

# **ZONE EURO, ASSURANCE CHOMAGE EUROPEENNE ET INSTRUMENT SURE**

## **L'EFFECTIVITE DU DROIT DE LA SECURITE SOCIALE EST AUSSI UNE QUESTION ECONOMIQUE**

**Quentin DETIENNE,**  
*Professeur à l'Université de Liège\**

---

\* L'auteur remercie France Dachouffe pour son aide dans la collecte d'informations sur l'instrument SURE et les propositions de création d'une assurance chômage européenne. Pour une version antérieure de la partie consacrée aux contraintes macroéconomiques de la zone euro, il a pu bénéficier des éclairages de M. Alain Jousten, qu'il remercie ici également. Il est bien entendu le seul responsable du contenu de la contribution et de ses éventuelles erreurs ou omissions.



## CONTENU

<b>INTRODUCTION</b>	285
<b>I. LA CONSTRUCTION ASYMETRIQUE DE LA ZONE EURO, SOURCE DE CONTRAINTES POUR LES POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES DES ETATS MEMBRES</b>	286
A. Les différents leviers d'action macroéconomiques et leur utilisation dans un Etat souverain ou au sein de la zone euro	287
1. Quand l'ensemble des leviers d'action macroéconomiques sont à la disposition de l'Etat	287
2. Répartition et disponibilité des leviers d'action macroéconomiques au sein de la zone euro	288
a. L'instrument monétaire au sein de la zone euro	289
b. Implications de l'appartenance à la zone euro pour la politique budgétaire des Etats membres : la « disciplinarisation » par les marchés	290
B. L'effet des contraintes de la zone euro sur l'orientation des politiques économiques et sociales des Etats	294
1. Un seul <i>trade-off</i> possible : convergence vs flexibilisation	294
2. Vers l'ouverture d'un deuxième <i>trade-off</i> ?	295
<b>II. LES PROPOSITIONS DE CREATION D'UN MECANISME EUROPEEN D'ASSURANCE CHOMAGE</b>	297
A. Les deux modèles proposés : une véritable assurance chômage européenne ou un mécanisme européen de réassurance des dispositifs nationaux	298
B. Les options juridiques pour la mise en œuvre des modèles proposés à traités constants	300
<b>III. LE NOUVEL INSTRUMENT SURE</b>	301
A. Son fonctionnement	301
1. Une nouvelle manière de dégager des ressources	302
2. Une nouvelle manière de dépenser les ressources	302
B. Une utilisation inédite de l'article 122, § 2, TFUE : la fin des « réformes structurelles » en contrepartie d'une assistance financière ?	303
C. Qu'en attendre ?	305
1. Les limites de l'instrument	305
2. Le SURE n'est pas un mécanisme européen d'assurance ou de réassurance chômage : en sera-t-il le précurseur ?	306
<b>CONCLUSION</b>	307



*L'effectivité du droit de la sécurité sociale dépend notamment de la réalité économique dans laquelle il s'applique. Pour notre système de sécurité sociale, comme pour celui de dix-huit autres Etats, cette réalité est profondément modelée par l'appartenance à la zone euro. Cette zone monétaire atypique est source de contraintes macroéconomiques importantes pour les politiques sociales des Etats. Pour les amenuiser, il a été proposé de construire un mécanisme européen d'assurance ou de réassurance chômage. L'instrument SURE, adopté dans l'urgence de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19, s'inscrit dans la lignée de ces propositions. La contribution propose une introduction détaillée au problème – les contraintes macroéconomiques liées à la zone euro – et une présentation des solutions avancées – une assurance chômage européenne et le nouvel instrument SURE. Elle tend ce faisant à illustrer le profit que peuvent tirer les juristes de droit social d'une connaissance même rudimentaire de l'économie pour la bonne compréhension des enjeux qui entourent leurs objets d'étude.*

*De effectiviteit van het socialezekerheidsrecht hangt af van de economische realiteit waarin het opereert. Voor ons socialezekerheidsstelsel, net als voor dat van achttien andere staten, is deze realiteit diepgaand gevormd door het lidmaatschap van de eurozone. Deze atypische monetaire zone is een bron van grote macro-economische beperkingen voor het sociale beleid van de staten. Om deze te verlichten werd een Europees mechanisme voor werkloosheidsverzekering of -herverzekering voorgesteld. Het SURE-instrument, dat werd aangenomen in de noodsituatie ten gevolge van de COVID-19-pandemie, is in overeenstemming met dit voorstel. Deze bijdrage bevat een gedetailleerde inleiding op het probleem – de macro-economische beperkingen in verband met de eurozone – alsook een presentatie van de voorgestelde oplossingen – een Europese werkloosheidsverzekering en het nieuwe SURE-instrument. Hiermee wil zij het voordeel illustreren dat juristen gespecialiseerd in het sociaal recht kunnen ontlenen aan een zelfs louter rudimentaire kennis van de economie voor een goed begrip van hun vakgebied.*



## INTRODUCTION

1. Le droit est effectif dans la mesure où il agit sur le réel et le façonne, dans la mesure donc où il parvient à lui imposer sa forme. Pour jauger cette effectivité, il est évidemment utile de s'attarder sur les moyens dont il dispose pour se faire respecter ou pour mettre en œuvre les objectifs qu'il énonce. Mais il est tout aussi utile, et le juriste y est peut-être moins sensible, de prêter attention à la réalité à laquelle il ambitionne de s'appliquer. Celle-ci a en effet ses contraintes propres. C'est qu'il ne suffit pas de vouloir une chose pour qu'elle advienne. La possibilité *réelle*, et pas simplement théorique, de mise en œuvre de la fin poursuivie par un législateur ne dépend pas uniquement de la force sur laquelle celui-ci peut s'appuyer pour faire valoir sa volonté, elle est également déterminée par la matière que cette fin veut transformer. Si l'effectivité du droit dépend de ses outils, son champ d'actions possibles est aussi circonscrit par la réalité à laquelle il s'applique.

2. La réalité la plus coriace pour le droit social en général et pour le droit de la sécurité sociale en particulier est constituée des échanges économiques. En tant qu'elle consiste en un gigantesque mécanisme de transferts financiers, la sécurité sociale est dépendante de la disponibilité de l'argent à transférer. Il existe certes de nombreuses façons de rendre disponible de l'argent, et la réalité économique peut elle-même être reconfigurée, au moyen du droit, pour en créer de nouvelles. Mais, de l'argent, il en faut dans tous les cas pour alimenter un système de sécurité sociale.

3. La création de la zone euro a profondément modifié l'environnement économique dans laquelle évoluent les systèmes de sécurité sociale de ses Etats membres. L'adoption d'une même monnaie par des Etats n'ayant par ailleurs pas ou peu d'instruments budgétaires communs est une source de contraintes importantes pour leurs politiques économiques et sociales. Cette réalité est apparue avec violence lors de la crise économique déclenchée en 2008 par l'effondrement des *subprimes* nord-américains. Elle se fait à nouveau sentir avec l'entrée en récession des économies européennes, dans des proportions inédites depuis près de cent ans, à la suite des mesures de lutte contre la pandémie de Covid-19.

4. Des propositions circulent dans les cercles européens depuis plusieurs années pour apporter une réponse pérenne aux problèmes inhérents à la construction actuelle de la zone euro. Elles visent à créer un mécanisme européen d'assurance ou de réassurance chômage permettant des transferts budgétaires automatiques entre Etats membres. Plutôt confidentielles jusqu'il y a peu, ces propositions ont récemment profité d'un nouvel élan. La nouvelle Commission installée en décembre 2019 en fait mention dans son programme de travail, en phase avec les orientations annoncées par sa présidente, Mme von der Leyen, lorsqu'elle n'était encore que candidate <sup>(1)</sup>. En outre, en réaction à la crise provoquée par la pandémie, le Conseil a adopté en mai 2020 un instrument de « soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) » <sup>(2)</sup>, qui s'inscrit dans leur lignée. Il vise à offrir aux Etats membres de l'UE une source de financement peu onéreuse pour les aider à faire face aux importantes dépenses générées par leurs systèmes d'indemnisation du chômage temporaire des travailleurs.

(1) *Programme de travail de la Commission pour 2020 : Une Union plus ambitieuse*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2020) 37 final, p. 6, et *Une Union plus ambitieuse : Mon programme pour l'Europe*, par la candidate à la présidence de la Commission européenne Mme von der Leyen. Ces deux documents sont disponibles sur le site internet de la Commission : [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

(2) Règlement (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.

5. L'ampleur des enjeux soulevés par ces questions justifie que l'on se penche avec attention sur le problème – les contraintes liées à la monnaie unique qui pèsent sur les politiques sociales des Etats membres – et ses éventuelles solutions – les propositions d'instituer une assurance chômage européenne et l'apport de l'instrument SURE. Nous commençons par expliquer la particularité de la structure macroéconomique de la zone euro en vue de faire comprendre la nature de ces contraintes (I.). Cette première partie est la plus longue, parce qu'elle prend le temps de déplier des questions économiques peu fréquentées par les juristes. Nous exposons ensuite les principaux traits des modèles européens d'assurance et de réassurance chômage proposés au cours de la dernière décennie (II.). Dans un troisième et dernier temps, nous présentons l'instrument SURE et l'interprétation novatrice de l'exigence de conditionnalité des aides financières accordées par l'Union sur laquelle il repose. Nous le comparons également avec les deux modèles susmentionnés, auxquels il ne saurait être assimilé (III.).

## I. LA CONSTRUCTION ASYMETRIQUE DE LA ZONE EURO, SOURCE DE CONTRAINTES POUR LES POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES DES ETATS MEMBRES

6. Avant même la création de la zone euro, certains économistes de renom, s'appuyant sur les théories définissant les conditions d'existence d'une « zone monétaire optimale » (*optimal currency area*, OCA) <sup>(3)</sup>, avaient attiré l'attention sur les faiblesses structurelles du projet européen de monnaie unique <sup>(4)</sup>. Elles étaient suffisamment importantes à leurs yeux pour constituer à terme une source de tensions vives, voire une menace pour l'existence de l'euro. Cette instabilité structurelle a continué d'être dénoncée à intervalles réguliers. Elle semble aujourd'hui être admise par une majorité d'auteurs, que la crise de 2008 et sa gestion difficile ont fini de convaincre <sup>(5)</sup>.

7. Si nous serions bien en peine de discuter dans le détail la nature de ces faiblesses, il nous semble que les grandes lignes de la construction macroéconomique de la zone euro sont compréhensibles par des non-initiés à la technique économique et que leur explicitation, même rudimentaire, fournit une aide précieuse pour comprendre les enjeux de l'intégration monétaire pour les systèmes de sécurité sociale nationaux. Pour expliquer les contraintes engendrées par l'appartenance à la zone euro, nous commençons par comparer deux positions : celle, théorique, d'un Etat ayant la maîtrise de l'ensemble des leviers d'action macroéconomiques pour faire face à un choc économique, et celle des instances européennes et des Etats membres de l'UE pris dans la même situation. Nous poursuivons avec la présentation des conséquences de la structure particulière de la zone euro pour l'orientation des politiques économiques et sociales des institutions européennes et des Etats membres.

(3) L'article considéré comme fondateur de ces théories est celui du « prix Nobel » en économie R. A MUNDSELL, « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, 1961, vol. 51, n° 4, pp. 657-665.

(4) Voy. P. DE GRAUWE, *Economics of monetary union*, 12<sup>e</sup> éd., Oxford, Oxford University Press, 2018, p. ix. A propos des études économiques menées à l'époque sur la viabilité du projet de monnaie unique, voy. aussi K. TUORI et K. TUORI, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 47-48 et 53-54.

(5) Pour un historique succinct de la littérature économique sur cette question, voy., notamment, B. EICHENGREEN, « European Monetary Integration with Benefit of Hindsight », *Journal of Common Market Studies*, 2012, vol. 50, n° 51, pp. 123-136. Pour une dénonciation fameuse des faiblesses structurelles de l'euro, voy. J. E. STIGLITZ, *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, New York, W.W. Norton & Company, 2016.



## A. Les différents leviers d'action macroéconomiques et leur utilisation dans un Etat souverain ou au sein de la zone euro

### 1. Quand l'ensemble des leviers d'action macroéconomiques sont à la disposition de l'Etat

8. Les outils macroéconomiques dont disposent de manière générale les autorités publiques sont de nature budgétaire et monétaire <sup>(6)</sup>.

9. Un Etat qui dispose de l'outil monétaire peut en théorie entreprendre diverses actions pour réagir à un déséquilibre de son économie nationale <sup>(7)</sup>. La première action possible consiste à dévaluer sa monnaie, c'est-à-dire à baisser volontairement son taux de change avec des monnaies étrangères, afin d'augmenter ou de restaurer la compétitivité de l'économie nationale, en particulier celle des secteurs tournés vers l'exportation. En dévaluant sa monnaie, un Etat permet en effet aux acteurs économiques étrangers d'acheter des biens ou des services produits sur son territoire à un coût moins élevé qu'auparavant, ce qui accroît la compétitivité de son économie nationale par comparaison aux autres économies <sup>(8)</sup>.

10. Un autre levier d'action propre à l'outil monétaire est celui des « taux d'intérêt directeurs » <sup>(9)</sup>. Ces taux, qui sont fixés par la banque centrale, déterminent ultimement les taux d'intérêts des crédits octroyés par les banques privées aux entreprises et aux particuliers ; autrement dit, ils déterminent *in fine* combien coûte un emprunt d'argent. Par leur moyen, une banque centrale est donc en mesure d'influencer la demande de crédit et, de ce fait, les investissements des entreprises privées et la consommation des particuliers : moins les taux d'intérêts demandés par les banques privées sont élevés, plus les acteurs économiques et les particuliers sont susceptibles de demander un crédit, l'inverse étant vrai également <sup>(10)</sup>. En cas de difficultés économiques, une baisse des taux d'intérêts directeurs peut être décidée en vue de faciliter indirectement les prêts d'argent des institutions de crédit envers les particuliers et les entreprises et de stimuler ainsi l'activité économique <sup>(11)</sup>.

11. Le deuxième levier d'action macroéconomique pouvant être actionné pour faire face à un choc économique est l'instrument budgétaire. Un Etat faisant face à une baisse de l'activité économique au sein de son territoire peut tenter de la contrer en soutenant, voire en augmentant la demande intérieure par une hausse des dépenses publiques. Il peut le faire de manière directe, par exemple en lançant de grands travaux publics. Il peut également le faire de manière indirecte en s'assurant, notamment par le moyen des prestations de sécurité sociale ou par des mécanismes fiscaux comme la progressivité de l'impôt, que malgré la crise économique, les individus continuent de disposer de ressources suffisantes pour maintenir leur niveau de consommation.

12. Les économistes appellent ces moyens indirects de soutien de la demande intérieure par la protection du pouvoir d'achat, des « stabilisateurs automatiques » <sup>(12)</sup>. Leur fonctionnement entraîne nécessairement une détérioration des finances publiques puisque, par

(6) Voy., notamment, J. E. STIGLITZ, *The Euro*, *op. cit.*, p. 73.

(7) La mise en œuvre de ces outils dépend dans les faits de la rencontre de certaines conditions, dont la maîtrise au moins partielle de la circulation des capitaux.

(8) P. DE GRAUWE, *Economics of monetary union*, 12<sup>e</sup> éd., *op. cit.*, p. 6.

(9) Pour simplifier l'exposé, on passe sur les liens étroits qui existent entre les deux leviers d'action monétaires que sont la dévaluation et les taux d'intérêts directeurs.

(10) J. E. STIGLITZ, *The Euro*, *op. cit.*, p. 67.

(11) P. DE GRAUWE, *Economics of monetary union*, 12<sup>e</sup> éd., *op. cit.*, p. 6.

(12) Voy., notamment, F. VANDENBROUCKE, « Politique sociale et union monétaire : puzzles, paradoxes et perspectives », *Revue belge de sécurité sociale*, 2016, n° 1, pp. 16-17 ; E. MARELLI et M. SIGNORELLI, *Europe and the Euro*, New York, Palgrave Macmillan, 2017, p. 23.

hypothèse, les dépenses sociales de l'Etat augmentent et les recettes de l'impôt diminuent. Cette détérioration est toutefois censée n'être que temporaire<sup>(13)</sup>, à la façon d'un ressort qui s'allonge pour mieux revenir à son état initial une fois la force de tension disparue. Un des moyens de faire face à cette détérioration passagère des finances publiques est de solliciter un troisième levier d'action monétaire, qui s'ajoute aux deux premiers instruments énoncés plus haut : l'Etat peut se tourner vers sa banque centrale pour obtenir, par un emprunt ou par l'émission de titres financiers (typiquement des obligations), l'argent nécessaire au financement du déficit public. Une synergie opère ainsi entre l'outil monétaire et l'outil budgétaire, le premier servant à faciliter l'usage du second.

## 2. Répartition et disponibilité des leviers d'action macroéconomiques au sein de la zone euro

**13.** La zone euro présente une « asymétrie fondamentale »<sup>(14)</sup>, qui résulte de la dissociation radicale en son sein entre la politique monétaire, d'une part, et la politique budgétaire, d'autre part. La dissociation de ces deux politiques macroéconomiques résulte d'une stratification institutionnelle : la compétence de la politique monétaire a été confiée de manière exclusive à une instance indépendante et centralisée au niveau européen, la Banque centrale européenne (BCE), tandis que la politique budgétaire est restée une compétence nationale ; l'UE ne dispose dans ce domaine que de pouvoirs de « surveillance » et de « pression »<sup>(15)</sup>. Alors qu'il existe une politique monétaire unique pour l'ensemble de la zone euro, il existe donc autant de politiques budgétaires différentes qu'il y a d'Etats membres (sans compter les entités fédérées qui disposent, dans certains Etats, d'une autonomie budgétaire)<sup>(16)</sup>.

**14.** La dissociation des leviers monétaire et budgétaire au sein de la zone euro a des effets importants, qui vont au-delà d'un simple réagencement administratif des instances de direction macroéconomique. La palette d'actions permises en théorie par chacun des deux outils macroéconomiques s'est réduite du fait de cette dissociation. Tous les moyens d'actions qui étaient à disposition des Etats n'ont pas été soit transférés au niveau européen, soit conservés au niveau national : certains d'entre eux ont été affaiblis ou même supprimés par suite de l'instauration de la zone euro et en conséquence de sa structure propre.

(13) F. VANDENBROUCKE, « Politique sociale et union monétaire », *op. cit.*, p. 17.

(14) L'expression est utilisée par J.-V. LOUIS, « L'UEM et la gouvernance économique », in *L'Union européenne et l'euro : aspects économiques, institutionnels et internationaux. Quatrième conférence ECSA-World, Bruxelles, 17/18 septembre 1998*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000, pp. 155-164, spéc. p. 156 ; F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, « La nouvelle gouvernance économique européenne I », *Cahiers de droit européen*, 2012, pp. 17-99, spéc. p. 18. Voy. également A. DE STREEL, « The evolution of the EU economic governance since the Treaty of Maastricht: an unfinished task », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2013, vol. 20, n° 3, p. 337, qui parle de « fundamental imbalance ».

(15) Nous empruntons ces expressions à F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 233.

(16) Voy., notamment, M. PANIC, « The Euro and the Welfare State », in E. SPAVENTA et M. DOUGAN (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Londres, Hart Publishing, 2005, pp. 25 et 36-37 ; K. DYSON, « Economic and Monetary Union », in E. JONES, A. MENON et S. WEATHERILL (eds.), *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 454 ; A. HINAREJOS, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 3-10 ; F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 200 ; P. DE GRAUWE, *Economics of monetary union*, 12<sup>e</sup> éd., *op. cit.*, pp. 111-115.

### a. L'instrument monétaire au sein de la zone euro

**15.** Par hypothèse, suite à l'instauration de la monnaie unique, l'outil de la dévaluation monétaire, c'est-à-dire la modification des taux de change, ne peut plus être utilisé par les Etats membres de la zone euro pour répondre aux difficultés de leur économie nationale. C'était précisément un des objectifs principaux poursuivis avec l'adoption de la monnaie unique : la fin de la fluctuation des taux de change (qui avait déjà été fortement amoindrie sous les précédents systèmes monétaires européens) devait supprimer l'incertitude inhérente à la variable monétaire pesant sur les échanges économiques transfrontaliers et approfondir ainsi l'intégration des économies nationales, en particulier celle des marchés de capitaux.

**16.** Par ailleurs, la politique monétaire est devenue une et unique pour l'ensemble des économies nationales, ce qui est à nouveau le propre d'une union monétaire. L'UEM présente cependant une particularité supplémentaire sur ce point. Celle-ci tient à la fois dans le mandat de la BCE et dans son statut juridique.

**17.** En ce qui concerne son mandat tout d'abord, en vertu de l'article 127 TFUE, l'objectif premier de la BCE doit être de garantir la stabilité des prix. Cet objectif est difficilement compatible avec une utilisation des taux d'intérêts directeurs visant à soutenir la croissance en cas de difficultés économiques : l'augmentation des crédits disponibles risque en effet de favoriser l'inflation, et donc l'instabilité des prix. En conséquence, le mandat de la BCE interdit en théorie que la politique monétaire européenne serve de variable d'ajustement aux déséquilibres de l'économie<sup>(17)</sup>.

**18.** S'agissant de son statut juridique, ensuite, la BCE, comme beaucoup d'autres banques centrales dans le monde, est indépendante des autres autorités constituées. Elle doit donc définir sa politique monétaire sans prendre ni même pouvoir solliciter d'instructions auprès des autres institutions européennes ou des gouvernements nationaux (article 130 TFUE)<sup>(18)</sup>. A la différence toutefois des autres banques centrales, son mandat est défini dans un traité, qui ne peut être modifié qu'à l'unanimité des Etats membres de l'UE, y compris ceux qui ne sont pas membres de la zone euro. Cette situation a pour conséquence de faire de la BCE la banque centrale la plus indépendante au monde : la définition de son mandat est, politiquement parlant, quasiment immuable<sup>(19)</sup>.

**19.** L'adoption de l'euro n'a pas eu pour seule conséquence l'indisponibilité, au niveau national mais aussi dans une large mesure au niveau européen, de l'outil monétaire comme moyen d'ajustement macroéconomique. Elle a également été un facteur, inévitable, de déstabilisation de l'équilibre économique de certains Etats membres. En effet, l'imposition d'une monnaie unique à des économies présentant des caractéristiques diverses est en soi une cause de perturbations économiques, pour la simple raison qu'elle ne peut répondre aux besoins particuliers de chaque économie nationale ou régionale<sup>(20)</sup>.

(17) Sur ce thème, voy., notamment, A. MARTIN, « The EMU macroeconomic policy regime and the European social model », in A. MARTIN et G. ROSS (eds.), *Euros and Europeans: Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 20-50 ; F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, op. cit., pp. 1033-1037 ; P. DE GRAUWE, *Economics of monetary union*, 12<sup>e</sup> éd., op. cit., pp. 169-174 et 197-199. Voy. également M. PANIC, « The Euro and the Welfare State », op. cit., pp. 37-39 ; K. ARMINGEON et L. BACCARO, « Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: The Limits of Internal Devaluation », *Industrial Law Journal*, 2012, vol. 41, n° 3, p. 270.

(18) Sur les garanties juridiques de l'indépendance de la BCE, voy., notamment, F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, op. cit., pp. 614-623.

(19) M. PANIC, « The Euro and the Welfare State », op. cit., p. 39 ; P. DE GRAUWE, *Economics of monetary union*, 12<sup>e</sup> éd., op. cit., p. 166.

(20) K. TUORI et K. TUORI, *The Eurozone Crisis*, op. cit., pp. 52-53 ; J. E. STIGLITZ, *The Euro*, op. cit., p. 72. Une étude de 2019, menée par un *think tank* allemand proeuropéen, a estimé que l'adoption de la monnaie unique

Comme le dit l'expression anglo-saxonne bien connue, *one size doesn't fit all*. Pour prendre un exemple, la centralisation de la politique monétaire au niveau européen signifie que les taux d'intérêts directeurs, qui déterminent ultimement, avec d'autres facteurs, le coût des crédits, sont identiques dans toutes les économies nationales. Selon certains auteurs, cette situation aurait été la cause d'une « surchauffe » de plusieurs d'entre elles, comme celles de l'Espagne, de l'Irlande, du Portugal, mais aussi de la Grèce, qui ne se situent pas dans la moyenne européenne : l'accès à des crédits bon marché a rendu l'argent trop facilement disponible au regard de leurs caractéristiques macroéconomiques. Combinée à d'autres facteurs, cette surchauffe s'est notamment traduite par l'apparition de bulles spéculatives, entre autres dans le secteur immobilier, et une perte de compétitivité des secteurs économiques tournés vers l'exportation <sup>(21)</sup>.

**b. Implications de l'appartenance à la zone euro pour la politique budgétaire des Etats membres : la « disciplinarisation » par les marchés**

**20.** L'instauration d'une monnaie unique au niveau européen n'a donc pas été une opération neutre sur le plan des moyens d'action macroéconomiques de type monétaire. Mais les implications de l'UEM sont également très importantes pour les moyens d'action de type budgétaire. D'une part, l'utilisation de l'outil budgétaire est désormais entravée au niveau national, en raison de contraintes qui ne sont toutefois pas toutes propres à la zone euro. D'autre part, et surtout, cet outil est largement indisponible au niveau européen, ce qui détermine dans une grande mesure l'orientation des politiques prises dans le cadre de la gouvernance économique et budgétaire pour tenter d'assurer malgré tout la stabilité de la zone euro en cas de chocs asymétriques, comme nous le verrons plus loin.

**21.** Sur le plan national, l'utilisation de l'outil budgétaire par les Etats membres est restreinte en raison de plusieurs facteurs. Le premier est le droit européen lui-même, qui fixe des seuils maximums de déficit public (c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses de l'Etat hors dette publique) et d'endettement public (c'est-à-dire l'endettement de l'Etat par l'émission de titres sur les marchés financiers). Ces seuils, originaires fixés à 3 % du PIB pour ce qui concerne le déficit public, et à 60 % du PIB pour ce qui regarde l'endettement public, ont été renforcés après la crise de 2008 pour les Etats ayant adopté l'euro <sup>(22)</sup>. Des procédures ont été fixées dans les traités européens pour en contrôler le respect. Ce dispositif a pour but d'éviter des divergences trop importantes entre les finances publiques des Etats membres de la zone euro. Ces écarts sont en effet considérés comme une menace pour la stabilité de l'Union monétaire, en même temps qu'elles menacent l'objectif de stabilité des prix dont on a vu qu'il est, en principe, la mission première de la BCE <sup>(23)</sup>.

**22.** Le second facteur contraignant la politique budgétaire des Etats membres est l'obligation de principe de recourir aux marchés financiers pour financer le déficit public. En effet, à la différence d'autres banques centrales dans le monde et à la différence de la

---

a profité principalement à l'Allemagne et aux Pays-Bas, à hauteur respectivement de 1 893 milliards et de 346 milliards d'euros sur la période 1999-2017, tandis que les principaux perdants seraient l'Italie et la France, à hauteur respectivement de 4 325 milliards et 3 591 milliards d'euro sur la même période. Pour la Belgique, le manque à gagner s'élèverait à 69 milliards. A. GASPAROTTI et M. KULLAS, *L'euro à 20 ans : qui sont les perdants ? Qui sont les gagnants ? Une étude empirique*, Les études du CEP, février 2019, disponible sur [www.cep.eu](http://www.cep.eu).

(21) F. W. SCHARPF, « Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy », *MPIFG Discussion Paper 11/11*, 2011, pp. 16-17 ; K. DYSON, « Economic and Monetary Union », *op. cit.*, p. 457.

(22) A propos des contraintes juridiques que font peser ces règles de discipline budgétaire sur l'utilisation de l'instrument budgétaire en cas de crise ou de conjoncture défavorable, voy. F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 1020-1031.

(23) Voy., notamment, M. PANIC, « The Euro and the Welfare State », *op. cit.*, pp. 39-42.

quasi-totalité des banques centrales européennes dans un passé récent<sup>(24)</sup>, la BCE n'est en principe pas autorisée à financer les Etats membres de l'UEM, ni par l'octroi de crédits, ni par l'achat de titres financiers émis directement par eux (article 123 TFUE). Il lui est donc interdit de jouer le rôle de « prêteur de dernier ressort », selon une expression des économistes, autrement dit de prêteur sur lequel un Etat peut toujours compter lorsque ses conditions de financement sur les marchés sont trop désavantageuses, et dont la simple existence le protège contre les crises financières les plus aiguës<sup>(25)</sup>. Combinée à d'autres dispositions du droit européen qui empêchent le maintien de privilèges financiers pour l'Etat (l'article 124 TFUE interdit de donner à l'Etat un accès privilégié aux institutions financières et l'article 125 TFUE, dont nous reparlerons plus bas, édicte la règle du « non-renflouement » ou *no bail-out*), cette interdiction a pour résultat que les Etats membres n'ont d'autre possibilité que de se tourner vers les marchés pour lever les fonds dont ils ont besoin.

Il faut toutefois relever que, depuis 2015, la BCE a adopté une politique dite de « *quantitative easing* » visant à soutenir les finances publiques en période de crise. Elle consiste en le rachat massif des titres de la dette publique détenus par les acteurs financiers<sup>(26)</sup>. Ce faisant, la BCE contribue à maintenir les taux pratiqués par les marchés à des niveaux acceptables, voire franchement avantageux pour les Etats tout en contournant l'interdiction qui lui est faite par l'article 123 TFUE d'acheter des titres directement émis par ces derniers. Ce programme avait pris fin en décembre 2018<sup>(27)</sup>, mais il a été réactivé, dans des proportions plus importantes qu'en 2015, suite à la crise économique provoquée par les mesures de lutte contre la pandémie de Covid-19<sup>(28)</sup>. La légalité du programme de 2015 a fait l'objet d'une passe d'armes musclée entre la Cour constitutionnelle allemande et la Cour de justice. Alors que cette dernière, sur question préjudicielle de la Cour allemande, avait conclu à la conformité de la politique monétaire de la BCE au TFUE<sup>(29)</sup>, la Cour de Karlsruhe ne s'est pas pliée à l'avis de la Cour de justice et a exigé, par un arrêt du 5 mai 2020,

- (24) F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, op. cit., p. 739, et la note 3030. Pour une étude détaillée de l'évolution du rôle de la Banque centrale dans le financement de l'Etat en France, dont les enseignements dépassent ce pays, voy. B. LEMOINE, *L'ordre de la dette : les infortunes de l'Etat et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.
- (25) Sur ce sujet, voy., notamment, K. ARMINGEON et L. BACCARO, « Political Economy of the Sovereign Debt Crisis », op. cit., pp. 261-262 ; P. DE GRAUWE, « Design Failures in the Eurozone: Can They Be Fixed? », *LSE « Europe in Question » Discussion Paper Series*, n° 57, 2013, pp. 9-11, disponible sur <http://www.ssrn.com/abstract=2215762> ; S. THEODOROPLOU, *Managing public debt in Europe: an introductory guide*, Bruxelles, ETUI, 2018, p. 12.
- (26) Voy. le communiqué de presse de la BCE du 22 janvier 2015, « La BCE annonce un programme étendu d'achats d'actifs », disponible sur : [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122\\_1.fr.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.fr.html).
- (27) Communiqué du 13 décembre 2018 par lequel la BCE confirme la fin du quantitative easing à la fin du mois de décembre 2018 « Monetary policy decisions » disponible sur : <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ecb.mp181213.en.html>.
- (28) Pour être tout à fait précis, le programme de 2015, appelé « PSPP » pour *Public Sector Purchase Program*, avait déjà été relancé en septembre 2019 en raison de la mauvaise santé économique de la zone euro. En mars 2020, c'est sous des modalités quelque peu différentes, justifiant de lui donner une autre appellation, le « PEPP » pour *Pandemic Emergency Purchase Programme*, que la BCE a lancé son nouveau programme d'achats. Le PEPP se distingue de son prédécesseur en ce qu'il n'est pas soumis à certains plafonds prévus pour ce dernier : la BCE a voulu se doter d'une puissance de feu plus importante encore qu'en 2015. C'est dire l'ampleur du désastre... L'auteur remercie Guillaume Grégoire pour ses précieuses précisions à ce sujet.
- (29) CJUE, 11 décembre 2018, *Weiss e.a.*, C-493/17. A propos du contexte de cet arrêt, voy., notamment, A. LANG, « Ultra vires review of the ECB's policy of quantitative easing: An analysis of the German Constitutional Court's preliminary reference order in the PSPP case », *Common Law Review*, 2018, vol. 55, pp. 923-952 ; J. GERMAIN, « Karlsruhe met à nouveau Luxembourg sous pression : le "quantitative easing" devant la Cour constitutionnelle allemande », *Revue de l'Union européenne*, 2018, n° 620, pp. 453-458.

que la BCE fasse la preuve du caractère proportionné de sa politique<sup>(30)</sup>. Cet affrontement au grand jour, qualifié de lutte pour « le pouvoir du dernier mot »<sup>(31)</sup>, est une première dans l'histoire des relations entre la Cour de justice et les cours constitutionnelles des Etats membres. Il sonne comme un sérieux avertissement adressé à la BCE par les juges allemands : ses écarts par rapport à l'esprit, sinon à la lettre des traités pourraient ne pas être toujours tolérés.

**23.** La dépendance des Etats aux marchés pour se financer n'est ni accidentelle ni anodine. Elle a été pensée et voulue comme un moyen de discipliner les dépenses publiques en complément des règles budgétaires inscrites dans le traité, et elle conduit à placer les marchés financiers dans la position de juges ultimes de la soutenabilité des dépenses publiques d'un Etat<sup>(32) (33)</sup>.

**24.** Cette « disciplinarisation » des Etats opère de la manière suivante. Lorsque, par suite de décisions politiques ou d'évolutions économiques, les marchés financiers commencent à douter de la solvabilité d'un Etat, c'est-à-dire de sa capacité à rembourser sa dette à terme, les taux auxquels il emprunte se mettent mécaniquement à grimper en raison de l'augmentation de la « prime de risque » (le risque étant celui de ne pas être remboursé) exigée par les acteurs financiers (qui sont principalement des banques et des fonds de pension, mais qui peuvent aussi être des entreprises ou des particuliers)<sup>(34)</sup>. Plus les taux augmentent, plus l'Etat est pressé de prendre les mesures nécessaires pour « rétablir la confiance » des marchés et les faire retomber à un niveau supportable<sup>(35)</sup>. Sur le long terme, l'Etat est incité soit à maintenir ses besoins de financement extérieurs, donc les dépenses publiques, dans des limites étroites afin de réduire sa dépendance envers les marchés, soit à ne pas prendre de décisions susceptibles de réveiller les « craintes » de ces derniers.

**25.** La discipline budgétaire à suivre est donc en réalité celle validée en dernière instance par les acteurs financiers. Ce sont eux qui fixent les véritables seuils maximums de déficit et d'endettement publics au-delà desquels les Etats ne peuvent aller sans s'exposer à de plus ou moins graves remous. La force contraignante des procédures de contrôle du

(30) BVerfG, 5 mai 2020, *PSPP II*, 2 BvR 859/15 (disponible en allemand, en anglais et en français sur le site internet de la Cour constitutionnelle allemande : [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)).

(31) G. GRÉGOIRE, « La politique monétaire de la BCE au cœur de la guerre des juges et du conflit de souveraineté », tribune publiée le 7 mai 2020 sur le site du journal *Le Monde*. L'expression avait déjà été utilisée sur le même thème par A. SUPLOT, « La guerre du dernier mot », in *Liber Amicorum en hommage à Pierre Rodière. Droit social international et européen en mouvement*, Paris, LGDJ, 2019, pp. 489-503.

(32) Voy., notamment, K. TUORI et K. TUORI, *The Eurozone Crisis*, op. cit., pp. 50-51. A propos de l'organisation par le droit de l'Union de « la discipline par le marché » en matière budgétaire, voy., notamment, F. LORDON, *La malfaçon : monnaie européenne et souveraineté démocratique*, Arles, Actes Sud, 2015, pp. 31-33 ; F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, op. cit., pp. 710-750 ; G. GRÉGOIRE, « Le marché, instance disciplinaire dans le cadre de l'union économique et monétaire : des théories économiques aux cadres juridiques », *Politeia*, 2019, n° 35, pp. 53-119. Voy. également H. SCHEPEL, « The Bank, the Bond, and the Bail-out: On the Legal Construction of Market Discipline in the Eurozone », *Journal of Law and Society*, 2017, vol. 44, n° 1, pp. 79-98.

(33) La volonté d'obtenir la discipline budgétaire par les marchés a été exprimée avec la plus grande clarté par un président de la *Bundesbank*, qui représente cette institution au sein de la BCE. Lors d'une audition devant la Cour constitutionnelle allemande à propos des actions de *quantitative easing* de la BCE sur les marchés financiers, il a expliqué qu'« [e]n union monétaire, les rachats [de titres émis sur les marchés financiers par la BCE] ne devraient pas être utilisés pour faire baisser les primes de risque des divers pays, sauf à menacer, entre autres choses, d'annuler le rôle disciplinaire des marchés de taux et d'écarter les pays de la voie de la responsabilité financière ». Cette citation est donnée dans un article du *Financial Times* du 11 juin 2013 intitulé « Bundesbank in court clash with ECB over bond-buying plans » et reprise in F. LORDON, *La malfaçon*, op. cit., p. 72. Nous mettons en italique.

(34) Voy., notamment, S. THEODOROPOULOU, *Managing public debt in Europe*, op. cit., pp. 12 et 17.

(35) Voy., notamment, K. DYSON, « Economic and Monetary Union », op. cit., p. 461 ; K. TUORI et K. TUORI, *The Eurozone Crisis*, op. cit., p. 49 ; F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, op. cit., pp. 741-743.

respect des seuils relatifs au déficit public et à la dette publique prévues par le droit de l'Union est en effet toute relative<sup>(36)</sup>. Par contre, si la situation budgétaire d'un Etat récalcitrant finit par inquiéter les marchés et par faire grimper les taux d'emprunt, alors il est hautement probable que celui-ci n'ait bientôt plus d'autre choix que de rentrer dans le droit chemin budgétaire. Ainsi, pour le dire avec A. Supiot, « [l]es nombres réellement doués de force normative ne sont pas ceux inscrits dans les traités, mais ceux des taux d'intérêts sur les marchés obligataires »<sup>(37)</sup>.

**26.** En s'appuyant sur l'observation des réactions à la crise commencée en 2008, l'économiste P. de Grauwe a pointé un effet délétère important de cette obligation de recourir aux marchés financiers en cas de crise économique : elle contrecarre le fonctionnement des stabilisateurs automatiques mentionnés plus haut, dont font partie les prestations de sécurité sociale<sup>(38)</sup>. En cas de turbulences économiques, ces stabilisateurs entraînent par définition une détérioration temporaire des finances publiques, puisqu'ils consistent à soutenir la demande intérieure par une augmentation des dépenses sociales et une diminution des recettes fiscales en attendant que le gros de la crise soit passé. Cette détérioration des finances publiques peut cependant avoir pour effet de susciter des craintes des marchés financiers quant à la solvabilité de l'Etat, laquelle crainte se traduit par une augmentation des taux d'intérêts pour emprunter. Au moment donc où l'Etat a besoin d'un soutien financier renforcé pour traverser la crise, ses prêteurs se montrent plus exigeants, voire commencent à fuir les titres de l'Etat en question. Faisant face à une restriction de ses capacités de financement extérieur, ce dernier se voit contraint de réduire ses dépenses et d'augmenter ses recettes internes, autrement dit de mettre un terme au fonctionnement des stabilisateurs automatiques et de les remplacer par une politique d'austérité.

**27.** Les possibilités d'utilisation de l'outil budgétaire par les Etats membres de la zone euro sont donc restreintes non seulement par les seuils de déficit et de dette publics européens, mais également et même principalement par les marchés financiers. Bien entendu, la pression exercée par ces derniers sur les finances publiques n'est pas un phénomène spécifique à la zone euro ; avec la globalisation financière à l'œuvre depuis une quarantaine d'années, tous les Etats du monde y sont soumis. Leur emprise est cependant volontairement renforcée au sein de la zone euro par l'interdiction de principe pour la BCE de financer le déficit public des Etats.

**28.** Si les politiques budgétaires ne peuvent plus avoir la même importance qu'auparavant au niveau national, une autre particularité, fondamentale, de la zone euro est de n'avoir prévu aucun outil capable d'en prendre la relève au niveau européen<sup>(39)</sup>. Alors que l'instauration d'une union monétaire avait toujours été accompagnée de mécanismes budgétaires visant à organiser des transferts financiers entre les économies intégrées sous

(36) Voy., notamment, F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, op. cit., pp. 256-257 et pp. 503-504.

(37) A. SUPIOT, *La gouvernance par les nombres : cours au Collège de France (2012-2014)*, Nantes-Paris, Institut d'études avancées de Nantes-Fayard, 2015, p. 236.

(38) P. DE GRAUWE, « Macroeconomic Policies in the Eurozone since the Sovereign Debt Crisis », *KU Leuven Euroforum*, 2014, pp. 12-13, disponible sur <https://www.kuleuven.be/metaforum> (consulté le 2 novembre 2020). Voy. aussi P. DE GRAUWE, *Economics of monetary union*, 12<sup>e</sup> éd., op. cit., pp. 116-120. On trouve également cette analyse dans K. TUORI et K. TUORI, *The Eurozone Crisis*, op. cit., pp. 234-235.

(39) F. VANDENBROUCKE, « Politique sociale et union monétaire », op. cit., p. 16.

la même monnaie, la zone euro a donc « innové » en imposant une politique monétaire unique à l'ensemble des Etats membres sans prévoir aucun mécanisme de ce type <sup>(40) (41)</sup>.

**29.** Grâce aux développements qui précèdent, nous disposons maintenant des éléments nécessaires pour exposer les politiques économique et sociale que les contraintes structurelles de la zone euro tendent à imposer aux instances européennes et aux Etats membres.

## **B. L'effet des contraintes de la zone euro sur l'orientation des politiques économiques et sociales des Etats**

### **1. Un seul trade-off possible : convergence vs flexibilisation**

**30.** La tâche qui incombe aux autorités de toute union monétaire est d'en garantir la stabilité malgré les perturbations que subissent les économies partageant la même monnaie. Au sein de la zone euro, cette tâche est exercée par les institutions européennes au moyen de la gouvernance économique et budgétaire, c'est-à-dire l'ensemble des instruments juridiques à leur disposition pour surveiller et coordonner l'évolution des économies nationales.

**31.** Pour stabiliser la zone euro, étant donné la séparation des leviers monétaire et budgétaire exposée plus haut, cette gouvernance en est réduite, selon les théories économiques des zones monétaires, à devoir choisir entre deux politiques : la convergence des économies nationales ou la « flexibilisation » des marchés, principalement le marché du travail. Ces deux politiques sont dans un rapport de *trade-off*, pour emprunter le vocabulaire des économistes, c'est-à-dire que le besoin de l'une est inversement proportionnel à la mise en œuvre de l'autre : plus les économies nationales sont convergentes, moins la flexibilisation des marchés est nécessaire ; moins les économies nationales sont convergentes, plus les marchés doivent être flexibilisés <sup>(42)</sup>.

**32.** La politique de convergence des économies nationales tend à rendre ces dernières plus « symétriques », c'est-à-dire à leur donner des structures économiques telles que les fluctuations de la productivité, des salaires et des prix au sein de chacune d'entre elles soient corrélées <sup>(43)</sup>. Ce faisant, les besoins des économies nationales deviennent suffisamment proches pour tarir les deux sources principales de difficultés dans une zone moné-

(40) Sur les raisons, notamment d'ordre politique et intellectuel, de l'adoption de cette architecture macroéconomique atypique, voy., notamment, K. DYSON et K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999; A. MODY, *Euro Tragedy: A Drama in Nine Acts*, New York, Oxford University Press, 2018. Pour un exposé des débats économiques ayant précédé la construction de la zone euro, dans lesquels la question de l'opportunité d'une solidarité budgétaire entre les Etats membres a été discutée, voy. aussi K. TUORI et K. TUORI, *The Eurozone Crisis*, op. cit., pp. 41-57, spéc. pp. 53-54.

(41) Des mécanismes d'assistance financière ont bien été créés pendant la crise des dettes souveraines de 2008 pour permettre d'écarter temporairement la contrainte que fait peser cette architecture macroéconomique sur les Etats en difficulté. Le principal d'entre eux est le Mécanisme européen de stabilité, créé en 2012 et dont nous reparlerons plus loin. Accordée sous forme de prêts – et pas de transferts – et sous condition pour l'Etat débiteur d'entreprendre des « réformes structurelles », cette assistance ne constitue cependant pas un mécanisme de solidarité budgétaire. Nous verrons que cette remarque vaut également à l'égard du SURE.

(42) K. ARMINGEON et L. BACCARO, « Political Economy of the Sovereign Debt Crisis », op. cit. ; F. VANDENBROUCKE, « Politique sociale et union monétaire », op. cit., p. 25 ; P. DE GRAUWE, *Economics of monetary union*, 12<sup>e</sup> éd., op. cit., pp. 3-17.

(43) F. VANDENBROUCKE, « Politique sociale et union monétaire », op. cit., p. 25. À propos d'une politique de convergence en matière sociale, voy. aussi F. VANDENBROUCKE, *Structural Convergence vs. Systems Competition: Limits to the Diversity of Labour Market Policies in the EMU*, Fellowship Initiative « Challenges to Integrated Markets ». Discussion Paper 065, European Commission, DG for Economic and Financial



taire, à savoir l'imposition d'une politique monétaire unique à des économies différentes et la survenance de chocs économiques asymétriques (c'est-à-dire qui ne touchent pas toutes les économies, ou pas toutes de la même façon)<sup>(44)</sup>.

**33.** La politique de flexibilisation des marchés cherche quant à elle à accentuer la mobilité des travailleurs, d'une part, et la variabilité des prix et des salaires selon les fluctuations de l'économie, d'autre part. L'idée qui guide cette politique est que la stabilité de l'union monétaire pourrait être atteinte grâce, ou au prix du libre jeu des mécanismes de marché. Le raisonnement, théorique, est le suivant<sup>(45)</sup>. En cas de choc asymétrique, l'économie nationale ou régionale touchée, si elle est suffisamment flexible, verrait d'une part le « surplus » de travailleurs migrer vers d'autres régions en besoin d'investissement et de main-d'œuvre<sup>(46)</sup>. Elle pourrait gagner d'autre part en « compétitivité » vis-à-vis des autres économies grâce à une « dévaluation interne », c'est-à-dire une baisse des prix et des salaires, consécutive à la baisse de l'activité économique et éventuellement encouragée par les autorités nationales. Cette dévaluation interne servirait en réalité d'« équivalent fonctionnel » à une dévaluation monétaire<sup>(47)</sup>, dont on a vu plus haut qu'elle est un outil de restauration de la compétitivité d'une économie nationale. Plutôt que de compenser les effets du choc « par le haut » grâce à une adaptation de la politique monétaire ou l'activation de la politique budgétaire, le retour à l'équilibre serait donc atteint « par le bas » grâce à la capacité présumée des marchés nationaux à s'adapter spontanément à la nouvelle donne économique. Cette stratégie génère cependant un risque de course vers le moins disant social (*race to the bottom*), les autres économies nationales étant susceptibles de réagir à la dévaluation interne de leur voisine en adoptant à leur tour une stratégie de dévaluation, obligeant cette dernière à accentuer encore la baisse des prix et des salaires sur son territoire, et ainsi de suite.

## 2. Vers l'ouverture d'un deuxième trade-off ?

**34.** Cette alternative entre convergence et flexibilisation peut être dépassée si des instruments de nature budgétaire sont rendus disponibles au niveau européen. En effet, dans cette hypothèse, un deuxième *trade-off*, à côté de celui entre convergence et flexibilisation, devient possible : celui entre convergence et flexibilisation, d'une part, et transferts financiers entre Etats membres, d'autre part<sup>(48)</sup>. En cas de choc économique asymétrique qu'une politique de convergence n'aurait pas permis d'éviter, l'Etat touché par la crise pourrait bénéficier de ressources provenant des Etats qui en sont épargnés. Le besoin de dévaluation interne, d'immigration et de sortie des capitaux, soit le besoin de « flexibilité », en serait amoindri d'autant.

---

Affaires, 2017, disponible sur [https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en) (consulté le 19 février 2019).

(44) J.E. STIGLITZ, *The Euro*, op. cit., p. 68.

(45) Voy., notamment, E. MARELLI et M. SIGNORELLI, *Europe and the Euro*, op. cit., p. 22 ; P. DE GRAUWE, *Economics of monetary union*, 12<sup>e</sup> éd., op. cit., pp. 3-5.

(46) On voit comment cette théorie fait abstraction des déterminations concrètes des travailleurs européens, qui sont autant d'obstacles à l'idéal de mobilité paneuropéenne de la « main-d'œuvre ». La première d'entre elles est certainement la langue.

(47) K. ARMINGEON et L. BACCARO, « Political Economy of the Sovereign Debt Crisis », op. cit., p. 256.

(48) F. VANDENBROUCKE, « Politique sociale et union monétaire », op. cit., p. 26 ; P. DE GRAUWE et Y. JI, « Booms, Busts and the Governance of the Eurozone », in F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD et G. DE BAERE (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 160-191.

**35.** Plusieurs propositions ont été émises dans le passé aux plus hauts niveaux européens pour organiser des transferts financiers entre Etats membres <sup>(49)</sup>. Il a notamment été proposé d'instaurer un budget européen substantiel, qui donnerait à l'UE le pouvoir de lever l'impôt et de dépenser ces ressources selon les besoins des Etats membres et permettrait ainsi une forme d'assurance mutuelle entre ceux qui connaissent des difficultés économiques et ceux qui se portent mieux <sup>(50)</sup>. Une initiative en ce sens a été adoptée pendant l'été 2020, encouragée par les circonstances exceptionnelles engendrées par la pandémie. Sous l'impulsion de la chancelière allemande Angela Merkel et du président français Emmanuel Macron, un plan de relance européen, intitulé *Next Generation EU*, a été mis sur pied par le Conseil européen. À l'heure d'écrire ces lignes (novembre 2020), le parlement européen et les parlements nationaux doivent encore se prononcer à son sujet. Ce plan prévoit notamment que des subventions, et pas de simples prêts, financées au moyen d'emprunts contractés par la Commission pourront être accordées aux Etats pour un montant total de 312,5 milliards d'euros <sup>(51)</sup>. Cette partie du plan de relance organise donc des transferts budgétaires entre Etats membres. Sous cet aspect, il est tout à fait novateur, « historique » ont même dit certains, probablement avec exagération. Cet outil n'est en effet que temporaire et d'une ampleur limitée au regard des besoins de financement auxquels font face les Etats membres pour répondre aux niveaux records de récession des économies européennes. Reste qu'il pose un jalon dans l'histoire des discussions sur l'instauration d'un véritable budget européen.

**36.** Une autre proposition, énoncée de longue date comme nous le verrons, pour dépasser le *trade off* entre convergence et flexibilisation est la mise en œuvre d'une assurance ou d'une réassurance chômage européenne. Les partisans de cette option avancent notamment l'argument économique de la fragilité <sup>(52)</sup> : une union monétaire sans union assurantielle, c'est-à-dire sans un de ces stabilisateurs budgétaires automatiques dont l'assurance chômage fait typiquement partie, est fragile. Il est nécessaire, pour la renforcer, de prévoir un mécanisme capable d'amortir les chocs économiques dans l'espace, par des transferts budgétaires entre Etats, et dans le temps, par l'émission d'une dette <sup>(53)</sup>. Il est important, par ailleurs, que ce mécanisme budgétaire existe *ex ante*, avant l'apparition d'une crise : sa simple existence permettrait de modifier les attentes et donc les comportements des acteurs économiques. En les rassurant quant à la capacité des économies nationales à faire face à la crise, on éviterait en effet un « sauve-qui-peut » général susceptible d'aggraver encore les difficultés économiques.

(49) Voy., par exemple, le « rapport des quatre présidents » par H. VAN ROMPUY, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report drafted in close collaboration with J.M. Barroso, J.-C. Juncker, and M. Draghi*, 5 décembre 2012, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/media/23818/134069.pdf> et celui des « cinq présidents » par J.-C. JUNCKER, *Completing Europe's Economic and Monetary Union. Report drafted in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz*, juin 2015, disponible sur [https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en).

(50) P. DE GRAUWE, *Economics of monetary union*, 12<sup>e</sup> éd., *op. cit.*, pp. 218-219.

(51) Pour une présentation détaillée, voy., notamment, N. DE SADELEER, « Le plan de relance *Next Generation EU* : un changement de cap historique ou un rendez-vous manqué pour réformer le budget de l'UE ? », *Blogdroiteuropeen Working Paper 4/2020*, septembre 2020, accessible sur le site internet <https://wp.me/p6OBGR-3UQ>. Pour une première évaluation sous l'angle économique, voy. aussi O. PICEK, « Spillover Effects From Next Generation EU », *Intereconomics*, 2020, vol. 55, n° 5, pp. 325-331.

(52) F. VANDENBROUCKE *et al.*, « The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance », *VoxEU.org*, 6 avril 2020, disponible sur <https://voxeu.org> ; S. FERNANDES et F. VANDENBROUCKE, *SURE, un catalyseur bienvenu pour une réassurance chômage européenne*, Europe sociale et solidaire. Policy Paper n° 251, Notre Europe – Institut Jacques Delors, avril 2020, p. 4.

(53) Outre les références données à la note précédente, voy. aussi à ce sujet M. BEBLAVÝ et K. LENAERTS, *Stabiliser l'Union économique et monétaire européenne : que peut-on espérer d'un système commun d'assurance chômage ?*, Résumé analytique de l'étude menée par le CEPS, Commission européenne, 2017, p. 8.

37. C'est sur ces propositions de stabilisation de la zone euro par l'adoption d'une structure commune pour la gestion des dépenses de chômage que nous allons maintenant nous pencher plus en détails. L'adoption de l'instrument SURE en mai 2020 s'inscrit dans leur sillage, même si nous aurons l'occasion de voir qu'il est loin de constituer un véritable mécanisme européen d'assurance ou même de réassurance chômage.

## II. LES PROPOSITIONS DE CREATION D'UN MECANISME EUROPEEN D'ASSURANCE CHOMAGE

38. La première expression de l'idée d'instaurer un mécanisme européen d'assurance chômage remonte aux années 1970<sup>(54)</sup>. Après une traversée du désert, elle a refait surface au début des années 2000 et fait depuis lors l'objet de nombreux débats entre économistes ou au sein des *think tanks* pro-européens<sup>(55)</sup><sup>(56)</sup>. Plusieurs rapports ont également été commandés ou publiés à son sujet par des autorités publiques<sup>(57)</sup>. Consécration ? La nouvelle Commission installée en décembre 2019 en a fait mention, sans plus de détail, dans son programme d'action<sup>(58)</sup>.

(54) Elle a été formulée dans le « rapport Marjolin » rendu en 1975 par le groupe de réflexion « Union économique et monétaire 1980 », dont le président, Robert Marjolin, économiste et homme politique français, a été commissaire européen chargé de l'économie et des finances entre 1958 et 1967. Le rapport est consultable sur le site <https://www.cvce.eu/>.

(55) X. RAGOT, « La réassurance chômage européenne », in OFCE (dir.), *L'économie européenne 2020*, Paris, La Découverte, 2020, pp. 47-48.

(56) Voy., notamment, S. DULLIEN, *A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?*, rapport préparé pour la direction générale emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne, 2013 ; le rapport pour le think tank Bruegel *Benefits and Drawbacks of European Unemployment Insurance*, Bruegel, 2014, disponible sur [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pb\\_2014\\_06\\_281114.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pb_2014_06_281114.pdf) ; le rapport pour la fondation Bertelsmann de S. DULLIEN, *A European unemployment benefit scheme: how to provide for more stability in the euro zone*, Bertelsmann Stiftung, 2014 ; les contributions de L. ANDOR, S. DULLIEN, X. JARA, H. SUTHERLAND et D. GROS rassemblées in L. ANDOR *et al.*, « Designing a European unemployment insurance scheme », *Intereconomics*, 2014, vol. 49, n° 4, pp. 184-203 ; F. VANDENBROUCKE, « Risk Reduction, Risk Sharing and Moral Hazard: A Vaccination Metaphor », *Intereconomics*, 2017, vol. 52, n° 3, pp. 154-159 ; F. VANDENBROUCKE, *Structural Convergence vs. Systems Competition: Limits to the Diversity of Labour Market Policies in the EMU*, *op. cit.* ; L. ANDOR, « The Impact of Eurozone Governance on Welfare State Stability », in F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD et G. DE BAERE (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, pp. 154-158 ; P. DE GRAUWE et Y. Ji, « Booms, Busts and the Governance of the Eurozone », *op. cit.*, pp. 176-178.

(57) Le ministère italien de l'Economie et des Finances a par exemple publié en octobre 2015 un document sobrement intitulé « European unemployment insurance scheme » contenant une proposition détaillée de mise en œuvre d'une assurance chômage européenne (le document est disponible en ligne sur le site du ministère [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)). La direction générale emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne, à la demande du Parlement européen, a quant à elle commandé une étude sur la faisabilité et la valeur ajoutée d'une assurance chômage européenne au think tank CEPS (*Centre for European Policy Studies*), dont les résultats, publiés en 2017, sont disponibles sur le site internet [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu). On relèvera également la déclaration franco-allemande de juin 2018 dite « de Meseberg », dans laquelle les deux Etats annoncent : « Nous étudierons la question d'un Fonds européen de stabilisation de l'assurance chômage, pour l'éventualité de graves crises économiques, sans transferts. La France et l'Allemagne mettront en place un groupe de travail en vue de faire des propositions concrètes pour le Conseil européen de décembre 2018 ». À notre connaissance, ces propositions concrètes n'ont jamais été formulées, en tous les cas pas publiquement. La déclaration est disponible sur le site internet de la Présidence française : [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

(58) Voy. *supra*, note 1.

### A. Les deux modèles proposés : une véritable assurance chômage européenne ou un mécanisme européen de réassurance des dispositifs nationaux

39. En synthétisant quelque peu sommairement le contenu de ces débats, deux formes de mécanismes stabilisateurs européens reposant sur les allocations de chômage ont été proposées<sup>(59)</sup>. Le premier modèle consiste en une véritable assurance chômage européenne octroyant directement des allocations aux individus ayant perdu leur emploi. Le second est un système de réassurance européenne des systèmes nationaux de chômage organisant des transferts financiers entre Etats membres en cas de choc économique provoquant une augmentation sensible du taux de chômage. Comparons ces deux modèles dans leurs grandes lignes.

40. Quant à leur fonctionnement d'abord. Dans le premier modèle, le dispositif européen détermine lui-même les règles d'octroi des allocations de chômage et se charge de leur paiement ; ces allocations européennes complètent (elles s'ajoutent aux allocations nationales) ou sont complétées (elles octroient des allocations de base) par le dispositif national. Les deux dispositifs d'assurance chômage, l'europpéen et le national, coexistent donc sur le territoire de l'Etat. Le mécanisme relevant du second modèle, quant à lui, ne paie pas lui-même des allocations de chômage ; celles-ci restent octroyées par le système national par application de ses règles propres. Le premier modèle intervient donc de manière constante au bénéfice de toute personne ouvrant le droit aux allocations, peu importe la santé économique du pays. L'autre mécanisme, au contraire, n'est enclenché que de manière ponctuelle, dans des situations prédéfinies et liées à la dégradation de l'économie nationale.

Les deux modèles organisent des transferts financiers entre Etats sur le court terme de façon à assurer une répartition du risque économique dans l'espace. Mais les propositions existantes prévoient des correcteurs pour réduire, voire même annuler ces transferts sur le moyen terme. Il n'est donc pas question d'organiser des transferts définitifs. Cette situation générerait, selon les économistes, le risque que des Etats fassent peser sur le mécanisme européen une partie des dépenses engendrées par une mauvaise gestion ou un mauvais paramétrage de leur dispositif national. Les économistes qualifient ce risque de « *moral hazard* » institutionnel, cet « aléa moral » étant présent selon eux dans tout système solidaire où, pour le dire de manière imagée, le casseur n'est pas le (seul) payeur. Les deux modèles proposés visent donc seulement l'amortissement passager des chocs économiques asymétriques ; à terme, aucun Etat ne doit être contributeur net ou bénéficiaire net du système. Cet équilibre est recherché par l'utilisation de deux dispositifs, disponibles dans les deux modèles proposés : la contribution ajustée et la récupération<sup>(60)</sup>.

41. Quant à leurs objectifs ensuite. Ils ne correspondent pas tout à fait. Le second modèle est un véritable mécanisme de stabilisation macroéconomique, enclenché en cas de crise, qui transfère des fonds aux budgets nationaux. Le premier modèle vise d'abord à indemniser les individus au chômage. Bien sûr, ce faisant il participe également à la stabilisation des économies nationales en cas de choc. Mais cet objectif peut être considéré comme second au regard de l'offre d'une couverture contre le risque individuel de chômage<sup>(61)</sup>. Cette différence dans la hiérarchie des objectifs poursuivis est importante,

(59) Voy., surtout, S. DULLIEN, *A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?*, op. cit. ; M. BEBLAVÝ, K. LENAERTS et I. MASELLI, *Design of a European Unemployment Benefit Scheme*, CEPS, pour la Commission européenne, 2017, disponible sur <https://www.ceps.eu/ceps-publications/>.

(60) Pour une explication du fonctionnement de ces dispositifs, voy. M. BEBLAVÝ et K. LENAERTS, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*, CEPS, pour la Commission européenne, 2017, pp. 47-48, disponible sur <https://www.ceps.eu/ceps-publications/>.

(61) *Ibid.*, p. 56.

puisqu'elle influence le choix de la base légale adéquate, parmi les différentes options présentes dans le TFUE, pour l'adoption du mécanisme <sup>(62)</sup>. En effet, selon la Cour de justice, si un instrument poursuit plusieurs objectifs, c'est celui qui prévaut sur les autres qui détermine la base légale applicable <sup>(63)</sup>.

**42.** Il est important pour la matière qui nous intéresse, celle du droit de la sécurité sociale, de bien noter que la mise en œuvre de *chacun* de ces modèles aurait très probablement des implications pour les législations nationales en matière de chômage, même si pas au même degré. Le premier type de mécanisme proposé suppose une harmonisation minimale, mais néanmoins importante des dispositifs nationaux, puisque ceux-ci doivent s'accorder avec le système européen opérant sur le même territoire qu'eux. Parmi les questions qui devraient être abordées pour assurer une coexistence harmonieuse des allocations européennes et nationales <sup>(64)</sup>, on peut relever la délimitation du champ d'application personnel des mécanismes <sup>(65)</sup>, la définition des conditions d'éligibilité aux allocations <sup>(66)</sup>, leur mode de calcul <sup>(67)</sup> ou encore leur durée. Les difficultés pratiques et politiques – sans parler de la délicate question de la compétence de l'UE, abordée juste après <sup>(68)</sup> – auxquelles se heurterait cette entreprise d'harmonisation sont loin d'être négligeables, tant les régimes nationaux d'assurance chômage sont divers sur chacun de ces points.

Puisqu'il n'octroie pas lui-même des allocations mais se limite à organiser des transferts financiers entre les budgets nationaux, la mise en œuvre d'un dispositif relevant du second modèle ne présuppose pas nécessairement une harmonisation minimum des régimes nationaux d'assurance chômage. Des auteurs insistent toutefois sur l'importance politique et l'utilité économique – et nous verrons que la question présente aussi des enjeux juridiques <sup>(69)</sup> – qu'il y aurait à fixer des principes communs à respecter par les législations nationales même en cas d'adoption d'un simple mécanisme de réassurance <sup>(70)</sup>. D'une part, ils argumentent qu'une certaine convergence des régimes nationaux d'assurance chômage permettrait de réduire le risque d'aléa moral. Ils recommandent en particulier à cet égard d'adopter des principes communs en matière d'activation des chômeurs : l'organisation d'une solidarité (relative, comme nous l'avons vu) entre les Etats serait contrariée par le manque d'efforts de certains d'entre eux pour faire revenir les bénéficiaires des allocations de chômage sur le marché de l'emploi. D'autre part, l'adoption de règles minimales à respecter concernant le champ d'application personnel et le montant des allocations permettrait, toujours selon ces auteurs, de renforcer l'effet stabilisateur des régimes na-

(62) R. REPASI, *Legal options and limits for the establishment of a European unemployment benefit scheme*, CEPS, pour la Commission européenne, 2017, p. 8, disponible sur <https://op.europa.eu/en/publication-detail>.

(63) Voy., notamment, CJUE, 6 novembre 2008, *Parlement c. Conseil*, C-155/07 ; CJUE (grande chambre), 14 juin 2016, *Parlement et Commission c. Conseil*, C-263/14.

(64) M. BEBLAVÝ et K. LENAERTS, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*, *op. cit.*, p. 66.

(65) A qui destine-t-on ces allocations : uniquement aux salariés ou également aux indépendants ?

(66) Parmi les conditions à préciser figureraient la durée du stage professionnel, la nature et l'origine du chômage, l'exigence d'une inscription comme demandeur d'emploi et d'une recherche active d'un emploi, les cumuls autorisés ou non avec un revenu professionnel ou une autre prestation sociale, l'âge minimal et maximal à respecter, etc.

(67) Prévoit-on un montant forfaitaire sous condition de ressource ou un montant en lien avec les derniers revenus ? Dans cette seconde option, prend-on en compte les revenus en général ou les derniers salaires ? Prévoit-on des plafonds, et les applique-t-on aux revenus pris en compte ou aux allocations elles-mêmes ? Tient-on compte de la composition du ménage et de la durée du chômage ?

(68) *Infra*, n° 41 et s.

(69) *Infra*, n° 44.

(70) F. VANDENBROUCKE, « Des stabilisateurs automatiques pour la zone euro et le modèle social européen », *Notre Europe – Institut Jacques Delors – Tribune*, septembre 2016, disponible sur <https://institutdelors.eu/publications> ; M. BEBLAVÝ et K. LENAERTS, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*, *op. cit.*, p. 50.

tionaux, en synergie donc avec la stabilisation permise par le fonctionnement propre du système européen.

## B. Les options juridiques pour la mise en œuvre des modèles proposés à traités constants

**43.** Les propositions les plus complètes pour la mise en place d'un mécanisme européen d'assurance ou de réassurance chômage sont surtout le fait d'économistes. L'étude de leur faisabilité juridique est par contraste bien moins aboutie. La contribution la plus systématique est certainement celle fournie en 2017 par R. Repasi dans le cadre d'une étude commandée au *think tank* CEPS par la Commission européenne <sup>(71)</sup>. On se permet de n'en évoquer que brièvement les grands enseignements et de renvoyer le lecteur désireux d'en savoir plus à l'étude originale.

**44.** A traités constants, c'est-à-dire sans envisager l'hypothèse d'une réforme des traités européens, la création au niveau européen d'un mécanisme d'assurance ou de réassurance chômage pourrait emprunter deux voies différentes. La première est l'adoption d'un accord intergouvernemental, conclu en dehors du cadre juridique de l'UE, par un nombre restreint d'Etats membres. Cette solution s'inspire de celle choisie en 2011 par les Etats membres de la zone euro pour créer le Mécanisme européen de stabilité, cet instrument utilisé pour accorder des prêts à la Grèce alors qu'elle était en grande difficulté pour se financer sur les marchés. En empruntant cette voie, les créateurs du mécanisme disposeraient d'une plus grande liberté à l'égard des contraintes procédurales et substantielles contenues dans les traités.

**45.** La seconde voie ne contourne pas les traités ; très étroite, elle trace une ligne de crête entre les compétences de l'UE et la souveraineté des Etats membres. Elle consiste en l'adoption de trois instruments qui, ensemble, formeraient le mécanisme souhaité. Le premier instrument régirait le financement du mécanisme, le deuxième en organiserait les versements et le troisième définirait les exigences minimales à respecter par les dispositifs nationaux d'assurance chômage pour bénéficier de son intervention.

Ce dernier instrument consisterait en une directive adoptée sur la base de l'article 153, § 2, b), TFUE. Les conditions de mise en œuvre de cet article dans le domaine de la sécurité sociale et de la protection sociale sont particulièrement élevées : il requiert l'unanimité au Conseil, et les mesures prises ne peuvent porter atteinte à la faculté de ces derniers « de définir les principes fondamentaux de leur système de sécurité sociale » ni « en affecter sensiblement l'équilibre financier ». La marge de manœuvre est donc limitée, même en adoptant, comme R. Repasi, une interprétation généreuse de l'article et de ses potentialités <sup>(72)</sup>.

**46.** Pourtant, l'adoption d'exigences communes minimales pour l'organisation des assurances chômages nationales est cruciale pour le projet. Dans les deux hypothèses, y compris donc celle d'un accord adopté en dehors du cadre juridique de l'Union, le mécanisme européen de chômage devrait en effet tenir compte de la clause de « non-renflouement » de l'article 125, § 1<sup>er</sup>, TFUE. Cette clause interdit à l'UE d'apporter une aide financière à un Etat membre, sauf à soumettre cette aide à certaines conditions. Comme nous le verrons ci-dessous, la Cour de justice estime que ces conditions doivent avoir pour objectif de s'assurer que l'Etat aidé poursuit ou reprend une trajectoire budgétaire « saine ». Dans son étude, R. Repasi est d'avis que, pour que cette exigence de conditionnalité ainsi comprise

(71) R. REPASI, *Legal options and limits for the establishment of a European unemployment benefit scheme*, *op. cit.*

(72) Pour le détail, voy. *ibid.*, pp. 12-20, 30-31 et 40-41.

puisse être considérée comme rencontrée par un mécanisme européen d'assurance ou de réassurance chômage, il est nécessaire que celui-ci contienne des dispositifs permettant d'éviter un relâchement de la responsabilité des Etats à l'égard de leurs dépenses de chômage. Ces dispositifs sont typiquement ceux, déjà évoqués, qui visent à contrer le risque d'aléa moral dont parlent les économistes : la contribution ajustée, la récupération, mais également l'imposition d'exigences minimales relatives à l'organisation du système national d'assurance chômage, principalement en matière d'activation des chômeurs<sup>(73)</sup>. « Si de tels mécanismes n'étaient pas instaurés, les variantes des [mécanisme d'assurance ou de réassurance chômage] iraient à l'encontre de la règle d'interdiction de renflouement et ne pourraient donc pas s'insérer dans le cadre juridique existant »<sup>(74)</sup>. On conçoit les enjeux que soulèverait la mise en œuvre d'un mécanisme européen pour les régimes nationaux, sommés de faire la preuve de leur bon fonctionnement au regard des critères adoptés à l'échelon supranational.

**47.** La création du SURE pourrait toutefois avoir changé la donne à cet égard en introduisant une interprétation nouvelle de l'exigence de conditionnalité accolée à toute aide financière venant de l'UE.

### III. LE NOUVEL INSTRUMENT SURE

#### A. Son fonctionnement

**48.** Selon l'article 1<sup>er</sup> du règlement instituant le SURE, celui-ci a pour objet de permettre à l'Union « de fournir à un Etat membre qui est confronté à une grave perturbation économique engendrée par la propagation de la Covid-19, ou qui est gravement menacé de l'être, une assistance financière ». Cette assistance financière est fournie sous forme de prêt. Elle est « 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 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 travail ».

Il est intéressant de relever que l'instrument s'adresse donc aussi aux mécanismes de soutien aux travailleurs indépendants « au chômage ». Le revenu de remplacement, appelé « droit passerelle », accordé en Belgique, dans certaines circonstances, aux travailleurs indépendants entre ainsi dans le champ des prestations dont le financement peut être soutenu au moyen de l'instrument<sup>(75)</sup>.

**49.** Cet instrument offre à la fois une nouvelle manière de dégager des ressources au niveau européen et une nouvelle manière de les dépenser<sup>(76)</sup>.

(73) *Ibid.*, pp. 43-46.

(74) M. BEBLAVÝ et K. LENAERTS, *Stabiliser l'Union économique et monétaire européenne : que peut-on espérer d'un système commun d'assurance chômage ?*, *op. cit.*, p. 17.

(75) La demande d'intervention du SURE introduite par la Belgique, qui porte sur un montant d'un peu plus de 7,8 milliards d'euros, vise d'ailleurs à financer, notamment, ses dépenses liées au droit passerelle. Cette aide a été accordée par une décision du Conseil du 25 septembre 2020. Voy la décision d'exécution (UE) 2020/1342 du Conseil du 25 septembre 2020 octroyant au royaume de Belgique un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la Covid-19. À propos du droit passerelle et de son utilisation pendant la crise provoquée par la pandémie, voy. D. DUMONT, « Quelle couverture sociale pour les indépendants au "chômage" ? Tirer les leçons de l'échec du droit passerelle », *J.T.T.*, 2020, vol. 1363-1364, n° 9-10, pp. 168-179.

(76) L. ANDOR, « SURE – EU Capacity for Stabilising Employment and Incomes in the Pandemic », *Intereconomics*, 2020, n° 3, p. 140.

### 1. *Une nouvelle manière de dégager des ressources*

**50.** L'aide financière maximale pouvant être apportée par le moyen du SURE s'élève à 100 milliards pour l'ensemble des Etats membres (article 5), étant entendu que le cumul des prêts octroyés aux trois Etats membres qui sont les plus grands bénéficiaires de l'instrument ne peut dépasser 60 milliards (article 9). C'est la Commission elle-même qui emprunte les fonds nécessaires sur les marchés financiers. Ces emprunts sont appuyés sur des garanties volontaires, mais « irrévocables, inconditionnelles et à la demande » apportées par les Etats membres au prorata de leur part dans le PIB de l'Union (article 11, §§ 2 et 4). L'article 12 prévoit que l'instrument ne sera rendu disponible que lorsque les Etats membres auront apporté ces garanties pour un montant total de 25 milliards au moins, ce qui est fait depuis le mois de septembre 2020. C'est donc la Commission qui emprunte pour financer les prêts octroyés au moyen de l'instrument, mais ce sont les Etats qui supporteront l'éventuel défaut de paiement d'un des Etats bénéficiaires de l'assistance financière.

**51.** L'avantage de recourir à un emprunt de la Commission garanti en partie par les Etats membres est que les taux d'intérêts à payer par la Commission pour emprunter ces 100 milliards sont moins élevés que ceux que doivent payer la majorité des Etats membres pour se financer sur les marchés. Autrement dit, le recours au mécanisme permet aux Etats d'obtenir de l'argent à un moindre coût. La véritable aide financière apportée par l'UE au moyen du SURE réside dans cette différence entre le taux d'intérêt du prêt accordé par la Commission et le taux d'intérêt demandé par les marchés financiers au même moment.

### 2. *Une nouvelle manière de dépenser les ressources*

**52.** Les sommes empruntées par la Commission sont prêtées aux Etats membres qui en font la demande. Il s'agit bien d'un prêt, et pas d'une subvention : l'Etat devra rembourser les montants reçus. Les caractéristiques du prêt sont convenues entre l'Etat membre bénéficiaire et la Commission (article 8, § 2).

**53.** Un Etat est éligible à cette assistance financière « si ses dépenses publiques effectives ainsi que, le cas échéant, ses dépenses publiques prévues, ont augmenté de façon soudaine et très marquée à partir du 1<sup>er</sup> février 2020 en raison de mesures nationales directement liées à des dispositifs de chômage partiel et à des mesures similaires destinées à faire face aux effets socio-économiques de l'événement exceptionnel engendré par la propagation de la Covid-19 » (article 3, § 1<sup>er</sup>).

**54.** Le règlement précise que les prêts doivent être utilisés par les Etats, « à titre principal, 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 » (art. 3, § 2). Pour être éligible à l'intervention de l'instrument, il faut, mais il suffit donc, d'une part, de prouver l'augmentation « soudaine et très marquée » des dépenses publiques liées à des dispositifs de chômage temporaire ou assimilés et, d'autre part, de s'engager à utiliser l'argent pour soutenir ces dispositifs. *Aucune autre condition ne doit être remplie pour recevoir l'assistance financière.* En cela l'instrument SURE est tout à fait novateur : il s'écarte radicalement du modèle d'assistance financière mis en place par l'UE et par les Etats membres de la zone euro à la suite de la crise de 2008.



## B. Une utilisation inédite de l'article 122, § 2, TFUE : la fin des « réformes structurelles » en contrepartie d'une assistance financière ?

55. Le SURE a été adopté sur la même base légale que celle utilisée en janvier 2011 pour créer le mécanisme européen de stabilité financière (MESF)<sup>(77)</sup>, c'est-à-dire l'article 122, § 2, TFUE. C'est donc la deuxième fois que cet article est utilisé depuis l'adoption du traité de Lisbonne. Précisons qu'à la différence du MESF, le SURE s'appuie également sur le premier paragraphe de l'article 122 TFUE. Celui-ci sert de base légale au système de garantie des emprunts de la Commission par les Etats membres eux-mêmes ; dans le cadre du MESF, cette garantie reposait sur le budget de l'UE. La procédure prévue par l'article 122 TFUE a ceci de particulier par rapport à la procédure législative ordinaire qu'elle n'implique pas le Parlement européen : c'est le Conseil qui décide seul de l'adoption d'un instrument proposé par la Commission en vertu de cet article.

56. L'utilisation de l'article 122, § 2, TFUE comme fondement légal du système de prêts du SURE a quelque chose de surprenant. Ce paragraphe prévoit que « [l]orsqu'un Etat membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, 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'Etat membre concerné ».

Deux éléments principaux donc doivent être vérifiés pour que l'UE puisse faire usage de la faculté prévue par cet article d'apporter une assistance financière au profit d'un Etat membre. Le premier est la survenance d'une catastrophe naturelle ou d'événements exceptionnels échappant au contrôle de l'Etat concerné. Nul besoin de gloser longuement sur ce point ; la pandémie de Covid-19 entre évidemment dans ces cas de figure.

Le second élément est l'obligation de prévoir « certaines conditions » à l'assistance financière de l'UE. Cette exigence de conditionnalité est considérée comme identique à celle implicitement contenue dans la fameuse clause, déjà évoquée, de non-renflouement (*no bail-out*) de l'article 125, § 1<sup>er</sup>, TFUE<sup>(78)</sup> telle qu'elle a été interprétée par la Cour de justice de l'UE dans son arrêt *Pringle*<sup>(79)</sup>. Selon cette dernière, cet article interdit à l'UE d'apporter une aide financière à un Etat membre, sauf à soumettre cette aide à certaines conditions. Cette exigence de conditionnalité est rencontrée, estime la Cour, si « les conditions attachées à une telle assistance sont de nature à inciter [l'Etat aidé] à mettre en œuvre une politique budgétaire saine »<sup>(80)</sup>. C'est grâce à cette interprétation de l'article 125 TFUE que les prêts accordés à la Grèce dans le cadre du Mécanisme européen de stabilité (MES) ont pu être considérés comme conformes à la clause de non-renflouement, puisque ceux-ci étaient accompagnés de mémorandums détaillant – avec un degré de précision proprement vertigineux<sup>(81)</sup> – les « réformes structurelles » à adopter par l'Etat grec en contrepartie de cette assistance financière.

(77) Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière. Le MESF était un instrument temporaire de 60 milliards d'euros mis en place pour octroyer une aide financière aux Etats membres de l'UE pendant la crise des dettes souveraines. L'Irlande et le Portugal en ont bénéficié, en contrepartie de la mise en œuvre de réformes structurelles. Le MESF a également été utilisé en 2015 pour octroyer un « crédit-pont » à la Grèce. Il a été remplacé par le Mécanisme européen de stabilité (MES), institué, lui, de manière pérenne, mais en dehors du cadre juridique formé par les traités européens.

(78) R. REPASI, *Legal options and limits for the establishment of a European unemployment benefit scheme*, op. cit., p. 39. Sur les rapports entre les articles 122, § 2, et 125, § 1<sup>er</sup>, voy., notamment, K. TUORI, *The European Financial Crisis: Constitutional Aspects and Implications*, EUI Working Papers, LAW 2021/28, 2012, pp. 22-27, disponible sur <https://cadmus.eui.eu/>.

(79) CJUE (assemblée plénière), 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12.

(80) CJUE (assemblée plénière), 27 novembre 2012, *Pringle*, précité, § 137.

(81) Pour un exposé des conditions attachées aux prêts accordés à la Grèce dans un domaine phare de la sécurité sociale, celui des pensions légales, on se permet de renvoyer à Q. DETIENNE, *Droit économique européen et systèmes de pension de retraite nationaux*, Liège, Presses universitaires de Liège, à paraître.

**57.** Jusqu'à présent, l'exigence de conditionnalité des articles 122 et 125 avait donc toujours été interprétée comme traduisant la volonté de faire rempart contre un risque de relâchement de la discipline budgétaire des Etats qui, précisément parce qu'ils bénéficient d'une aide financière, échappent pour un temps à la nécessité de se financer sur les marchés financiers – les taux d'intérêts demandés par ces derniers étant émus au sein de la zone euro comme le meilleur instrument de mesure de la qualité de la gestion des deniers publics. En d'autres termes, comme cela a été dit plus haut, cette conditionnalité était comprise comme la traduction en droit européen du souhait de lutter contre ce que les économistes appellent l'aléa moral, soit le risque que celui qui ne supporte pas les conséquences financières de ses choix se comporte de manière économiquement irresponsable.

**58.** Désormais, il semble qu'il faille considérer que cette interprétation de l'exigence de conditionnalité n'est pas ou plus la seule possible. Ou, plus précisément, que l'objectif que poursuit cette exigence – s'assurer que l'Etat aidé conserve ou recouvre une « politique budgétaire saine » – peut être atteint par d'autres conditions que la mise en œuvre de « réformes structurelles ». La Commission et le Conseil ont en effet considéré, respectivement en proposant d'adopter et en adoptant le SURE sur la base de l'article 122, § 2, TFUE, que l'exigence de conditionnalité est rencontrée si les sommes prêtées sont préaffectées à des dépenses précisément définies, autrement dit si l'Etat membre débiteur ne dispose d'aucune marge de manœuvre quant à la manière d'utiliser l'argent reçu. En l'occurrence, les prêts octroyés par le SURE doivent être affectés au financement de mécanismes de chômage partiel ou de mesures similaires.

Le SURE n'est pas un cas isolé. On trouve également cette nouvelle approche dans la ligne de crédit ouverte spécifiquement par le MES (l'instrument des prêts à la Grèce contre mise en œuvre des mémorandums) pour octroyer des « prêts corona » aux Etats membres de la zone euro<sup>(82)</sup>. Le bénéfice de ces prêts n'est soumis à d'autres conditions que celle de consacrer l'argent prêté au financement des soins de santé directs et indirects ainsi qu'aux coûts de guérison et de prévention liés à la crise de la Covid-19 (« *direct and indirect health-care, cure and prevention related costs due to the Covid-19 crisis* »)<sup>(83)</sup>.

**59.** Cette nouvelle interprétation de la conditionnalité exigée par l'article 122, § 2, TFUE et l'article 125, § 1<sup>er</sup>, a été qualifiée de « pas de géant » vers un changement de paradigme de l'assistance financière au sein de l'UE<sup>(84)</sup>. Et en effet, le contraste avec 2008 est saisissant. On peut toutefois se demander si on ne la doit pas à la nature particulière, « exogène », des causes de la crise économique actuelle, à savoir une pandémie mondiale à laquelle aucun Etat européen n'a pu échapper, bien que certains l'affrontent avec plus de succès que d'autres. À la différence de la précédente crise, celle des dettes souveraines, l'idée que les Etats sont responsables de la situation économique désastreuse dans laquelle ils se trouvent est beaucoup moins facile à défendre<sup>(85)</sup>. Il pouvait dès lors paraître injuste et injustifié de leur demander de mettre en œuvre des réformes profondes de leurs politiques

(82) A. ZEMSKOVA, « Guest Note on the Impact of the COVID-19 Outbreak on EU Law », *Nordic Journal of European Law*, 2020, n° 1, p. VII-VIII.

(83) *Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support* du 8 mai 2020, disponible sur le site du Conseil de l'Union européenne.

(84) R. REPASI, « A Dwarf in Size, But a Giant in Shifting a Paradigm – The European Instrument for Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks (SURE) », *EU Law Live – Weekend Editions*, mai 2020, n° 19, pp. 8-14. Dans le même sens, voy. K. CROONENBORGHES, « The European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) – an innovative (social) approach to EU financial assistance », *EU Law Live – Weekend Editions*, mai 2020, n° 19, pp. 2-7.

(85) Certains s'y sont tout de même essayés. En mars 2020, le ministre des Finances néerlandais, M. Wopke Hoekstra, a demandé, avant de se rétracter, qu'une enquête soit ouverte sur les raisons pour lesquelles certains Etats membres ne disposaient pas d'une marge budgétaire suffisante pour faire face à la crise sanitaire. Cette demande a provoqué un tollé ; elle a été qualifiée de « répugnante » par le premier ministre portugais, M. António Costa.

économiques et sociales en contrepartie d'une aide financière. On peut douter que cette mansuétude résisterait face à une crise économique « endogène » de facture plus classique, si l'on ose écrire.

Un autre facteur, peut-être plus pérenne, a probablement joué un rôle dans cette nouvelle approche. C'est le refus par les gouvernements des Etats alors les plus touchés par la pandémie et sa crise économique d'être traités comme l'ont été les Grecs lors de la crise des dettes publiques. En Italie particulièrement, le rejet du MES, associé dans les esprits à ce qu'il faut bien appeler une mise sous tutelle de l'Etat grec, a été exprimé avec force. L'abandon de l'exigence de réformes structurelles et l'adoption d'une version édulcorée de la conditionnalité – l'affectation prédéfinie des prêts à certaines dépenses – étaient certainement aux yeux de ces gouvernements la seule voie politiquement acceptable pour l'organisation d'une aide financière de l'UE à ses Etats membres.

## C. Qu'en attendre ?

### 1. Les limites de l'instrument

**60.** Indépendamment de son rapport, discuté juste après, aux modèles d'assurance ou de réassurance chômage présentés dans le passé, à l'aune desquels on a évidemment tendance à l'évaluer, l'instrument SURE présente des limites certaines, qui empêchent de le voir comme un début de solution aux problèmes structurels de la zone euro – ce qu'il ne prétend d'ailleurs certainement pas être. Outre qu'il est temporaire et que les montants impliqués sont limités, l'instrument ne peut qu'octroyer des prêts et pas organiser des transferts. Il engendre donc à nouveau de la dette publique alors que plusieurs Etats membres sont déjà hautement endettés et présentent à ce titre un risque pour la stabilité de la zone euro<sup>(86)</sup>. Par ailleurs, il n'intervient qu'*ex post* et après une décision discrétionnaire du Conseil quant aux montants accordés et aux modalités du prêt<sup>(87)</sup>, alors que nous avons vu plus haut que les économistes partisans de l'instauration d'une assurance chômage européenne estiment que les transferts budgétaires au sein d'un mécanisme européen devraient s'opérer *ex ante* et aussi automatiquement que possible pour renforcer la stabilité macroéconomique des Etats ayant adopté la monnaie unique.

**61.** Au regard de son objectif propre, celui de fournir aux Etats membres de l'argent à bas coût pour financer certaines dépenses sociales, l'utilité du SURE est certaine, mais ne doit pas être surestimée. Comme lors de la crise des dettes souveraines, la BCE a entrepris une politique de rachat des titres étatiques sur les marchés financiers afin de maintenir les taux d'intérêts des emprunts contractés par les Etats membres sur les mêmes marchés à des niveaux assez bas et leur permettre ainsi de financer plus facilement les dépenses engendrées par la pandémie<sup>(88)</sup>. Le SURE fait donc à cet égard quelque peu double emploi. Il est même inutile pour les Etats membres qui peuvent emprunter à des conditions

(86) F. CORTI et A. CRESPI, *SURE: a quick fix to be welcomed, in search for long term solutions*, FEPS Covid Response Papers, Foundation for European Progressive Studies, avril 2020, pp. 5-6, disponible sur [www.feps-europe.eu](http://www.feps-europe.eu).

(87) Le montant total des aides pouvant être accordées au moyen du SURE étant limité, le Conseil pourrait être amené à décider de n'octroyer qu'une partie des montants demandés. L'article 6, § 4, du règlement énonce que lorsqu'il prend la décision d'accorder un prêt, « le Conseil examine les besoins existants et attendus de l'Etat membre demandeur ainsi que les demandes d'assistance financière au titre du présent règlement que d'autres Etats membres ont déjà présentées ou prévu de présenter, tout en appliquant les principes d'égalité de traitement, de solidarité, de proportionnalité et de transparence ».

(88) *Supra*, n° 22.

plus favorables encore que la Commission ; c'est par exemple le cas de l'Allemagne<sup>(89)</sup> (90). Il peut néanmoins servir de « deuxième ligne de défense »<sup>(91)</sup> – dans la limite des montants encore disponibles – pour le cas où la situation sur les marchés financiers viendrait à se dégrader malgré la politique monétaire menée par la BCE<sup>(92)</sup>.

## 2. *Le SURE n'est pas un mécanisme européen d'assurance ou de réassurance chômage : en sera-t-il le précurseur ?*

**62.** Le SURE poursuit le même objectif que les modèles d'assurance ou de réassurance chômage européenne proposés au cours des dernières années : soutenir la stabilisation des revenus des travailleurs dans les phases descendantes de l'économie. Il est cependant loin de pouvoir être assimilé à aucun d'entre eux, pour plusieurs raisons<sup>(93)</sup>.

**63.** Premièrement, il n'a pas le même public cible que ces deux mécanismes : lui s'adresse aux salariés et à leurs employeurs, et éventuellement aux travailleurs indépendants, dont l'activité économique est temporairement diminuée ou suspendue, tandis que les deux mécanismes exposés plus haut interviennent au profit des chômeurs, c'est-à-dire des travailleurs qui ont perdu leur emploi ou qui ont cessé leur activité. En ce sens, le SURE est plus une « assurance emploi » qu'une assurance chômage, puisqu'il vise à permettre aux relations d'emploi existantes de survivre à la crise<sup>(94)</sup>.

Le SURE se distingue également des propositions formulées dans le passé en ce qu'il est un mécanisme temporaire et non automatique (quant aux montants) de prêts par la Commission. Un mécanisme européen d'assurance ou de réassurance chômage serait au contraire permanent et consisterait en des transferts budgétaires automatiques entre Etats membres – même si, comme on l'a vu, des dispositions prévoiraient un équilibrage de ces transferts sur le moyen terme<sup>(95)</sup>.

Enfin, une assurance ou une réassurance chômage européenne devrait aider à une stabilisation macroéconomique de la zone euro par trois moyens, à savoir la répartition géographique des risques macroéconomiques entre Etats par l'organisation de transferts budgétaires, la répartition des risques dans le temps par l'émission d'une dette et une har-

(89) C. ALCIDI et F. CORTI, *Will SURE shield UE workers from the Corona crisis ?*, CEPS, avril 2020, disponible sur <https://www.ceps.eu/>.

(90) Au 2 novembre 2020, dix-sept Etats avaient demandé et obtenu un prêt du SURE. Les montants les plus importants ont été octroyés à l'Italie (27,5 milliards), l'Espagne (21,3 milliards), la Pologne (11,2 milliards) et la Belgique (7,8 milliards). On relèvera que le total des trois premiers prêts atteint tout juste le montant maximal de 60 milliards pouvant être partagé entre les trois plus grands bénéficiaires de l'instrument (article 9 du règlement SURE). N'avaient pas (encore) demandé l'intervention du SURE les pays suivants : l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède, l'Estonie, le Danemark, la Finlande, l'Irlande et le Luxembourg.

(91) Cette expression a été utilisée par la Commission dans la présentation de sa proposition de règlement visant à instituer le SURE : 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 de Covid-19, COM(2020)139 final, p. 2.

(92) M. BEBLAVÝ, *Protecting employment in the time of coronavirus: What is the EU's €100 billion going to buy ?*, Policy Insights, CEPS, avril 2020, p. 4 ; T. TESCHE, *The European Union's response to the coronavirus emergency: an early assessment*, LSE « Europe in Question » Discussion Paper Series, London School of Economics, juin 2020, p. 9.

(93) Sur ce qui suit, voy., notamment, F. CORTI et A. CRESPEY, *SURE : a quick fix to be welcomed, in search for long term solutions*, op. cit., pp. 5-6.

(94) S. FERNANDES et F. VANDENBROUCKE, *SURE, un catalyseur bienvenu pour une réassurance chômage européenne*, op. cit., p. 7 ; L. ANDOR, « SURE – EU Capacity for Stabilising Employment and Incomes in the Pandemic », op. cit., p. 140.

(95) Voy. supra, n° 38.

monisation minimum des régimes d'assurance chômage des Etats membres. S'il poursuit bien lui aussi un objectif de stabilisation macroéconomique, le SURE s'adresse à l'ensemble des Etats membres de l'Union, et pas seulement aux Etats membres de la zone euro. Par ailleurs, il ne met en œuvre que le deuxième de ces trois moyens.

**64.** Le SURE ne constitue donc pas un mécanisme européen d'assurance ou de réassurance chômage du type de ceux proposés par le passé. En sera-t-il toutefois le précurseur ?

Sur le plan politique, il crée en tous les cas un précédent. Notons que le projet de création d'un mécanisme pérenne annoncé dans le programme d'action de la Commission européenne<sup>(96)</sup> reste d'actualité. Dans sa proposition de règlement, la Commission précisait en effet que la création dans l'urgence de cet instrument temporaire était « sans préjudice de l'éventuelle mise en place, ultérieurement, d'un instrument permanent qui aurait pour base juridique une disposition différente du TFUE »<sup>(97)</sup>. La position commune adoptée par l'Eurogroupe (cette instance informelle qui réunit les ministres des Finances des Etats membres de la zone euro) en avril 2020 en faveur de ce qui n'était encore qu'une proposition de la Commission d'instaurer le SURE laisse cependant entendre que la chose est loin d'être acquise. Les ministres des Finances avaient pris le soin d'insister sur le fait que « *[t]he Member States' position on this emergency instrument does not pre-judge the position on future proposals related to unemployment insurance. Consistent with its legal basis, access to the instrument will be discontinued once the Covid-19 emergency has passed* »<sup>(98)</sup>.

Sur le plan du droit, la compréhension inédite de la conditionnalité adoptée avec le SURE pourrait ouvrir des pistes nouvelles pour l'installation d'un mécanisme pérenne à traités constants. Il pourrait notamment être argué que l'adoption d'exigences minimales communes pour l'activation des chômeurs n'en est plus une condition *juridique* indispensable. Mais l'enjeu est probablement ailleurs, dans la création d'une confiance suffisante entre Etats sur leur gestion respective des régimes nationaux d'assurance chômage, condition *politique* et *sine qua non* de l'organisation de transferts budgétaires accrus au niveau européen. A nos yeux, les tensions qui ont secoué les négociations de l'été 2020 sur le plan de relance européen laissent difficilement croire que tous les Etats seraient prêts à accorder cette confiance sans disposer, par l'imposition d'une forme ou l'autre de conditionnalité, d'un moyen de contrôle supranational sur les dépenses nationales de chômage.

## CONCLUSION

**65.** Nous le disions en introduction, et cela paraîtra peut-être moins abstrait après les explications qui précèdent, le domaine d'effectivité du droit de la sécurité sociale dépend notamment de la réalité économique dans laquelle il évolue. C'est pourquoi nous sommes d'avis que pour apprécier le champ de ses possibles réels, il est nécessaire de comprendre au moins dans ses grandes lignes cette réalité économique. Précisons-le à nouveau, cette position n'implique en rien de donner à l'économie le pouvoir du dernier mot, celui du « rappel au réel » : l'organisation économique non plus n'est pas immuable, elle aussi est façonnée par le droit. Les rapports entre économie et droit doivent en effet certainement être pensés sous la forme, non pas de déterminations causales, mais d'actions réciproques.

(96) Voy. *supra*, note 1.

(97) 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 de Covid-19, COM(2020) 139 final, p. 4.

(98) Communiqué de presse de l'Eurogroupe du 9 avril 2020, disponible sur le site internet du Conseil européen : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

**66.** En l'état actuel des choses, la réalité économique avec laquelle notre système de sécurité sociale, comme celui de dix-huit autres Etats membres, doit composer est profondément modelée par l'appartenance à la zone euro. Cette zone monétaire atypique est source de contraintes macroéconomiques importantes pour les politiques sociales des Etats, et elle restreint les stratégies de stabilisation des économies intégrées sous la même monnaie à l'alternative entre convergence ou flexibilisation. Pour amenuiser ces contraintes structurelles et élargir la palette des réponses possibles aux chocs économiques, il est proposé de longue date, mais avec une audience accrue ces derniers mois, de construire un mécanisme européen d'assurance ou de réassurance chômage. Quelle que soit la version choisie, elle aurait des implications potentiellement importantes pour le fonctionnement des régimes nationaux de chômage. L'instrument SURE, adopté dans l'urgence des premiers moments de la crise provoquée par la pandémie de Covid-19, s'inscrit dans la lignée de ces propositions. S'il est loin de pouvoir être assimilé à un tel mécanisme, il crée un précédent d'autant plus intéressant qu'il repose sur une interprétation inédite de l'exigence de conditionnalité attachée à toute aide financière de l'UE à un Etat membre.

**67.** La pandémie n'est pas finie, et ses bouleversements économiques non plus. Alors que le mois de novembre 2020 s'est ouvert sur une valse de reconfinements des populations, les mesures de soutien aux entreprises et aux travailleurs prises quelques mois plus tôt ne suffiront certainement pas. D'autres devront suivre, peut-être plus importantes encore. L'UE sera sans doute à nouveau appelée à intervenir, soit pour aider les Etats à faire face au plus pressé, soit à moyen terme, lorsqu'il s'agira de remettre en état de marche les économies nationales. Des choix devront être faits, qui engageront l'avenir. Les institutions européennes, et la Commission en particulier, ont été fortement critiquées après la crise de 2008 pour avoir poussé à l'adoption de politiques jugées (néo)libérales. Indépendamment de la question de savoir si et dans quelle mesure ces institutions sont effectivement guidées par une certaine idéologie, il paraît bon, pour identifier toutes les véritables causes de certaines politiques, de prêter une attention accrue aux contraintes objectives de l'intégration monétaire pour les institutions sociales des Etats membres, parmi lesquelles la sécurité sociale.