

SURE

UN CATALYSEUR BIENVENU POUR UNE RÉASSURANCE CHÔMAGE EUROPÉENNE



■ SOFIA FERNANDES

Chercheuse senior, Institut Jacques Delors à Paris

■ FRANK VANDENBROUCKE

Professeur à l'Université d'Amsterdam, & Conseiller, Institut Jacques Delors

Cette note développe le texte de : Frank Vandenbroucke, László Andor, Roel Beetsma, Brian Burgoon, Georg Fischer, Theresa Kuhn, Chris Luigjes, Francesco Nicoli, The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance, VoxEU, 6 avril 2020.

Les auteurs remercient Klervi Kerneis pour son travail d'assistante de recherche.

Résumé ■

Le 9 avril 2020, les ministres des finances de l'UE, réunis en Eurogroupe élargi (avec les ministres des huit pays non membres de la zone euro), ont trouvé un accord de principe pour mettre en place SURE, un soutien paneuropéen aux régimes nationaux de chômage partiel, proposé par la Commission européenne. Nous discutons de la relation entre cette proposition et l'idée d'un système européen de réassurance chômage, auquel la Commission fait également référence dans sa communication sur SURE. Plutôt qu'un « régime de (ré)assurance chômage », SURE constitue avant tout, compte tenu de son effet premier, un « régime d'assurance emploi ».

Nous expliquons pourquoi, dans le contexte de la forte contraction provoquée par la réponse sanitaire à la pandémie du COVID-19, un soutien collectif européen à ce type de mesures est en effet bienvenu et urgent, même si SURE ne peut qu'être une composante d'un effort de solidarité européen beaucoup plus large. La proposition de la Commission a des mérites importants, notamment l'ampleur du soutien envisagé, mais nous signalons aussi les questions et limites qu'elle soulève. Des régimes permettant d'éviter les licenciements pendant un certain temps ne peuvent être la seule solution pour lutter contre le chômage. La mise en place de SURE est une avancée importante dans l'organisation de la solidarité européenne, mais elle ne dispense pas de progresser vers un régime européen d'assurance chômage à part entière, dont elle doit servir de catalyseur. Nous rappelons les principaux arguments économiques et politiques en faveur de la mise en place d'un tel régime et soulignons que, en dépit de certaines sensibilités nationales, les citoyens européens, qu'ils soient du Nord ou du Sud, des « anciens » ou des « nouveaux » États membres, sont favorables à cette forme de solidarité transfrontalière.

Le temps est compté. L'urgence est à une mise en œuvre de SURE aussi vite que possible, au risque sinon d'accroître les dommages économiques et sociaux qu'entraîne la lutte vitale contre la pandémie.

INTRODUCTION ■

La crise sanitaire et économique actuelle est la plus importante de l'après-guerre. Tous les pays de l'Union européenne font face à ce défi, bien que tous ne soient pas touchés de la même manière. Tout comme il y a dix ans avec la crise de la zone euro, la solidarité entre les pays de l'Union européenne (UE) est mise à l'épreuve. La Commission européenne a joué son rôle en adoptant un ensemble de mesures depuis le début de la crise – dont la suspension du pacte de stabilité – pour soutenir la réponse des Etats membres à la pandémie et en proposant de nouveaux outils pour limiter la durée et l'ampleur de cette crise pour l'économie européenne, ses entreprises et les travailleurs. Mais l'échec du Conseil européen du 26 mars qui, au lieu d'apporter une réponse ambitieuse de l'UE à la crise du COVID-19, n'avait fait qu'affirmer les clivages entre Etats, a nourri la crainte d'une nouvelle crise existentielle pour l'UE. Jacques Delors a dans ce contexte mis en garde contre « le climat qui semble régner entre les chefs d'Etat et de gouvernement et le manque de solidarité européenne [qui] font courir un danger mortel à l'UE »^[1].

L'accord obtenu par l'Eurogroupe le 9 avril sur une réponse économique commune face au coronavirus, qui comprend un plan de soutien d'environ 500 milliards d'euros, permet d'espérer que l'Union européenne sera à la hauteur du défi. Dans ce plan figure un nouvel instrument, proposé par la Commission, visant à protéger les emplois et les travailleurs touchés par la pandémie de coronavirus. L'instrument a été baptisé « SURE » (*temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* ; soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence). SURE pourra accorder une assistance financière, sous la forme de prêts accordés à des conditions favorables par l'UE aux Etats membres, lorsque ces derniers font face à l'augmentation soudaine de leurs dépenses publiques destinées à préserver l'emploi. Avec une force de frappe de 100 milliards d'euros au total, SURE fera office de « deuxième ligne de défense, soutenant les dispositifs de chômage partiel et les mesures similaires afin d'aider les Etats membres à protéger les emplois et, ainsi, à protéger les salariés et les travailleurs indépendants contre le risque de chômage et de perte de revenus »¹.

SURE est présenté comme une forme de mise en œuvre temporaire et en urgence d'un « système européen de réassurance chômage », un instrument que la Commission avait prévu de proposer en fin d'année. L'idée d'une réassurance chômage n'est pas nouvelle ; elle est défendue par de nombreux experts depuis la crise de la zone euro comme un instrument indispensable pour compléter l'architecture de l'Union économique et monétaire (UEM). En effet, au lendemain de la crise de la zone euro, la Commission a fait valoir que l'UEM avait besoin à la fois d'une union bancaire à part entière et de stabilisateurs budgétaires automatiques. De fait, presque toutes les unions monétaires existantes sont de véritables « unions d'assurance », dans la mesure où elles ne se contentent pas de centraliser la gestion des risques en ce qui concerne les banques, mais elles centralisent également, du moins dans une certaine mesure, l'assurance chômage. Historiquement, l'Union économique et monétaire (UEM) fait figure d'exception.

Dans ce contexte, la réassurance, au niveau de la zone euro, des régimes nationaux d'allocations de chômage² a été suggérée, en 2017, par la Commission comme une option pour doter la zone euro d'une capacité de stabilisation macroéconomique. Face aux clivages entre les gouvernements nationaux, la Commission a mis une deuxième option sur la table des négociations : un dispositif qui soutiendrait la capacité d'investissement public des Etats lorsqu'ils sont frappés par une crise et doivent faire face à une diminution des recettes couplée à une augmentation des dépenses en matière

1. Commission européenne, *Proposition de Règlement 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 du COVID19*, 2 avril 2020.

2. Commission européenne, *Document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire*, 31 mai 2017.

d'allocations de chômage³. Ces deux options sont fondées sur une même idée, à savoir que les stabilisateurs automatiques des États membres doivent jouer leur rôle en temps de crise tout en protégeant la capacité d'investissement public.

Alors qu'aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne la mise en œuvre de ces propositions, le nouvel instrument de la Commission, SURE, semble être une troisième variante de la même idée générique, à savoir qu'une union monétaire doit agir comme une union d'assurance lorsqu'elle est confrontée à des chocs économiques ou financiers graves. Pourtant, SURE s'applique à l'ensemble de l'UE et non seulement aux pays de la zone euro. Dans cette note, nous expliquons pourquoi la logique justifiant SURE s'impose en effet pour tout le marché unique.

Nous reviendrons d'abord sur le débat concernant une réassurance des systèmes nationaux d'allocations de chômage dans la zone euro (partie 1), puis nous positionnerons SURE dans ce débat plus large (partie 2). Pour éviter tout malentendu, notre argument n'est pas que SURE ou la réassurance des régimes d'allocations de chômage puisse être la principale composante – et encore moins la seule – de la réponse de l'UE à la crise du COVID-19 : une intervention beaucoup plus large et massive est nécessaire. Mais le partage des risques dans le domaine du chômage devrait faire partie intégrante d'une initiative européenne de secours plus globale. Par conséquent, la question est de savoir dans quelle mesure SURE est un instrument adéquat à court terme et comment il s'inscrit dans la perspective d'un système européen de réassurance chômage.

1 ■ RÉASSURANCE CHÔMAGE EUROPÉENNE : ARGUMENTS RATIONNELS ET OPINION PUBLIQUE

Les systèmes d'assurance chômage permettent de soutenir le pouvoir d'achat des citoyens en période de ralentissement économique et constituent donc un stabilisateur automatique par excellence. Il n'est ainsi pas surprenant que l'assurance chômage soit l'un des éléments clés du débat sur les stabilisateurs budgétaires automatiques pour la zone euro. Dans les unions monétaires existantes, certaines ont opté pour une centralisation pure et simple de l'assurance chômage, comme ce fut historiquement le cas au Canada ou en Allemagne. D'autres exigent une certaine convergence dans l'organisation de l'assurance chômage et prévoient un certain degré de réassurance et de centralisation lorsque les besoins sont particulièrement importants. C'est le cas des États-Unis, qui combinent centralisation et décentralisation de l'assurance chômage, notamment en cas de récession profonde. Dans ce débat sur la nécessité de doter l'UEM d'un système de réassurance chômage, les arguments économiques et les arguments liés à la légitimité politique sont tous deux pertinents⁴ (1.1.). De plus, alors que les États affichent leurs divisions sur l'idée d'une réassurance chômage européenne, cette dernière pourrait être plus populaire que ce que de nombreux dirigeants européens hésitants ne le pensent (1.2.).

3. Commission européenne, « *De nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union* », Communication de la Commission au PE, au Conseil européen, au Conseil et à la BCE, 6 décembre 2017.

4. ANDOR L. 2016. « *Towards shared unemployment insurance in the euro area* », *IZA Journal of European Labor Studies*, vol. 5, n° 10.

VANDENBROUCKE F. 2016. « *Des stabilisateurs automatiques pour la zone euro et le modèle social européen* », Autre document, Institut Jacques Delors, 22 Septembre 2016. RAGOT X. 2019. *Civiliser le Capitalisme. Crise du libéralisme européen et retour du politique*, Paris : Fayard.

1.1 ■ Arguments économiques et politiques

D'un point de vue économique, la réassurance est une option politique rationnelle pour plus d'une raison. Nous pouvons identifier deux arguments majeurs.

i) Sans stabilisateurs budgétaires automatiques mis en place ex ante et fonctionnant de manière automatique, une union monétaire est intrinsèquement fragile

Sans stabilisateurs budgétaires automatiques, une union monétaire est intrinsèquement fragile ; cette fragilité s'explique essentiellement par le fait que, dans un contexte de crise économique, les États membres de l'UEM – telle qu'elle fonctionne actuellement – sont très vulnérables vis-à-vis des marchés financiers dont ils ont besoin pour financer leur dette publique. L'analyse de cette fragilité, développée notamment par Paul de Grauwe⁵, comporte des leçons particulièrement importantes dans la situation actuelle. Le bénéfice inhérent à la mutualisation des risques face à des chocs asymétriques a souvent été le principal argument en faveur des stabilisateurs budgétaires automatiques (dans la mesure où la mutualisation du risque permet un lissage interrégional des chocs et limite donc leur ampleur). Toutefois, un dispositif européen efficace doit non seulement permettre un lissage interrégional mais aussi garantir un lissage dans le temps, ce qui veut dire que le dispositif à mettre en place au niveau de la zone euro doit pouvoir émettre de la dette. Le lissage interrégional et le lissage dans le temps doivent ainsi être combinés.⁶ De plus, il est crucial que le système soit mis en place *ex ante* (et non négocié *ex post*, lorsqu'une crise a frappé) et fonctionne de manière automatique : en cas de choc économique, sa simple existence doit modifier les *attentes* de tous les agents économiques en ce qui concerne les retombées de ce choc. En résumé – et en laissant de côté toutes les questions techniques – l'engagement *ex ante* de réassurance signifie que les États membres sont assurés de recevoir, lorsqu'ils sont confrontés à une augmentation soudaine et importante du chômage, un soutien budgétaire d'un fonds européen.

ii) Garantir que les États disposent d'une capacité de stabilisation efficace est une question d'intérêt commun

Bien que les arguments basés sur la fragilité d'une UEM incomplète soient essentiels, il existe en outre une deuxième raison pour laquelle un certain degré de centralisation de l'assurance chômage est utile pour les pays qui sont économiquement très intégrés. Ce deuxième argument est basé sur l'intégration commerciale et productive, et dépasse donc la problématique de la zone euro. Il peut être comparé aux arguments bien connus concernant les 'externalités positives' de la vaccination. Les systèmes d'assurance chômage nationaux créent une externalité positive : un pays qui s'assure correctement, aide aussi ses voisins en stabilisant la demande des consommateurs et donc ses importations (comme le font les individus vis-à-vis de leurs voisins lorsqu'ils se vaccinent contre les maladies infectieuses). En raison de cette externalité positive, il est d'intérêt commun que tous les membres de l'union monétaire disposent d'une capacité de stabilisation efficace, comme il est de l'intérêt commun que la vaccination contre une maladie infectieuse soit généralisée.

L'efficacité de la capacité de stabilisation des États membres dépend de tout un ensemble de principes politiques : des allocations de chômage suffisamment généreuses ; des taux de couverture suffisants des régimes d'allocations de chômage ; l'absence de segmentation du marché du travail qui laisse une partie de la population active mal assurée contre le chômage ; l'absence de prolifération de relations de travail qui ne sont pas intégrées dans les systèmes de sécurité sociale ; l'activation efficace des chômeurs ; et la constitution de réserves budgétaires en période de conjoncture favorable, afin que les

5. DE GRAUWE P. 2018. *The Economics of Monetary Integration*, 12th edition, Cambridge: Cambridge University Press, p. 140.

6. Sur cette question, voir aussi DOLLS M. 2019. *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*, *EconPol Policy Report 10*, ifo Institute, Munich.

stabilisateurs automatiques puissent jouer leur rôle en période de crise. Que les risques de chômage soient ou non partagés au niveau de la zone euro, la mise en œuvre d'un tel ensemble de principes dans *chaque* pays de l'UEM et du marché unique profiterait à tous les pays. Il s'agit d'un programme de « vaccination contre l'instabilité économique » qui relève de l'intérêt commun.

L'argument en faveur de la mise en place d'un soutien européen aux régimes nationaux d'allocations de chômage est qu'un soutien européen contribuerait à la mise en œuvre nationale de ces principes de stabilisation adéquate (pensez au subventionnement de la vaccination par les autorités publiques⁷). Inversement, ces principes *nationaux* peuvent bien devenir *a fortiori* impératifs lors de la création au sein de la zone euro d'une réassurance des systèmes nationaux d'allocations de chômage. En effet, les pays européens accepteraient difficilement de soutenir mutuellement leurs systèmes d'allocations de chômage si chaque gouvernement – en échange de ce soutien – ne peut garantir que son système fonctionne efficacement.

1.2 ■ Que pensent les citoyens ?

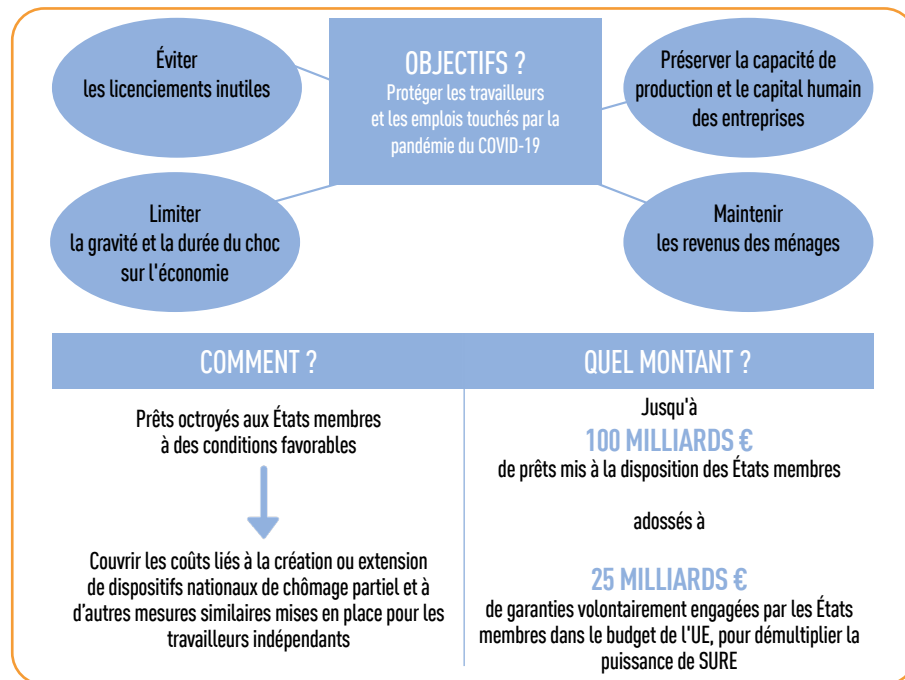
Comme nous venons de le souligner, la qualité des politiques nationales et le partage transfrontalier des risques sont intrinsèquement liés, le premier conditionnant le second et le second devant soutenir le premier. Ce postulat est fondamental, non seulement pour le développement du partage des risques dans le domaine du chômage dans la zone euro mais, aussi, pour recueillir un soutien public suffisant⁸. En effet, ce soutien public est essentiel à toute évaluation démocratique des initiatives de l'UE. Une enquête expérimentale menée par l'Université d'Amsterdam s'est penchée sur cette question. L'objectif de l'enquête, pour laquelle 19 500 personnes résidant dans 13 États membres de l'UE ont été interrogées, était d'évaluer le soutien public à l'idée d'un système européen de réassurance chômage⁹. Les participants ont dû juger différents modèles spécifiques de cette réassurance. Les modèles variaient en termes de générosité minimale des allocations de chômage que les États membres devaient garantir, de conditions concernant les programmes d'éducation et de formation pour les chômeurs ou encore de conditions concernant les politiques d'activation. Les résultats de cette enquête montrent que l'opposition fondamentale au partage transfrontalier des risques en cas de chômage se limite à un petit segment de la population européenne, contrairement à ce que l'on pourrait penser en écoutant le débat politique à ce sujet au cours des dix dernières années. **Les fortes divisions Nord-Sud entre les gouvernements nationaux sur la solidarité européenne en faveur des chômeurs ne se reflètent pas du tout dans l'opinion publique.** En dépit de certaines sensibilités nationales, les citoyens européens, qu'ils soient du Nord ou du Sud, des « anciens » ou des « nouveaux » États membres, sont étonnamment déterminés dans leur soutien global à la solidarité transfrontalière.

7. Il s'agit d'un théorème bien connu dans la théorie économique : pour tout bien ayant une externalité positive, il existe un risque de fourniture insuffisante et sous-optimale de ce bien, s'il n'est pas promu ou soutenu d'une manière ou d'une autre.

8. Pour une discussion plus approfondie de l'argument normatif en jeu ici, voir VANDENBROUCKE F. 2020. *Solidarity through Redistribution and Insurance of Incomes: The EU as Support, Guide, Guarantor or Provider?*, Amsterdam Centre for European Studies Research Paper, No. 2020/013, février.

9. VANDENBROUCKE F. & NICOLI F. 2019. « Une assurance chômage européenne : ce qu'en pensent vraiment les citoyens », *Policy paper*, Institut Jacques Delors, 13 février. VANDENBROUCKE F., BURGOON B., KUHN T., NICOLI F., SACCHI S., VAN DER DUIN D. & HEGEWALD S. 2018. « Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS) », AISSR Policy Report 1, décembre.

Encadré 1 ■ La proposition SURE, en bref



2 ■ PROTÉGER L'EMPLOI FACE À LA CRISE ACTUELLE TOUT EN GARDANT UNE PERSPECTIVE DE MOYEN TERME

Le programme SURE répond à une vraie urgence : la forte contraction provoquée par la réponse sanitaire à la pandémie du COVID-19 est **un cas d'école pour le recours au chômage partiel** (2.1). Tant le volume que l'architecture de SURE semblent adéquats, même s'il y a quelques interrogations (2.2). Néanmoins, l'approche actuelle a inévitablement des limites, auxquelles il faudra remédier dans la perspective de la création d'un véritable système européen de réassurance chômage (2.3).

2.1 ■ Le rôle des régimes de chômage partiel

Les régimes de chômage partiel prévoient une subvention pour les réductions temporaires du nombre d'heures travaillées dans les entreprises touchées par des chocs temporaires. Cela permet aux employeurs qui connaissent des baisses temporaires de la demande ou de la production de réduire les heures de travail de leurs salariés au lieu de les licencier. Les salariés reçoivent de l'État une subvention proportionnelle à la réduction des heures. Ainsi, les licenciements et les coûts d'embauche futurs sont réduits, la capacité de production et le capital humain des entreprises sont préservés, la perte de revenu des ménages est limitée.... Tout cela contribue à limiter la gravité d'un choc temporaire sur l'économie et le marché du travail. (Cf. tableau résumant les régimes existants en annexe)

Giupponi et Landais¹⁰ expliquent de manière convaincante pourquoi la forte contraction provoquée par la réponse sanitaire à la pandémie du COVID-19 est un cas d'école pour le recours au chômage partiel : dans ce contexte, le chômage partiel peut être beaucoup plus efficace que d'autres formes

10. GIUPPONI G. & LANDAIS C. 2020. *Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis*, VoxEU, 1 avril.

d'assurance telles que l'assurance chômage ou les transferts universels, et plus efficient que d'autres formes de subventions salariales. En outre, les arguments en faveur d'une action collective au niveau de l'UE pour soutenir le chômage partiel sont très forts. Les deux motifs d'action collective mentionnés dans la section précédente s'appliquent (la fragilité d'une union monétaire sans stabilisateurs budgétaires et les externalités positives de régimes nationaux d'allocations de chômage adéquats, cf. la métaphore de la vaccination). Le second argument, qui s'applique tant au marché unique qu'à la zone euro, gagne même en force. Certes, dans le contexte des mouvements normaux du cycle économique, les externalités transfrontalières positives des régimes d'allocations de chômage adéquats pourraient être relativement limitées. Mais lorsque les perturbations économiques détruisent à grande échelle les correspondances existantes entre le capital humain et les chaînes d'approvisionnement dans certaines économies nationales, l'impact externe sur d'autres économies nationales peut être énorme.

Par conséquent, la « vaccination » des économies nationales contre de telles perturbations est une question d'intérêt commun pour toutes les économies du marché unique.

2.2 ■ Les caractéristiques de SURE et la responsabilité des États membres

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, 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 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.

L'ampleur de l'effort est une question clé pour la stabilisation. Il est donc crucial que l'initiative de la Commission promette un volume d'aide important pour faire face à la situation actuelle (100 milliards d'euros). La force de frappe de SURE présente cependant une limite : la part des prêts accordés aux trois États membres représentant la plus grande part des prêts accordés ne peut dépasser 60 milliards d'euros. L'analyse des dépenses actuelles en matière d'allocations de chômage des États nous fournit quelques indications pour évaluer ce montant. Au cours des dix dernières années, les dépenses globales en matière d'allocations de chômage ont atteint un niveau record de 193 milliards d'euros en 2010 pour l'ensemble de l'UE 27 ; en 2017, elles s'élevaient à 174 milliards d'euros. Si l'on ne considère que l'Espagne et l'Italie, la somme de leurs dépenses en matière d'allocations de chômage était égale à 58 milliards d'euros en 2010, et est tombée à 49 milliards en 2017¹¹. Il est évident que les mesures envisagées par SURE peuvent être plus coûteuses que les allocations de chômage (à la fois parce que le soutien accordé aux individus en chômage partiel est souvent plus élevé que les allocations de chômage habituelles et parce que le champ d'application des mesures peut être large, y compris pour des groupes qui ne bénéficient pas normalement de l'assurance chômage dans certains pays, comme les indépendants). D'autre part, ces chiffres relatifs aux dépenses de chômage portent sur une année entière. Mais ces chiffres illustrent que, **bien que le montant promis soit important, si le confinement se prolongeait pendant de nombreux mois, un financement supplémentaire serait probablement nécessaire.**

Un atout majeur de la proposition SURE est que l'instrument est basé sur l'article 122 du TFUE et **financé en tant qu'instrument communautaire – et non intergouvernemental**. En évitant d'avoir recours au Mécanisme européen de stabilité (MES) pour cette initiative, la Commission s'est épargnée de s'immiscer dans le débat (qui divise) sur la question de savoir si le MES doit ou non être le véhicule de la solidarité européenne dans la crise du Covid-19. SURE pourra emprunter directement sur

11. EUROSTAT, données ESSPROS, consultées le 7 avril 2020.

les marchés financiers ; sa logique sous-jacente est donc proche du fonctionnement du Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), mais avec une puissance de feu presque deux fois plus importante (100 milliards contre 60 milliards d'euros). Une autre caractéristique intéressante de SURE est qu'il introduit un lissage dans le temps (*cf. supra*, la nécessité de combiner lissage interrégional et lissage dans le temps).

L'un des risques de cet instrument est lié au processus de décision pour son adoption et sa mise en place. En effet, alors que l'adoption du règlement qui crée SURE ne nécessite que le vote à la majorité qualifiée par le Conseil pour que l'instrument soit disponible et puisse donc être utilisé, tous les États membres doivent participer, sur une base volontaire (aucune obligation légale découlant du droit communautaire), à un système de garanties nationales pour soutenir le budget de l'UE et augmenter la capacité financière de l'instrument (article 12 du règlement SURE). **L'unanimité est donc requise pour rendre l'instrument opérationnel sur le plan financier** (« mettre l'instrument à disposition » selon les termes du règlement). Les contributions nationales, qui seront fournies sous la forme de « garanties irrévocables, inconditionnelles et à la demande » au budget de l'UE (article 11), représenteront 25 % du montant total des prêts (25 milliards donc sur les 100 milliards d'euros). Le montant des garanties à allouer par chaque État sera établi selon la part relative de chacun dans le revenu national brut de l'Union. Bien que volontaire, la participation de tous les États membres au système de garanties est hautement souhaitable du point de vue de la notation de crédit (afin de garantir des taux d'intérêt plus bas). **Un risque de veto ne peut cependant pas être exclu, même si cela serait clairement contraire au principe de solidarité sur lequel est fondé l'UE.** Les États membres ont un rôle clé dans la construction financière de ce nouvel instrument et devront assumer leurs responsabilités afin de garantir qu'il jouit de la force de frappe nécessaire.

SURE ne sera pas un instrument automatique ; une fois que le système de garanties nationales sera en place et que SURE sera donc mis à disposition, la décision d'exécution concernant l'octroi du prêt à un État membre demandeur (article 6) sera adoptée à la majorité qualifiée par le Conseil, sur proposition de la Commission.

2.3 ■ SURE : limites à court terme et perspectives à moyen terme

Après avoir identifié une série de raisons pour soutenir les caractéristiques essentielles de SURE et d'avoir souligné la responsabilité des États membres, nous identifions quelques éléments qui méritent réflexion : les limites de l'approche actuelle auxquelles il faudra remédier dans la perspective de la création d'un véritable système européen de réassurance chômage.

Premièrement, la Commission propose un soutien sous forme de prêts – et non de subventions – aux États membres qui en ont besoin. L'aide sous forme de prêts à taux réduit est préférable à l'absence d'aide, notamment car cela répond aux problèmes de trésorerie auxquels les pays peuvent faire face et leur garantit des taux d'intérêt bas, indépendamment des risques de hausses des taux d'intérêt sur leurs obligations d'État. Toutefois, sans une initiative communautaire plus large qui évite une forte augmentation des niveaux de la dette publique dans des pays comme l'Italie et l'Espagne, **les prêts à taux réduit ne contribueront guère à diminuer le risque imminent d'endettement insoutenable dans ces pays.**

Deuxièmement, Giupponi et Landais énumèrent un certain nombre de lignes directrices concrètes pour une meilleure mise en œuvre des régimes de chômage partiel dans le contexte actuel : les paiements devraient être effectués en temps utile ; le recours au régime devrait être subordonné à l'obligation pour les entreprises de conserver leurs travailleurs ; l'éligibilité devrait être étendue aux travailleurs temporaires ; les taux de remplacement devraient être suffisamment généreux, notamment dans les

secteurs non vitaux¹² ; la réduction des heures de travail devrait être flexible ; la durée du programme devrait couvrir toute la période de confinement. Ces lignes directrices sont pertinentes, mais elles mettent en lumière la difficulté de l'urgence à laquelle doit faire face la Commission. D'une part, la situation actuelle et l'héritage politique des États membres sont très hétérogènes, et il n'y a pas de temps à perdre : **la Commission ne devrait donc pas essayer d'imposer des conditions détaillées sur la manière dont le chômage partiel est mis en œuvre**. La Commission autorise, à juste titre, un large éventail de mesures : SURE couvrira « les coûts directement liés à la création ou à l'extension de dispositifs nationaux de chômage partiel et d'autres mesures similaires qu'ils ont mises en place pour les travailleurs indépendants en réaction à l'actuelle pandémie »¹³. D'autre part, si le temps le permet, il serait utile de tirer les enseignements des bonnes pratiques nationales afin de fournir des orientations aux États. Comme nous l'avons déjà dit dans la section précédente : la qualité des politiques nationales et le partage transfrontalier des risques devraient se soutenir mutuellement. Mais, discuter et imposer des conditions relativement détaillées impliquera des retards, que l'on ne peut se permettre dans ce contexte d'urgence.

Troisièmement, les régimes qui évitent les licenciements pendant un certain temps ne peuvent être la seule solution dans le domaine du chômage, comme le soulignent également Giupponi et Landais. Inévitablement, des travailleurs ont déjà été licenciés et d'autres le seront encore : c'est pourquoi, dans tous les États membres, il devrait y avoir une assurance chômage suffisamment généreuse pour les personnes licenciées et pour celles qui ne sont pas éligibles au chômage partiel. Le nombre de chômeurs est également appelé à augmenter en raison du nombre important de personnes ayant un contrat à durée déterminée dans les nombreux secteurs impactés par la crise : si ces contrats ne sont pas renouvelés, les personnes se retrouvent au chômage sans être licenciées ni *de facto* ni *de jure*. D'une manière plus générale, **les lacunes dans la couverture des travailleurs indépendants et des travailleurs précaires dans de nombreux États membres soulignent l'urgence d'établir un accès universel à une protection sociale adéquate, y compris l'assurance chômage, pour tous les travailleurs de l'UE**, indépendamment de leur type de relation de travail ou de leur secteur d'activité. C'est l'un des principes clés du Socle européen des droits sociaux (SEDS), proclamé en 2017. Dans ce cadre, une recommandation (non contraignante) du Conseil sur l'accès à la protection sociale pour tous a été adoptée en 2019¹⁴ : sa mise en œuvre effective est absolument nécessaire. L'application de ce principe dans tous les États membres devrait figurer parmi les priorités d'une feuille de route vers un système efficace de réassurance chômage dans la zone euro. **La mise en place de SURE est une avancée importante dans l'organisation de la solidarité européenne, mais elle ne dispense pas de progresser vers un régime européen d'assurance chômage à part entière.**

Quatrièmement, alors que SURE fonctionnera sur la base des demandes des États membres et que le versement de l'aide dépendra d'accords bilatéraux et d'un pouvoir de décision discrétionnaire au sein du Conseil, un régime européen d'assurance chômage ne pourra fonctionner efficacement et être à la hauteur des attentes que s'il est fondé sur une solidarité *ex ante* et sur un fort degré d'automatisme.¹⁵ Dans un sens, **SURE peut être considéré comme un complément à l'assurance chômage « normale »** : il ajoute une « assurance emploi » dans le contexte d'une urgence temporaire spécifique, créée par une catastrophe de grande ampleur et exogène. Ainsi conçu, il pourrait un jour être un ajout spécifique à un régime d'assurance chômage européen global, prêt à être mis en place immédiatement dans le contexte de telles urgences exceptionnelles, et ceci non seulement pour la zone euro mais pour tout le marché unique.

12. GUIPPOINI G. & LANDAIS C. (*op. cit.*) y ajoutent que les secteurs vitaux devraient être encouragés par des subventions salariales.

13. Commission européenne, *La Commission propose un nouvel instrument temporaire, dénommé SURE*, Questions et réponses, 2 avril 2020.

14. Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale.

15. Même en ce qui concerne les régimes de chômage partiel, il y a des publications qui soulignent la nécessité d'une automatisme (vis-à-vis les effets limités de décisions discrétionnaires) ; voir BALLEER A., GEHRKE B., Lechthaler W. & MERKL Ch. 2016. 'Does short-time work save jobs? A business cycle analysis', *European Economic Review*, May 2016, Vol.84, pp.99-122 ; et GEHRKE B. & HOCHMUTH B. 2019. « Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy », *The Scandinavian Journal of Economics*, 22/8/2019.

CONCLUSION : PAS DE TEMPS À PERDRE ■

SURE n'est pas seulement une initiative opportune. Pour qu'elle puisse jouer son rôle et avoir un impact maximal – c'est-à-dire aider les États membres à empêcher autant que possible que des travailleurs soient licenciés et que des indépendants doivent renoncer à leur activité –, l'accord trouvé au sein de l'Eurogroupe le 9 avril 2020 doit être mis en œuvre le plus rapidement possible. Il n'y a pas de temps à perdre : **les États membres réticents doivent être conscients que des hésitations supplémentaires ne feront qu'accroître les dommages à réparer**. Simultanément, SURE doit être le levier du développement d'un véritable système européen de réassurance chômage.

ANNEXE ■

Tableau 1 ■ Comparaison des dispositifs de chômage partiel et des mesures de soutien aux travailleurs indépendants dans l'UE

	SOUTIEN ACCORDÉ PAR LES DISPOSITIFS NATIONAUX DE CHÔMAGE PARTIEL	MESURES POUR LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS
Autriche	Compensation de : *90 % pour les salaires inférieurs à 1 700 EUR *85 % pour les salaires inférieurs à 2 685 EUR *80 % pour les salaires inférieurs à 5 370 EUR *100 % pour les apprentis	*Eligibilité au programme de garanties de crédit et au fonds d'urgence
Belgique	*70 % du salaire brut, complété par une indemnité forfaitaire de 5,63 EUR par jour	*Revenu de remplacement de 1 291,69 EUR par mois (1 614,10 EUR pour les indépendants avec des personnes à charge) *Ajournement des contributions à la sécurité sociale et du remboursement des crédits *Possibilité de réduire les acomptes sur l'impôt
Bulgarie	*100 % du salaire maintenu, cofinancé entre l'Etat et l'entreprise	n/a
République Tchèque	Compensation de : *60 % pour les salariés au chômage partiel à cause de la quarantaine *100 % pour les salariés au chômage partiel à cause de l'arrêt complet des opérations de l'entreprise par ordre du gouvernement *Entre 60 % et 100 % pour les salariés d'entreprises rencontrant des problèmes d'approvisionnement ou de baisse importante des ventes	*Indemnité journalière de 424 CZK par jour (≈ 16 EUR) pendant au maximum 31 jours – soit au maximum 500 EUR – à tous les travailleurs indépendants *Ajournement du paiement des cotisations sociales *Eligibilité à une indemnité forfaitaire exceptionnelle de 25 000 CZK non imposable (≈ 930 EUR)
Danemark	*Pour les salariés : compensation du salaire mensuel à hauteur de 75 %, plafonnée à 23 000 DKK (≈ 3 000 EUR) *Pour les non-salariés : compensation du salaire mensuel à hauteur de 90 %, plafonnée à 26 000 DKK (≈ 3 500 EUR)	*Les travailleurs indépendants et en freelance, dont la perte de chiffre d'affaires est supérieure à 30 %, peuvent bénéficier d'une compensation de 75 % des revenus perdus, pendant trois mois et plafonnée à 3 100 EUR par mois
Estonie	*70% du salaire précédent, plafonné à 1 000 EUR par mois et couvert par l'Etat, ainsi qu'une indemnité minimum de 150 EUR payée par l'entreprise	*Exonération des acomptes sur les charges sociales dus par les travailleurs indépendants pour le premier trimestre de 2020
Finlande	*Eligibilité aux allocations de chômage pour les heures non travaillées	*Eligibilité (temporaire, mais sans délai) aux allocations de chômage pour les entrepreneurs et les travailleurs indépendants

France	Compensation de : *70 % du salaire brut, soit environ 84 % du salaire net mensuel, dans la limite de 4,5 SMIC *100 % pour les travailleurs au salaire minimum *100 % pour les travailleurs en formation	*Compensation forfaitaire – via un fonds de solidarité – correspondant à la perte de chiffre d'affaires sur un an, et pouvant aller jusqu'à 1500 EUR, pour les travailleurs indépendants, micro-entrepreneurs et professionnels libéraux subissant une très forte baisse de leur chiffre d'affaires ou faisant l'objet d'une fermeture administrative
Allemagne	Compensation de : *60 % de la différence de salaire net mensuel due à la réduction des heures de travail *90% pour les travailleurs de certains secteurs (en fonction d'accords collectifs)	*Indemnité forfaitaire pour les travailleurs indépendants jusqu'à 15 000 EUR.
Grèce	*Compensation de 50 % du salaire calculée sur la moyenne des deux mois précédents *Allocation de 800 EUR pour le mois de mars 2020	*Allocation de 800 EUR pour le mois de mars 2020 *Prise en charge par l'Etat des cotisations à la sécurité sociale, au régime des retraites et autres cotisations sociales. *Ajournement du paiement des impôts
Hongrie	*Compensation salariale de 70 % pour les entreprises enregistrant des pertes d'activité importantes	n/a
Irlande	*Compensation de 70 % du salaire net, sous réserve d'un montant maximum (non imposable) de 410 EUR par semaine	*Eligibilité des indépendants à une allocation de chômage d'un montant de 350 EUR par semaine versée par l'Etat
Italie	*Fonds ordinaire de garantie des salaires (CIGO) : couvre 80 % des revenus précédents *Fonds extraordinaire de garantie des salaires (CIGS) : couvre 80 % du salaire total, pour les heures non travaillées *Contrats de solidarité : couvrent entre 60 % et 75 % du salaire perdu en raison de la diminution du temps de travail - Pour les dispositifs CIGO et CIGS, un plafond est déterminé chaque année par l'Institut national de la protection sociale	*Indemnité forfaitaire de 600 EUR pour les travailleurs indépendants *Allocation additionnelle de 500 euros par mois, pendant au maximum 3 mois, pour les travailleurs indépendants des communes les plus touchées par le Covid-19
Lettonie	*Compensation pouvant aller jusqu'à 75 % du salaire mensuel	*Exonération du paiement des acomptes sur l'impôt sur les revenus pour les travailleurs indépendants en 2020
Lituanie	*Compensation partielle du salaire de l'employé, ne dépassant pas 700 EUR par mois et n'allant pas en deçà du salaire minimum	*Aide forfaitaire de 257 EUR pour les travailleurs indépendants qui se sont acquittés de leurs cotisations sociales des trois derniers mois
Luxembourg	*Compensation de 80 % du salaire, ne pouvant être inférieure au montant du salaire minimum et supérieure à 250 % du salaire minimum	*Délai de 6 mois accordé par les banques sur les prêts des travailleurs indépendants et des professionnels libéraux
Pays-Bas	Compensation de : *22,5 % du salaire pour les salariés des entreprises subissant une perte de 25 % de leur chiffre d'affaires *45 % du salaire pour une perte de chiffre d'affaires de 50 % *90 % du salaire pour une perte intégrale du chiffre d'affaires	*Eligibilité des travailleurs et entrepreneurs indépendants à l'aide sociale pendant 3 mois *Accès à des taux d'intérêt réduits sur les prêts *Indemnité mensuelle de 1 050 EUR pendant trois mois (au maximum 1 500 EUR pour les couples mariés ou avec enfants)

Pologne	*Compensation de 80 % du salaire	*Subvention de l'Etat jusqu'à 80 % du salaire minimum (≈ 455 EUR)
Portugal	*Compensation à hauteur de 66 % du salaire mensuel brut et au maximum de 1 905 EUR	*Plus de flexibilité accordée aux indépendants sur le paiement de leurs impôts *Possibilité de reporter le prélèvement de l'impôt à la source
Roumanie	*Compensation d'au moins 75 % du salaire brut, et au maximum 75 % du salaire brut moyen	n/a
Slovaquie	*Compensation à hauteur de 80 % du salaire	*Indemnité versée aux travailleurs indépendants allant jusqu'à 540 EUR
Slovénie	Compensation salariale de : *40 % pour les travailleurs en situation de chômage partiel *80 % en cas de force majeure *80 % en cas de quarantaine	*Revenu de remplacement à hauteur de 70 % du salaire minimum garanti par l'Etat *Exonération du paiement des cotisations à la sécurité sociale
Espagne	*Eligibilité aux allocations de chômage, dont le montant ne peut aller en dessous de 75 % du salaire minimum et au-dessus de 220 % du salaire minimum	*Allocation exceptionnelle versée aux travailleurs indépendants *Délai de 3 mois pour le remboursement des prêts hypothécaires *Suspension des paiements des cotisations sociales pendant 6 mois *Possibilité de reporter sans frais le paiement des cotisations à la sécurité sociale pour le mois de mars 2020 (sur les jours travaillés) * Extension des lignes de crédit
Suède	*Compensation de plus de 90 % du salaire	*Octroi d'une indemnité de congé maladie de 14 jours pour les travailleurs indépendants

Source : Tableau réalisé à partir des données de l'OCDE disponibles à l'adresse suivante <https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/> et consultées le 9 avril 2020.

*Pour l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la Grèce, l'Italie, la Lituanie, les Pays Bas et l'Espagne, des informations ont été ajoutées sur la base de la note de l'ETUC du 24 mars 2020 « *Short Term Work Measures Across Europe* »

*Pas de données disponibles pour la Croatie, Chypre et Malte.