

AsSUREr le maintien de l'emploi dans les Etats membres

Commentaire sous la proposition de règlement 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 COVID19, 2 avril 2020, COM(2020) 139 final

Adrien Pech

Doctorant en droit de l'Union Européenne

IRDEIC

Université Toulouse I Capitole

Les citoyens commencent à prendre l'habitude d'entendre l'exécutif de l'Union européenne, représenté par la Présidente de la Commission, s'adresser directement à eux en cette période de crise sanitaire. Ce canal de communication, qui semble être un moyen politique de rapprocher l'Union de ses citoyens, a été utilisé par Ursula Von Der Leyen pour présenter¹ la proposition de règlement portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE²) à la suite de la pandémie de COVID-19.

Le 9 avril 2020, les ministres des finances de l'Union, réunis en Euro groupe élargi (avec les ministres des huit pays non membres de la zone euro), ont trouvé un accord de principe concernant l'instrument. En revanche, à ce stade, le règlement n'ayant pas été adopté, les observations ci-après formulées portent sur du droit prospectif et non sur du droit positif³.

¹ V. <https://audiovisual.ec.europa.eu/fr/video/I-187813>.

² Pour information, entre 1998 et 2002, un programme dénommé SURE a été institué dans un tout autre domaine, le nucléaire. V. Décision du Conseil, du 14 décembre 1998 arrêtant un programme pluriannuel (1998-2002) d'activités dans le secteur nucléaire relatives à la sécurité du transport des matières radioactives ainsi qu'au contrôle de sécurité et à la coopération industrielle de manière à promouvoir certains aspects de la sûreté des installations nucléaires dans les pays participant actuellement au programme TACIS, *JOCE L 7 du 13.1.1999*, p. 31-33.

³ Suivant la réunion du Conseil européen en date du 23 avril 2020, son président a affirmé qu' « à la suite de la réunion que l'Eurogroupe a tenue en configuration ouverte le 9 avril 2020, nous avons fait nôtre l'accord sur trois filets de sécurité importants, en faveur des travailleurs, des entreprises et des États, un ensemble de mesures qui s'élève à 540 milliards d'euros. Nous avons demandé que cet ensemble de mesures soit opérationnel pour le 1^{er} juin 2020 ». V. Conclusions du président du Conseil européen faisant suite à la vidéoconférence tenue avec les membres du Conseil européen le 23 avril 2020. L'instrument SURE faisant partie de ce paquet de 540 milliards d'euros, le Conseil devrait donc se prononcer d'ici le 1^{er} juin 2020. Si l'acte est adopté, dès publication au Journal officiel de l'Union européenne, il fera l'objet d'un commentaire dans les colonnes d'un prochain bulletin DESAPS spécial COVID-19 sur la base des modifications éventuellement apportées par rapport à la présente proposition.

Cette proposition s'inscrit dans la continuité de la Communication de la Commission en date du 13 mars 2020 intitulée « Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19 »⁴. L'Union s'engage à soutenir les Etats membres, « *lorsque cela est possible, en atténuant l'incidence de cette crise sur l'emploi pour les travailleurs et pour les secteurs les plus durement touchés* »⁵.

La Commission européenne dresse le constat suivant. D'un côté de l'échiquier, se trouvent les salariés. Du fait des mesures de confinement, beaucoup d'entre eux sont dans l'impossibilité d'exécuter leurs contrats de travail alors même que les charges pesant sur leurs ménages continuent de courir. De l'autre côté de l'échiquier, se trouvent les entreprises. Du fait des mesures de confinement, même les entreprises qui étaient, avant la crise sanitaire, en bonne santé économique, sont mises en danger. Elles doivent continuer à verser les salaires à leurs employés, à payer leurs charges alors même qu'elles n'ont plus de rentrées de trésorerie. Par ailleurs, elles sont sommées, par la Commission, de ne pas licencier leurs salariés⁶.

Face à cette équation économiquement et socialement difficile, l'instrument SURE est présenté comme une réponse pertinente afin de réduire les effets de la récession en permettant aux salariés de conserver leur emploi et aux entreprises « *de revenir sur le marché avec un nouvel élan* »⁷. Proposé sur le fondement de la solidarité⁸, le règlement ambitionne d'aider temporairement les Etats membres « *les plus durement touchés* »⁹, à l'image de l'Italie et de

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ Proposition de règlement 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 COVID19, 2 avril 2020, COM(2020) 139 final, exposé des motifs, point 1, p. 1.

⁶ Déclaration d'Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, sur une initiative visant à soutenir le chômage partiel pour aider les Européens pendant la crise du coronavirus, 1er avril 2020. V. <https://audiovisual.ec.europa.eu/fr/shotlist/I-187813>.

⁷ Déclaration d'Ursula von der Leyen, *op. cit.*

⁸ La proposition est fondée sur l'article 122 § 1 et 2 qui dispose que des mesures appropriées peuvent être prises par l'Union pour réagir, dans un esprit de solidarité entre États membres, à une situation économique donnée et qu'une assistance financière de l'Union peut être accordée lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace de difficultés causées par un événement exceptionnel échappant à son contrôle, sous certaines conditions. ; La Proposition de règlement précise que « *la création de cet instrument sera une nouvelle manifestation tangible de la solidarité de l'Union, dans la mesure où les États membres conviennent de se soutenir mutuellement, par l'intermédiaire de l'Union, en mettant à disposition des ressources financières supplémentaires sous forme de prêts.* » (Exposé des motifs, point 1, p. 2) ; V. également la proposition de règlement, § 6, p. 10.

⁹ Déclaration d'Ursula von der Leyen, *op. cit.*

l'Espagne, à surmonter la crise¹⁰ en leur octroyant une assistance financière¹¹. En prenant exemple sur les Etats membres qui ont mis en place des mesures de chômage partiel lors de la crise de 2008, il s'agit de développer un concept de maintien partiel de l'emploi dans l'ensemble des Etats membres.

Concrètement, SURE est destiné à permettre à l'Union d'accorder aux États membres concernés une assistance financière maximale de 100 milliards d'euros¹² sous la forme de prêts¹³.

Pour ce faire, la procédure imaginée aux termes de la proposition de règlement est une illustration de l'enchevêtrement des fonctions des organes chargés de l'application du droit de l'Union, tant au stade de la prise de décision d'octroi du prêt **(I)**, que de la formalisation contractuelle **(II)**.

I. La prise de décision institutionnelle d'octroi du prêt

La procédure instaurée par la proposition de règlement permet de faire intervenir à la fois la composante étatique, la composante supranationale et la composante intergouvernementale à travers les rôles assignés aux Etats membres, à la Commission et au Conseil. Il s'agit notamment d'osciller entre une phase supranationale **(A)** et une phase intergouvernementale **(B)**.

¹⁰ La proposition s'inscrit aux côtés du Fonds de solidarité de l'Union européenne, qui est un instrument permanent d'aide aux Etats membres pour faire face aux crises majeures résultant de menaces pour la santé publique. V. Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, *JOCE L 311 du 14.11.2002*, p. 3–8; Règlement (UE) 2020/461 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant le règlement (CE) no 2012/2002 du Conseil en vue de fournir une aide financière aux États membres et aux pays dont l'adhésion à l'Union est en cours de négociation qui sont gravement touchés par une urgence de santé publique majeure, *JOUE L 99 du 31.3.2020*, p. 9–12.

¹¹ L'avocat général Kokott a confirmé qu'un prêt pouvait être consenti par l'Union aux Etats membres sur le fondement de l'article 122 TFUE. V. CJUE, Prise de position de l'avocat général Kokott, 26 octobre 2012, Thomas Pringle contre Gouvernement of Ireland, Ireland et The Attorney General, affaire C-370/12, ECLI:EU:C:2012:675, point 123. V. également CJUE, 27 novembre 2012, Thomas Pringle contre Gouvernement of Ireland e.a, affaire C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, point 117.

¹² Proposition de règlement, *op. cit.*, article 5.

¹³ *Ibid.*, article 4.

A. La phase supranationale

Le mécanisme SURE permet de renforcer les politiques nationales de soutien au chômage partiel ou de mesures similaires¹⁴. La Commission est compétente pour déclencher la procédure d'octroi de prêt, à la demande de l'un quelconque des Etats membres¹⁵. En effet, afin de bénéficier du prêt, l'Etat membre sollicitant doit démontrer à la Commission¹⁶, conformément à l'article 3 § 1, que ses dépenses publiques effectives et éventuellement aussi ses dépenses publiques prévues, ont augmenté de façon soudaine et très marquée, à partir du 1^{er} février 2020, en raison de l'adoption de mesures nationales directement liées à des dispositifs de chômage partiel, et de mesures similaires, destinées à faire face aux effets économiques et sociaux de l'événement exceptionnel engendré par la pandémie de COVID-19¹⁷.

La Commission est la première juge du respect, par l'Etat membre sollicitant, de deux séries de critères.

D'une part, la Commission doit vérifier si les critères posés à l'article 3 de la proposition de règlement sont remplis. Pour ce faire, elle doit consulter « *l'État membre concerné dans les meilleurs délais pour vérifier l'augmentation soudaine et très marquée des dépenses effectives, et éventuellement aussi des dépenses prévues, directement liées à des dispositifs de chômage partiel et à des mesures similaires dans l'État membre sollicitant un soutien, qui sont en rapport avec l'événement exceptionnel engendré par la pandémie de COVID-19* »¹⁸.

D'autre part, la Commission doit vérifier si les règles prudentielles applicables au portefeuille de prêt posées à l'article 9 de la proposition de règlement sont respectées¹⁹. A cet effet, elle doit analyser si « *la part des prêts octroyés aux trois États membres qui sont les plus grands bénéficiaires des prêts octroyés ne dépasse pas 60 % du montant indiqué à l'article 5²⁰* ». Par ailleurs, « *les montants dus par l'Union au cours d'une année donnée* » ne doivent pas dépasser « *10 % du montant indiqué à l'article 5* »²¹.

¹⁴ *Ibid.*, article 3 § 2.

¹⁵ *Ibid.*, article 6.

¹⁶ *Ibid.*, article 6 § 2.

¹⁷ *Ibid.*, article 3 § 1.

¹⁸ *Ibid.*, article 6 § 2.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Soit 100 000 000 000 d'euros.

²¹ *Ibid.*, article 9.

Si, aux termes de son examen, la Commission est convaincue de ce que l'Etat membre sollicitant un prêt respecte les conditions posées par le règlement, alors, elle doit former une proposition d'octroi au Conseil²².

B. La phase intergouvernementale

Le Conseil peut décider d'octroyer le prêt, au moyen d'un acte d'exécution. La décision du Conseil doit mentionner « *le montant du prêt, son échéance moyenne maximale, sa formule de rémunération, son nombre maximal de tranches, sa période de mise à disposition et les autres règles détaillées nécessaires à l'octroi de l'assistance financière* », « *une évaluation du respect par l'État membre des conditions visées à l'article 3* », et « *une description du ou des dispositifs nationaux de chômage partiel ou des mesures nationales similaires susceptibles d'être financés* »²³.

Si le Conseil adopte la décision d'octroi de prêt (à la majorité qualifiée)²⁴, la Commission est habilitée à emprunter²⁵ sur les marchés des capitaux ou auprès d'institutions financières au nom de l'Union au moment le plus opportun de manière à optimiser le coût des financements et à préserver sa réputation en tant qu'émetteur de l'Union sur ces marchés²⁶.

Outre la prise de décision, l'octroi du prêt doit être formalisé par la conclusion d'instruments contractuels **(II)**.

II. La formalisation contractuelle de l'octroi du prêt

La formalisation du prêt répond à deux formalités distinctes chronologiquement et par nature. D'une part, il s'agit de l'obligation de conclure, entre l'Etat membre et la Commission un accord de prêt **(A)**. D'autre part, il s'agit de la possibilité, pour les mêmes parties, de conclure un accord de garantie **(B)**.

²² *Ibid.*, article 6 § 1.

²³ *Ibid.*, article 6 § 3.

²⁴ *Ibid.*, exposé des motifs, point 1, p. 3.

²⁵ En Euros. V. *Ibid.*, article 8 § 1.

²⁶ *Ibid.*, article 4.

A. La conclusion obligatoire d'un accord de prêt

Le prêt consenti doit être formalisé aux termes d'un accord de prêt conclu entre l'Etat membre bénéficiaire et la Commission²⁷. L'accord de prêt définit « *le montant du prêt, son échéance moyenne maximale, sa formule de rémunération, son nombre maximal de tranches, sa période de mise à disposition et les autres règles détaillées nécessaires à l'octroi de l'assistance financière* »²⁸.

B. La conclusion discrétionnaire d'un accord de garantie

Les prêts accordés à des États membres au titre de l'instrument seront adossés à un système de garanties des États membres engagées sur une base volontaire auprès de l'Union²⁹. La Commission précise que « *le passif éventuel qui résultera de ces prêts sera rendu compatible avec les contraintes budgétaires de l'UE grâce à un système de garanties fournies par les États membres au budget de l'Union, à hauteur de 25 % des prêts octroyés par chaque État membre, en fonction de leur part respective dans le produit national brut total de l'Union* »³⁰. La Commission pourra ainsi accroître le volume des prêts susceptibles d'être octroyés aux États membres. Il convient que les garanties engagées auprès de l'Union soient irrévocables, inconditionnelles³¹ et à la demande et qu'elles fassent l'objet d'un accord conclu entre la Commission et les États membres³². Ces contributions constitueraient des recettes affectées externes³³.

Le prêt est versé par tranches³⁴, « *lorsque tous les États membres ont fourni des contributions à l'instrument visées à l'article 11 paragraphe 1 pour un montant représentant au moins 25 pour cent du montant indiqué à l'article 5, à condition que la part relative de la contribution de chaque État membre dans le montant total des contributions des États membres corresponde*

²⁷ *Ibid.*, article 8 § 2.

²⁸ *Ibid.*, article 6 § 3, a).

²⁹ *Ibid.*, article 11 § 1 : « *Les États membres peuvent contribuer à l'instrument en contre-garantissant le risque supporté par l'Union* » (souligné par nous).

³⁰ *Ibid.*, exposé des motifs, point 1, p. 1.

³¹ *Ibid.*, article 11 § 2, alinéa 1.

³² *Ibid.*, article 11 § 2, alinéa 2.

³³ *Ibid.*, article 11 § 4.

³⁴ *Ibid.*, article 7.

à la part relative de l'État membre dans le revenu national brut de l'Union »³⁵. Lorsque l'instrument devient disponible, la Commission en informe le Conseil³⁶.

L'étude de la procédure de garantie imaginée par la proposition de règlement permet de formuler plusieurs réserves, en l'état, quant aux possibilités de mise en œuvre.

En effet, la conditionnalité de la mise à disposition de l'assistance financière par la souscription de contre-garanties (1) de l'ensemble des Etats membres (2) expose, en l'état, la proposition de règlement à des difficultés de mise en œuvre futures si le Conseil l'adopte.

1. Les contre-garanties étatiques : condition incohérente de la mise à disposition de l'assistance financière

Alors même que l'article 11 § 1 consacré aux contributions des États membres sous la forme de garanties, dispose qu'ils « *peuvent contribuer à l'instrument en contre-garantissant le risque supporté par l'Union* »³⁷, l'article 12 dispose que l'aide financière ne sera « *mise à disposition que lorsque tous les États membres* » auront « *fourni des contributions à l'instrument* », c'est-à-dire « *en contre-garantissant le risque supporté par l'Union* »³⁸. Autrement dit, alors même que la contre-garantie du risque supporté par l'Union n'est formellement pas obligatoire pour conclure avec elle un accord de prêt, la mise à disposition de l'assistance financière, pourtant objet dudit accord de prêt, est conditionnée par la conclusion d'un accord de garantie entre chacun des Etats membres et l'Union.

2. La contribution unanime des Etats membres au mécanisme de contre-garantie : condition ambitieuse de la mise à disposition de l'assistance financière

Il nous apparaît que conditionner la mise à disposition de l'assistance financière à l'apport de contre-garanties de la part de tous les Etats membres³⁹ relève soit d'un pari osé et ambitieux

³⁵ *Ibid.*, article 12 § 1.

³⁶ *Ibid.*, article 12 § 2.

³⁷ Souligné par nous. Pour une critique du caractère volontaire de l'instrument, V. Proposition de résolution du Parlement européen sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences (2020/K2616(RSP), point 17.

³⁸ *Ibid.*, article 11 § 1.

³⁹ A l'exception du Royaume-Uni, qui en est exclu en vertu de l'article 12. En effet, en vertu de l'article 143 § 1 de l'accord de retrait le pays n'es redevable, à l'égard de l'Union de sa part des passifs éventuels que pour ceux

fondé sur le plein exercice du principe de solidarité entre les Etats membres, soit d'une condition juridique de laquelle résultera l'impossibilité de toute mise à disposition d'une assistance financière quelconque.

Nous touchons ici aux limites même de l'instrument⁴⁰. Cependant, il convient de relever que selon la manière avec laquelle les Etats membres se l'approprient, il peut représenter un véritable « catalyseur »⁴¹, tant pour la réouverture de discussions sur une assurance chômage européenne⁴², que pour une mise en œuvre ambitieuse du principe de solidarité entre les Etats membres, avec l'Union pour chef d'orchestre⁴³. Les prochaines semaines nous démontreront si le chef d'orchestre a été plus ambitieux que les musiciens ...

résultant d'opérations financières décidées par celle-ci avant la date de retrait du Royaume-Uni (V. *Ibid.*, exposé des motifs, § 5, p. 8).

⁴⁰ D'ailleurs caractérisé comme un instrument complémentaire aux mesures nationales adoptées par l'article 2 de la proposition de règlement.

⁴¹FERNANDES S., VANDENBROUCKE F., « Un catalyseur bienvenu pour une assurance chômage européenne », *Europe Sociale et Solidaire*, Notre Europe, Institut Jacques Delors, Policy papiers n° 251, avril 2020. Disponible en ligne : institutdelors.eu.

⁴² La Commission affirme sa volonté de mettre en place un système de réassurance chômage. V. COM(2020) 112 final, p. 9.

⁴³ C'est en tout cas l'espérance et le vœu de la Commission lorsqu'elle affirme clairement que : « *L'instrument SURE devrait être accessible aux États membres qui ont besoin de mobiliser des moyens financiers importants pour lutter contre les répercussions économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 sur leur territoire. La création de cet instrument sera une nouvelle manifestation tangible de la solidarité de l'Union, dans la mesure où les États membres conviennent de se soutenir mutuellement, par l'intermédiaire de l'Union, en mettant à disposition des ressources financières supplémentaires sous forme de prêts* ». (Proposition de règlement, *op. cit.*, exposé des motifs, p. 1, souligné par nous), Ou encore que « *La création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence consécutive à la pandémie de COVID-19 («SURE», d'après l'anglais Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) devrait permettre à l'Union d'apporter, dans un esprit de solidarité entre les États membres, une réponse coordonnée, rapide et efficace à la crise sur le marché de l'emploi et, ce faisant, d'en atténuer l'impact sur les personnes et les secteurs économiques les plus touchés, ainsi que d'amortir les effets directs de cette situation exceptionnelle sur les finances publiques des États membres.* » (*Ibid.*, point 6, souligné par nous).