

CONFRONTATIONS EUROPE

**UN APPEL À L'ACTION LANCÉ
DEPUIS UNE UE ENDORMIE :
METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF
EUROPÉEN D'ATTÉNUATION
DES RISQUES DE CHÔMAGE**

DOSSIER SPÉCIAL

**Georg Fischer**

Ancien Directeur aux affaires sociales à la Commission européenne et chercheur senior associé WIIW

Robert Strauss

Ancien Chef d'Unité aux Affaires Sociales à la Commission européenne

**Slavina Spasova**

Chercheuse associée au Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL), Université Libre de Bruxelles, Membre Network Core Team et Analyste à l'European Social Policy Analysis Network (ESPAN), Ancienne directrice de l'Observatoire Social Européen

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	P.3
--------------------------	------------

I - HISTORIQUE ET JUSTIFICATION D'UN RÉGIME EUROPÉEN D'ALLOCATIONS CHÔMAGE.....	P.7
--	------------

II - LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU RÉGIME AMÉRICAIN D'ASSURANCE CHÔMAGE.....	P.13
--	-------------

III - QUEL TYPE DE RÉGIME D'ALLOCATIONS CHÔMAGE POUR L'UE ?	P.18
--	-------------

IV - L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE SOUTIEN TEMPORAIRE VISANT À ATTÉNUER LES RISQUES DE CHÔMAGE EN SITUATION D'URGENCE (SURE).....	P.24
---	-------------

V - PLAIDOYER EN FAVEUR D'UN RÉGIME EUROPÉEN DE RÉASSURANCE CHÔMAGE.....	P.33
---	-------------

RÉFÉRENCES	P.44
-------------------------	-------------

Introduction

On pourrait se demander pourquoi est-ce maintenant qu'il serait nécessaire d'écrire, ou même lire, un énième article sur un régime européen de chômage. Ce n'est pas un sujet sur lequel les décideurs politiques se concentrent actuellement, même en France, qui soutient pourtant cette idée depuis longtemps. La Commission européenne actuelle, contrairement à la précédente (Commission européenne, 2020), n'a fait aucune référence directe à la poursuite des travaux sur ce sujet, et bien que l'Union économique et monétaire (UEM) soit loin d'être achevée, les détails relatifs à une union des capitaux (« Union de l'épargne et des investissements ») ou à une union bancaire occupent une place plus importante que ceux concernant une union fiscale (et les fonctions de stabilisation qui y sont associées) dans les discussions en cours – à l'exception des dépenses de défense et d'armement. Ni le programme de travail de la Commission Von der Leyen II, ni les récentes propositions relatives au prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034 ne mentionnent de financement du chômage (Commission européenne, 2025a). De plus, les taux de chômage sont faibles en Europe et les pénuries de main-d'œuvre, en partie liées au vieillissement de la population, apparaissent souvent comme un défi plus important que le chômage (Eurostat, 2025 ; Euractiv, 2024 ; Bergmann et Steinberg, 2024) [3]. L'attention accrue portée par la Commission à la démographie souligne que le vieillissement, la diminution des cohortes en âge de travailler et les déséquilibres territoriaux façonneront de plus en plus les risques liés au marché du travail dans l'ensemble de l'Union.

Toutefois, l'article du Financial Times (cité dans la première note de bas de page) pourrait refléter un changement plus large dans la perception, au sein de l'UE, de la possibilité de pertes d'emplois majeures dans un avenir proche. La proposition de la Commission relative au CFP prévoit d'ores et déjà un nouveau mécanisme destiné à faire face aux difficultés et aux crises graves affectant l'Union européenne (UE) ou ses États membres. Il est important de noter que la récente communication sur les emplois de qualité (Commission européenne, 2025b) souligne sa pertinence pour atténuer les risques de chômage en indiquant que :

« L'instrument européen de soutien temporaire visant à atténuer les risques de chômage en situation d'urgence (SURE) a mobilisé des moyens financiers considérables pour protéger les emplois et les entreprises dans le contexte particulier de la pandémie de COVID-19... Dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034, la Commission a proposé la mise en place d'un nouveau mécanisme extraordinaire et temporaire destiné à faire face aux conséquences de crises graves, de situations de détresse ou de menaces sérieuses affectant l'Union ou ses États membres.

La décision relative à l'activation de ce mécanisme sera prise par le Conseil de l'UE après avoir obtenu l'accord du Parlement européen. S'il est activé, il permettra d'octroyer des prêts financés par l'emprunt de l'UE et couverts par une garantie annuelle provenant du budget de l'UE, à hauteur de 0,25 % du revenu national brut (RNB) de l'UE.

Cela laisse entendre qu'un tel instrument pourrait être utilisé pour faire face à une forte hausse du chômage et aux difficultés sociales. » [4]

Le rapport Draghi sur l'avenir de la compétitivité européenne (Draghi, 2024), largement approuvé par les dirigeants européens, souligne qu'il est essentiel de progresser vers une union budgétaire. Même si la motivation ne réside pas tant dans les transferts au niveau de l'UE destinés à aider les pays à protéger leurs populations confrontées à des crises, le rapport met en lumière « qu'il existe un risque sérieux que, sans dépenses à l'échelle de l'Union, l'Europe n'atteigne pas ses objectifs climatiques, ne parvienne pas à assurer la sécurité exigée par ses citoyens et perde sa base industrielle ». L'Europe connaît en outre des transformations structurelles massives. Les évolutions technologiques, notamment l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA), ainsi que les changements économiques engendrés par la nécessité de réduire les émissions de CO₂, comportent un risque de perturbations considérables. Certains secteurs européens, tels que l'industrie automobile, qui a longtemps été un grand pourvoyeur d'emplois, risquent de subir d'importantes pertes d'emplois. L'IA va-t-elle transformer certains segments du secteur des services, comme l'assurance ou la banque et la finance, entraînant des licenciements à grande échelle ? Les pays dont l'économie repose fortement sur ces secteurs pourraient être confrontés à d'importantes pertes d'emplois, même si l'UE dans son ensemble est confrontée à des pénuries de main-d'œuvre. Tous les pays seraient-ils en mesure de financer les aides au revenu et les coûts de reconversion d'un grand nombre de travailleurs qui ne pourraient plus exercer dans ces secteurs ? Compte tenu des déficits élevés du secteur public dans de nombreux États membres de l'UE, la réponse doit être non. De tels changements constituent un défi majeur, et pas seulement d'un point de vue social : la profonde crise de légitimité (De Angelis, 2017) à laquelle l'Union a été confrontée après la crise de la dette souveraine suggère que l'UE doit aider activement les États membres à faire face aux crises à grande échelle du marché du travail. Et bien que la pandémie de coronavirus (COVID-19) et ses répercussions négatives appartiennent désormais au passé, elle a néanmoins conduit à l'adoption d'un dispositif temporaire de réassurance contre le chômage au niveau de l'UE : le SURE.

SURE est le seul exemple concret illustrant comment un tel dispositif peut fonctionner dans la pratique. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence le rôle essentiel des instruments au niveau de l'UE, tels que SURE, dans l'atténuation des risques de chômage grâce à des dispositifs de maintien dans l'emploi (JRS). Pendant la pandémie, ces dispositifs ont été déployés à une échelle sans précédent. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime qu'en mai 2020, ces dispositifs ont permis de préserver environ 50 millions d'emplois dans l'ensemble des pays de l'OCDE, soit environ dix fois plus que lors de la crise de 2008-2009. Au niveau de l'UE, l'évaluation ex post du programme SURE réalisée par la Commission estime que les mesures nationales soutenues par SURE ont bénéficié à environ 31,5 millions de personnes et 2,5 millions d'entreprises en 2020, et que les dispositifs soutenus ont permis de sauver, selon les estimations, entre 1,0 et 1,6 million d'emplois dans les États membres bénéficiaires de SURE en 2020. Même si les JRS ne semblent pas particulièrement adaptés aux transformations structurelles liées au changement climatique et aux progrès technologiques, l'intégration des enseignements tirés du programme SURE dans un cadre permanent est une question importante qui mérite d'être explorée.

Nous estimons donc qu'un instrument européen d'atténuation des risques de chômage, et en particulier un dispositif de réassurance inspiré de SURE, pourrait contribuer de manière significative au renforcement des performances économiques et de la résilience sociale de l'Union européenne, en complément du Socle européen des droits sociaux (SEDS). Nous envisageons un dispositif d'atténuation des risques de chômage couvrant les allocations de chômage, les dispositifs de maintien de l'emploi et les mesures d'activation du marché du travail, conformément aux propositions antérieures. Ce renforcement économique et social est d'autant plus important que l'Europe est confrontée aux défis considérables évoqués dans le rapport Draghi, tant du côté de la demande que de l'offre, engendrés par l'instabilité politique mondiale et les menaces économiques et militaires qui y sont associées, ainsi que par le changement climatique.

L'argument en faveur d'un instrument de réassurance au niveau de l'Union destiné à atténuer le chômage doit également être considéré sous l'angle de la capacité de l'Europe à agir de manière en tant que stabilisateur économique systémique à une époque marquée par des chocs récurrents et qui se superposent. Dans le débat plus large sur la souveraineté européenne, la cohésion sociale n'est pas un objectif politique résiduel, mais une condition préalable à la résilience et à la légitimité démocratique : la stabilisation macroéconomique de la demande nécessite une assurance chômage adéquate et des institutions de soutien au marché du travail, et la capacité budgétaire collective fait partie de la capacité de l'UE à faire respecter son contrat social (Andor et Huguenot-Noël, 2026).

Un mécanisme de réassurance de l'UE contre le chômage (EUMR) permettrait donc non seulement de lisser la consommation et de limiter les divergences en période de ralentissement économique, mais aussi de renforcer la viabilité politique du projet d'intégration en démontrant que l'Union est capable de protéger la sécurité des revenus des ménages en cas de crise.

Cette perspective prend tout son sens alors que les discussions sur le CFP post-2027 accordent une priorité croissante à la compétitivité, à la flexibilité et à l'expansion des instruments fondés sur le crédit – potentiellement au détriment d'investissements sociaux prévisibles et affectés à des fins spécifiques. Dans ce contexte, l'institutionnalisation d'un mécanisme permanent de réassurance contre le chômage contribuerait à garantir que la réponse de stabilisation de l'UE soit opportune, fondée sur des règles et crédible – plutôt que dépendante de politiques de crise ponctuelles.

Ce débat doit également s'inscrire dans la trajectoire à long terme de l'Europe sociale. Si l'intégration européenne s'est historiquement caractérisée par une asymétrie favorisant la création de marchés au détriment de la protection sociale, les évolutions récentes suggèrent que la marge de manœuvre pour l'élaboration de politiques sociales et du marché du travail au niveau de l'UE s'est élargie, passant progressivement d'une coordination « souple » à des formes plus substantielles d'intégration positive (Schreurs, 2025). Dans cette perspective, la question n'est pas seulement de savoir si un instrument européen de réassurance contre le chômage est économiquement souhaitable, mais si la phase actuelle de l'Europe sociale peut consolider les innovations nées de la crise en une capacité de partage des risques durable et institutionnalisée.

Le présent document commencera par examiner brièvement l'évolution des propositions relatives à un instrument européen d'atténuation des risques de chômage. La section 1 explorera la justification économique d'une assurance chômage au niveau de l'UE, les arguments sociaux en faveur d'une certaine forme de protection du chômage au niveau de l'UE, ainsi que la légitimité d'une action à l'échelle européenne. Dans la section 2, nous examinerons l'expérience du régime fédéral de chômage aux États-Unis (US), en vigueur depuis 90 ans, ainsi que les enseignements que l'UE pourrait en tirer. La troisième section abordera les nombreux types possibles de régime européen de chômage et expliquera pourquoi l'UE pourrait privilégier un régime de réassurance parmi les différentes options. À cet égard, la quatrième section examinera le programme SURE et les enseignements à en tirer pour un régime (plus) permanent. La cinquième et dernière section proposera deux régimes possibles : automatique ou discrétionnaire. L'un ou l'autre de ces régimes, s'il était mis en œuvre, favoriserait, selon nous, une résilience et un bien-être nettement accrus au sein de l'Union en cas de catastrophe imprévue mais presque inévitable sur le marché de l'emploi.

I - Historique et justification d'un régime européen d'allocations chômage

Les premières propositions liées à une intervention au niveau européen pour atténuer les risques de chômage ont vu le jour à la fin des années 1960, dans le cadre des ambitions existantes en matière d'union économique et monétaire et de l'élargissement imminent de la Communauté économique européenne (CEE), ou Marché commun comme on l'appelait alors, de six à neuf États membres (dix au départ avec la Norvège). Ces propositions visaient essentiellement à améliorer la protection sociale plutôt qu'à gérer les déséquilibres macroéconomiques.

Compte tenu de l'élargissement imminent, un sommet réunissant les dirigeants des Six a été organisé à La Haye en décembre 1969. Il a réaffirmé l'objectif de tendre vers l'Union économique et monétaire et s'est penché sur un certain nombre de questions politiques clés. Le communiqué du sommet indiquait que « les chefs d'État ou de gouvernement reconnaissent l'opportunité de réformer le Fonds social, dans le cadre d'une politique sociale étroitement concertée » (Brown, 2013). Le 25 octobre 1973, la Commission a présenté le projet de programme d'action sociale, comprenant une proposition de résolution du Conseil devant faire l'objet d'une décision lors de la réunion de décembre. Un bref document d'introduction était accompagné d'un document de 70 pages exposant les détails d'environ 35 programmes et actions. Le programme d'action sociale a été adopté par une résolution du Conseil des ministres le 21 janvier 1974. Ses trois principaux objectifs étaient les suivants : la réalisation du plein emploi et d'un meilleur emploi dans la Communauté, l'amélioration des conditions de vie et de travail, et une participation accrue des partenaires sociaux aux décisions économiques et sociales de la Communauté, ainsi que des travailleurs au sein des entreprises. Il appelait à « la mise en place d'une consultation appropriée entre les États membres sur leurs politiques de l'emploi et à la promotion d'une meilleure coopération entre les services nationaux de l'emploi », ainsi qu'à « étendre progressivement la protection sociale, notamment dans le cadre des régimes de sécurité sociale, aux catégories de personnes non couvertes ou insuffisamment prises en charge par les régimes existants ». Il annonçait également des travaux sur la manière dont « la Communauté pourrait prendre en charge les coûts des régimes nationaux d'aide au revenu destinés aux chômeurs » (Conseil de l'Union européenne, 1974).

Même en l'absence d'une union économique et monétaire, le marché commun (devenu par la suite le marché unique), s'il profitait globalement à tous les États membres, ne signifiait certainement pas que le bien-être social s'améliorerait automatiquement pour tous. Les différents secteurs économiques et les régions qu'ils dominaient pouvaient en bénéficier plus ou moins, et les revenus ainsi que les possibilités d'emploi de leurs travailleurs étaient susceptibles d'évoluer au même rythme.

Les membres les plus vulnérables de la société risquaient de subir des pressions accrues et de courir un risque plus grand d'exclusion face à une croissance économique accélérée. Les travailleurs peu qualifiés étaient peut-être particulièrement menacés par une intégration économique renforcée. Les inégalités de revenus (et de richesse) au sein des États membres et entre eux allaient-elles s'accroître à mesure que les salaires dans les secteurs compétitifs progressaient à grands pas, laissant les autres loin derrière ? C'est l'absence de lien automatique entre la croissance économique et l'amélioration du bien-être social qui a stimulé le volet social (et de cohésion régionale) de la politique européenne. Le programme d'action sociale a constitué la première tentative soutenue au niveau européen visant à garantir des progrès en matière de bien-être social ainsi que de richesse économique pour tous les Européens.

Des considérations macroéconomiques et des mesures spécifiques concernant les allocations de chômage au niveau européen ont fait leur apparition seulement un an plus tard. Ces questions ont été évoquées dans un rapport clé destiné à préparer l'Union économique et monétaire. Le rapport Marjolin indiquait que « les moyens permettant de corriger les déséquilibres entre les pays de la Communauté devraient être considérablement renforcés » et que « la mise en place d'un régime communautaire d'allocations de chômage constituerait une approche efficace » (Marjolin et al., 1975). Il est intéressant de noter que le rapport Marjolin décrivait de manière assez détaillée ce à quoi devrait ressembler ce régime d'allocations. À long terme, il prévoyait un régime communautaire unique et standardisé, doté de dispositions harmonisées ; mais à court terme, les régimes nationaux continueraient d'exister, tandis qu'un fonds communautaire d'allocations de chômage pourrait verser à chaque chômeur une allocation communautaire fixe (non proportionnelle au salaire antérieur), les régimes nationaux complétant ce montant comme ils le jugeraient bon. Ce fonds communautaire pourrait être financé par les cotisations des employeurs et des salariés. À la suite de ce rapport novateur, le rapport MacDougall a été publié en 1977 (MacDougall et al., 1977). Ces deux rapports ont été les premiers, à l'initiative de la Commission européenne, à examiner l'impact de l'intégration fiscale (ou de son absence) sur l'intégration budgétaire prévue. Ils ont orienté les discussions entre les États membres au cours des années et des décennies qui ont suivi. Par ailleurs, des propositions plutôt disparates ont été formulées dans les années 1980 et 1990 en faveur d'une forme d'allocations de chômage européennes (Strauss, 2016).

Mais pourquoi une union monétaire aurait-elle besoin d'instruments de stabilisation fédéraux ou supranationaux, et en quoi les allocations chômage constituent-elles un outil utile ? La raison principale est que, sans monnaie distincte et/ou indépendante, un État membre d'une union monétaire ne dispose que d'instruments budgétaires pour compenser les fluctuations de la demande macroéconomique.

Au sein de l'UEM, non seulement les États membres ne disposent ni de taux d'intérêt nationaux distincts, ni de monnaies propres, mais ils sont également soumis à des règles budgétaires. La conduite de la politique monétaire est centralisée et déléguée à la Banque centrale européenne (BCE). Parallèlement, la politique budgétaire doit être menée dans le respect des règles de gouvernance économique (EGR), qui ont succédé au pacte de stabilité et de croissance (PSC) et qui exigent des États membres qu'ils évitent les déficits excessifs et atteignent un objectif à moyen terme garantissant la stabilité à long terme des finances publiques. Cela laisse peu de marge de manœuvre à une politique budgétaire discrétionnaire pour absorber ou contrer les chocs. Il a même été suggéré que les règles budgétaires favorisent des effets procycliques plutôt qu'anticycliques (Fatas, 2019). Et des recherches récentes menées par la Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) ont montré que c'est effectivement le cas (DG ECFIN, 2025) [5]. Cela signifie que les gouvernements réduisent leurs dépenses (ou augmentent les impôts) alors qu'ils devraient augmenter les dépenses (ou réduire les recettes) pour compenser un ralentissement de la demande. Mais même si le cadre était différent, dans toute union monétaire, les pays membres seraient limités dans leur capacité à mener une politique budgétaire autonome. Les pays de l'UEM confrontés à une récession pourraient bien ne pas avoir la capacité d'augmenter les dépenses publiques ou de réduire la fiscalité pour compenser le ralentissement de la demande globale. Des fonds provenant d'autres sources au sein de l'Union contribueraient à contrer ce ralentissement de la demande [6]. Toute augmentation des dépenses publiques dans un pays en récession contribuera dans une certaine mesure à la compenser, mais les dépenses consacrées aux allocations chômage constituent l'une des mesures les plus évidentes et les plus souvent préconisées. Le chômage, et donc le besoin d'allocations, augmente presque toujours en période de récession ; les dépenses publiques destinées à répondre à ce besoin augmentent automatiquement, et les chômeurs auront tendance à dépenser ces allocations rapidement et dans leur intégralité, car elles constituent probablement leur seul revenu disponible pour acheter des produits de première nécessité, hormis leur épargne personnelle.

La relance de la demande est efficace et performante. De plus, une union monétaire exige un haut degré de cohésion sociale et, par conséquent, des mesures visant à promouvoir la stabilité sociale et le bien-être.

Même si une récession touche l'ensemble de l'Union plutôt qu'un seul pays, il est plus efficace de financer de manière centralisée une partie des dépenses liées aux allocations chômage (et aux mesures associées visant à réduire le chômage). Même au sein de l'UEM, certains pays trouveraient plus coûteux d'emprunter les fonds nécessaires ou d'augmenter la fiscalité pour financer l'augmentation requise des allocations. Leurs capacités budgétaires diffèrent. Un financement centralisé devrait minimiser le coût global.

De plus, les pays qui ont le plus besoin d'augmenter les allocations parce qu'ils sont les plus durement touchés pourraient être ceux qui sont les moins à même de financer l'importante augmentation des allocations. Non seulement ces pays souffrent, mais les autres pays souffrent également d'une baisse de la demande pour leur propre production. Il existe également le risque que certains pays ne prennent pas (suffisamment) de mesures pour compenser la hausse du chômage, profitant ainsi des efforts des pays qui agissent, et exportant de fait leur baisse de demande en augmentant leurs exportations vers ces derniers. Comme il est plus efficace et plus équitable de gérer les allocations chômage de manière centralisée, la plupart des pays fédéraux procèdent ainsi, même si leurs régions disposent d'une grande autonomie budgétaire. C'est le cas de la Belgique, de l'Allemagne, du Canada et, dans une certaine mesure, des États-Unis (voir la section suivante).

Le financement des allocations chômage par des ressources fédérales ou de l'Union démontrerait que l'UE dans son ensemble se soucie de la situation sociale des travailleurs et de leurs familles, ce qui est le fondement même du programme d'action sociale de 1973. Et ce ne sont pas seulement les chômeurs qui en bénéficient. Les personnes qui ont encore un emploi dans le pays touché par la récession voient la demande pour les biens et services qu'elles produisent augmenter, ce qui réduit le risque qu'elles se retrouvent au chômage ; c'est là l'argument keynésien classique en faveur d'une augmentation des dépenses publiques en période de récession. Mais les travailleurs et les entreprises des autres pays de l'union monétaire bénéficient également d'une demande plus forte que dans le cas contraire pour les biens et services qu'ils exportent vers le pays bénéficiaire des fonds. Il existe non seulement des multiplicateurs de revenus nationaux liés aux dépenses publiques, mais aussi des multiplicateurs intra-Union.

À ses débuts, l'UEM, qui fonctionne avec une monnaie unique depuis 2002, semblait bien fonctionner sans capacité budgétaire ni instruments supranationaux. Cependant, la Grande Récession, qui a débuté en 2008, et les crises de l'euro qui ont suivi ont suscité un regain d'intérêt pour les mécanismes de stabilisation, les allocations chômage étant souvent considérées comme le meilleur moyen de stabiliser les économies en difficulté. L'année 2012 a vu une recrudescence de publications et de propositions, parmi lesquelles le document de la Commission européenne intitulé « Feuille de route pour une union économique et monétaire profonde et authentique » (Commission européenne, 2012) et le rapport des quatre présidents (Van Rompuy, 2012) ont occupé le devant de la scène politique. Les travaux et les propositions relatifs aux régimes européens d'assurance chômage (EUIS) se sont poursuivis à mesure que les économies se remettaient de la crise, le risque très réel que celle-ci avait fait peser sur l'euro maintenant un intérêt assez vif pour ces questions (Andor et al., 2014).

L'interaction entre les domaines de la politique macroéconomique et de la politique sociale d'une forme quelconque d'EUIS a été mise en évidence par la communication de la Commission européenne intitulée « Renforcer la dimension sociale de l'UEM » (Commission européenne, 2013). Contrairement à la période précédant la Grande Récession, où le sujet n'était pour l'essentiel abordé qu'au sein des milieux universitaires, le débat revêtait alors un caractère hautement politique. Outre la Commission, le Conseil européen, les gouvernements nationaux, la BCE et les banques centrales nationales, le Parlement européen et les parlements nationaux, les partis politiques, les syndicats et le Fonds monétaire international (FMI) ont travaillé sur divers aspects d'un éventuel EUIS. Les ministres des Finances français, allemand et italien ont publié leurs positions en 2014 et 2015 (Strauss, 2016). Deux institutions françaises importantes ont apporté des contributions pertinentes : le Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (Epaulard, 2015) considérait un EUBS comme un élément du renforcement de la solidarité au sein de la zone euro et comme un stabilisateur automatique, tandis que le « régime d'assurance chômage pour la zone euro » du ministère français des Finances (France Trésor, 2014) constituait une proposition détaillée s'inscrivant dans le cadre classique de stabilisation de l'UEM.

Après 2015, alors que les travaux sur d'autres aspects du renforcement de l'UEM se poursuivaient, ceux relatifs à un EUIS ont perdu de leur importance au niveau européen. Le rapport du nouveau président de la Commission intitulé « Compléter l'Union économique et monétaire européenne » (Juncker, 2015) ne faisait pas mention d'un EUIS. La promotion de l'investissement est devenue l'objectif principal de la Commission. Les réformes économiques étaient essentielles pour relancer les économies européennes, tandis que les aspects sociaux seraient au cœur du Socle européen des droits sociaux, SEDS). L'accent étant mis sur la stabilisation de l'UEM et l'investissement, la proposition relative au CFP pour la période 2021-2027 (Commission européenne, 2018) comportait un volet intitulé « fonction européenne de stabilisation des investissements ». Ce dispositif aurait permis aux pays de la zone euro confrontés à un choc économique de bénéficier de prêts et de bonifications d'intérêts pour financer des investissements publics. Pour bénéficier de l'aide proposée, les États membres auraient dû, entre autres, satisfaire à un « critère d'éligibilité d'un an », qui exigeait une augmentation du taux de chômage d'au moins un point de pourcentage. Les États membres n'ont pas accepté la proposition, mais les fondements juridiques ont ensuite été repris dans le programme SURE. Au niveau national, notamment en France, en Allemagne et en Italie, les propositions en faveur d'un EUIS se sont poursuivies. Le ministère italien des Finances avait publié un projet de régime d'assurance complet (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2015) et un article rédigé par des économistes de la Banque d'Italie s'est penché sur la conception d'un régime européen de chômage servant d'amortisseur macroéconomique (Brandolini et al., 2016).

L'article publié par sept économistes allemands et sept français préconisant des transferts européens déclenchés par la hausse du chômage a été largement remarqué (Benassy-Quere et al., 2018). Un peu plus tard, en 2022, la Banque de France a publié une étude sur la nécessité de transferts budgétaires permanents dans le cadre d'un EUBS (Banque de France, 2022).

Il existe en réalité de nombreuses preuves indiquant que de tels dispositifs peuvent avoir un impact réel. Par exemple, des recherches récentes ont montré que si un dispositif d'assurance-chômage européen (EURI) avait été en place au cours des dernières décennies, 18 % des pertes de revenus lors de récessions profondes auraient été absorbées en moyenne, avec un seuil de déclenchement fixé à une hausse de 1 % du chômage (Dolls, 2024) (voir la section 4 pour une explication de ce qu'est un tel dispositif de réassurance). Cet effet d'amortissement comporte deux aspects : un aspect interrégional et un aspect intertemporel. La même étude a également confirmé que la plupart, voire la totalité, des États membres auraient connu, au cours des décennies précédentes, des périodes durant lesquelles ils auraient bénéficié directement des versements d'un régime EURI. Cela va au-delà des avantages indirects qu'ils tirent de l'augmentation de leurs ventes aux pays touchés par la crise et bénéficiant de ces versements. La modélisation réalisée par Dolls (2024), qui recense également une grande partie de la littérature sur ces impacts, en utilisant comme seuil déclencheur une augmentation de 1 % du chômage, a montré que 14 États membres auraient pu bénéficier de versements. En utilisant un autre seuil, à savoir une réduction de 1 % du nombre total d'heures travaillées dans l'économie – seuil conçu pour réagir à un ralentissement économique s'accompagnant d'un recours massif aux dispositifs de soutien temporaire à l'emploi et peut-être d'une hausse moins marquée du chômage effectif –, sa modélisation a montré que les 19 États membres de l'UEM auraient tous pu bénéficier d'un versement en 2020. La modélisation a montré que, sur la période allant de 2000 à 2021, aucun État membre n'aurait été, dans l'ensemble, bénéficiaire ou contributeur permanent du fonds de réassurance – un résultat également constaté dans plusieurs autres travaux de recherche antérieurs (del Monte et Zandstra, 2014).

La politique sociale, et en particulier les dépenses qui y sont consacrées, est souvent considérée comme une question essentiellement nationale, notamment par les États membres. Les dépenses sociales financées par le budget de l'UE sont largement éclipsées par les dépenses nationales. Cependant, cela ne correspond pas à ce que les citoyens souhaitent que l'UE finance. Le dernier sondage Eurobaromètre sur les questions sociales (Eurobaromètre, 2024) posait la question suivante : « Quelle importance revêt pour vous personnellement une Europe sociale ? ». Les résultats globaux montrent que 88 % des personnes interrogées considèrent qu'une Europe sociale est importante (chiffre inchangé depuis 2020) ; 43 % estiment qu'elle est « très importante » (soit une hausse d'un point de

pourcentage par rapport à 2020) ; seuls 10 % déclarent qu'elle n'est pas importante (soit une baisse d'un point de pourcentage depuis 2020). Au niveau national, c'est au Luxembourg et au Portugal (97 %) ainsi qu'en Espagne, en Irlande et à Malte (95 %) qu'on lui accorde la plus grande importance ; c'est en Roumanie (71 %), en Tchéquie (74 %) et en Croatie (77 %) qu'on lui accorde la plus faible importance, même si celle-ci reste élevée. Une enquête Eurobaromètre plus récente (Eurobaromètre 2025) a classé l'action au niveau de l'UE en matière de création d'emplois en deuxième position parmi les domaines politiques présentant le plus grand potentiel d'impact positif ; l'emploi et les affaires sociales ont été considérés comme la priorité numéro un pour le budget de l'UE.

Outre le fait d'améliorer le bien-être économique et social, un autre avantage d'un dispositif européen d'atténuation des risques de chômage réside dans le fait qu'il favorise et témoigne de la solidarité envers les citoyens européens. Un tel dispositif montrerait que toute personne, dans n'importe quel État membre, qui aurait le malheur de se retrouver au chômage, bénéficierait d'une aide pour subvenir à ses besoins essentiels tout en cherchant – et, espérons-le, en trouvant – un nouvel emploi. Tout comme les projets du Fonds régional et du Fonds social montrent que l'Union est bien plus qu'un simple marché unique visant à maximiser l'efficacité économique, un régime d'assurance chômage, en particulier s'il versait directement des prestations aux chômeurs, démontrerait que l'Europe se soucie de ses citoyens, par des actes et pas seulement par des mots.

II - Les enseignements tirés du régime américain d'assurance chômage

Comme évoqué dans la section 1, la plupart des États fédéraux gèrent leur régime d'assurance chômage (UI) au niveau fédéral, pour une bonne raison : renforcer la stabilité macroéconomique et sociale. Mais le seul exemple de ce type qui puisse réellement être comparé à l'Union européenne en termes de taille et de diversité de l'économie et de la main-d'œuvre est celui des États-Unis, avec leur régime d'assurance chômage. Le partenariat entre l'État fédéral américain et les États fédérés en matière d'assurance chômage est le seul comparable, en termes de taille et de niveau de développement économique, à un régime de l'UE et présente donc un intérêt particulier. Le régime américain repose sur une interaction entre les niveaux fédéral et des États ; il ne s'agit ni d'un régime organisé et géré de manière centralisée, ni d'un mélange de régimes étatiques indépendants. Il a été créé, sans surprise, comme un élément central du « New Deal » du président Roosevelt à la suite de la Grande Dépression. Nous soulignons brièvement ci-après certains points présentant un intérêt pour le débat européen (voir O'Leary et al., 2020), qui contient une analyse exhaustive des enseignements tirés du régime américain).

Comme l'a bien résumé en 1955 le secrétaire américain au Travail de l'époque à l'occasion du 20e anniversaire de l'adoption du programme, ses trois objectifs étaient et restent les suivants :

- 1) Remplacer partiellement et temporairement les revenus des travailleurs pendant les périodes de chômage, au titre d'un droit.
- 2) Maintenir le pouvoir d'achat et stabiliser l'économie.
- 3) Stabiliser les effectifs des entreprises et empêcher la dégradation des normes du travail pendant les périodes de chômage.

Contrairement au régime fédéral de sécurité sociale, l'administration Roosevelt n'a pas été en mesure de créer un régime fédéral unique d'allocations de chômage : les intérêts en jeu étaient trop divergents. Pour beaucoup, l'avantage global d'une assurance chômage fédérale était évident et souhaitable, et l'on craignait que les États qui ne mettraient pas en place ce dispositif ne bénéficient d'un avantage concurrentiel en termes de coûts de main-d'œuvre. Dans le même temps, les États ont insisté pour avoir leur mot à dire sur la manière dont l'assurance chômage devait fonctionner sur leur territoire. Un compromis a donc été adopté, axé sur le volet financier. Le gouvernement fédéral a instauré une cotisation fédérale prélevée sur la masse salariale des entreprises, qui est réduite de 90 % dans les États se conformant aux exigences fédérales concernant la gestion et le financement du régime étatique (à noter que cette cotisation est calculée en fonction de l'historique des licenciements des entreprises). La gestion des régimes des États est financée au niveau fédéral, tout comme 50 % du « programme de prestations prolongées » (une prolongation de la durée des prestations au niveau des États déclenchée par une hausse du chômage). Le gouvernement fédéral accorde des prêts aux États dont les régimes sont déficitaires. Si les États ne remboursent pas ces prêts, le gouvernement fédéral impose une taxe supplémentaire aux employeurs. Les États financent généralement leurs dépenses en prestations également par le biais d'une cotisation patronale sur les salaires et sont tenus d'utiliser au moins l'assiette fiscale fédérale correspondant au revenu annuel d'un salarié. De ce fait, les régimes présentent une structure assez similaire.

Outre le programme de prestations prolongées, il existe des programmes d'urgence temporaires, financés par le gouvernement fédéral, qui ne sont pas déclenchés automatiquement, comme c'est le cas du programme de prestations prolongées, mais qui sont décidés au cas par cas, selon les besoins, par le Congrès lorsque l'économie entre en récession (par exemple, lors de la crise financière) ou dans des situations où le chômage augmente massivement (par exemple, la pandémie de COVID-19) (voir tableau 1).

Bien que ce régime semble solide pour les situations de chômage normales, il s'est heurté, au fil du temps, à un certain nombre de difficultés qui limitent sa capacité à atteindre les trois principaux objectifs du régime fédéral d'assurance chômage.

Tableau 1. Taux de bénéficiaires des allocations chômage aux États-Unis et dans certains États

	2006	2009	2015	2019	2020	2022
États-Unis	35,2	62,4	27,1	27,6	77,1	24,8
Californie	40,4	58,3	32,9	40,1	95	42
New-York	41,8	70,7	34,6	28,3	102	34,8
Texas	19	44,2	29,6	24,1	66,5	17,4
Floride	29,4	50,5	10,9	10,9	42,8	11,6

Source : Recueil de graphiques sur l'assurance chômage, ministère américain du Travail.

Tout d'abord, les États disposent d'une grande marge d'appréciation en matière de conditions d'éligibilité, de niveaux de remplacement et de mesures actives. Et, en effet, les dispositions à cet égard varient considérablement, en raison à la fois des opinions politiques des gouvernements et des élites des États fédérés, quant à ce que « les chômeurs » ou certains groupes de chômeurs « méritent », et du lobbying des entreprises en faveur de cotisations faibles. Ces différences se traduisent par des variations substantielles dans la manière dont les régimes cherchent à atteindre le premier objectif – le revenu de remplacement pour les chômeurs – avec des conséquences sur les deux autres objectifs, en particulier la fonction de stabilisation. Le tableau 1 met en évidence les différences considérables et croissantes en matière de couverture des chômeurs bénéficiant d'allocations au cours des années n'étant pas marquées par des récessions majeures (2006, 2015, 2019 et 2022).

La couverture diffère notamment pour les travailleurs ayant un parcours professionnel atypique et en raison des variations de la durée des prestations.

Deuxièmement, l'inaction du gouvernement fédéral en matière de mise à jour des paramètres de base (assiette fiscale, définition des seuils de déclenchement) a contribué à l'écart croissant entre les résultats. À titre d'exemple, le plafond annuel des salaires soumis à la cotisation fédérale est toujours fixé à 7 000 dollars; cela aurait pu constituer une source de financement importante il y a plus de 40 ans, lors de sa dernière augmentation, mais ce montant est aujourd'hui clairement insuffisant pour générer des fonds destinés à des programmes plus ambitieux ou pour constituer une majoration fiscale réellement dissuasive lorsque les caisses des États sont déficitaires. Comme il existe également une grande marge d'appréciation quant à la définition des seuils déclenchant la prolongation de la durée, même des hausses marquées du chômage ne déclenchent pas le « programme prolongé », ce qui contribue de moins en moins à la réalisation du deuxième objectif – la stabilisation – (Fischer et al., 2019).

Troisièmement, le Congrès et les gouvernements fédéraux considérant que la stabilisation par le biais de l'assurance chômage était essentielle, les mesures fédérales ponctuelles sont devenues la réponse standard aux hausses massives du chômage. Ce fut le cas lors de la Grande Récession, lorsque les programmes du gouvernement fédéral ont prolongé la durée des prestations et assoupli les conditions d'éligibilité. Des études (Fischer, 2017) démontrent que les hausses massives du nombre de bénéficiaires des allocations chômage (la couverture des chômeurs par ces prestations) stabilisent les revenus des groupes de population présentant une forte propension à consommer et ont, par conséquent, entraîné une hausse de la demande dans l'économie américaine. De plus, certains éléments indiquent que le régime a contribué à atténuer l'augmentation de la pauvreté qui se serait produite sans ces fortes hausses du nombre de bénéficiaires des allocations chômage. Le rôle de l'assurance chômage en tant que stabilisateur économique et social dans une situation de crise profonde ou d'urgence s'est avéré encore plus marqué dans la réponse américaine à la pandémie de COVID-19. Contrairement au programme SURE de l'UE, les mesures ne se sont pas concentrées sur les dispositifs de soutien temporaire à l'emploi, mais sur la garantie d'un remplacement de revenu pour les personnes ayant perdu leur emploi. L'intervention fédérale a atteint des niveaux sans précédent en termes de financement, d'aide au revenu et d'extension de cette aide à des personnes qui auraient normalement été exclues du bénéfice de l'assurance chômage. Cela a été possible car les différents programmes liés à la pandémie n'étaient pas soumis aux conditions de déclenchement des régimes d'assurance chômage des États et ont simplement prolongé la durée des programmes à 79 semaines.

Un programme distinct (« PUA ») a étendu la couverture aux travailleurs indépendants, aux personnes à la recherche d'un emploi à temps partiel et à celles ayant un parcours professionnel court. Les mesures fédérales, y compris celles autorisées par le président Trump, ont introduit des compléments aux prestations des États, d'abord à hauteur de 600 dollars par semaine, puis de 300 dollars par semaine. La plupart de ces programmes fédéraux ont pris fin mi-2021 (Spadafora, 2023). Depuis lors, le régime américain d'assurance chômage est à nouveau déterminé par les priorités fixées par les États. Le tableau 1 illustre clairement les différences entre les situations où des mesures fédérales sont en vigueur et celles où elles ne le sont pas. Les taux de bénéficiaires ont doublé lors de la Grande Récession et triplé pendant la crise de la COVID-19 (en partie, bien sûr, en raison de la structure différente du chômage), puis ont encore baissé par la suite. Le tableau 1 met également en évidence les différences significatives entre les quatre États les plus peuplés, le Texas, et plus encore la Floride, ayant réduit la couverture à des niveaux bien inférieurs à ceux d'avant les situations de crise. Cela illustre une autre caractéristique du régime américain d'assurance chômage : les interventions fédérales étaient parfois subordonnées à des améliorations des conditions d'éligibilité et de la durée de l'aide fixées par les États. Mais comme le montre ce qui précède, la divergence entre les programmes des États a repris de plus belle lorsque les fonds fédéraux ont cessé d'être versés, et certains États ont encore durci leurs règles.

Cela montre peut-être le potentiel du financement fédéral pour évoluer vers un régime plus homogène tant qu'il est en place, mais aussi qu'il est peu probable d'obtenir des effets durables. Il est bien connu que la mise en place ou la réforme de l'assurance chômage est notoirement difficile. Ce phénomène est amplement documenté aux États-Unis. Un projet majeur sur la manière de moderniser le régime américain d'assurance chômage après la pandémie de COVID-19, mené par l'Economic Policy Institute américain, indique : « L'une des raisons de l'échec de la modernisation du régime d'assurance chômage [américain] tient au fait que les décideurs politiques fédéraux ont tendance à ne s'intéresser à l'assurance chômage que lors des ralentissements économiques, en adoptant des lois prévoyant des semaines supplémentaires d'aide financée par le gouvernement fédéral pour remédier à la détresse immédiate, mais en ne faisant pas grand-chose pour réformer le régime dans son ensemble. » Brian Galle (2012) souligne ce point dans ses travaux sur le concept de « myopie » des acteurs fédéraux et des États.

En résumé, quatre aspects constituent des enseignements pour un régime européen :

1) Le partenariat fédéral-étatique américain en matière d'assurance chômage a permis de mettre en place des régimes d'assurance chômage dans tous les États et a, dans une certaine mesure, abouti à des structures similaires.

Son plus grand succès réside clairement dans le fait qu'il s'est révélé être un stabilisateur économique essentiel lors de récessions et de crises profondes et qu'il a permis de limiter la hausse de la pauvreté.

2) Le financement fédéral peut entraîner un repli des activités d'assurance chômage au niveau des États, ce qui non seulement transfère la charge financière vers le centre, mais crée également le risque d'un « nivellement par le bas ».

3) Les tentatives visant à subordonner le soutien fédéral à l'amélioration des régimes des États ont partiellement abouti, mais uniquement lorsque les États ont bénéficié d'un financement massif. En règle générale, les politiques restrictives des États refont surface lorsque le financement est progressivement réduit, ramenant la protection et le soutien à des niveaux faibles.

4) L'intervention fédérale la plus importante n'est pas automatiquement déclenchée par des perturbations ou des difficultés sur le marché du travail, mais nécessite une prise de décision ad hoc au Congrès, qui doit être approuvée dans un délai très court. Si cela semble avoir fonctionné lors de crises graves passées, ce ne sera peut-être pas toujours le cas, en particulier si le Congrès est de plus en plus polarisé.

III - Quel type de régime d'allocations chômage pour l'UE ?

Si un dispositif de stabilisation lié au versement d'allocations de chômage constituait un bon outil, en particulier au sein de l'UEM, quel type de dispositif pourrait-on ou devrait-on envisager ? Les travaux et propositions déjà examinés dans la section 1 ont généralement envisagé une forme d'allocations de chômage financées par l'Union et versées directement aux chômeurs. Il s'agirait soit d'un dispositif européen global remplaçant les régimes nationaux, soit d'un versement complémentaire s'ajoutant aux régimes nationaux (vraisemblablement existants). Comme indiqué, le rapport Marjolin envisageait déjà un régime unique au niveau de l'Union à très long terme, mais avec l'Union ne fournissant qu'un complément aux régimes nationaux à titre de mesure transitoire.

Il est également possible que l'UE se contente de contribuer au financement des régimes nationaux sans verser directement d'allocations aux chômeurs. Par rapport à un régime global, cette solution présenterait le grand avantage de ne pas nécessiter la conception et l'adoption d'un nouveau régime, ce qui éviterait des négociations interminables entre les 27 États membres, chacun disposant déjà de son propre régime. Parmi les nombreux points à régler, les négociations devraient déterminer : qui serait couvert ; quel serait le montant versé ; s'il devrait être proportionnel au salaire antérieur, avec un plafond et, le cas échéant,

quel en serait le montant ; pendant combien de temps les prestations seraient-elles versées et diminueraient-elles ; et quel type de mesures d'activation (le cas échéant) serait exigé. Même pour un dispositif de complément, il faudrait négocier le montant à verser ; par exemple, devrait-il être identique en euros dans tous les pays, ou correspondre à une part de l'allocation de chômage ou du salaire moyen national ? Le financement par l'UE d'un dispositif national ne nécessiterait qu'un accord sur un mécanisme garantissant que l'État membre concerné dispose des ressources nécessaires pour atténuer les risques de chômage, assurant ainsi la stabilisation macroéconomique et l'amélioration de la protection sociale évoquées précédemment.

En particulier si le dispositif de l'UE ne faisait que soutenir les régimes nationaux, la question suivante porterait sur l'automatisme. Si le transfert de fonds destinés à financer les allocations de chômage est considéré comme un outil de stabilisation particulièrement utile pour un pays touché par un choc de demande, ces transferts seraient-ils ou devraient-ils être automatiques ? Dans un pays, une récession aura tendance à entraîner une augmentation du chômage, et donc des allocations versées, associée à une baisse des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu prélevé sur les salaires perdus. Ces deux phénomènes, à savoir l'augmentation des dépenses publiques et la baisse des recettes publiques, agissent tous deux comme des stabilisateurs automatiques. Dans une union monétaire telle que l'UEM, l'existence ou non d'un tel automatisme du côté des prestations dépend de la conception du dispositif de transfert de fonds vers les pays touchés par la récession au titre des prestations elles-mêmes. À une extrémité, une décision de tous les États membres serait nécessaire pour transférer des fonds à un ou plusieurs de leurs membres touchés par une hausse du chômage. C'est ce qui s'est produit pour l'initiative SURE : elle n'était pas automatique, car elle dépendait de la décision des pays de transférer les fonds. L'autre extrême serait un régime européen de prestations de chômage, financé au niveau de l'Union. Dans le cadre d'un tel régime, un dispositif de type national couvrant la plupart, voire la totalité des travailleurs, à savoir ceux qui remplissent certains critères d'éligibilité, garantit qu'ils perçoivent des prestations s'ils se retrouvent au chômage. La stabilisation ainsi assurée est aussi automatique que dans un dispositif national.

Entre ces deux extrêmes, il existe de nombreuses variantes de régimes, dotés de mécanismes automatiques ou plus ou moins discrétionnaires. Parmi les possibilités figurent un déclenchement automatique, mais assorti d'une marge d'appréciation – c'est-à-dire d'un contrôle par les États membres – sur le volume total des versements, sur la couverture des allocations et de la formation, ou encore sur l'éligibilité des bénéficiaires. La principale raison pour laquelle les économistes prônent un régime automatique est que les politiques discrétionnaires nécessitent généralement de longs processus décisionnels politiques.

Au niveau national, ces décisions peuvent être accélérées, mais au niveau européen, ces processus sont souvent longs et, franchement, difficiles. Le risque est qu'au moment où une décision positive aura été prise, les chômeurs auront, au minimum, été privés de prestations adéquates pendant une longue période et que le ralentissement de la demande aura pu nuire à l'ensemble du pays ainsi qu'aux autres membres de l'Union.

Un autre élément clé de tout dispositif européen, qu'il prévoie des allocations de chômage directes ou indirectes, réside dans son mode de financement. Un dispositif européen pleinement opérationnel pourrait être financé de la même manière que la plupart des dispositifs nationaux : par les cotisations des employeurs et des salariés, éventuellement complétées par des fonds centraux. Si le dispositif européen ne constitue qu'un complément aux prestations versées par les dispositifs nationaux existants, d'autres moyens de financement seraient nécessaires pour éviter que les travailleurs et les employeurs ne soient confrontés à des demandes de contributions supplémentaires, politiquement impopulaires.

Le budget de l'UE constituerait une source de financement évidente, mais les traités de l'UE prévoient certaines restrictions quant aux dépenses pouvant être financées par ce budget. Cet argument a souvent été avancé par les opposants à un régime européen d'allocations de chômage (EUBS), qui invoquent la difficulté de parvenir à un accord sur une modification des traités. Cependant, il n'est pas certain qu'une modification des traités soit nécessaire pour plusieurs types d'EUBS. René Repasi note [7] « qu'un EUBS peut être mis en place dans le cadre des traités existants. Une modification des traités n'est requise que pour quelques-unes des... options. » Ce point de vue est partagé par le ministère italien des Finances, qui a déclaré : « Un nouveau Fonds européen d'assurance chômage, constitué à partir des ressources nationales des pays de la zone euro, pourrait être géré par la Commission et inscrit sur une ligne budgétaire distincte au sein du budget actuel de l'UE. Les traités actuels dotent les institutions de l'UE des moyens législatifs nécessaires pour faire face à une telle situation. » [8] Les travaux sur le CFP actuel pourraient, en théorie, permettre de créer une telle ligne budgétaire distincte pour un instrument d'atténuation du chômage sans modification des traités. Dans la proposition actuelle, le dispositif d'urgence déjà mentionné ne s'appliquerait qu'à des situations de crise profonde, nécessiterait l'accord du Conseil et du Parlement européen et pourrait couvrir un large éventail de mesures sans rapport avec l'emploi. De plus, les pays dits « frugaux » et l'Allemagne y sont fermement opposés.

Si nécessaire, modifier les traités représente un défi de taille, mais ce n'est pas impossible si tous les États membres partagent l'objectif de cette modification. Au sein du Parlement européen, un soutien en faveur d'une modification des traités afin de permettre le financement d'un EUBS s'est manifesté à plusieurs reprises (Parlement européen, 2023).

Les opposants à un EUBS, bien qu'ils soient probablement sincèrement préoccupés par les complexités politiques, ont généralement d'autres raisons, la plus courante étant une objection à ce qu'ils appellent une « Union de transfert », dans laquelle les membres économiquement plus faibles reçoivent systématiquement des paiements de la part des plus forts. Les opposants ajoutent que non seulement cela signifie que la population d'un pays plus fort soutient injustement celle d'un pays plus faible par le biais de transferts de ressources, mais que ces transferts découragent également le pays plus faible de mener les réformes nécessaires pour améliorer son économie ou réduire son chômage. À cet égard, les opposants invoquent l'aléa moral que ces prestations engendrent, selon lequel cette politique a pour effet pervers de perpétuer un problème. Il s'agit là de l'aléa moral également associé aux polices d'assurance, qui sont censées inciter leurs souscripteurs à faire moins attention à éviter les dommages couverts que s'ils devaient en supporter l'intégralité du coût. Les polices d'assurance s'accompagnent souvent d'une réglementation et de mesures visant à anticiper les risques et à prévenir ce type de comportement préjudiciable.

La conditionnalité a été un aspect très débattu d'un dispositif européen. En termes simples, le débat porte sur les conditions que les pays doivent remplir pour recevoir un financement de l'UE en faveur de leurs chômeurs. On a estimé que la réticence de nombreux pays à l'égard d'un dispositif au niveau européen tenait au fait que les pays forts ou riches finiraient par financer les pays faibles ou pauvres, lesquels, grâce à ce financement, ne procéderaient pas aux changements nécessaires dans leur économie ou ne réformeraient pas leurs régimes d'allocations chômage, jugés trop généreux ou inefficaces. Ce problème est lié aux arguments concernant l'aléa moral, mais d'une nature quelque peu différente. Certains auteurs ont souligné qu'il existe un soutien de l'opinion publique en faveur d'une aide financière aux autres États membres confrontés à une hausse du chômage (c'est-à-dire un partage transfrontalier des risques), mais ce soutien dépend de la perception de l'adéquation du dispositif européen ou national, ainsi que des obligations en matière de recherche d'emploi et de formation (Vandenbroucke et al., 2018). Cependant, plus les conditions sont nombreuses, plus le risque est grand que l'aide au revenu nécessaire (directe ou indirecte) ne soit pas accordée ou effectivement perçue.

Un dispositif européen pourrait être lié à la participation à l'initiative « Union des compétences » lancée en mars 2025. Ce cadre vise à élargir considérablement les possibilités de montée en compétences, de reconversion et de portabilité des compétences à travers l'Europe, en faisant de l'apprentissage et de la formation une composante régulière et accessible de la vie professionnelle. Il n'impose pas de conditions au sens où on l'entend pour les régimes d'allocations de chômage ; il n'y a aucune exigence imposant aux individus

ou aux États membres de remplir certaines conditions pour accéder aux prestations ou aux financements. Il s'agit plutôt d'une stratégie volontaire axée sur l'élargissement de l'accès au développement des compétences, aux opportunités de formation, à la portabilité des compétences et à l'attraction des talents dans toute l'UE. Le cadre de gouvernance repose sur des recommandations et une coordination avec les États membres et les parties prenantes, plutôt que sur des conditions contraignantes liées au financement ou à l'accès. Toutefois, l'Union des compétences peut être considérée comme un cadre essentiel dans l'éventualité où un régime européen de réassurance chômage serait mis en place. Lier la conditionnalité d'un tel régime à la mise en œuvre des mesures de l'Union des compétences renforcerait la légitimité publique et politique, en démontrant un investissement clair dans l'employabilité des travailleurs et non pas uniquement dans le maintien des revenus. Cela contribuerait à garantir que les financements de l'UE répondent à la fois aux besoins immédiats (sécurité des revenus) et aux défis structurels (pénuries de compétences liées aux transitions numérique et verte).

Ce serait une erreur de négliger la question de la conditionnalité, dans le but d'encourager ou de pousser les États membres à protéger les chômeurs de la manière la plus simple possible. Les différences dans les résultats des régimes d'assurance chômage entre les États membres de l'UE ne sont pas si éloignées des chiffres mentionnés ci-dessus pour les États-Unis. En 2022, dans l'UE, moins de 40 % des personnes au chômage depuis moins d'un an ont perçu des allocations chômage ou une aide. D'énormes différences existaient entre les pourcentages de ces chômeurs bénéficiant d'allocations de chômage ou d'une aide dans les six pays les plus peuplés : l'Allemagne (57 %), la France (près de 50 %), l'Espagne (37 %), l'Italie (28 %), la Pologne (seulement 13 %) et la Roumanie (à peine 7 %) (Eurostat 2026). Le rapport Draghi souligne l'importance de l'éducation et de la formation des adultes. Les écarts de performance entre les États membres de l'UE sont considérables : en moyenne, 40 % des adultes ont participé à de telles mesures, mais seulement 25 % des chômeurs. En Allemagne, ces chiffres s'élevaient à 54 % de l'ensemble des adultes et à 23 % des chômeurs ; en France, respectivement à 40 % et 36 % ; en Italie, à 30 % et 13 % ; en Espagne, à 34 % et 32 % ; en Pologne, à 20 % et 16 % ; et en Roumanie, à 19 % et 5 %. Pour qu'un dispositif européen soit pleinement efficace dans l'ensemble de l'UE, ces chiffres doivent évoluer. Cela est dans l'intérêt non seulement des pays à la traîne, mais aussi de tous les pays (Draghi, 2024). Une option préconisée par Luigjes et al. (2019) consiste à promouvoir un dispositif européen de réassurance, parallèlement à des efforts visant à définir des exigences minimales en matière de « qualité des politiques d'assurance chômage et d'activation » par le biais de mesures législatives contraignantes et non contraignantes ainsi que de processus d'analyse comparative – dont certains sont déjà en cours.

Il existe une multitude de régimes possibles. Une étude exhaustive (Beblavý et al., 2015) a examiné 18 régimes de prestations automatiques différents au sein de l'UE. Ceux-ci ont été classés en deux catégories : les régimes dits « authentiques » et les régimes « équivalents », c'est-à-dire respectivement les régimes directs et indirects mentionnés plus haut.

Un véritable régime européen d'allocations chômage (EUBS) verse directement des prestations à toute personne sans emploi éligible et perçoit les cotisations des employeurs et des salariés. Les véritables EUBS fonctionnent en continu. Ces variantes « européeniserait » les régimes nationaux existants et nécessiteraient donc une harmonisation considérable entre eux. Les variantes équivalentes de l'EUBS fonctionnent très différemment : tous les transferts financiers s'effectueraient entre le fonds supranational et les États membres (qui ne recevraient un versement que lorsque l'EUBS serait déclenché). Le régime européen de d'allocation de chômage (EUBS) « réassurait » ainsi les régimes nationaux d'allocations de chômage existants (NUBS). Un tel régime pourrait laisser une grande marge de manœuvre aux États membres, mais cela dépend essentiellement de la mesure dans laquelle des conditions sont imposées quant à la manière dont les gouvernements peuvent dépenser les fonds reçus du fonds supranational et de l'existence ou non de normes minimales pour les NUBS (Beblavý et Lenaerts, 2017).

L'étude a recensé 14 régimes « authentiques » impliquant des transferts directs d'un fonds supranational vers les citoyens au chômage. Dans les régimes authentiques, aucun seuil de déclenchement n'est requis, car ces régimes s'activent pour tout travailleur éligible qui se retrouve au chômage. Elle a identifié quatre régimes équivalents impliquant des transferts financiers entre un fonds supranational, qui gère l'EUBS, et les États membres, déclenchés automatiquement par l'évolution de la conjoncture économique. Dans ces régimes, il n'y a pas de transferts directs entre le fonds supranational et les personnes au chômage. Les transferts parviennent indirectement aux chômeurs, puisque le fonds supranational verse les sommes à l'État national qui les distribue, lequel, à son tour, achemine les fonds vers ses citoyens au chômage. La principale différence entre les régimes équivalents réside dans la conception du seuil de déclenchement (c'est-à-dire le niveau qui détermine le moment où les fonds sont versés). Les principales caractéristiques des quatre régimes équivalents sont, outre le seuil de déclenchement, la présence d'une tarification en fonction de l'historique, l'existence d'un mécanisme de récupération et la possibilité pour le fonds supranational d'émettre des titres de dette. Ils sont désignés respectivement sous les noms suivants : de type « Stormy Day », « Rainy Day avec dette », « Rainy Day sans dette » et « Réassurance du régime national d'allocations de chômage (UBS) ».

Bien qu'un seul soit qualifié de régime de réassurance, les quatre régimes équivalents constituent tous une forme de réassurance.

Tous assurent les régimes nationaux contre les hausses du chômage, car les pays versent des cotisations au régime et ne perçoivent des prestations que lorsqu'ils en ont besoin, afin de garantir que leurs régimes nationaux disposent de ressources suffisantes pour prendre en charge le nombre accru de chômeurs. Les quatre régimes indirects ou équivalents se distinguent par : le seuil déclenchant le versement d'une aide à un État membre ; l'existence ou non d'une tarification en fonction de l'historique ; l'existence ou non d'un mécanisme de récupération ; et la capacité ou non du fonds supranational à émettre des titres de dette. Dans un régime avec tarification en fonction de l'historique, les pays qui cotisent au régime contribuent à des niveaux différents en fonction de leur expérience passée en matière de chômage. La clause de récupération est un mécanisme qui réduit une contribution nette potentielle négative (positive) à long terme d'un État membre en augmentant (diminuant) le montant que cet État membre doit verser au fonds supranational sur la base des fonds de l'Union perçus par le passé. Le dispositif « Stormy Day » est déclenché lorsque le taux de chômage à court terme au cours d'un trimestre donné dépasse de 1 % ou plus la moyenne nationale des dix dernières années ; il ne comporte pas de tarification en fonction des résultats passés, mais prévoit un mécanisme de récupération et ne permet pas l'émission de dette. Les fonds « Rainy Day » sont déclenchés lorsque le taux de chômage national dépasse de 0,1 % ou plus la moyenne sur dix ans ; ils comportent à la fois une tarification en fonction des résultats passés et un mécanisme de récupération, et peuvent ou non permettre l'émission de dette. Le dispositif de réassurance du NUBS est déclenché par une augmentation de plus de 2 % du taux de chômage moyen ; il comporte une tarification en fonction de l'expérience, mais ne prévoit ni mécanisme de récupération ni possibilité d'émettre de la dette.

Tous ces régimes de réassurance sont automatiques et visent tous à couvrir le versement de fonds destinés à financer les dépenses supplémentaires résultant de la hausse du chômage ; toutefois, l'argent étant fongible, l'État membre bénéficiaire pourrait les utiliser à d'autres fins, vraisemblablement liées à la hausse du chômage.

IV - L'instrument européen de soutien temporaire visant à atténuer les risques de chômage en situation d'urgence (SURE)

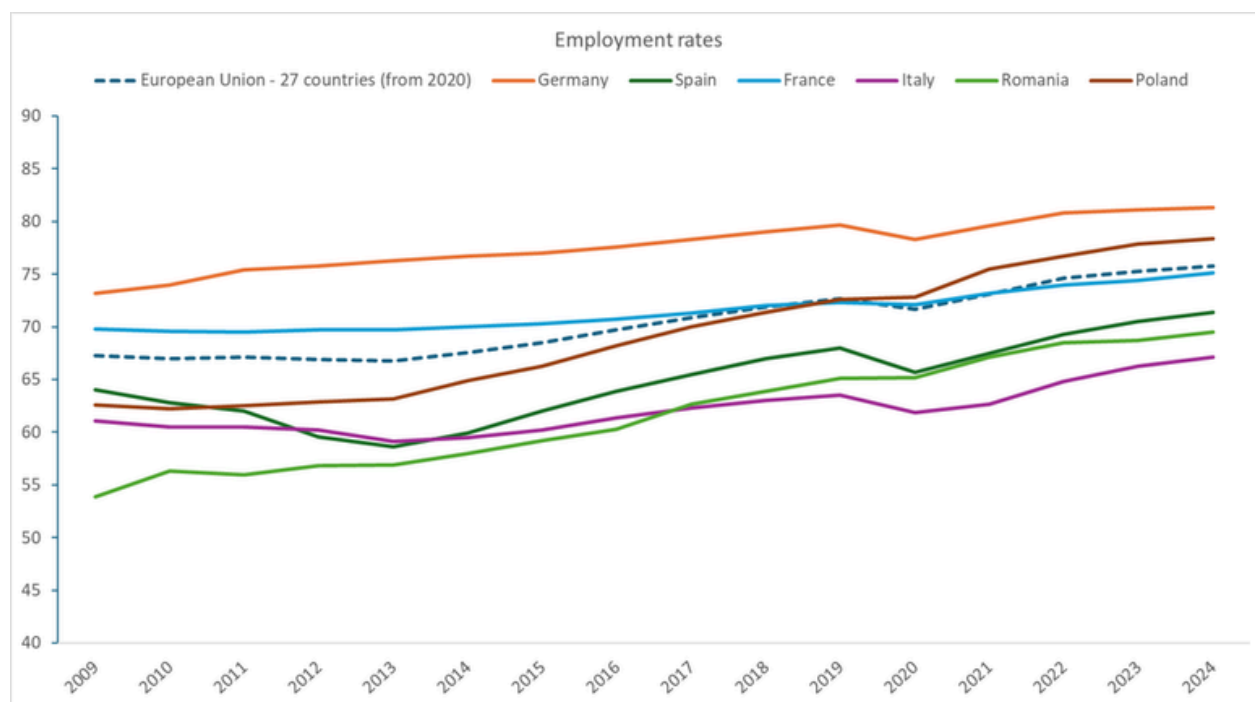
SURE, le seul dispositif au niveau de l'UE qui ait effectivement été mis en œuvre, est un dispositif de réassurance. Dans la section précédente, il serait considéré comme quelque peu similaire à un dispositif de réassurance du programme national UBS, dans la mesure où des titres de dette ont été émis, bien qu'en l'absence de seuil de déclenchement, de tarification en fonction de l'expérience et, surtout, d'automatisme.

De plus, il ne soutenait pas les allocations de chômage classiques ; ce dispositif visait principalement à financer les dispositifs de soutien temporaires à l'emploi et d'autres dispositifs de maintien de l'emploi, plutôt qu'à fournir une aide financière aux pays leur permettant d'octroyer des prestations aux personnes déjà au chômage.

Le programme SURE a été mis en place le 19 mai 2020 afin d'aider les États membres à protéger les emplois des travailleurs (et donc les revenus qui y sont liés) pendant la pandémie de COVID-19. Il a accordé des prêts à des conditions favorables, avec un budget pouvant atteindre 100 milliards d'euros, afin de contribuer au financement des dispositifs de soutien temporaire à l'emploi des États membres, ou de mesures similaires, visant à protéger les salariés et les travailleurs indépendants, ainsi que, à titre accessoire, des mesures sanitaires sur le lieu de travail (McDonnell et al., 2021) [9]. Tous les États membres n'ont pas eu recours aux prêts proposés par SURE. Les pays « du nord et de l'ouest », ayant accès à des emprunts publics à des taux d'intérêt très bas, n'avaient aucun intérêt financier à le faire. Parmi ceux-ci, seule la Belgique a sollicité et obtenu un financement SURE pour ses mesures de soutien à l'emploi. Les dix-neuf pays qui ont eu recours à SURE ont généralement pu accéder à des fonds à des taux plus bas ou à des conditions de remboursement plus avantageuses que celles qu'ils auraient dû payer pour augmenter leur endettement public. Tous les États membres de l'UE avaient mis en place une forme ou une autre de dispositif de dispositifs de soutien temporaire à l'emploi ou de maintien de l'emploi (Drahokoupil et Müller, 2021).

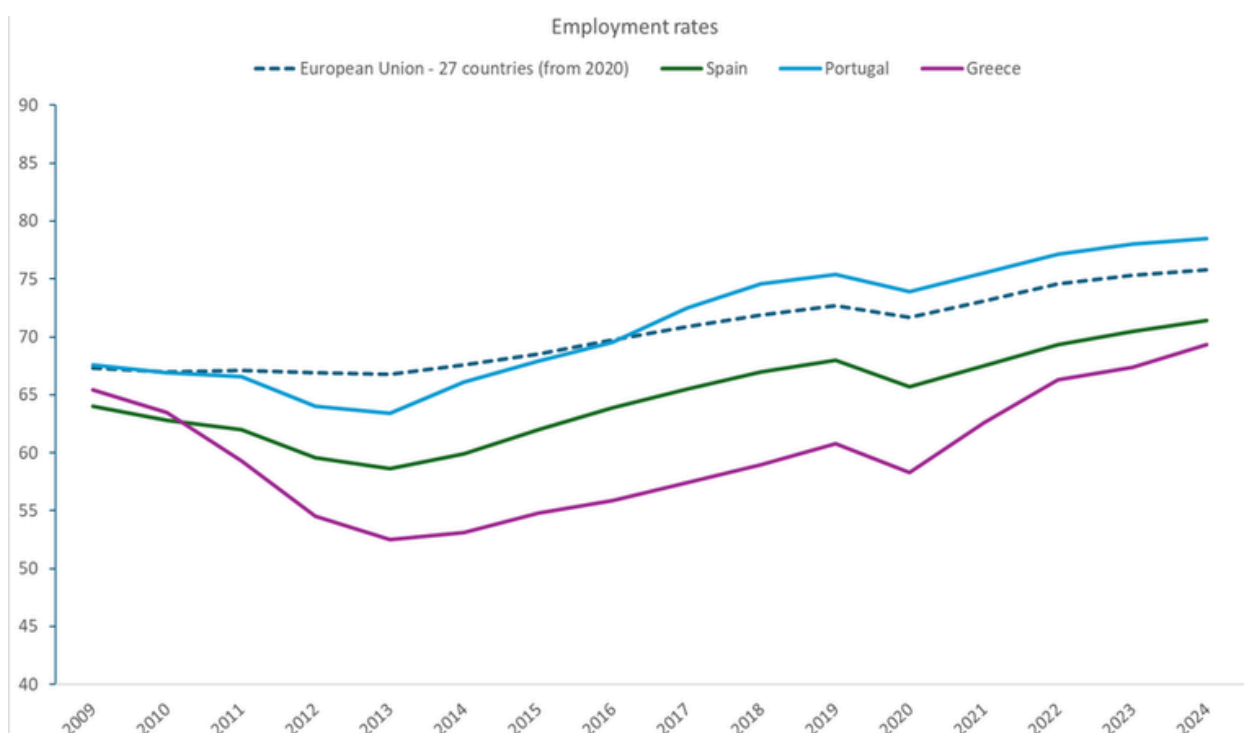
Les répercussions de la pandémie sur le marché du travail ont été très différentes de celles observées lors de la crise financière. Bien que l'emploi et le nombre total d'heures travaillées aient connu les baisses les plus marquées jamais enregistrées entre février et octobre 2020, le chômage dans la zone euro n'a augmenté que de 1,2 point de pourcentage, pour s'établir à 8,4 %. Les figures 1 et 2 présentent les taux d'emploi de l'UE-27 et de neuf États membres. La différence entre ces deux événements est particulièrement marquée en Espagne, au Portugal et en Grèce (figure 2). Dans l'ensemble, les pays ayant eu recours au programme SURE ont connu une évolution des taux de chômage peu différente de celle des pays n'y ayant pas eu recours pendant la pandémie, contrairement aux hausses bien plus importantes qu'ils avaient connues lors de la crise financière mondiale (voir figure 3).

Figure 1. Évolution des taux d'emploi dans l'Union européenne et dans six pays sélectionnés (2009 - 2024)



Source : Eurostat (2025)

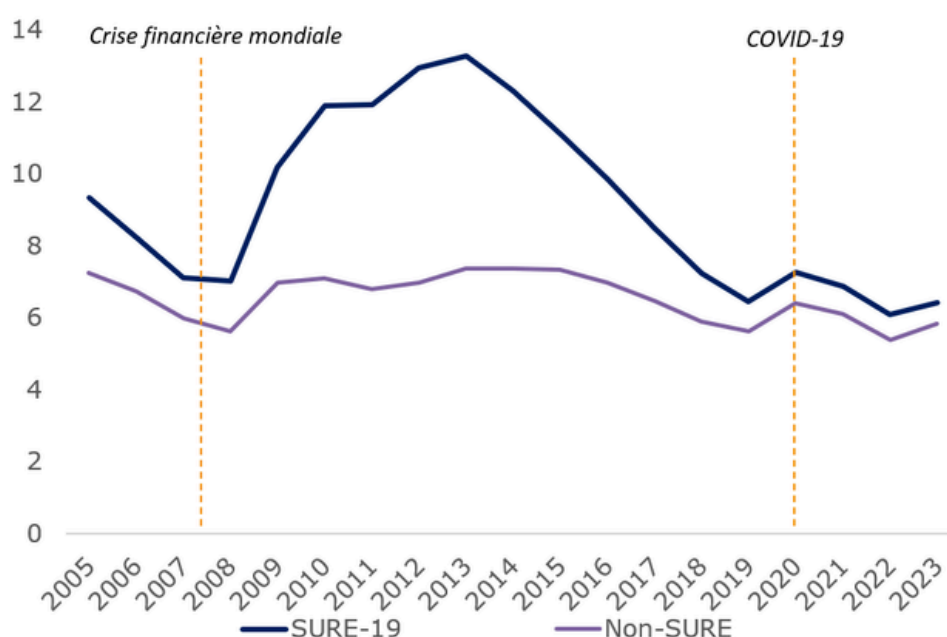
Figure 2. Évolution des taux d'emploi dans l'Union européenne, en Espagne, au Portugal et en Grèce (2009 - 2024)



Source : Eurostat (2025)

Le recours généralisé aux dispositifs de soutien temporaire à l'emploi (Corti et al. 2023), souvent soutenus par le programme SURE, a constitué un facteur majeur de la faible hausse du chômage. Au cours de la Grande Récession, entre 2008 et 2009, le produit intérieur brut (PIB) de l'UE a reculé de 4,2 %, bien que ce chiffre global masque des variations marquées : l'Allemagne et l'Italie ont enregistré des baisses en glissement annuel de l'ordre de 6 à 7 %, tandis qu'en Pologne, la croissance est restée positive, et que l'Estonie et la Lettonie ont subi des baisses de PIB de 15 % et 20 % respectivement. Les effets de la Grande Récession sur le marché du travail ont également varié. L'Irlande et l'Espagne ont toutes deux connu une hausse de leur taux de chômage d'environ 7,5 points de pourcentage, tandis que le taux de chômage de l'Allemagne a en réalité baissé et que le taux d'emploi a augmenté, les emplois ayant été préservés grâce au programme national de dispositifs de soutien temporaire à l'emploi (Kurzarbeit) (figure 1). Toutefois, en 2010, environ 23 millions de personnes étaient au chômage dans l'UE, ce qui représentait près de 10 % de la population en âge de travailler (Ingham 2022).

Figure 3. Évolution comparée du taux de chômage moyen entre les pays de l'UE participant au programme SURE et ceux qui n'y participent pas



Source : McDonnell (2021)

Le programme SURE a répondu à un besoin d'urgence à la fois social et économique. Face à l'incertitude qui régnait au début de la pandémie, il était crucial que les décideurs politiques prennent des mesures concrètes pour éviter des séquelles sociales et économiques à long terme, face à un choc dont tout portait à croire (à juste titre, comme cela s'est avéré par la suite) qu'il serait de nature temporaire.

Les aspects sociaux de cet objectif ont été mis en avant par l'émission, pour la première fois, d'obligations sociales par l'UE. En conséquence, le champ d'application de SURE ne reposait pas sur une définition institutionnelle rigide, mais était axé sur un objectif précis, à savoir le maintien de l'emploi. Il ne s'agissait pas d'un instrument au champ d'application restreint, qui ne serait qu'un moyen de parvenir à ses fins. Ces mesures comprenaient un soutien aux travailleurs indépendants et aux auto-entrepreneurs, ainsi que des dispositifs de subventions salariales (qui ne sont pas calculées en fonction des heures non travaillées, mais plutôt sous la forme d'une somme forfaitaire ou d'une part de la masse salariale). D'autres mesures comprenaient diverses réductions des coûts salariaux indirects (liées au maintien de l'emploi), des indemnités de congé maladie et de congé spécial, ainsi que d'autres mesures spécifiques visant à prolonger l'activité des travailleurs atypiques (par exemple, les travailleurs intermittents ou saisonniers).

Le succès du programme SURE reposait sur sa flexibilité et son caractère inclusif, puisqu'il soutenait divers dispositifs de chômage partiel, notamment le dispositifs de soutien temporaire à l'emploi (STW) et les subventions salariales (WS). Il visait explicitement à protéger à la fois les salariés et les travailleurs indépendants. Bien que le règlement ne mentionne pas spécifiquement les travailleurs temporaires, ceux-ci étaient considérés comme relevant de la notion générale de « salariés » (Schoukens et al., 2024). La conception de cet instrument a laissé aux États membres une grande liberté pour soutenir les dispositifs de STW existants ainsi que des « mesures similaires », ce qui a facilité l'inclusion des travailleurs indépendants (Elia et Bekker 2023, Jara et Simon, 2024) [10]. De nombreux États membres ont mis en place, pendant la pandémie, des dispositifs de remplacement de revenu spécifiques à la crise pour les travailleurs indépendants (Spasova et Regazzoni, 2022 ; Schoukens et al., 2024). Il est important de noter que ces dispositifs ont protégé les femmes, qui représentaient 63 % des travailleurs à temps partiel involontaires dans des secteurs tels que l'hôtellerie et la restauration (Corti et al., 2023). Cela montre que le financement central peut avoir un impact considérable sur les institutions nationales, en luttant contre les pertes d'emploi.

En Belgique, le financement du programme SURE a été utilisé pour le programme « Crisis Bridging Rights », qui a fourni un revenu de remplacement aux travailleurs indépendants. Un congé parental spécial a également été mis en place, accessible à divers salariés, y compris ceux sous contrat à durée déterminée et les travailleurs intérimaires. À Chypre, de nouvelles mesures ont été adoptées pour soutenir les travailleurs indépendants, en accordant des subventions aux petites entreprises et aux travailleurs indépendants ayant subi une baisse de leur chiffre d'affaires. En Pologne, le « bouclier anti-crise » comprenait un dispositif de soutien temporaire à l'emploi pour les travailleurs indépendants et les personnes sous contrat de droit civil de type ayant subi une baisse de revenus.

Un dispositif distinct a également été mis en place pour les parents qui travaillent, couvrant les travailleurs atypiques et les travailleurs indépendants. L'Espagne a réformé son dispositif « Expediente de Regulación Temporal de Empleo » afin d'inclure les travailleurs indépendants (Elia et Bekker, 2023 ; pour un aperçu complet des mesures en faveur des travailleurs indépendants, voir Spasova et Regazzoni, 2023).

Bien que les règles du programme SURE aient permis d'apporter un soutien aux salariés (y compris ceux occupant des emplois atypiques) et aux travailleurs indépendants, la mesure dans laquelle ces travailleurs en ont effectivement bénéficié a varié considérablement d'un État membre à l'autre, en fonction des dispositions nationales en matière de couverture. Dans l'ensemble, environ 30 % des bénéficiaires étaient des travailleurs indépendants, et plus de 2,5 millions d'entreprises (principalement des PME dans des secteurs à forte intensité de contacts) ont eu recours à des subventions salariales et à des mesures similaires (Commission européenne, 2023 ; 2025d). Les analyses ex post de la Commission et d'Eurofound ont conclu que, si tous les États membres ont mis en place des dispositifs de maintien de l'emploi et de soutien aux travailleurs indépendants entre 2020 et 2022, seuls certains d'entre eux les ont transformés en institutions permanentes. Parmi les pays bénéficiant du programme SURE, il s'agissait notamment de l'Espagne et de la Belgique, tandis que l'Italie a élargi ses dispositifs de soutien temporaire à l'emploi (STW) et a pérennisé une aide destinée aux travailleurs indépendants. La plupart des dispositifs destinés aux travailleurs indépendants ont été supprimés (Commission européenne, 2025d) [11].

Les recherches montrent qu'il existe une forte corrélation entre la conception de ces dispositifs et leur taux de recours effectif. Par exemple, pour les travailleurs sous contrat à durée déterminée, les taux de recours ont considérablement augmenté entre les deux récessions, atteignant souvent des niveaux proches ou supérieurs à ceux des travailleurs sous contrat à durée indéterminée (Corti et al., 2023). Cependant, certains exemples montrent également que l'inclusion formelle ne conduit pas toujours à une utilisation accrue, et les taux de remplacement pour les travailleurs indépendants ont été généralement faibles (Eurofound, 2024a et b). La pandémie a touché de manière disproportionnée les travailleurs atypiques, les femmes, les étrangers et les personnes employées dans des micro-entreprises ; les dispositifs de soutien temporaire à l'emploi (STW), soutenus par SURE, ont joué un rôle crucial pour ces groupes vulnérables, car ceux-ci ont souvent un accès plus limité aux allocations de chômage traditionnelles (Elia et Bekker, 2023).

La conception flexible des dispositifs a permis aux États membres d'adapter le soutien à leurs structures du marché du travail, mais cette même flexibilité a entraîné une couverture inégale.

L'évaluation de la Commission de 2025 confirme cette disparité : elle note que le recours national au programme SURE pour les travailleurs atypiques dépendait principalement des institutions préexistantes du marché du travail et de la volonté politique, plutôt que de toute condition normative imposée par l'UE (Commission européenne, 2025d).

Sur le plan du financement, pour que le programme SURE puisse être mis en place, tous les États membres ont accepté de garantir le risque supporté par l'UE. Tous ont fourni volontairement à l'UE des garanties irrévocables, mobilisables à la première demande et inconditionnelles pour les prêts accordés aux États membres, d'un montant total de 25 milliards d'euros, soit 25 % du budget total de SURE. Ces garanties ont permis à la Commission d'augmenter le volume des prêts qu'elle pouvait accorder aux États membres au nom de l'UE, tout en assurant un financement prudent de l'instrument SURE et en préservant la notation de crédit élevée de l'UE.

Dans le cadre de SURE, la Commission a emprunté sur les marchés des capitaux en émettant des obligations afin de financer des prêts à faibles coûts adossés aux emprunts de la Commission. Une fois les demandes d'aide financière des États membres acceptées, la Commission a commencé à emprunter, au nom de l'UE, en émettant des obligations en octobre 2020, puis en versant le produit de ces émissions aux États membres [12]. SURE constitue la première émission d'obligations sociales par l'UE. Les obligations sociales sont des actifs conformes aux principes définis par l'Association internationale des marchés de capitaux (ICMA), qui garantissent aux investisseurs que le produit des emprunts est utilisé pour financer des mesures de politique sociale ciblées. L'UE a adopté et publié un cadre européen pour les obligations sociales SURE afin de faciliter cet engagement, en exigeant notamment des émetteurs qu'ils communiquent certaines informations pour assurer la transparence, en particulier sur l'affectation et l'impact du produit des émissions.

Dans l'ensemble, de nombreux observateurs estiment que le programme SURE a été un succès : il a fait l'objet d'un accord rapide, a utilisé de manière efficace et efficiente (la quasi-totalité) des fonds mobilisés et a démontré que l'Union se souciait des personnes en difficulté. La Commission européenne considère que ce succès repose sur trois aspects clés : son objectif social et économique, sa gouvernance et sa structure financière (McDonnell et al., 2022). SURE a rempli une véritable mission, en répondant à un besoin impérieux de maintenir les travailleurs dans l'emploi, de protéger leurs revenus et d'atténuer les dommages économiques et socio-économiques causés par la pandémie. En termes de gouvernance, SURE a démontré les mérites de la méthode communautaire de l'UE, associée à une conditionnalité allégée et à une mise en œuvre nationale flexible. Il a été lancé par la Commission selon la méthode communautaire de l'UE, plutôt que selon l'approche intergouvernementale [13].

Cela a garanti la responsabilité et la solidarité entre les États membres, tout en contribuant à réduire toute stigmatisation. La Commission a proposé une conditionnalité allégée dans le cadre de SURE : la seule condition était que les États membres aient dû faire face à une augmentation grave et soudaine des dépenses liées aux dispositifs de soutien temporaire à l'emploi et aux mesures similaires en raison de la pandémie. Associée au champ d'application ciblé de SURE, cette conditionnalité allégée a permis aux États membres de conserver la maîtrise des types et de la conception des mesures qu'ils mettaient en œuvre au niveau national, SURE agissant comme une deuxième ligne de défense. L'instrument SURE s'appuyait sur une architecture financière solide. SURE a vu le jour sur la base d'un régime de garanties fournies par les États membres. Tous les États membres, y compris les huit qui n'ont pas bénéficié de SURE, ont fourni un total de 25 milliards d'euros de garanties. Ces garanties ont été fournies à titre volontaire et, une fois accordées, sont devenues irrévocables, inconditionnelles et disponibles à la demande. Ce régime de garanties est financièrement solide (tout en constituant une expression claire de solidarité par le biais du budget de l'UE). Ce régime a conféré aux obligations SURE une grande crédibilité auprès des marchés et des agences de notation, ouvrant la voie à la forte demande des investisseurs qui s'est concrétisée. La popularité de SURE, tant auprès des États membres que des investisseurs, a réduit le risque de stigmatisation lié au recours à une aide financière par un État membre donné.

L'expérience du programme SURE a mis en évidence une tension fondamentale entre la souplesse réglementaire et la couverture universelle. Une conditionnalité allégée a permis un déploiement rapide, mais elle n'a pas exigé des États membres qu'ils (i) adoptent des règles d'éligibilité claires s'étendant à tous les types d'emploi ; (ii) communiquent des données ventilées sur les bénéficiaires ; ou (iii) rationalisent les procédures administratives pour les travailleurs atypiques (Commission européenne, 2025d).

Nous tenons à souligner que, bien qu'il s'agisse d'un dispositif ad hoc, lancé dans des délais très courts et non déclenché automatiquement, il a néanmoins fait l'objet d'un accord rapide au sein du Conseil. Aucun État membre n'a rencontré de véritable difficulté à approuver ce dispositif, probablement parce qu'il prenait la forme de prêts qui seraient presque certainement remboursés par le pays bénéficiaire. De plus, aucun État membre potentiellement réticent n'a subordonné son accord sur le programme SURE à une autre question en suspens qu'il souhaitait voir acceptée par un promoteur. Le cadre juridique de base était déjà en place et ce cadre, à savoir l'article 122 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ne nécessitait pas l'accord du Parlement européen, qui, même s'il aurait probablement été favorable, aurait entraîné un certain retard. Toutefois, il fallait tout de même que tous les pays donnent leur accord, car cette décision n'était pas soumise au vote à la majorité qualifiée.

On pourrait se demander si une telle unanimité aurait pu être obtenue aussi facilement sans une crise de l'ampleur de celle du COVID-19 ?

Le risque lié aux dispositifs de soutien temporaire à l'emploi est qu'ils restent en place trop longtemps et qu'ils entravent en réalité la restructuration nécessaire de l'économie. Si les emplois ne sont perdus que temporairement, le fait de maintenir les personnes en poste et prêtes à redémarrer rapidement est efficace tant sur le plan social qu'économique. Si, en revanche, ces emplois ne reviendront jamais et se trouvent dans des entreprises « zombies », le maintien de l'emploi est coûteux sur le plan économique, à la fois parce que les fonds utilisés pourraient être mieux dépensés pour favoriser le retour à l'emploi des chômeurs, mais surtout parce qu'il ralentit l'afflux de main-d'œuvre et d'autres ressources vers des secteurs qui ont un meilleur avenir. Il semble peu probable que le programme SURE ait ralenti l'ajustement nécessaire, car il n'a fonctionné que pendant une courte période. Le soutien au niveau de l'UE a pris fin rapidement. Lorsqu'on envisage le recours à un EURI pour aider les pays à faire face aux pertes d'emplois dans les secteurs touchés par les mutations technologiques, il est important de noter que les dispositifs de maintien de l'emploi pour ces secteurs ne se justifient probablement pas, à moins qu'ils ne soient associés à des mesures aidant les travailleurs, toujours en poste dans leur entreprise, à évoluer vers des emplois nouveaux, plus productifs et tournés vers l'avenir.

SURE a considérablement renforcé le caractère inclusif des régimes de chômage. Il y est parvenu dans les États membres en veillant à ce que les salariés en contrat standard, les salariés en contrat atypique et les travailleurs indépendants bénéficient tous des dispositifs de soutien temporaire à l'emploi. SURE était inclusif tant en ce qui concerne le type de travail effectué qu'en ce qui concerne le sexe et l'âge du travailleur. Le rapport de la Commission indique que « la participation des femmes et des jeunes au chômage partiel a augmenté pendant la crise de la COVID-19 ». De plus, SURE s'est révélé inclusif en ce qui concerne les États membres bénéficiaires : les pays du Sud n'ont pas été touchés de manière significativement plus dure, comme cela avait été le cas lors de crises antérieures.

SURE a prouvé que l'Europe peut jouer un rôle important pour faire face à une crise majeure d'une manière socialement acceptable. Ce succès était peut-être présent à l'esprit des participants à un atelier cité dans le rapport d'évaluation final sur SURE : « Les participants ont exploré le potentiel d'un régime d'assurance chômage permanent au niveau de l'UE, en tirant les leçons de l'initiative SURE. Ils [...] ont estimé que son rôle pourrait s'étendre à l'atténuation de l'impact des chocs asymétriques au sein de l'UE (par exemple, les chocs géopolitiques) » (Commission européenne, 2025c). En 2021, certains faisaient déjà valoir que SURE devrait devenir un instrument permanent afin d'éviter une situation (regrettable)

dans laquelle, « en cas de crises futures, l'UE ne disposerait pas d'un outil similaire pour apporter un soutien immédiat aux pays dans le besoin » (Corti et Alcidi, 2021).

Comme l'affirment Huguenot-Noël et Corti (2024), SURE est « une œuvre inachevée ouvrant de nouvelles voies vers l'Europe sociale » ; sa mise en œuvre réussie a démontré que la stabilisation au niveau de l'UE peut être mise en place politiquement et fonctionner efficacement malgré les craintes d'aléa moral. Comme le soulignent les auteurs, les perturbations du marché du travail causées par les récessions économiques sont de plus en plus considérées comme ayant un impact négatif sur les autres pays de l'UE. Les inégalités entre les pays résultent de l'impact différentiel (ou asymétrique) d'une récession ou d'un « choc » économique, comme l'illustre la flambée du chômage (des jeunes), exacerbée par les politiques d'austérité, en Europe du Sud au lendemain de la crise financière et de la crise de la dette de 2008-2010. Ces problèmes ont alimenté l'argument selon lequel il est nécessaire de disposer d'un instrument de stabilisation au niveau de l'UE, capable d'apporter un soutien temporaire aux pays durement touchés par les crises économiques. Cependant, l'idée de « solidarité » financière demeure une condition pour le fonctionnement de l'union monétaire.

V - Plaidoyer en faveur d'un régime européen de réassurance chômage

L'expérience et le succès de SURE nous convainquent qu'un régime de réassurance constitue, sur le plan politique, la meilleure voie à suivre pour mettre en place un mécanisme européen d'atténuation du chômage. Le fait qu'il ait permis d'assurer une plus grande inclusivité au sein des pays et entre eux face à une urgence économique et sociale souligne la nécessité d'un tel instrument européen pour faire face à d'autres crises de l'emploi qui ne manqueront pas de survenir. La Commission européenne le reconnaît, comme mentionné précédemment. La réassurance ne nécessite pas de discussions complexes et inévitablement longues sur un régime de prestations direct (dit « authentique ») à l'échelle de l'UE. De même, un dispositif de réassurance qui ne se déclenche qu'en cas de chocs graves devrait rassurer ceux qui craignent un subventionnement croisé perpétuel entre les pays présentant des taux de chômage structurellement élevés et ceux où il est faible. Et comme les gouvernements nationaux restent responsables de l'assurance chômage classique, ils continuent d'être incités à prévenir la fraude.

Un tel dispositif apporterait un soutien macroéconomique aux pays en récession ou confrontés à un choc sectoriel majeur, et contribuerait à garantir aux travailleurs des revenus améliorant leur bien-être social. L'Union dans son ensemble en tirerait également profit, car ces mesures stimuleraient la demande globale et renforceraient sa dimension sociale (Andor, 2022).

Il présenterait toutefois des limites, précisément parce que la prise en charge du chômage en tant que telle reste une responsabilité nationale. Les écarts importants en matière de taux de couverture de l'assurance chômage et de participation à la formation et aux mesures actives indiquent que les préférences des pays en matière de soutien par l'assurance chômage varient considérablement et que, par conséquent, l'efficacité de la stabilisation sera variable. L'expérience du programme SURE suggère toutefois qu'un simple dispositif de réassurance a permis de réduire les écarts en matière de couverture et d'inclusivité pendant une certaine période. Nous examinerons plus loin comment une approche progressive en matière de conditionnalité pourrait contribuer à réduire ces différences de manière plus durable.

Les deux principales variantes d'un dispositif de réassurance sont un dispositif automatique ou un dispositif discrétionnaire. S'il est automatique, un seuil de déclenchement doit être choisi. Nous proposons d'étudier plus en détail un dispositif automatique et un dispositif discrétionnaire en tant que deux options.

Concernant l'option première que nous souhaitons privilégier, nous préconisons un dispositif automatique, dont le seuil de déclenchement serait une hausse de 1 % du taux de chômage. Nous sommes toutefois tout à fait favorables à l'utilisation d'un seuil de déclenchement secondaire lié à une réduction des heures travaillées (comme mentionné dans la section 2 et utilisé par Dolls dans sa modélisation) ; celui-ci pourrait entrer en jeu même lorsque le chômage n'augmente pas de manière significative, en raison du recours à des dispositifs de soutien temporaire à l'emploi ou à des mesures préventives actives du marché du travail, notamment le développement des compétences. Une autre raison de prendre en compte les heures travaillées est que le dispositif pourrait intervenir, par exemple, en cas de pertes d'emplois liées aux variations climatiques, comme une baisse de 10 % des heures travaillées dans un secteur donné, afin de pallier un ralentissement induit par la canicule dans le secteur de la construction. Le seuil proposé, à savoir une augmentation de 1 % par rapport au taux de chômage à long terme, correspond à une variation relativement faible (comme dans le dispositif « Rainy Day »). Il permettrait à un État membre de bénéficier de fonds même s'il ne subissait pas une hausse très importante du chômage global, par exemple si un seul secteur économique important était durement touché. Le taux de chômage dans ce secteur pourrait augmenter bien davantage, mais l'effet sur l'économie pourrait être, par exemple, légèrement supérieur à 1 %. Le principal avantage d'un dispositif de réassurance automatique réside dans sa mise en œuvre rapide, qui ne nécessite pas de décision de la part des États membres. Cela garantit que le problème de la hausse du chômage (ou de la réduction du nombre d'heures travaillées) est traité immédiatement et que les dommages économiques et sociaux sont atténués, ce qui minimise les préjudices et élimine le risque que les mesures soient prises si tardivement qu'elles deviennent inutiles.

Étant donné que la cause de la hausse du chômage peut provenir aussi bien du côté de l'offre que de celui de la demande, cet aspect est essentiel.

Comme deuxième option, s'il s'avère trop délicat sur le plan politique de s'accorder sur un dispositif automatique, un dispositif discrétionnaire pourrait être testé, à l'instar du programme SURE, sans déclenchement automatique mais doté d'un mécanisme exigeant l'accord des États membres pour le versement des aides. Cela permettrait aux États membres méfiants ou réticents à approuver des mesures liées à une hausse du chômage sans en connaître la cause de voter contre l'octroi des fonds au moment où ceux-ci doivent être versés. L'accord de coalition en Allemagne, qui exclut explicitement tout soutien à un dispositif européen d'atténuation des risques de chômage, suggère, à tout le moins, que le gouvernement allemand ne serait pas favorable à un dispositif automatique.

Que l'on opte pour la solution automatique ou discrétionnaire, les versements du fonds aux États membres financeraient, selon nous, des mesures de soutien liées à l'emploi au sens large – celles-ci incluraient les allocations de chômage, mais aussi des dispositifs de soutien temporaire à l'emploi et les mesures actives du marché du travail. Contrairement aux États-Unis, l'Europe privilégie les dispositifs de soutien temporaire à l'emploi plutôt qu'une forte hausse du chômage et des allocations qui en découlent, estimant que les travailleurs qui conservent leur emploi peuvent plus facilement se réinsérer une fois la crise passée et qu'ils en tireront probablement un bénéfice psychologique en n'étant pas simplement mis à la rue. Il serait toutefois important de veiller à ce que les dispositifs de soutien temporaire à l'emploi ou les dispositifs similaires de maintien de l'emploi n'entravent pas les restructurations nécessaires. Lorsqu'ils sont mis en œuvre, ils devraient être limités dans le temps afin de faire face à une crise conjoncturelle. Les dispositifs de soutien temporaire à l'emploi, à quelques exceptions près, pourrait s'avérer un outil politique insuffisant pour faire face aux conséquences des mutations technologiques massives ou de l'adaptation au changement climatique, mais cela ne signifie pas pour autant que les allocations de chômage soient le seul instrument qu'un dispositif européen doive financer. Les États membres devraient, comme indiqué précédemment, également pouvoir utiliser ces fonds pour faciliter la transition professionnelle d'un grand nombre de travailleurs licenciés, grâce à des instruments actifs du marché du travail qui comprendront généralement une composante de remplacement de revenu. La couverture du dispositif devrait être large afin d'inclure les travailleurs atypiques, notamment les travailleurs sous contrat et les travailleurs indépendants sans salariés, qui pourraient être particulièrement vulnérables aux changements structurels. Cela permettrait de maximiser l'effet de stabilisation, tant sur le plan macroéconomique qu'en termes de revenus, de bien-être social et d'inclusion.

Le dispositif devrait-il être soumis à des conditions strictes ? Comme indiqué précédemment, il s'agit d'une question délicate. Interrogé à ce sujet, le public semble plutôt

favorable à la conditionnalité, mais le risque est que des règles strictes concernant les régimes nationaux puissent réduire considérablement le recours à cette aide. Nous serions plutôt favorables à un allègement de la condition au sein du dispositif lui-même, afin de garantir une efficacité maximale pour stabiliser le bien-être économique et social. On pourrait et on devrait s'efforcer d'adopter, au niveau de l'UE, des définitions de normes minimales en matière d'assurance chômage, concernant une couverture étendue et l'adéquation des prestations ainsi que l'aide au placement et à la recherche d'emploi, la formation et l'activation, sans toutefois les lier de manière rigide à l'accès au financement d'un fonds EURL. Cela devrait relever – et relève déjà – des efforts de coordination des politiques économiques et sociales de l'UE. La participation à des mesures d'activation et de formation de type « Union des compétences » verrait la conditionnalité prendre la forme d'un investissement dans l'employabilité plutôt que de critères d'accès restrictifs.

Nous proposerions que, dans l'idéal, aucune de ces deux options ne soit financée par l'endettement, comme l'a été le programme SURE. Ce dernier a nécessité non seulement l'accord de tous les États membres, mais aussi un engagement de financement de leur part. Nous proposerions que les États membres contribuent à un fonds initial sur la base du produit intérieur brut (PIB) ou de la masse salariale, qui servirait de base au financement par l'endettement en période de crise. Là encore, si cela s'avère trop difficile sur le plan politique, nous pourrions également envisager un dispositif expérimental discrétionnaire financé de manière similaire à SURE, par le biais d'une dette commune. Le financement pourrait combiner les contributions des États membres et l'émission de dette de l'UE, à l'image du modèle d'obligations sociales de SURE. Un fonds EURL permanent pourrait être capitalisé pendant les phases de reprise économique, les versements étant déclenchés lors des phases de ralentissement.

Certains auteurs proposent que tout successeur du SURE intègre dès le départ des garanties d'inclusivité plus solides (Elia et Bekker, 2023). Il pourrait exister, dans l'ensemble des États membres, un taux de remplacement minimum pour tous les bénéficiaires, indépendamment du type de contrat ou du secteur d'activité. Un tel seuil empêcherait les travailleurs indépendants ou les travailleurs temporaires les moins bien rémunérés de se retrouver livrés à eux-mêmes lors de crises économiques graves. Le risque lié à une conditionnalité aussi stricte est qu'elle ne fasse jamais l'objet d'un accord, ce qui entraînerait une non-participation, une résistance et un retard dans la mise en œuvre. Il est donc essentiel que les processus de coordination des politiques de l'UE encouragent les États membres à améliorer leurs régimes d'assurance chômage et leurs politiques du marché du travail, et à les rendre à la fois plus inclusifs et plus proactifs, y compris en période de moindre perturbation du marché du travail.

Si un régime d'urgence est utilisé plus fréquemment, la pression s'intensifiera peut-être pour codifier certaines des caractéristiques fondamentales des régimes nationaux d'assurance chômage et des politiques du marché du travail convenues dans le cadre de la coordination politique, telles que la couverture inclusive, l'aide à l'emploi (y compris la reconversion professionnelle) et au placement, ainsi que l'obligation de recherche d'emploi.

Il a également été suggéré qu'au-delà du soutien au revenu, la prochaine génération d'instruments de crise devrait intégrer des volets de montée en compétences professionnelles. Chaque bénéficiaire, quelle que soit sa situation professionnelle, pourrait recevoir un « bon de formation » lui permettant de s'inscrire à des micro-certifications reconnues ou à des formations courtes dans des domaines très demandés – culture numérique, technologies vertes ou services de soins –, transformant ainsi les dispositifs de soutien temporaire à l'emploi en instruments à double fonction : protection sociale et résilience de la main-d'œuvre (Eurofound, 2024a) [14]. Cela s'inscrirait dans le prolongement des efforts en cours pour atteindre les objectifs de Porto, à savoir un taux d'emploi de 78 %, 60 % des adultes suivant une formation chaque année et une réduction de 15 millions du nombre de personnes en situation de pauvreté. Le renforcement du SEDS va de pair avec l'idée selon laquelle une forte mobilisation des partenaires sociaux constitue une condition importante pour l'accès aux fonds de l'UE. Encourager les syndicats et les organisations patronales à concevoir conjointement et à suivre la mise en œuvre de tout dispositif EURI permettra, par exemple, d'adapter les actions de sensibilisation aux travailleurs atypiques – souvent difficiles à atteindre par les canaux conventionnels – et de garantir un traitement équitable dans toutes les relations de travail.

L'UE aura besoin de tels instruments [15] pour soutenir les personnes – notre potentiel productif le plus important – et ne pas risquer un nouvel effondrement de la convergence sociale, comme on l'a vu au lendemain de la Grande Récession. On peut espérer que l'UE a tiré la leçon selon laquelle de tels instruments constituent des compléments indispensables aux transformations à grande échelle que connaissent actuellement nos économies et nos sociétés. Et en effet, la proposition de CFP contient un instrument de crise. Le nouveau mécanisme de crise prévu par le CFP pourrait servir de cadre pour intégrer les enseignements tirés du programme SURE : il peut reproduire le modèle de financement par des obligations sociales adossées à une garantie et transformer la solidarité temporaire en temps de crise en un dispositif budgétaire permanent destiné à faire face aux chocs sur le marché du travail. La gouvernance du nouveau mécanisme de crise du CFP sera déterminante : si l'accès à ses ressources est laissé entièrement à la discrétion du Conseil, la stabilisation dépendra à nouveau de la politique de crise ; si, au contraire, des seuils liés au chômage sont intégrés dans ses règles d'activation, le CFP pourra accueillir un volet EUMR véritablement automatique.

Ancrer un régime européen de réassurance contre le chômage dans le prochain CFP, dans le cadre d'une stratégie plus large en matière de démographie et de compétences, garantirait que la protection des revenus en temps de crise, les mesures d'activation et l'investissement à long terme dans le capital humain soient considérés comme des piliers de l'Europe sociale qui se renforcent mutuellement. Si l'Union limite le nouvel instrument de crise du CFP à des utilisations ponctuelles liées à la géopolitique ou à la défense, elle risque de confirmer l'image d'une « UE endormie » qui ne réagit aux licenciements et aux difficultés sociales qu'une fois le mal fait. L'intégration d'un instrument permanent de l'UE visant à atténuer le chômage dans le prochain CFP, parallèlement à des initiatives en matière de compétences et d'activation au niveau de l'UE, contribuerait à aligner la stabilisation budgétaire sur les défis démographiques et de compétences qui sont désormais au cœur de l'agenda de l'UE.

L'emploi industriel en Europe, fortement tributaire des exportations, est confronté à un triple défi : les droits de douane américains, la baisse des exportations vers la Chine et l'augmentation des importations en provenance de ce pays (peut-être accélérée par ces droits de douane américains) (Lagarde 2025) [16].

Il est impossible de prévoir les répercussions des évolutions géopolitiques sur l'emploi. Les prix de l'énergie vont-ils flamber ? Les chaînes d'approvisionnement, notamment celles des puces informatiques, seront-elles gravement perturbées ? Comme indiqué précédemment, les industries européennes connaissent de profonds changements structurels, particulièrement évidents dans la production automobile, non seulement en Allemagne mais aussi en Europe centrale et orientale (ECO) (Jakóbowski et Oertel, 2025). Les pertes d'emplois dans un secteur peuvent être compensées ailleurs, mais cela prendra du temps et peut entraîner des pics de chômage. À cela s'ajoutent les mutations technologiques plus générales, notamment l'intelligence artificielle (IA), dans des secteurs et pour des compétences considérées jusqu'à récemment comme des sources de nouveaux emplois. Les véhicules de livraison robotisés et les taxis autonomes détruiront-ils les nombreux nouveaux emplois créés dans l'économie des petits boulots ? Quoi qu'il en soit, il pourrait y avoir des licenciements massifs et un besoin de soutien au revenu, ainsi qu'une mise à niveau des compétences et peut-être une relocalisation géographique.

À l'heure actuelle, ni une assurance chômage européenne (EU-UI) ni une stabilisation macroéconomique au sein de l'UEM ne figurent explicitement à l'ordre du jour des institutions européennes. Cela reflète sans doute le changement de priorités des décideurs politiques européens en faveur de la sécurité et de la défense, tout en continuant à mettre l'accent sur le commerce et la compétitivité, bien que cela puisse également expliquer pourquoi un instrument d'urgence sur le modèle de SURE est prévu dans la proposition de CFP.

Ces nouvelles priorités n'invalident certainement pas les leçons tirées du passé quant à l'importance que pourrait revêtir un instrument d'urgence lié à l'emploi. Bien au contraire : en cette période d'incertitude croissante et de menaces multiples, la stabilité sociale est un atout qu'il serait tout à fait contre-productif d'affaiblir ou d'abandonner. Les situations d'urgence sont rarement prévisibles, mais nous savons qu'elles peuvent survenir et, lorsqu'elles se produisent, elles évoluent rapidement. Rares sont ceux qui avaient prévu ou savaient qu'une récession majeure se profilait en 2008, et l'ampleur du ralentissement ainsi que ses répercussions en termes de pertes d'emplois et de chômage restaient incertaines même au moment où elle s'est manifestée. C'est cette incertitude qui explique pourquoi l'aide au chômage est généralement organisée sous la forme d'une assurance « sociale ». Le début de la pandémie de COVID-19 a été marqué par encore plus d'imprévus et d'incertitudes quant à ses conséquences. Dans ce cas précis, l'UE a été en mesure de mettre en place un instrument d'urgence pour le marché du travail en peu de temps, mais nous avons de sérieux doutes quant à la possibilité de gérer de la même manière les réponses à de futures situations d'urgence. Ce serait une erreur de ne pas tirer les leçons de l'expérience et de ne pas se préparer à de tels événements.

Quel que soit l'avenir, des crises économiques toucheront l'UE dans son ensemble, à l'instar de la pandémie, ou certaines parties (secteurs, régions, groupes de travailleurs) de l'Union plus durement que d'autres.

Intégrer le partage des risques liés au chômage dans un mécanisme permanent permettrait à l'Union de passer d'une solidarité de crise improvisée et ponctuelle à une solidarité planifiée : un stabilisateur prévisible qui réduit la vulnérabilité asymétrique, limite les dynamiques de divergence et rend tangible la promesse de protection de l'Europe sociale lorsque des perturbations surviennent.

L'expérience acquise avec les instruments d'urgence a démontré que le partage des risques au niveau de l'UE peut être mis en œuvre rapidement et à grande échelle, mais elle a également mis en évidence la fragilité d'un régime reposant à chaque fois sur des compromis politiques ponctuels au sein de l'Union. Un dispositif permanent de l'EUMR – doté de seuils de déclenchement clairs, d'un décaissement rapide et d'une architecture évitant tout resserrement procyclique – renforcerait l'UEM en protégeant à la fois les revenus des ménages et la demande globale lorsque les chocs sont profonds et asymétriques, limitant ainsi les dynamiques de divergence qui mettent sans cesse à l'épreuve la cohésion de l'Union.

L'intégration d'un tel stabilisateur dans l'économie politique plus large de l'UE s'inscrit également dans le programme de « souveraineté » : si l'autonomie stratégique repose sur la solidité du contrat social européen, alors la protection contre le chômage est un pilier central de la résilience collective, et non un complément discrétionnaire (Andor et Huguenot-Noël, 2026). Et si le prochain CFP s'oriente davantage vers des enveloppes globales, une flexibilité de reprogrammation et des instruments fondés sur des prêts, un mécanisme permanent de réassurance contre le chômage peut fournir le filet de sécurité prévisible et contracyclique dont la stabilisation sociale a besoin – précisément parce qu'il est conçu pour fonctionner automatiquement (ou quasi automatiquement) lorsque des difficultés sur le marché du travail se concrétisent.

En ce sens, un instrument permanent de l'EUMR viendrait compléter le virage de l'UE vers l'investissement social : si l'investissement social vise à renforcer les capacités de transition, un stabilisateur est le contrepoids protecteur qui empêche les transitions de se transformer en crises de légitimité lorsque des chocs surviennent et que la marge de manœuvre budgétaire nationale est au plus bas. Un amortisseur macroéconomique européen est plus efficace que 27 amortisseurs distincts.

Un instrument EUMR contribuerait également aux travaux en cours visant à achever l'UEM dans le domaine des marchés des capitaux de deux manières : premièrement, il assurerait une stabilisation fiscale sans entrer dans du fédéralisme budgétaire en tant que tel, et deuxièmement, il montrerait que l'UEM ne concerne pas seulement l'argent, mais aussi les personnes – conférant ainsi une légitimité à cet effort important.

Un instrument d'urgence destiné à atténuer les risques de chômage est utile tant sur le plan économique que social, et donc politique. Les conséquences franchement désastreuses de la Grande Récession et de la crise de l'euro ont montré les coûts auxquels l'Europe pourrait être confrontée : coûts sociaux, coûts économiques et coûts politiques. Tous les pays européens ont bénéficié, directement ou indirectement, du soutien financier apporté par le programme SURE à de nombreux États membres. Tous les pays tireraient profit d'un soutien financier de l'Union destiné à financer des dispositifs d'atténuation des risques de chômage, quels qu'ils soient. Si l'UE prend au sérieux les engagements exprimés dans le SEDS et les objectifs qui y sont liés, un instrument d'urgence pour le marché du travail, apportant un soutien au moment où il est le plus nécessaire, est une nécessité. Elle devrait se réveiller face aux menaces bien réelles et agir dès maintenant pour créer un instrument permettant de les atténuer rapidement et efficacement.

Notes de bas de page :

[1] Ce titre s'inspire d'un article sur les suppressions d'emplois imminentes publié par le Financial Times en juin 2026 (Financial Times 2026)

[2] Le présent article est une version révisée d'un article publié par l'OSE plus tôt cette année. Les auteurs tiennent à remercier László Andor pour ses commentaires pertinents sur une version préliminaire, ainsi que les autres participants à la présentation de cet article lors d'un séminaire conjoint organisé par la FEPS et l'OSE en juin 2026, et Jean-Robin Huguenot-Noel pour ses remarques ultérieures.

[3] Selon les dernières estimations de l'enquête sur les forces de travail d'Eurostat, le taux de chômage corrigé des variations saisonnières s'élevait à 6,0 % dans l'UE et à 6,3 % dans la zone euro en novembre 2025. Parallèlement, la demande de main-d'œuvre est restée relativement forte, le taux de postes vacants s'établissant à 2,0 % dans l'UE et à 2,1 % dans la zone euro au troisième trimestre (T3) de 2025, ce qui confirme la persistance des goulots d'étranglement en matière de recrutement et des inadéquations entre l'offre et la demande de compétences.

[4] Traduction par les auteurs de l'anglais

[5] « L'ampleur des mesures d'assainissement tend à être plus importante (moins importante) lorsque l'écart de production est négatif (positif). L'inverse est vrai dans la régression en phase d'expansion... le fait que les ralentissements économiques tendent à accroître l'ampleur des mesures d'assainissement révèle l'existence occasionnelle d'un problème de procyclicité au cours du cycle, certains pays étant confrontés à une pression budgétaire accrue pendant les ralentissements, ce qui les contraint à mettre en œuvre des mesures d'assainissement (procycliques). »

[6] Ces ressources financières destinées à un pays qui en a besoin pourraient prendre la forme de prêts à rembourser ultérieurement ou de subventions ne nécessitant aucun remboursement. Elles pourraient provenir soit d'un fonds alimenté à l'avance par tous les membres de l'Union précisément pour faire face à une telle situation, soit de recettes levées simultanément auprès des administrations publiques des autres membres ou sur les marchés de capitaux privés.

[7] Voir René Repasi (2017).

[8] Voir Ministère italien de l'Économie et des Finances (2015), p. 3

[9] Certaines parties de cette section s'inspirent largement de McDonnell et al. (2021).

[10] Des résultats récents issus de micro-simulations distributionnelles soulignent l'importance de cette inclusivité. Jara et Simon (2024) constatent qu'une allocation de chômage européenne peut réduire de manière significative les lacunes de couverture et les risques de pauvreté chez les travailleurs atypiques, et que l'extension de l'éligibilité aux travailleurs indépendants améliore encore la protection des revenus – ce qui met en évidence que la conception des critères d'éligibilité est essentielle à la valeur ajoutée sociale.

[11] L'enquête Delphi menée pour la Commission a révélé une évaluation globalement positive de la couverture des travailleurs indépendants, 29 des 45 personnes interrogées la jugeant bonne ou très bonne. Cette opinion favorable se reflète dans le fait que 13 des 19 États membres bénéficiaires ont mis en place des mesures spécifiques pour les travailleurs indépendants, et les parties prenantes ont observé que la mention explicite des travailleurs indépendants dans le règlement SURE a contribué à garantir une couverture plus large pendant la pandémie. En revanche, la couverture des autres travailleurs atypiques – tels que les travailleurs de la gig economy, les travailleurs temporaires et les travailleurs à temps partiel – a été jugée de manière bien moins favorable : seuls 16 des 45 répondants ont estimé que le soutien dont ils bénéficiaient était bon ou très bon, ce qui souligne un déficit perçu en matière de protection pour ces groupes (Commission européenne, 2025d).

[12] Les sept premières émissions obligataires ont connu un grand succès, permettant de lever 75,5 milliards d'euros entre octobre 2020 et mars 2021. Les obligations ont été émises avec des échéances allant de 5 à 30 ans, ce qui s'est traduit par des versements de prêts aux États membres dont la durée moyenne était de 14,2 ans, proche de la durée moyenne maximale, fixée à 15 ans. Les émissions ont été largement sursouscrites par les investisseurs, à raison de 10 fois en moyenne, ce qui a permis d'obtenir des conditions de tarification favorables, notamment des rendements négatifs sur toutes les obligations à l'exception d'une seule, dont l'échéance était de 15 ans ou moins. Le programme SURE a principalement servi à financer des dispositifs de soutien temporaire à l'emploi. Il s'agit de programmes publics permettant aux entreprises confrontées à des difficultés économiques de réduire temporairement le temps de travail de leurs salariés, qui bénéficient d'une aide publique au revenu pour les heures non travaillées. Sur les 19 États membres ayant bénéficié d'un soutien au titre du programme SURE, 15 l'ont utilisé pour contribuer au financement de dispositifs de soutien temporaire à l'emploi.

Dans la majorité des cas, les dispositifs de soutien temporaire à l'emploi soutenus étaient de nouveaux dispositifs mis en place en réponse à la pandémie de COVID-19.

[13] La méthode communautaire se caractérise par les rôles des institutions supranationales de l'UE : le droit de la Commission européenne d'initier et d'exécuter la législation, à quelques exceptions près ; le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne en tant que colégislateurs, adoptant la législation sur un pied d'égalité ; et le recours au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Cette méthode s'oppose à la méthode intergouvernementale, utilisée principalement dans le cadre de la prise de décision relative à la politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'à certains aspects de la coopération policière et judiciaire. Cette méthode présente les caractéristiques suivantes : le droit d'initiative de la Commission est partagé avec les États membres de l'UE, ou se limite à des domaines d'activité spécifiques ; le Conseil européen joue souvent un rôle clé ; le Parlement européen est associé au processus décisionnel à des degrés divers ; et le Conseil statue généralement à l'unanimité et adopte les actes.

[14] Le présent rapport recommande que les dispositifs de maintien de l'emploi incitent également les salariés et les employeurs à mettre à profit de manière productive les temps d'arrêt disponibles, par exemple pour la formation.

[15] L'accord de coalition CDU/CSU/SPD (Union chrétienne-démocrate/Union chrétienne-sociale/Parti social-démocrate) rejette toutefois un « EUI », ce qui est peut-être surprenant compte tenu de la position favorable du précédent gouvernement dirigé par le SPD. Il est toutefois important de noter que le chancelier Scholz a soutenu un dispositif européen de réassurance et que même l'actuel chancelier a signé en 2018 une lettre rédigée par plusieurs personnalités politiques allemandes importantes, alors inactives, sur la nécessité de renforcer l'implication de l'Allemagne dans les affaires européennes, qui comprenait, entre autres, une force de défense européenne et une « EU-UBs » (bien qu'il se soit par la suite distancié de l'« EU-UBS »).

[16] Dans un discours prononcé à la Hertie School, Christine Lagarde a déclaré : « Toutes choses égales par ailleurs, cette fragmentation peut présenter des risques pour l'Europe. Notre économie est profondément intégrée au système commercial mondial : les exportations représentent près d'un cinquième de notre valeur ajoutée et soutiennent 30 millions d'emplois. Tout changement de l'ordre international entraînant un recul du commerce mondial ou une fragmentation en blocs économiques serait préjudiciable à notre économie. » Traduction non-officielle des auteurs.

Références :

- Andor L. (2022) European unemployment insurance: from undercurrent to paradigm shift, Sage Journals, 28(2), 267-283. <https://doi.org/10.1177/10242589221099810>
- Andor L. and Huguenot-Noël R. (2026) European sovereignty and the social dimension: Reasserting Europe's social-democratic model in turbulent times, Policy Brief Mars 2026, Foundation for European Progressive Studies (FEPS).
- Banque de France (2022), European unemployment insurance and macroeconomic stabilisation: are permanent fiscal transfers between states needed?, Bulletin de la Banque de France, 240/3 Mai/Juin 2022
- Beblavý M., Marconi G and Maselli I. (2015) A European Unemployment Benefits Scheme: the rationale and the challenges ahead, CEPS Special Report No. 119, Center for European Policy Studies (CEPS), Septembre 2015.
- Beblavý M. and Lenaerts K. (2017) Feasibility and added value of a European Unemployment Benefits Scheme, Center for European Policy Studies (CEPS), 30.01.2017.
- Benassy-Quere et al (2018), Reconciling risk sharing with market discipline: a Constructive approach to Euro area reform, CEPR Policy Insight 91, Janvier.
- Bergmann M. and Steinberg F. (2024) Europe's fiscal crossroads, Center for Strategic and International Studies.
- Brandolini et al (2016) Brandolini A., Carta F. and D'Amuri F. A Feasible Unemployment-Based Shock Absorber for the Euro Area, IZA Working Paper 97. or Occasional Papers No 254, Banca D'Italia Décembre 2014 (publié dans Journal of Common Market Studies V 54 pp 1123-1141).
- Brown T. (2013) Something worth working for: The emergence of the 1973 Social Action Programme, Institute of International and European Affairs.
- Corti F. and Alcidi C. (2021) The time is ripe to make SURE a permanent instrument, NO PI2021-10, Juin 2021, Center for European Policy Studies (CEPS).
- Corti F., Ounnas A. and Ruiz de la Ossa T. (2023) Job retention schemes between the great recession and the COVID-19 crisis: does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison, Center for European Policy Studies (CEPS), 10.01.2023.
- Commission européenne (2012) A blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate, COM(2012) 777 final/2, 30.11.2012.
- Commission européenne (2013) Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union, COM(2013) 690 final, 02.10.2023.
- Commission européenne (2018) A modern budget for a Union that protects, empowers and defends the Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) 321 final, 02.05.2018.
- Commission européenne (2023) SURE after its sunset: Final bi-annual report on the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE), COM(2023) 291 final, 02.06.2023.
- Commission européenne (2020) Commission Work Program, COM(2020) 37 final, 29.01.2020.
- Commission européenne (2025a) The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe, July 2025.
- Commission européenne (2025b) Quality Jobs Roadmap, COM (2025) 944 Final, 04.12.2025.
- Commission européenne (2025c) Commission Staff Working Document Evaluation: European Instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE), SWD(2025) 48 final, 18.02.2025.
- Commission européenne (2025d) Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE), Commission Staff Working Document SWD(2025) 47 final, 16.07.2025.
- Conseil de l'Union Européenne (1974) Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, Official Journal C 013, 12.02.1974.

- De Angelis G. (2017) Political legitimacy and the European crisis: analysis of a faltering project, *European Politics and Society*, 18(3), 291-300. <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1229383>
- del Monte M. and Zandstra T. (2014) Common unemployment insurance scheme for the euro area: Cost of Non-Europe Report, PE 510.984, CoNE 3/2014, European Parliament Research Services.
- Direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) (2025) Report on Public Finances in EMU 2024, Commission européenne.
- Dolls M. (2024) An unemployment reinsurance scheme for the eurozone? Stabilizing and redistributive effects, *European Economic Review*, 170(C), 104872. DOI: 10.1016/j.euroecorev.2024.104872
- Draghi M. (2024) The Future of European Competitiveness, Publication Office of the European Union.
- Drahokoupil J. and Müller T. (2021) Job retention schemes in Europe: a lifeline during the Covid-19 pandemic, Working paper 2021.07, ETUI, Septembre 2021.
- Elia P. and Bekker S. (2023) SURE: EU support to national short-term working schemes and its openness to non-standard workers, *European Journal of Social Security*, 25(1), 41-59. <https://doi.org/10.1177/13882627231170856>
- Euractiv (2024) Germany, Poland call for stronger cohesion policy conditionality after 2027, 29.11.2024.
- Eurobarometer (2024) Social Europe, Special Eurobarometer 546, Directorate-General for Communication of the European Commission.
- Eurobarometer (2025) Standard Eurobarometer 104 - Autumn 2025, Directorate-General for Communication of the European Commission.
- Eurofound (2024a) Weathering the crisis: How job retention schemes preserved employment and incomes during the pandemic. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: <https://www.eurofound.europa.eu>
- Eurofound (2024b) Working conditions and sustainable work, Self-employment in the EU: Job quality and developments in social protection, Publications Office of the European Union. Available at: <https://assets.eurofound.europa.eu/f/279033/31e15ac4b3/ef23004en.pdf>
- Eurostat (2025) EU labour force survey. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-labour-force-survey> (Consulté le 01.03.2026).
- Eurostat (2026) Unemployed persons by duration of unemployment and distinction registration/benefits. https://doi.org/10.2908/LFSA_UGADRA (Consulté le 01.03.2026).
- Fatas A. (2019) Are the current 'automatic stabilisers' in the Euro Area Member States sufficient to smooth economic cycles?, PE 634.399, Mai 2019.
- Financial Times (2026) Opinion Lex June 26 2026, "Volkswagen's mass lay-offs are a call for action from a sleepy EU"
- Fischer G. (2017) The US Unemployment Insurance, a Federal-State Partnership: Relevance for Reflections at the European Level, IZA Policy Paper No. 129, Mai 2017.
- Haut-Commissariat à la Strategie et au Plan (2015) Epaulard A., Une assurance chômage au niveau de la zone euro, Octobre 2015.
- France Tresor (2014) Lellouch T, Sode A., An unemployment insurance scheme for the euro area, *Tresor-Economiocs* No 132, Juin 2014.]
- Galle B.D. (2012) Myopia, Fiscal Federalism and Unemployment Insurance: Time to Reform UI Financing, Avril 2012, Boston College Law School Legal Studies.
- Huguenot-Noël R. and Corti F. (2024) A Eurozone reinsurance union to tackle inequality? SURE as a pathway through fiscal solidarity hurdles, in Brière C. and Crespy A. (eds.) *Inequality and the European Union: New frontiers in political science and law*, Abingdon: Routledge, 140-156.

- Ingham H. (2022) COVID-19, the great recession and economic recovery: a tale of two crises, *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 61(2), 469-485. <https://doi.org/10.1111/jcms.13383>
- Jakóbowski J. and Oertel J. (2025) Electric shock: the Chinese threat to Europe's industrial heartland, *Policy Brief, European Council on Foreign Relations (ecfr.eu)*, 15.05.2025.
- Ministero dell' Economia e delle Finanze, (2015) European unemployment insurance scheme, October 2015, [://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/documenti-allegati/2015/note_unemployment/note_unemployment_insurance_2015_5OCT.pdf](http://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/documenti-allegati/2015/note_unemployment/note_unemployment_insurance_2015_5OCT.pdf)
- Jara H.X. and Simons A. (2024) A European Unemployment Benefit to protect atypical workers?, *Social Indicators Research* 171, 967-986. <https://doi.org/10.1007/s11205-023-03276-6>
- Juncker J.C. (2015) Completing Europe's Economic and Monetary Union, European Commission.
- Lagarde C. (2025) Earning influence: lesson from the history of international currencies, Speech, Berlin, 26.05.2025, European Central Bank.
- Luigjes C., Fischer G. and Vandenbroucke F. (2019) The design of a European unemployment (re)insurance scheme: lessons from US experience, SSRN Research Paper 2019/06, The Amsterdam Centre for European Studies.
- MacDougall G.D.A. et al. (1977) Report of the study group on the role of public finance in European integration, vol. I, Commission of the European Communities.
- Marjorlin R.E. et al. (1975) Report of the study group 'Economic and Monetary Union of 1980', EMU-63, II/675/3/74, 08.03.1975.
- McDonnell C. et al. (2021) The SURE instrument - key features and first assessment, Quarterly Report on the Euro Area (QREA), vol. 20(2), Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission (DG ECFIN).
- O'Leary, Barnow B.S. , Lenaerts K. Lessons from the American federal-state unemployment insurance system for European unemployment benefits system, *International Social Security Review* April 2020, ISSA
- Parlement européen (2023) Future of the EU: Parliament's proposals to amend the Treaties, Press release, 22.11.2023.
- Repasi R. (2017) Legal Options and Limits for the Establishment of a European Unemployment Benefit Scheme, annex VI in Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme, European Commission and CEPS.
- Schoukens P., Spasova S., Haapanala H., De Becker E. and Marenco M. (2024) Improving access to social protection in the European Union: A proposal for further action, OSE Research Paper No. 64, European Social Observatory.
- Schreurs S. (2025) Social Europe and its limits: hardening integration, softening constraints?, *Journal of European Public Policy*, 32(11), 2620-2630. DOI:10.1080/13501763.2025.2510527.
- Spadafora F. (2023) U.S. Unemployment insurance through the Covid-19 crisis, *Journal of Government and Economics*, 9, 100069. <https://doi.org/10.1016/j.jge.2023.100069>
- Spasova S. and Regazzoni P. (2022) Income Protection for Self-Employed and Non-Standard Workers During the COVID-19 Pandemic, *International Social Security Review*, 75 (2), 3-24. <https://doi.org/10.1111/issr.12292>.
- Strauss R. (2016) The history and debate in Europe on a European Unemployment Benefits Scheme, June 2016, Upjohn Institute.
- Vandenbroucke F. et al. (2018) Risk sharing when unemployment hits: how policy design influences citizen support for European Unemployment Risk Sharing (EURS), Policy Report 1, December 2018, Amsterdam Institute for Social Science Research.
- Van Rompuy H. (2012) Towards a genuine Economic and Monetary Union: Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, EUCO 120/10, 26.06.2012.

- Vandenbroucke F. et al. (2018) Le partage des risques en cas de chômage : comment la conception des politiques influence le soutien des citoyens au partage européen des risques de chômage (EURS), Rapport d'orientation n° 1, décembre 2018, Institut d'Amsterdam pour la recherche en sciences sociales.
- Van Rompuy H. (2012) Vers une véritable Union économique et monétaire : rapport du président du Conseil européen Herman Van Rompuy, EUCO 120/10, 26 juin 2012.