de leurs compétences, notamment par des formations, y compris en ligne⁶⁹. Enfin, bien que les régimes de chômage partiel permettent de limiter la hausse du chômage et du même coup l'ampleur de la crise sociale et de l'emploi, la crise actuelle a inévitablement un impact à moyen terme sur le marché du travail. Des travailleurs ont déjà été licenciés et d'autres le seront encore. Pour répondre à cette situation, SURE, qui est un instrument temporaire, doit être complété par d'autres initiatives. Au-delà du plan de relance déjà adopté et des différentes initiatives qui en font partie pour soutenir l'emploi, SURE devrait constituer l'embryon d'un instrument permanent de réassurance chômage européenne⁷⁰.

⁶⁹ S. FERNANDES, « SURE ou l'UE au secours des travailleurs, plan de relance », *Confrontation Europe*, Bruxelles, Institut J. Delors.

⁷⁰ L. LEVOYER, « Budgets post covid-19 des États membres de l'Union européenne : comment préserver les générations futures », *op. cit.*, p. 185.