

BLOG POST

SURE OU L'UE AU SECOURS DES TRAVAILLEURS

30/09/2020 | SOFIA FERNANDES | TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES

Sofia Fernandes, chercheuse senior à l'Institut Jacques Delors

Article publié dans [Confrontation Europe](#) le 15 septembre 2020

Très rapidement après le début de la crise de la Covid-19, dès le mois d'avril, les ministres des Finances de l'UE ont trouvé un accord en faveur d'un mécanisme de soutien paneuropéen aux régimes nationaux de chômage partiel. L'instrument SURE a répondu à une situation d'urgence mais ne pourrait-il pas devenir un catalyseur en faveur d'une réassurance chômage européenne ?

Texte : La crise sanitaire et économique actuelle est la plus importante de l'après-guerre. Tout comme il y a dix ans avec la crise de la zone euro, cette crise a mis la solidarité entre les pays de l'Union européenne (UE) à l'épreuve. Mais, cette fois, les décideurs européens ont été davantage à la hauteur du défi. Depuis avril dernier, ils ont adopté un ensemble d'initiatives visant à soutenir la réponse des Etats membres à la pandémie pour atténuer la durée et l'ampleur de cette crise. En avril, les ministres des finances de l'UE ont adopté un paquet de sauvetage d'émergence de 540 milliards d'euros pour aider les Etats à faire face aux conséquences économiques et sociales de la Covid-19. Ce paquet a été complété, en juillet, par un plan de relance baptisé « Next Generation EU », doté de 750 milliards d'euros.

Parmi les différents instruments adoptés, l'un vise explicitement à protéger les emplois et les travailleurs touchés par la pandémie de la Covid-19. Lors de la crise économique de 2008, les dispositifs de chômage partiel ont montré leurs effets positifs dans de nombreux Etats membres, notamment en Allemagne, pour limiter l'impact de la récession sur l'emploi. Face à ce constat, la Commission a proposé un nouvel instrument budgétaire, nommé SURE (dont l'acronyme anglais signifie en français « soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence »), qui vise à soutenir les régimes de chômage partiel des Etats membres.

SURE : de l'ambition à l'action

Avec une force de frappe de 100 milliards d'euros au total, SURE permet d'apporter une assistance financière, sous la forme de prêts accordés à des conditions favorables (taux d'intérêts plus faibles et/ou maturités plus longues) par l'UE aux États membres, afin de financer les dispositifs de chômage partiel et les mesures similaires permettant de protéger les emplois et, ainsi, les salariés et les travailleurs indépendants contre le risque de chômage et de perte de revenus.

Dans le contexte dans lequel il a été adopté, SURE apporte deux avantages majeurs. Avant tout, ce programme doit être perçu comme une preuve de la solidarité européenne, en particulier à l'attention des pays les plus durement touchés et de leurs citoyens. Dans un contexte d'euroscpticisme croissant dans certains pays, notamment en Italie, où les citoyens ont eu le sentiment d'être abandonnés par les autres pays européens, cet aspect politique ne doit pas être sous-estimé.

Sur le plan économique, la mise en place de SURE a incité les États membres à mettre en place et à avoir recours à des régimes de chômage partiel. Ces régimes renforcent la résilience des économies en évitant de casser des relations de travail, qui sont très coûteuses pour les travailleurs et les entreprises. Grâce au chômage partiel, les licenciements et les coûts d'embauche futurs sont réduits, la capacité de production et le capital humain des entreprises sont préservés et la perte de revenus des ménages, limitée. Ces régimes ont été massivement utilisés par les États membres depuis mars 2020 et ont eu un rôle majeur pour garantir la survie des entreprises européennes et éviter une hausse forte et rapide du chômage.

En août dernier, la Commission a proposé l'octroi de 87,3 milliards d'euros à 16 États membres ayant fait une demande officielle de soutien financier au titre de l'instrument SURE. Selon cette proposition, l'Italie et l'Espagne seront les deux principaux bénéficiaires de cette initiative, avec 27,4 et 21,3 milliards d'euros respectivement. L'Allemagne et la France n'ont, à ce stade, pas fait appel à cet instrument.

Les limites du mécanisme « SURE »

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'UE 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 ligne.

SURE : un catalyseur pour une réassurance chômage européenne ?

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 européenne. 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. SURE pourrait contribuer à lever les résistances face à une telle avancée, et ce serait certainement son héritage le plus visible et important. La Commission présidée par Ursula von der Leyen avait annoncé avant la crise une proposition en faveur de la création d'une réassurance chômage européenne pour fin 2020. Dans un contexte de hausse du chômage dans l'UE, il est important que cette ambition soit maintenue.

L'assistance financière n'est bien sûr pas le seul levier d'action dont dispose l'UE pour résoudre la crise sociale et de l'emploi. Nous pouvons nous réjouir de l'adoption en juillet dernier d'une initiative européenne en faveur de l'emploi des jeunes « Un pont vers l'emploi » et de la nouvelle stratégie européenne en matière de compétences. Face à l'accélération des transitions numérique et écologique attendue des plans de relance nationaux, il est indispensable d'investir dans la requalification et mise à niveau des compétences des travailleurs. De plus, la Commission von der Leyen s'est engagée à adopter en 2021 un plan d'action pour la mise en œuvre des vingt principes du socle européen des droits sociaux (adopté en 2017). L'adoption de ce plan devient d'autant plus nécessaire dans le contexte social pressant actuel.

Pour aller plus loin. Lire la note intitulée « SURE : un catalyseur bienvenu pour une réassurance chômage européenne » cosignée par l'auteur avec Frank Vandembroucke et publiée par l'Institut Jacques Delors en avril 2020. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/04/PP251.FernandesVandembrouck-FR-1.pdf>

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors