COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2023
COM(2023) 291 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET FINANCIER ET AU COMITÉ DE L'EMPLOI

Rapport sur l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19 au titre de l'article 14 du règlement (UE) 2020/672 du Conseil

SURE après son extinction: rapport semestriel final

RESUME

Le présent rapport est le cinquième et dernier rapport semestriel sur l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE). Il confirme les résultats décrits dans les rapports précédents, présente le fonctionnement et l'utilisation de l'instrument et examine son incidence socioéconomique. SURE était un instrument de crise, doté d'une enveloppe de 100 milliards d'EUR, créé par l'Union européenne (UE) afin d'aider les États membres à protéger les emplois et les revenus des travailleurs dans le contexte de la pandémie de COVID-19. SURE a pris fin le 31 décembre 2022, mais le suivi de sa mise en œuvre, résumé dans le présent rapport, s'est poursuivi au-delà de cette date. Le suivi s'achève avec la publication du présent rapport.

Le présent rapport répond à certaines des observations supplémentaires formulées par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial sur SURE, publié en décembre 2022. Il est important de noter que ce rapport comprend une analyse plus approfondie des systèmes nationaux de contrôle et d'audit, des éléments probants supplémentaires confirmant la fiabilité du nombre de personnes et d'entreprises couvertes par SURE, ainsi qu'une analyse plus détaillée des mesures liées à la santé couvertes par SURE.

Un nouvel instrument mis en place rapidement pour répondre aux conséquences socioéconomiques de la pandémie

L'instrument a été mis en œuvre rapidement et sans heurts. Dans le cadre de la réponse initiale de l'UE à la pandémie, la Commission a proposé le règlement SURE le 2 avril 2020 et le règlement a été adopté par le Conseil le 19 mai 2020. SURE a été une expression forte de la solidarité entre les États membres à travers l'UE: tous les États membres sont convenus de fournir des garanties bilatérales à l'UE de manière que l'Union puisse emprunter sur les marchés à des conditions très avantageuses afin de financer les prêts SURE. L'enveloppe financière de 100 milliards d'EUR a été mise à disposition le 22 septembre 2020, une fois que tous les États membres ont eu signé les accords de garantie. La Commission a accéléré la mise en œuvre de l'instrument, en étroite collaboration avec les États membres, et a accordé une assistance financière à la Belgique, à la Bulgarie, à la Croatie, à Chypre, à la Tchéquie, à l'Estonie, à la Grèce, à la Hongrie, à l'Irlande, à l'Italie, à la Lettonie, à la Lituanie, à Malte, à la Pologne, au Portugal, à la Roumanie, à la Slovaquie, à la Slovénie et à l'Espagne. Plus de 90 % de l'assistance financière accordée a été versée en sept mois seulement, d'octobre 2020 à mai 2021. De nouveaux versements ont été effectués en 2022 pour satisfaire les États membres qui préféraient recevoir des fonds ultérieurement ou ont demandé une assistance financière supplémentaire.

À l'automne 2022, huit États membres ont bénéficié d'une assistance financière supplémentaire. Ce soutien complémentaire était destiné à couvrir des dépenses supplémentaires engagées en 2021 et, dans certains cas, jusqu'au début de 2022, pour les mesures d'urgence déjà soutenues par SURE. Un soutien au titre de SURE pouvait être demandé pour les dépenses éligibles liées à la COVID-19, sur la base des dépenses prévues ou des dépenses engagées, ces dernières ne présentant par définition aucun risque en matière d'absorption. Une décision d'exécution modificative du Conseil a également été adoptée pour que la Pologne remédie à son écart d'absorption.

L'UE a émis pour la première fois des obligations sociales afin de financer l'assistance financière apportée aux États membres au titre de SURE. Le présent rapport répond aux exigences du règlement SURE, mais il fournit également les informations pertinentes prévues par le cadre relatif aux obligations sociales SURE de l'UE et confirme à nouveau que les dépenses SURE s'inscrivaient bien dans la ligne des objectifs de développement durable des Nations unies.

La Commission a émis avec succès 6,5 milliards d'EUR d'obligations sociales SURE en décembre 2022, ce qui a presque épuisé l'enveloppe SURE. Il s'est agi de l'opération finale d'une campagne d'émission réussie qui a suscité un vif intérêt des investisseurs et a permis d'obtenir des conditions de financement favorables. Globalement, 98,4 milliards d'EUR d'assistance financière au titre de SURE ont été versés au total à 19 États membres, soit un montant proche du montant maximal de 100 milliards d'EUR. Le solde de 1,6 milliard d'EUR ne peut pas être demandé pour une utilisation future étant donné que l'instrument a pris fin.

La poursuite de l'utilisation de SURE par les États membres bénéficiaires

Le présent rapport confirme les estimations antérieures selon lesquelles SURE a soutenu environ 31½ millions de personnes et plus de 2½ millions d'entreprises en 2020, quand la pandémie s'est déclenchée. Cela représente, dans les États membres bénéficiaires, près d'un tiers de l'emploi total et plus d'un quart des entreprises. La grande fiabilité des chiffres relatifs à la couverture, qui reposent principalement sur les données administratives des États membres conformément aux orientations de la Commission, a été confirmée. Les PME ont été les principales bénéficiaires de l'assistance financière au titre de SURE. Les secteurs les plus soutenus étaient les services à forte intensité de contacts (services d'hébergement et de restauration, commerce de gros et de détail) et le secteur manufacturier.

En 2021, en particulier au cours du premier semestre de l'année où la pandémie continuait à faire des ravages, SURE a soutenu quelque 9 millions de personnes et plus de 900 000 entreprises. Des mesures de soutien économique ont encore été nécessaires au cours du premier semestre de 2021, mais elles ont ensuite été progressivement supprimées en raison de l'atténuation des incidences économiques et sanitaires de la pandémie. Ce fléchissement progressif s'est produit lorsque les vaccins ont été déployés et que les économies de l'UE se sont davantage adaptées à la pandémie.

D'après les estimations, en 2022, SURE a soutenu près de 350 000 personnes et plus de 40 000 entreprises, ce qui est cohérent avec la diminution des dépenses liées à l'instrument. La plupart des États membres bénéficiaires de SURE avaient peu à peu supprimé leurs mesures urgentes de maintien de l'emploi à la mi-2022. Seuls quatre États membres ont eu recours à SURE pour financer des mesures en 2022 et n'ont dépensé que 5 milliards d'EUR alors que l'incidence de la pandémie continuait de s'atténuer.

Toutes les dépenses publiques prévues au titre de SURE ont désormais été exécutées. Les dépenses publiques totales consacrées aux mesures éligibles au titre de SURE ont atteint 122 milliards d'EUR dans les États membres bénéficiaires. Ce montant est largement supérieur à l'assistance financière totale accordée (98 milliards d'EUR), étant donné que plusieurs États membres ont complété le financement SURE des mesures éligibles par un financement national, ce qui montre la pertinence des mesures soutenues par SURE.

Près de la moitié des dépenses publiques totales consacrées à des mesures éligibles au titre de SURE ont été affectées à des dispositifs de chômage partiel. Près d'un tiers a été affecté à des mesures similaires pour les travailleurs indépendants. Le reste des dépenses publiques a été affecté à des mesures de subventions salariales, assimilables à des dispositifs de chômage partiel, mais non fondées sur les heures travaillées, et à des mesures liées à la santé. La part des femmes et des jeunes au chômage partiel a également augmenté pendant la crise de la COVID-19.

Le caractère accessoire des dépenses liées à la santé a été confirmé, étant donné qu'elles ne concernent que les deux cinquièmes des États membres bénéficiaires de SURE et ne représentent que 5 % des dépenses totales. Huit États membres sur 19 ont utilisé SURE pour financer des mesures liées à la santé, dont 22 % étaient des mesures prises sur le lieu de travail pour assurer un retour au travail en toute sécurité.

En outre, SURE a été utilisé pour financer efficacement différents types de mesures liées à la santé. Ces mesures se répartissent presque uniformément entre i) les mesures préventives de lutte contre la COVID-19, ii) les coûts salariaux supplémentaires pour recruter et soutenir le personnel de santé et iii) l'achat d'équipements de santé et de médicaments, y compris de vaccins. Ces mesures ont soit facilité un retour plus rapide au travail, soit fourni une aide d'urgence bienvenue au secteur des soins de santé dans les huit États membres qui ont eu recours à SURE pour soutenir les dépenses liées à la santé.

Il est important de souligner que toute l'assistance financière SURE a désormais été absorbée dans tous les États membres. Le problème de l'absorption dans deux États membres (Roumanie et Pologne), qui a fait l'objet d'un suivi attentif et d'un compte rendu détaillé dans le quatrième rapport semestriel, est désormais entièrement résolu. En Roumanie, l'écart d'absorption a été totalement comblé par la réduction du montant total octroyé et l'introduction de mesures éligibles supplémentaires en juillet 2022. La résolution du problème a été confirmée par les données définitives relatives à l'exécution budgétaire. En Pologne, l'écart d'absorption modéré par rapport au montant octroyé a été comblé par l'inclusion de deux nouvelles mesures éligibles au titre de SURE dans une décision d'exécution modificative du Conseil adoptée en novembre 2022.

Une évaluation actualisée de l'incidence de SURE

La réponse apportée par les pouvoirs publics à la crise de la COVID-19 a effectivement permis à environ 1½ million de personnes d'éviter de perdre leur emploi en 2020, et les dispositifs financés par SURE peuvent avoir contribué à l'essentiel de cette situation. Cette même année, malgré la forte baisse de la production économique, la hausse du chômage dans les États membres bénéficiaires a été très modérée et nettement inférieure à ce qui aurait pu être attendu au regard des chiffres du passé. Ce résultat a été obtenu en permettant aux entreprises de conserver leurs salariés et en préservant l'activité des travailleurs indépendants. Des simulations supplémentaires réalisées à titre d'illustration par la Commission à l'aide du modèle mondial multinational suggèrent que les dispositifs de chômage partiel et les mesures similaires directement financés par SURE pourraient avoir sauvé jusqu'à un million d'emplois en 2020 dans la seule zone euro (soit 14 des 19 bénéficiaires de SURE). Il en découle que les dispositifs de chômage partiel financés par SURE ont probablement permis de sauver la majeure partie du

total estimé de 1½ million d'emplois préservés grâce à la réponse globale apportée par les pouvoirs publics à la COVID-19 dans l'ensemble des 19 États membres bénéficiaires de SURE.

SURE peut également avoir contribué à prévenir une augmentation des inégalités sur le marché du travail dans l'UE. Cela contraste avec les évolutions qui ont eu lieu au lendemain de la crise financière mondiale. Au cours de la période 2020-2022, la dispersion des taux de chômage a été réduite à la fois entre les bénéficiaires de SURE et les autres États membres, et entre les différents bénéficiaires de SURE.

SURE a spécifiquement apporté une valeur ajoutée en renforçant la confiance dans l'économie et en encourageant efficacement les États membres à mettre en place des dispositifs de chômage partiel ambitieux et de grande ampleur au niveau national. Les données issues d'enquêtes fournies dans des rapports antérieurs confirment l'incidence spécifique de SURE. Premièrement, SURE, qui est l'un des premiers instruments financiers de l'UE mis en place en réaction à la COVID-19, a contribué à améliorer la confiance économique générale en démontrant la capacité de l'UE à réagir rapidement et efficacement à une crise sans précédent. Deuxièmement, par l'intermédiaire de SURE, l'UE a soutenu et encouragé le recours généralisé aux dispositifs de chômage partiel (mise en place de nouveaux dispositifs ou extension des dispositifs existants). Troisièmement, SURE a donné aux États membres la confiance pour emprunter et dépenser plus pour les mesures de maintien de l'emploi qu'ils ne l'auraient fait. Selon une étude du Centre d'études de la politique européenne, le recours aux dispositifs de chômage partiel a considérablement augmenté pendant la pandémie en raison, en grande partie, de la forte augmentation du financement public de ces mesures.

La protection de l'emploi au cours des deux premières années de la pandémie a également rendu possible une reprise plus rapide en 2021 que lors des précédentes crises. Les données d'enquête montrent qu'en 2021, le soutien fourni par SURE s'est concentré sur les secteurs encore durement touchés par la pandémie. Les dépenses au titre de SURE ont également été concentrées au cours du premier semestre, lorsque les mesures de confinement étaient plus strictes. Cela suggère que SURE a ciblé les besoins les plus urgents en soutenant les secteurs les plus touchés.

Très concrètement, on estime actuellement que l'assistance financière au titre de SURE a permis aux États membres d'économiser 9,0 milliards d'EUR au total en paiements d'intérêts. Ce chiffre s'explique par les conditions de financement très favorables dont a bénéficié l'UE et par la longue durée moyenne des prêts accordés aux États membres. Les économies d'intérêts estimées ont augmenté avec la neuvième et dernière opération SURE en décembre 2022.

Les systèmes de contrôle et d'audit mis en place par les États membres

Conformément à leurs obligations légales, tous les États membres ont déclaré avoir vérifié la mise en œuvre des mesures soutenues au titre de SURE, soit au moyen de contrôles ex ante, soit au moyen de contrôles ex post, y compris des audits (ou les deux). Presque tous les États membres ont déclaré avoir contrôlé ex ante toutes les mesures soutenues au titre de SURE (avant le déblocage des fonds en faveur des bénéficiaires finaux). Plus de la moitié des États membres ont déclaré avoir contrôlé la totalité ou la plupart des mesures ex post (après le déblocage des fonds). Cinq autres États membres ont déclaré avoir contrôlé a posteriori la

mesure la plus importante ou la mesure présentant le risque de fraude et d'irrégularités le plus élevé. Afin de garantir la bonne utilisation des fonds publics, les mesures qui n'étaient pas contrôlées ex ante l'ont été ex post.

Aucun État membre ne considère que les mesures soutenues au titre de SURE présentent un risque élevé d'irrégularités ou de fraude. En effet, souvent, les conditions d'éligibilité sont définies clairement sur le plan juridique et sont contrôlées ex ante.

Lorsque des irrégularités ou des fraudes ont été confirmées, tous les États membres ont recouvré les fonds qui avaient fait l'objet d'une utilisation abusive ou ont entamé une procédure de recouvrement. Plus précisément, l'incidence des irrégularités ou des fraudes concernant la mesure la plus importante soutenue par SURE dans chaque État membre a été, dans la plupart des cas, inférieure à 2 % des dépenses totales. Jusqu'à présent, la majorité des États membres ont recouvré plus de 75 % du montant total dû. En outre, en cas de fraude, tous les États membres ont pris des mesures allant au-delà du recouvrement des fonds indûment utilisés, telles que la notification aux organismes d'enquête compétents. Certains États membres ont signalé avoir pris des mesures préventives en réaction à des fraudes ou des irrégularités.

La disparition de l'instrument SURE à la fin de 2022

La clause de caducité de l'instrument SURE a pris effet le 1er janvier 2023. Le règlement SURE contenait une «clause de caducité» précisant que l'instrument prendrait fin le 31 décembre 2022, à moins que le Conseil ne décide de le prolonger, sur proposition de la Commission. Le quatrième rapport semestriel de septembre 2022 n'était pas accompagné d'une proposition de prolongation de l'instrument. Les mesures d'urgence liées à la COVID-19 ont été presque entièrement supprimées à la fin de l'été 2022 et les incidences épidémiologiques et économiques de la COVID-19 ont continué à afficher une tendance à la baisse tout au long de l'année 2022. Le 5 mai 2023, l'Organisation mondiale de la santé a estimé que la COVID-19 était maintenant un problème de santé établi et à caractère persistant qui ne constituait plus une urgence de santé publique de portée internationale. Cela confirme l'appréciation de la Commission selon laquelle les événements exceptionnels justifiant l'existence de SURE n'existent plus. Un suivi attentif a été maintenu au cours des premiers mois de 2023 afin de garantir l'absorption de la totalité de l'assistance financière au titre de SURE, qui est maintenant confirmée. Le présent rapport met fin au suivi de l'utilisation de l'assistance financière au titre de SURE.

INTRODUCTION

Le présent rapport est le cinquième et dernier rapport semestriel sur l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE). SURE a été créé par l'Union européenne (UE) en mai 2020 pour aider les États membres à protéger les emplois et les revenus des travailleurs pendant la pandémie de COVID-19[1]. Cet instrument a fourni aux États membres demandeurs une assistance financière de l'Union (jusqu'à 100 milliards d'EUR) sous la forme de prêts assortis de conditions favorables. L'objectif des prêts était de contribuer à financer les dispositifs de chômage partiel des États membres ou les mesures similaires prises afin de protéger les salariés et les travailleurs indépendants, ainsi qu'à financer, à titre accessoire, certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail.

L'instrument SURE a pris fin le 31 décembre 2022. La clause de caducité relative à la mise à disposition d'un soutien financier au titre de l'instrument SURE précisait que l'instrument prendrait fin le 31 décembre 2022, à moins que le Conseil, sur proposition de la Commission, ne décide de le prolonger si les événements exceptionnels qui ont justifié sa mise en place (à savoir les graves perturbations économiques causées par la pandémie de COVID-19) continuaient d'exister. La Commission a estimé que ces événements n'existaient plus, de sorte que la clause de caducité est entrée en vigueur. Aucune décision d'exécution du Conseil accordant une assistance financière au titre de SURE aux États membres n'a donc pu être adoptée depuis le 1er janvier 2023. Toutefois, le suivi s'est poursuivi au cours des premiers mois de 2023 afin de garantir l'absorption de la totalité de l'assistance financière accordée au titre de SURE, qui est maintenant confirmée. Le présent rapport met fin au suivi de l'utilisation de l'assistance financière au titre de SURE.

Le présent rapport semestriel est une obligation légale. Il est adopté par la Commission européenne (ci-après la «Commission») conformément à l'article 14 du règlement (UE) 2020/672 du Conseil (ci-après le «règlement SURE»)[2] afin de satisfaire à son obligation de rendre compte au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et financier (CEF) et au Comité de l'emploi (EMCO)[3]. Étant donné que toute l'assistance financière accordée a désormais été décaissée et dépensée et qu'aucune autre assistance financière ne peut être accordée, il s'agit du dernier rapport de suivi semestriel concernant SURE. Le suivi financier du remboursement des prêts sera effectué par la direction générale du budget de la Commission jusqu'à ce que tous les prêts en cours aient été remboursés. La date butoir pour inclure des informations dans le présent rapport a été fixée au 3 mars 2023 pour les déclarations des États membres, au 17 mars 2023 pour les

[1] SURE résulte des orientations politiques 2019-2024 de la Commission, qui proposaient un régime européen de réassurance des prestations de chômage afin de protéger les citoyens européens et de réduire la pression sur les finances publiques en cas de chocs extérieurs. À la suite de l'apparition de la COVID-19 en Europe, il a été instauré sur la base de la proposition de la Commission du 2 avril 2020.

[2] Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19, JO L 159 du 20.5.2020, p. 1 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=fr).

[3] Au titre de l'article 14 du règlement, la Commission doit transmettre un rapport sur l'utilisation de l'assistance financière, y compris les montants en suspens et le calendrier de remboursement applicable dans le cadre de SURE, et sur la persistance des événements exceptionnels qui justifient l'application du règlement SURE (la pandémie de COVID-19).

informations sur le contrôle et l'audit et au 15 mai 2023 pour les données économiques et épidémiologiques[4].

Le présent rapport présente des données nouvelles ou actualisées qui confirment, en février 2023, les évaluations positives de SURE présentées dans les rapports semestriels précédents. Ses principales constatations peuvent être résumées comme suit:

- selon les estimations, environ 31½ millions de personnes et 2½ millions d'entreprises ont été soutenues par SURE en 2020 dans 19 États membres;
- 9 millions de personnes et plus de 900 000 entreprises ont été couvertes par SURE en 2021 dans 15 États membres, avec une atténuation progressive nette en 2022, où 350 000 personnes et 40 000 entreprises étaient couvertes dans quatre États membres;
- selon les estimations, les mesures de soutien adoptées ont permis à environ 1½ million de personnes d'éviter de perdre leur emploi au plus fort de la pandémie en 2020. Des simulations supplémentaires réalisées à titre d'illustration suggèrent que les dispositifs de chômage partiel financés par SURE pourraient avoir garanti l'essentiel de cette incidence estimée;
- cette action a également contribué à réduire les inégalités sur le marché du travail en limitant la dispersion des taux de chômage, en particulier entre les bénéficiaires de SURE;
- 19 États membres ont bénéficié d'une assistance financière au titre de SURE et onze d'entre eux ont bénéficié d'un soutien complémentaire[5];
- plus de 98 milliards d'EUR, soit un montant proche du montant maximal de 100 milliards d'EUR, ont été alloués et décaissés, dont 6,5 milliards d'EUR ont été versés à 9 États membres en décembre 2022;
- la clause de caducité s'applique depuis le 1er janvier 2023, ce qui signifie qu'aucune assistance financière supplémentaire ne peut plus être accordée aux États membres. Les données épidémiologiques confirment l'appréciation de la Commission selon laquelle les circonstances exceptionnelles justifiant le recours à SURE n'existent plus;
- la totalité de l'assistance financière au titre de SURE a désormais été absorbée dans les 19 États membres bénéficiaires;
- outre les retombées positives en matière sociale et d'emploi, les États membres ont économisé, selon les estimations, 9,0 milliards d'EUR sur les paiements d'intérêts;
- près de la moitié de l'assistance financière au titre de SURE a été allouée aux États membres pour soutenir des dispositifs de chômage partiel et un tiers pour soutenir des mesures similaires en faveur des travailleurs indépendants;
- 5 % ont été alloués à des mesures liées à la santé, qui sont «accessoires» conformément au règlement SURE. Il s'agit notamment de mesures de prévention de la COVID-19, de dépenses pour des équipements de santé et de coûts de main-d'œuvre supplémentaires

[4] Tous les tableaux de déclaration et les questionnaires relatifs au contrôle et à l'audit ont été initialement présentés, respectivement, au plus tard le 3 mars 2023 et le 17 mars 2023 (à l'exception de Malte, qui a présenté son tableau de déclaration le 27 mars 2023 et le questionnaire le 17 avril 2023). En outre, certaines clarifications des données ont été fournies après cette date.

[5] Les 19 États membres sont la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Tchéquie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne.

pour recruter et soutenir le personnel de santé, tandis qu'environ un cinquième du montant a été octroyé pour des mesures prises sur le lieu de travail;

- tous les États membres ont déclaré avoir contrôlé des mesures soutenues par SURE soit ex ante, soit ex post (ou les deux). Aucun État membre ne considère que les mesures soutenues au titre de SURE présentent un risque élevé d'irrégularités ou de fraude;
- tous les États membres ont pris des mesures correctives en réaction à des irrégularités ou à des fraudes. La majorité des États membres ont recouvré plus de 75 % du montant total dû jusqu'à présent.

Le présent rapport actualise les informations contenues dans les quatre premiers rapports semestriels relatifs à SURE et fournit des analyses supplémentaires. Il couvre les évolutions institutionnelles depuis la date butoir du quatrième rapport, en août 2022, y compris l'assistance financière complémentaire accordée à 8 États membres, la modification de la décision d'exécution du Conseil concernant la Pologne afin de remédier à l'écart d'absorption et le décaissement des fonds liés à l'assistance complémentaire et à la Pologne. Un examen approfondi des systèmes de contrôle et d'audit, visant à garantir le respect des obligations découlant de l'accord de prêt, est réalisé, dans le prolongement du questionnaire ad hoc repris dans le 3e rapport semestriel. L'analyse présentée dans les précédents rapports est actualisée, en ce qui concerne notamment les dépenses publiques des États membres couvertes par SURE (en s'appuyant sur les déclarations semestrielles fournies par les États membres en février 2023) et l'estimation de l'incidence de SURE (à partir des chiffres macroéconomiques les plus récents). Le présent rapport comprend également un certain nombre d'éléments nouveaux: une analyse supplémentaire du nombre d'emplois préservés par SURE sur la base d'un modèle macroéconomique de la Commission, une analyse plus détaillée des mesures liées à la santé financées par SURE et de leur importance, des informations sur la fiabilité des données relatives au nombre de personnes et d'entreprises couvertes par SURE, l'examen détaillé susmentionné des systèmes nationaux de contrôle et d'audit, et une discussion sur les enseignements tirés de SURE.

Le présent rapport aborde également les suggestions de la Cour des comptes européenne. La Cour des comptes européenne (CCE) a publié son rapport spécial nº 28/2022 sur SURE le 14 décembre 2022, après la publication du quatrième rapport semestriel; il contient un certain nombre d'observations sur l'instrument[6]. Le rapport de la CCE est globalement très positif en ce qui concerne l'instrument et reconnaît que la Commission a réagi rapidement et efficacement au défi consistant à aider les États membres à préserver l'emploi dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Le rapport ne formule qu'une seule recommandation: évaluer l'instrument SURE.

[6] La Cour des comptes a noté, par exemple, que i) l'absence de données complètes à l'échelle des États membres limite la capacité de la Commission à évaluer le nombre de personnes et d'entreprises soutenues par SURE, ii) les données de suivi disponibles relatives aux mesures liées à la santé sont peu nombreuses, iii) la conception de l'instrument ne permet pas d'en déterminer l'impact du point de vue des réalisations et des résultats sur les différents dispositifs nationaux pris isolément, iv) la Commission n'a pas vérifié si les mesures nationales soutenues par SURE présentaient un bon rapport coût-efficacité ou venaient compléter d'autres dispositifs, puisque SURE étant un instrument de réponse à la crise, le décaissement rapide des fonds était primordial, et v) le cadre juridique n'impose pas à la Commission d'évaluer la solidité des systèmes de contrôle des États membres régissant la mise en œuvre des mesures nationales soutenues par les fonds de l'UE. Voir https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_FR.pdf

La Commission a accepté cette recommandation et réalisera une étude d'évaluation de SURE d'ici au troisième trimestre de 2024, qui complétera l'analyse fournie dans les rapports semestriels.

Le rapport s'articule en sept sections. La section I porte sur l'utilisation institutionnelle de SURE: l'assistance financière accordée et versée aux États membres avec le calendrier de remboursement correspondant. La section II expose l'utilisation de SURE au service des politiques et résume les dépenses publiques totales effectuées par les États membres en faveur des mesures nationales soutenues par SURE[7]. La section III actualise et étend l'évaluation initiale de l'incidence de SURE fournie dans les précédents rapports. La section IV examine les informations relatives aux systèmes nationaux de contrôle ex ante et ex post, y compris l'audit. La section V examine les événements exceptionnels qui ont justifié le maintien de SURE et confirme qu'ils n'existent plus. La section VI contient le rapport que la Commission s'est engagée à établir en vertu de la section 2.4 du cadre relatif aux obligations sociales SURE de l'UE, qui est intégré au présent rapport[8]. Enfin, la section VII présente quelques conclusions sur la valeur ajoutée de SURE.

I. L'UTILISATION INSTITUTIONNELLE DE SURE: MONTANTS OCTROYES ET VERSES ET AUTRES ASPECTS FINANCIERS

1.1 Vue d'ensemble des États membres bénéficiaires et des montants octroyés

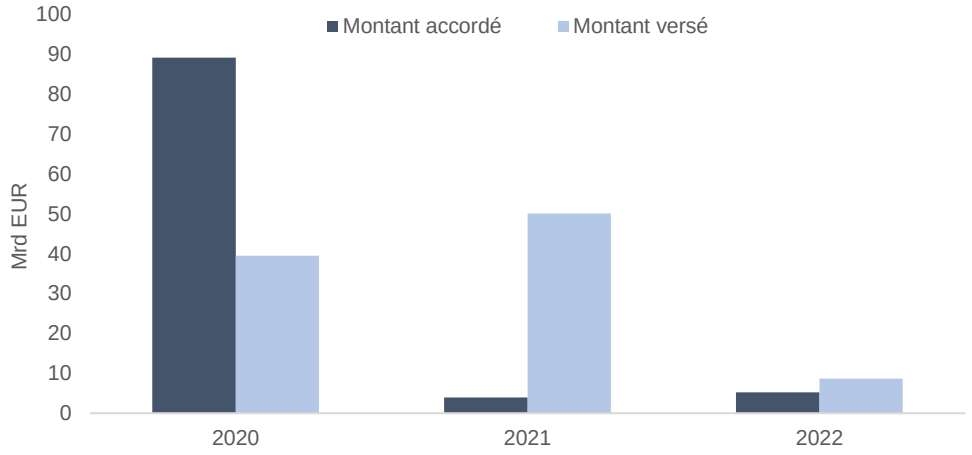
Plus de 98 % de l'enveloppe SURE de 100 milliards d'EUR a été accordée sur la durée de vie de l'instrument. Une assistance financière totale de 98,4 milliards d'EUR a été octroyée au titre de SURE à 19 États membres: la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la Tchéquie, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Espagne. La grande majorité de l'assistance financière a été accordée en 2020 (graphique 1), à partir de septembre 2020, au moment de la mise à disposition de SURE. Les derniers montants ont été octroyés en novembre 2022.

Une assistance financière complémentaire a été accordée à huit États membres entre septembre et novembre 2022. Depuis le précédent rapport semestriel de septembre 2022, le Conseil a accordé une assistance financière supplémentaire de 5,05 milliards d'EUR à huit États membres en plus de l'assistance financière initiale qui leur avait été octroyée en 2020: la Bulgarie, Chypre, la Tchéquie, la Grèce, la Croatie, la Lituanie, la Lettonie et le Portugal. L'assistance financière a été accordée pour des dépenses engagées, principalement en 2020 et 2021, dans le cadre de prolongations de mesures déjà financées par SURE. Dans le cas de Chypre, de la Grèce et de la Croatie, il s'agissait d'un deuxième complément à leur prêt initial. Au total, 11 des 19 États membres qui ont eu recours à SURE ont finalement bénéficié d'une assistance financière complémentaire. En effet, le soutien au titre de SURE pouvait être demandé

[7] Les sections I et II concernent l'utilisation de l'assistance financière au titre de SURE conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement SURE.
[8] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_fr

pour les dépenses éligibles liées à la COVID-19, sur la base des dépenses prévues ou des dépenses engagées, ces dernières ne présentant par définition aucun risque d'absorption.

Graphique 1: montant octroyé et versé par année



Source: *Commission européenne*.

Tableau 1: vue d'ensemble du soutien octroyé au titre de SURE (en EUR)

État membre	*Montant total octroyé**	*Dont complément*	*Montant versé**	*Montant en suspens*
Belgique	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgarie	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Chypre	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Tchéquie	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Grèce	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Espagne	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Croatie	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italie	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Lituanie	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Lettonie	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malte	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Pologne	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugal	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Roumanie	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slovénie	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slovaquie	630 883 600	0	630 883 600	0
Hongrie	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irlande	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estonie	230 000 000	0	230 000 000	0
Total	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

*Lors de l'exécution des versements, les montants octroyés ont été arrondis à la baisse pour des raisons opérationnelles. Source: *Commission européenne*.

1.2 Versements et calendrier de remboursement applicable

La Commission a émis avec succès une dernière tranche de 6,5 milliards d'EUR d'obligations sociales SURE au nom de l'UE. Le 7 décembre 2022, la neuvième et dernière émission de l'UE au titre du programme SURE a eu lieu. L'obligation à 15 ans disposait d'un carnet d'ordres de 25,4 milliards d'EUR, soit une demande de souscription quatre fois supérieure

à l'offre pour ce volet de financement de fin d'année. Les 6,548 milliards d'EUR ont été décaissés le 14 décembre: 460 millions d'EUR pour la Bulgarie, 29 millions d'EUR pour Chypre, 2 milliards d'EUR pour la Tchéquie, 900 millions d'EUR pour la Grèce, 550 millions d'EUR pour la Croatie, 142 millions d'EUR pour la Lituanie, 167 millions d'EUR pour la Lettonie, 1,5 milliard d'EUR pour la Pologne et 300 millions d'EUR pour le Portugal. Le montant versé à la Pologne avait été reporté jusqu'à ce que son problème d'absorption soit résolu (voir section 2.1.2), tandis que les autres montants représentaient des compléments accordés aux huit États membres à l'automne 2022.

Le programme d'émission SURE a globalement remporté un franc succès, marqué par une forte demande des investisseurs et des conditions de financement favorables. Avant la pandémie, les emprunts de la Commission sur les marchés européens des capitaux étaient limités, mais SURE, rapidement suivi par NextGenerationEU, a fait de la Commission un acteur important de l'émission de titres de dette souveraine. Toutes les opérations ont été sursouscrites à de multiples reprises et ont bénéficié de conditions de financement favorables, un certain nombre des premières obligations ayant été émises à des taux d'intérêt négatifs (cf. tableau A2). Ce succès a témoigné de la confiance des investisseurs dans la capacité de financement de l'UE et dans le programme SURE.

En décembre 2022, la totalité des 98,4 milliards d'EUR d'assistance financière accordée au titre de SURE avaient été décaissés (tableau 1). De plus amples informations sur les opérations SURE et les versements en faveur des États membres figurent dans les tableaux A1 et A2 de l'annexe.

Les prêts accordés aux États membres conservent une échéance moyenne de 14,5 ans, proche du maximum de 15 ans prévu par les décisions d'exécution du Conseil respectives. Le tableau 2 présente des informations sur le calendrier de remboursement du principal et des intérêts.

Tableau 2: Calendrier de remboursement des prêts SURE en cours de l'UE

Année civile	Principal	Intérêts	Total SURE
2023		326 563 400	326 563 400
2024		326 982 500	326 982 500
2025	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2026	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2027		326 982 500	326 982 500
2028	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2029	8 137 000 000	326 982 500	8 463 982 500
2030	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2031		326 982 500	326 982 500
2032		326 982 500	326 982 500
2033		326 982 500	326 982 500
2034		326 982 500	326 982 500
2035	8 500 000 000	326 982 500	8 826 982 500
2036	9 000 000 000	326 982 500	9 326 982 500
2037	8 718 000 000	308 982 500	9 026 982 500
2038		104 500 000	104 500 000
2039		104 500 000	104 500 000
2040	7 000 000 000	104 500 000	7 104 500 000
2041		97 500 000	97 500 000
2042		97 500 000	97 500 000
2043		97 500 000	97 500 000
2044		97 500 000	97 500 000

2045		97 500 000	97 500 000
2046	5 000 000 000	97 500 000	5 097 500 000
2047	6 000 000 000	75 000 000	6 075 000 000
2048		30 000 000	30 000 000
2049		30 000 000	30 000 000
2050	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Total	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. L'UTILISATION DE SURE AU SERVICE DES POLITIQUES: DEPENSES PUBLIQUES ET MESURES NATIONALES COUVERTES PAR SURE

La présente section s'intéresse à l'utilisation de l'instrument SURE au service des politiques. La section 2.1 résume les dépenses publiques des États membres couvertes par SURE ou éligibles à un soutien au titre de cet instrument, y compris l'absorption des fonds. La section 2.2 fournit des précisions sur les dispositifs de chômage partiel et les mesures similaires soutenus par SURE, tandis que la section 2.3 examine la nature des mesures liées à la santé bénéficiant d'un soutien. La section 2.4 présente le nombre de salariés et d'entreprises qui ont bénéficié des mesures soutenues par SURE.

2.1 Dépenses publiques effectives et prévues soutenues par SURE

2.1.1 Suivi des dépenses publiques consacrées aux mesures éligibles

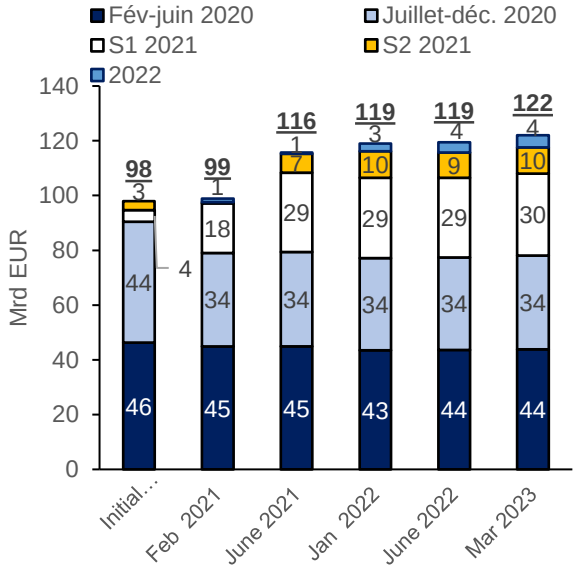
Les déclarations semestrielles établies par les États membres bénéficiaires sont utilisées pour surveiller l'utilisation prévue et effective de l'assistance financière octroyée au titre de SURE. Les déclarations à fournir portent notamment sur les dépenses publiques en faveur des mesures couvertes par SURE (ainsi que sur le nombre de salariés et d'entreprises bénéficiaires de ces mesures, tel que présenté à la section 3.3). À ce jour, cinq séries de déclarations ont été présentées: en août 2020 («déclaration initiale»), en janvier-février 2021 («premier rapport»), en juin 2021 («deuxième rapport»), en janvier 2022 («troisième rapport»), en juin 2022 («quatrième rapport») et en février 2023 («déclaration la plus récente»). Il est prévu que la déclaration la plus récente soit la dernière, étant donné que l'assistance financière accordée a désormais été dépensée dans son intégralité et qu'il n'y a plus de dépenses prévues dont l'exécution devrait faire l'objet d'un suivi. Les informations sont présentées *telles que déclarées par les États membres* en ce qui concerne les mesures éligibles au titre de SURE. Certains États membres ont dépensé plus que le montant de l'assistance financière reçue au titre de SURE, étant donné qu'ils ont complété le soutien de SURE par un financement national et/ou des fonds structurels de l'UE, si bien que les dépenses totales peuvent dépasser le montant financé par SURE. Les déclarations permettent de mesurer plus facilement l'absorption de l'assistance financière au titre de SURE par comparaison avec le montant octroyé par le Conseil[9].

Toutes les dépenses publiques prévues au titre de SURE ont désormais été exécutées. Le règlement SURE permettait d'utiliser l'assistance financière pour les augmentations effectives et

[9] Un écart d'absorption peut se produire parce que les dépenses engagées ou prévues par l'État membre pour des mesures éligibles au titre de SURE sont inférieures au montant octroyé par le Conseil. Une partie de cet écart peut être due au fait que l'État membre ne parvient pas à dépenser le montant déjà décaissé, ce qui peut devenir problématique si cet écart persiste lorsque les dépenses prévues ont été exécutées.

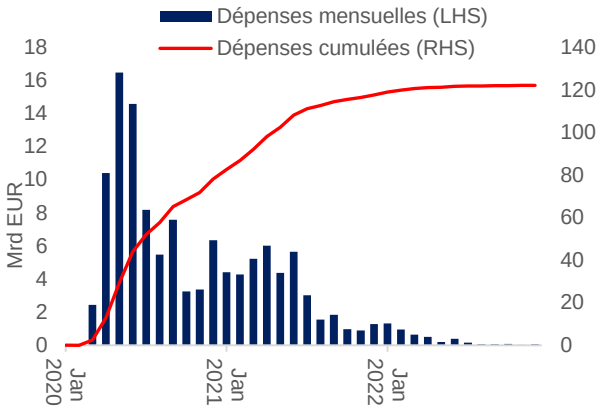
prévues de dépenses publiques consacrées à des mesures couvertes par SURE[10]. Au lancement de SURE, lorsque les restrictions liées à la COVID-19 étaient aiguës, l'instrument a financé un montant important des dépenses prévues, qui représentaient 64 % des dépenses totales en juin 2020. La part des dépenses prévues ne représentait plus que 12 % en juin 2021 et moins de 4 % à la fin de 2021. Toutes les dépenses relatives aux mesures éligibles au titre de SURE ont pris fin en décembre 2022; toutefois, en juin 2022, tous les États membres avaient épuisé les fonds octroyés au titre de SURE pour ces mesures et n'ont donc utilisé que des fonds nationaux après cette date[11].

Graphique 2: Dépenses publiques déclarées



Source: *déclarations des États membres (février 2023).*
Remarque: l'Estonie n'est prise en compte qu'à partir de juin 2021, car elle a demandé le soutien de SURE plus tard. S1 et S2 correspondent aux premier et deuxième semestres de 2021.

Graphique 3: Évolution mensuelle des dépenses publiques engagées au titre de SURE



Source: *déclarations des États membres (février 2023).*

Le montant total des dépenses publiques consacrées aux mesures éligibles au titre de SURE a atteint 122 milliards d'EUR, ce qui est supérieur au montant total de l'assistance financière octroyée au titre de SURE. Ce montant a légèrement augmenté par rapport au quatrième rapport (graphique 2), étant donné que certains États membres ont étendu les mesures jusqu'en 2022, mais avec des dépenses plus limitées. Au total, 13 États membres ont déclaré des dépenses en 2022. Les dépenses consacrées à la minorité de dispositifs qui se sont poursuivis en 2022 ont légèrement augmenté, passant des 3,7 milliards d'EUR prévus aux 4,5 milliards d'EUR qui ont finalement été exécutés. Ces dépenses totales (122 milliards d'EUR) sont supérieures au montant total octroyé au titre de SURE (98,4 milliards d'EUR), car la plupart des États membres

[10] L'Irlande et l'Estonie n'ayant demandé le soutien de SURE que pour les dépenses publiques engagées, les dépenses déclarées restent inchangées depuis mars 2021. Les rapports sur les dépenses publiques pour 2020 et 2021 sont également restés inchangés pour la Hongrie et la Lituanie depuis le rapport précédent.
[11] Les mesures éligibles sont celles décrites à l'article 3, paragraphe 2, du règlement SURE: les dispositifs nationaux de chômage partiel ou mesures similaires et, à titre accessoire, certaines mesures liées à la santé.

ont dépensé davantage en faveur des mesures éligibles que l'assistance financière qu'ils ont demandée et qui a été octroyée[12]. Cette situation met en évidence le fait que le champ d'application de SURE est demeuré pertinent pour les États membres après qu'ils ont demandé à bénéficier de cet instrument pour la première fois en 2020.

En raison de l'atténuation de l'impact de la pandémie en 2022, les dépenses mensuelles consacrées aux mesures éligibles au titre de SURE ont atteint des montants négligeables. Le graphique 3 montre, pour 2022, que les dépenses ont culminé (à un faible niveau) en janvier avant de diminuer rapidement. Début 2022, les dépenses se sont concentrées sur des mesures telles que la prolongation de certains dispositifs de chômage partiel, les mesures liées à la quarantaine, les tests de dépistage de la COVID-19 et l'indemnisation spéciale des professionnels de la santé[13]. Au cours du second semestre de 2022, les dépenses mensuelles moyennes n'étaient que de 83 millions d'EUR dans l'ensemble des États membres qui ont fait une déclaration.

2.1.2 Absorption des fonds

Toute l'assistance financière au titre de SURE a désormais été absorbée dans tous les États membres. Toutes les dépenses publiques financées par SURE ayant désormais été exécutées, c'est-à-dire qu'il ne reste aucune dépense prévue, les 98,4 milliards d'EUR d'assistance financière octroyée ont été entièrement absorbés. Les problèmes d'absorption précédemment recensés dans deux États membres et examinés dans le quatrième rapport semestriel sont désormais résolus. Dix-sept États membres sur 19 ont dépensé *plus* que le montant octroyé, y compris en finançant le solde à l'échelon national (voir graphique 4).

En Roumanie, l'écart d'absorption a été entièrement comblé, comme l'ont confirmé les données définitives sur l'exécution budgétaire. Pour rappel, au début de l'année 2022, la Roumanie affichait un écart d'absorption de près de 3 milliards d'EUR. La décision d'exécution modificative du Conseil adoptée en juillet 2022 a réduit le montant accordé de 4,1 milliards d'EUR à 3 milliards d'EUR et a inclus 21 mesures supplémentaires éligibles au titre de l'instrument SURE, à la suite d'une demande des autorités roumaines. Le dialogue étroit engagé entre la Commission et les autorités roumaines a permis d'identifier d'autres dépenses éligibles sous la forme d'une réduction des coûts salariaux indirects pour les entreprises qui participent à des dispositifs de chômage partiel[14]. L'écart résiduel, estimé à 350 millions d'EUR comme enregistré en septembre 2022 et repris dans le quatrième rapport, est désormais entièrement comblé. La Roumanie présente même aujourd'hui une marge excédentaire largement supérieure aux 3 milliards d'EUR qui lui ont été accordés. L'exécution définitive du budget 2022 pour toutes les mesures de la décision d'exécution modificative du Conseil a dissipé l'incertitude, de

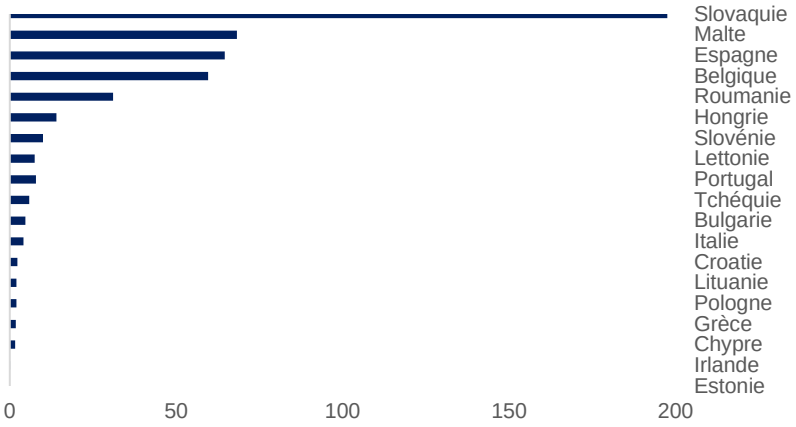
[12] En ce qui concerne l'Espagne et l'Italie, cela est également dû à la limite de concentration (de 60 % du montant maximal de 100 milliards d'EUR) qui s'applique aux trois principaux États membres bénéficiaires.

[13] En 2022, certaines dépenses sont également liées au report des paiements liés à des périodes antérieures effectués par les États membres en faveur des travailleurs et des entreprises bénéficiaires.

[14] Des exonérations totales ou partielles de cotisations de sécurité sociale sont éligibles au titre de SURE pour autant qu'elles soient liées au maintien de l'emploi. Les dispositifs de chômage partiel peuvent inclure de telles exonérations, qui ont été financées au titre de SURE pour les États membres qui en ont fait la demande (la Slovénie, la Grèce, l'Espagne et le Portugal, par exemple).

sorte qu'en décembre 2022, le total des dépenses engagées dépassait les 3 milliards d'EUR et les dépenses liées à la santé restaient accessoires (représentant moins de 46 % des dépenses totales).

Graphique 4: Montant des dépenses publiques en faveur des mesures éligibles dépassant le montant du prêt (en % du montant du prêt)



Source: *déclarations des États membres (février 2023).*
Remarque: les dépenses publiques se rapportent aux mesures déclarées comme couvertes dans les décisions d'exécution, déduction faite des Fonds structurels et d'investissement européens. Certains États membres (Estonie et Slovénie) ont cessé leurs déclarations sur les mesures éligibles au titre de SURE après 2020 car, ayant déjà épuisé le montant octroyé, ils n'utilisent plus l'assistance financière au titre de SURE pour financer ces mesures.

En Pologne, l'écart d'absorption modéré par rapport au montant octroyé a été comblé par l'inclusion de deux nouvelles mesures éligibles au titre de SURE. Au début 2022, la Pologne a déclaré, pour les mesures couvertes par la décision d'exécution la concernant, des dépenses totales (9,9 milliards d'EUR) inférieures au montant accordé (11,2 milliards d'EUR). À la suite d'un dialogue technique entre la Commission et les autorités polonaises, le Conseil a modifié la décision d'exécution initiale concernant la Pologne en novembre 2022, sur la base d'une proposition de la Commission, afin d'y inclure deux mesures supplémentaires liées à la santé éligibles au titre de SURE. Il s'agit d'une prime pour les professionnels de la santé et de services de dépistage de la COVID-19 par PCR. Le montant des dépenses de santé éligibles est passé de 0 % à 15 % du total des dépenses, ce qui reste accessoire. Le décaissement de fonds résiduel (1,5 milliard d'EUR), initialement reporté jusqu'à la résolution du problème d'absorption, a été exécuté en décembre 2022.

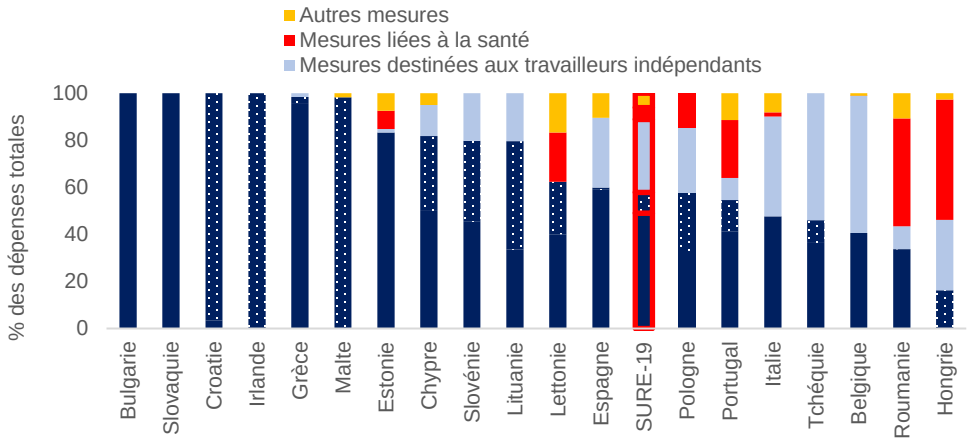
2.2 Mesures nationales: dispositifs de chômage partiel ou mesures similaires soutenus par SURE

La grande majorité des dépenses publiques totales consacrées à des mesures éligibles au titre de SURE ont été allouées à des dispositifs de chômage partiel et à des «mesures similaires», y compris pour les travailleurs indépendants. En effet, près de la moitié (49 %) des dépenses publiques totales consacrées aux mesures éligibles au titre de SURE ont été affectées à des dispositifs de chômage partiel, qui ont été financés au moyen de l'instrument SURE dans 16 des 19 États membres bénéficiaires. En outre, 31 % ont été affectées à des «mesures similaires» pour les travailleurs indépendants[15]. 9 % ont été affectées à des dispositifs

[15] Ce constat repose sur une analyse de la Commission, qui classe par type les mesures déclarées par les États membres.

de subventions salariales[16], tandis que 6 % des dépenses totales ont été affectées à d'«autres» mesures similaires en faveur du maintien de l'emploi et des revenus des travailleurs[17]. Seuls 5 % ont été consacrées à des mesures liées à la santé, ce qui confirme leur caractère accessoire. 11 États membres n'ont eu recours à l'assistance financière au titre de SURE que pour des dispositifs de chômage partiel et des mesures similaires (graphique 5).

Graphique 5: Dépenses publiques consacrées à des mesures éligibles au titre de SURE, par type de dépenses



Source: *déclarations des États membres (février 2023).*
Remarque: voir le rapport de mars 2021 pour plus de détails sur les dépenses liées à la santé de la Hongrie.

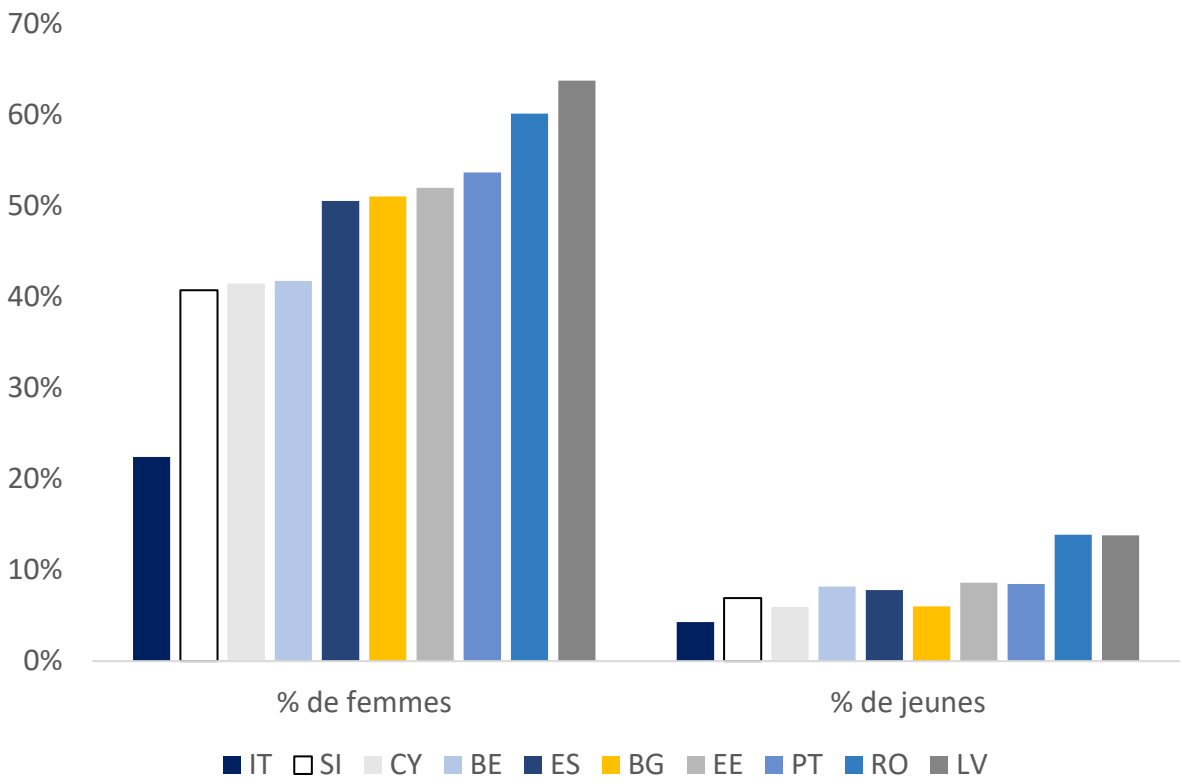
La part des femmes et des jeunes au chômage partiel a augmenté pendant la crise de la COVID-19. Cette augmentation est due principalement à l'évolution de la composition sectorielle du soutien – du secteur manufacturier et du secteur de la construction vers les secteurs des services et du commerce de détail, c'est-à-dire des secteurs où la part des femmes et des jeunes dans l'emploi est relativement plus élevée (graphique 6)[18].

À l'automne 2022, huit États membres ont bénéficié d'une assistance financière supplémentaire pour diverses mesures. Ce soutien complémentaire a servi à couvrir les dépenses supplémentaires engagées en 2021, et, dans certains cas, jusqu'au début de 2022, pour les mesures d'urgence déjà soutenues par SURE. Plus précisément, l'assistance complémentaire a couvert les mesures suivantes.

[16] Les dispositifs de subventions salariales sont des dispositifs de maintien de l'emploi similaires au chômage partiel, mais les paiements ne sont pas calculés en fonction des heures (non travaillées) mais correspondent à une somme forfaitaire ou à une proportion du salaire total. Au total, les mesures similaires aux dispositifs de chômage partiel représentent 46 % du total des dépenses éligibles au titre de SURE.
[17] Les autres mesures similaires sont, par exemple, les indemnités de congé de maladie, le congé parental et la formation professionnelle des travailleurs en chômage partiel.
[18] Commission européenne (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020 (Évolution du marché du travail et des rémunérations en 2020), chapitre 3, Policy developments. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. En Italie et en Belgique, la part des femmes ayant bénéficié d'un dispositif de chômage partiel a doublé, en moyenne, après mars 2020, tandis que celle des jeunes travailleurs bénéficiaires est passée de 1,6 % à 5,7 % en Italie et de 6,7 % à 7,6 % en Belgique. La part des femmes et des jeunes travailleurs mis au chômage partiel était également élevée en Lettonie, en Roumanie, au Portugal et en Estonie.

- *Bulgarie*: la prolongation jusqu'en juin 2022 d'un dispositif de chômage partiel mis en place en faveur des entreprises ayant subi une réduction de leurs recettes d'au moins 30 % en raison de la pandémie et ayant limité leurs activités entre le 13 mars 2020 et le 31 décembre 2020 tout en conservant leurs salariés.
- *Chypre*: les dépenses supplémentaires liées à la prolongation (jusqu'au troisième trimestre de 2021) du dispositif de subventions salariales en faveur des entreprises qui ont dû suspendre (partiellement) leurs activités, aux dispositifs spéciaux en faveur des secteurs de l'hébergement et du tourisme, au dispositif de subventions pour les travailleurs indépendants, et au dispositif de prestations d'indemnités de maladie pour la COVID-19;
- *Tchéquie*: la prolongation en 2021 du dispositif de chômage partiel d'urgence (le «programme antivirus») et de l'aide d'urgence aux travailleurs indépendants.
- *Grèce*: la prolongation du dispositif d'urgence en faveur du maintien de l'emploi (une allocation pour les salariés du secteur privé dont le contrat avait été suspendu) en 2021 et 2022 et de la subvention correspondante couvrant les cotisations de sécurité sociale.
- *Croatie*: la prolongation des deux mesures de soutien existantes, à savoir un dispositif de subventions salariales pour les entreprises durement touchées par la pandémie (jusqu'en juin 2022) et un dispositif de chômage partiel apportant un soutien en cas de réduction temporaire du temps de travail (jusqu'en décembre 2022).
- *Lituanie*: la prolongation jusqu'en juin 2021 du programme de maintien de l'emploi subventionnant les coûts salariaux des salariés pendant les périodes de suspension du travail, et des dispositifs de subventions pour les travailleurs indépendants.
- *Lettonie*: le rétablissement des mesures d'aide d'urgence (compensation de la période d'inactivité des travailleurs, subventions salariales pour les entreprises touchées et indemnités de maladie liées à la COVID-19) au cours de la période allant de novembre 2020 à juin 2021, et couverture de certaines dépenses supplémentaires pour la prolongation des mesures liées à la santé.
- *Portugal*: la prolongation d'un ensemble existant de mesures relatives au marché du travail et à la santé (qui avaient été complétées par une décision d'exécution modificative du Conseil en janvier 2022) jusqu'à la fin 2021 et jusqu'en mars 2022 respectivement (les mesures relatives à la santé incluant l'indemnité d'isolement prophylactique et le soutien exceptionnel à la reprise des activités commerciales).

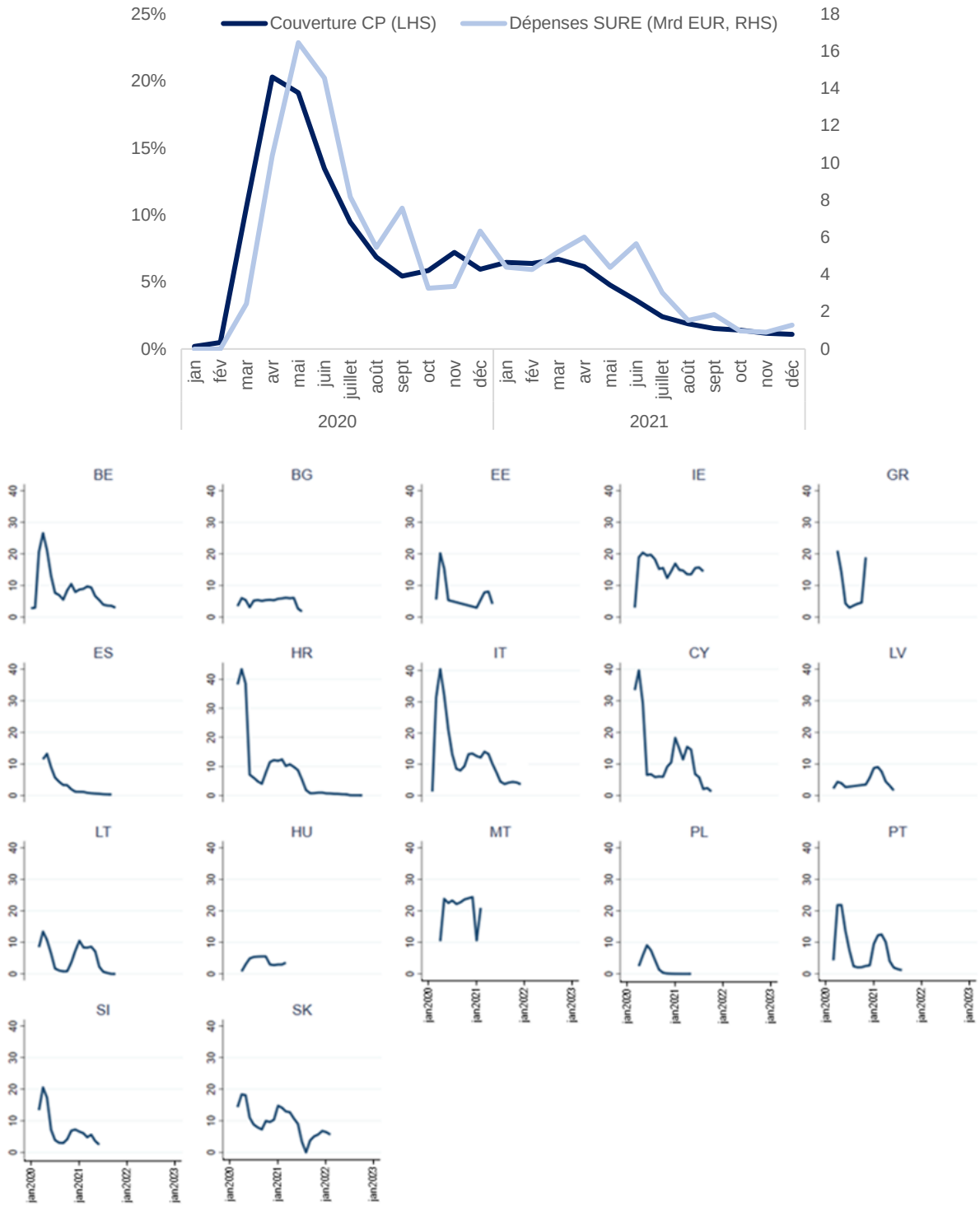
Graphique 6: Part moyenne des femmes et des jeunes (15-24 ans) bénéficiaires dans les dispositifs de chômage partiel (2020-2021)



Source: *Labour market policy (LMP) données 2020, Commission européenne, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, données EMCO 2020 et 2021.*
Remarque: les données ne sont pas disponibles pour tous les pays couverts par SURE.

Dans la plupart des États membres, le recours au chômage partiel s'est poursuivi tout au long de l'année 2021, mais à un rythme décroissant. Dans la majorité des États membres, après le premier pic enregistré lors de la première vague de la pandémie en mars-avril 2020, le recours au chômage partiel et à des mesures similaires de maintien de l'emploi s'est stabilisé au second semestre de 2020. Le recours aux mesures a ensuite progressivement diminué au cours de l'année 2021, parallèlement à la reprise économique et au déploiement réussi des campagnes de vaccination. Certains pays ont connu un deuxième pic fin 2020/début 2021.

Graphique 7: Proportion d'emplois bénéficiant de mesures de maintien de l'emploi (données agrégées et par État membre)



Source: *Eurostat, déclarations des États membres (février 2023).*
Remarque: données non disponibles pour la Tchéquie et la Roumanie. La baisse de la part des emplois couverts au second semestre 2021 est en partie due à l'indisponibilité des données pour un certain nombre de pays.

La plupart des États membres bénéficiaires de SURE avaient peu à peu supprimé leurs mesures urgentes de maintien de l'emploi à la mi-2022. Alors que quelques pays (Estonie, Slovénie) avaient déjà mis un terme à leurs mesures urgentes de maintien de l'emploi au cours du second semestre de 2020, la plupart ont prolongé leur aide d'urgence en 2021 et, dans certains

cas, jusqu'au premier semestre de 2022. Seuls deux pays (Portugal, Croatie) ont maintenu l'aide d'urgence jusqu'à la fin de 2022.

Tableau 3: Principales mesures d'urgence de maintien de l'emploi, avec leur durée

État membre	Type	Permanent/temporaire	Réduction du temps de travail	Aide d'urgence fournie jusque
BE	CP	Permanent, avec des modifications temporaires	0 – 100 %	Juin 2022
BG	CP	Temporaire	50 % ou 100 %	Juin 2022
CZ	CP	Temporaire	0 – 100 %	Février 2022
EE	CP	Temporaire	0 – 100 %	Juin 2020
IE	Subvention salariale	Temporaire	-	Août 2020
EL	CP	Temporaire	50 % ou 100 %	Janvier 2022
ES	CP	Permanent, avec des modifications temporaires	0 – 100 %	Mars 2022
HR	Subvention salariale + CP	Temporaire	0 – 100 %	Décembre 2022
IT	CP	Permanent, avec des modifications temporaires	0 – 100 %	Décembre 2021
CY	CP	Temporaire	0 – 100 %	Août 2021
LV	CP	Temporaire	0 – 100 %	Juin 2021
LT	Subvention salariale + CP	Temporaire	0 – 100 %	Juin 2021/Septembre
HU	-	-	-	-
MT	Subvention salariale	Temporaire	-	Mai 2022
PL	Subvention salariale + CP	Temporaire	20 – 100 %	Septembre 2021
PT	CP	Permanent, avec des modifications temporaires	0 – 100 %	Septembre 2022
RO	CP	Temporaire	0 – 100 %	Mai 2022
SI	CP	Temporaire	50 – 100 %	Décembre 2020
SK	CP	Temporaire	0 – 100 %	Mars 2022

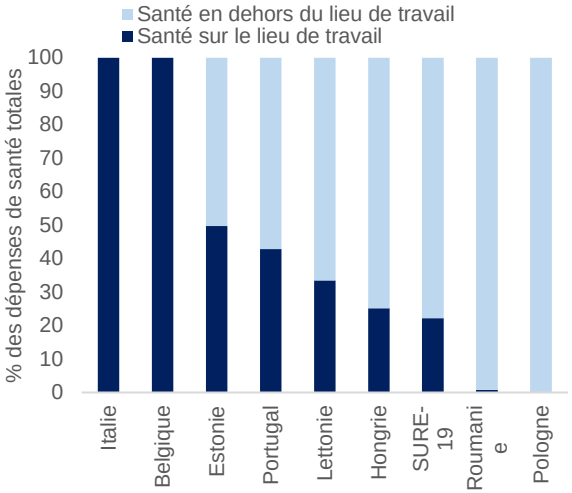
Remarque: ce tableau ne reprend que les principaux dispositifs. La Hongrie a mis en place un dispositif de chômage partiel d'urgence pendant la pandémie, qui a été financé par les Fonds structurels européens. Elle n'a donc pas reçu d'assistance financière au titre de SURE. L'Irlande a remplacé son dispositif de subvention salariale par un dispositif modifié similaire qui est demeuré en place jusqu'en mai 2022, mais elle ne l'a pas financé à l'aide de SURE.

2.3 Mesures nationales: mesures liées à la santé soutenues par SURE

Le caractère accessoire des dépenses liées à la santé est confirmé. Seulement 5 % des dépenses totales ont été dépensées en faveur de mesures liées à la santé. Seuls 8 États membres sur 19 ont eu recours au soutien accordé au titre de SURE pour financer ce type de mesures. Le

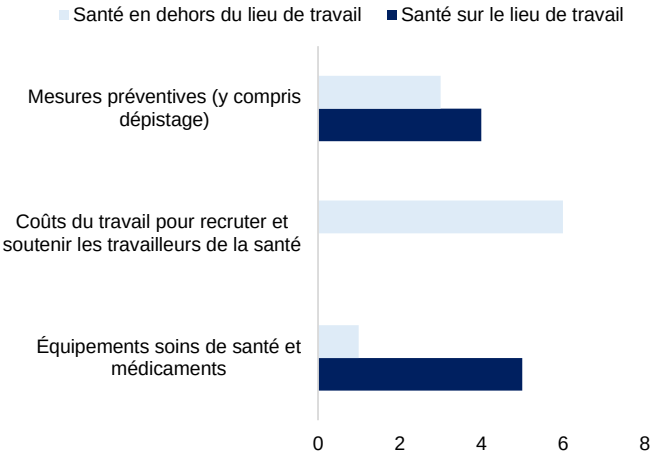
règlement SURE autorise le financement de *toute* mesure sanitaire liée à la COVID-19, mais met *en particulier* l'accent sur les mesures prises *sur le lieu de travail*, qui représentent 22 % de l'ensemble des dépenses liées à la santé (graphique 8)[19]. Les mesures prises sur le lieu de travail sont principalement celles qui facilitent un retour au travail en toute sécurité en réduisant les risques professionnels, y compris pour les professionnels de la santé.

Graphique 8: Part des dépenses liées à la santé sur le lieu de travail



Source: *déclarations des États membres (février 2023).*

Graphique 9: Ventilation des types de mesures liées à la santé (nombre d'États membres concernés)



Source: *déclarations des États membres (février 2023).*
Remarque: le Portugal et la Roumanie sont comptabilisés deux fois, car ils ont adopté respectivement, le premier des mesures préventives, la seconde des mesures relatives aux équipements de santé et aux médicaments, à la fois sur le lieu de travail et en dehors.

SURE a été utilisé pour financer plusieurs types de mesures liées à la santé, qui ont apporté un soutien d'urgence bienvenu au secteur des soins de santé et accéléré la reprise d'activité dans plusieurs États membres. Sur proposition de la Cour des comptes européenne, les services de la Commission ont examiné plus en détail les effets des mesures liées à la santé financées par SURE. Ces mesures peuvent globalement être divisées en trois catégories: i) les mesures de prévention contre la COVID-19, ii) les coûts salariaux supplémentaires pour recruter et soutenir le personnel de santé travaillant dans des conditions très difficiles, et iii) les équipements de santé et les médicaments. Le graphique 9 montre que chaque catégorie de mesures a été globalement utilisée dans les mêmes proportions d'un État membre à l'autre. Ces mesures, détaillées ci-dessous, ont été mises en place à la fois sur le lieu de travail et en dehors.

- *Mesures préventives:* ces mesures visent à réduire les risques professionnels et à garantir un retour au travail en toute sécurité (mesures autres que les équipements de protection

[19] Voir l'article 1er du règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020. Cette condition est également expliquée plus en détail au considérant 5: «*Afin de maintenir l'orientation claire de l'instrument prévu par le présent règlement et, partant, son efficacité, les mesures liées à la santé aux fins dudit instrument peuvent être constituées de celles qui visent à réduire les risques professionnels et à garantir la protection des travailleurs salariés et indépendants sur le lieu de travail et, lorsqu'il y a lieu, de certaines autres mesures en matière de santé.*»

individuelle). Exemples de mesures *sur le lieu de travail*: les formations en matière d'hygiène (Belgique), le dépistage du personnel dans les maisons de retraite et les structures de garde d'enfants (Portugal), et les crédits d'impôt accordés aux petites entreprises et aux organisations à but non lucratif pour l'assainissement des lieux de travail (Italie). Les mesures préventives *en dehors du lieu de travail* portent principalement sur le financement des dépenses liées aux tests de dépistage de la COVID-19 à l'échelle de la population. Le renforcement des capacités de test des laboratoires pendant la pandémie a également été essentiel pour maintenir les activités cliniques et lever les confinements et les mesures de distanciation sociale. Dans l'UE, le séquençage génomique a été multiplié par 15 en 2021 par rapport à 2020, de sorte que le pourcentage de tests positifs séquencés a augmenté, passant de moins de 1 % en 2020 à une moyenne de 7 % en 2021[20].

- *Coûts salariaux supplémentaires pour recruter et soutenir le personnel de santé:* parmi toutes les mesures prises *en dehors du lieu de travail*, celles tendant à augmenter les coûts salariaux liés au personnel de santé (principalement les primes) ont été les plus utilisées. Par exemple, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal et la Roumanie ont utilisé les fonds mis à disposition au titre de SURE pour accorder des primes au personnel de santé et/ou engager du personnel supplémentaire. Pendant la pandémie, le renforcement des capacités de soins intensifs à forte intensité de main-d'œuvre a revêtu une importance primordiale, étant donné que l'augmentation du taux d'occupation des soins intensifs est allée de pair avec un accroissement de la mortalité[21].
- *Équipements de soins de santé et médicaments*: des fonds SURE ont également été utilisés pour financer l'achat d'équipements de protection individuelle et de désinfection sur les lieux de travail et dans les hôpitaux (Estonie, Lettonie, Hongrie et Portugal) ainsi que le déploiement de la vaccination (Roumanie), qui a beaucoup contribué à limiter le nombre de décès et facilité le retour à la normale.

2.4. Couverture de SURE sous l'angle de l'emploi et des entreprises

La Commission a confirmé la bonne qualité des chiffres relatifs à la couverture communiqués par les États membres. Les États membres, s'appuyant sur les orientations formulées par la Commission, ont amélioré la qualité de la couverture déclarée, pour 2020, 2021 et 2022, dans les cinq séries de rapports[22]. Neuf des 19 États membres ont désormais confirmé que les informations reposaient entièrement sur des données administratives et étaient conformes aux orientations fournies par la Commission[23]. Les données de huit autres États membres sont considérées comme étant principalement fondées sur des données administratives. Seuls deux

[20] Voir OCDE (2022), *Panorama de la santé.*

[21] Voir, par exemple, Bravata et al., (2021), «Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France».

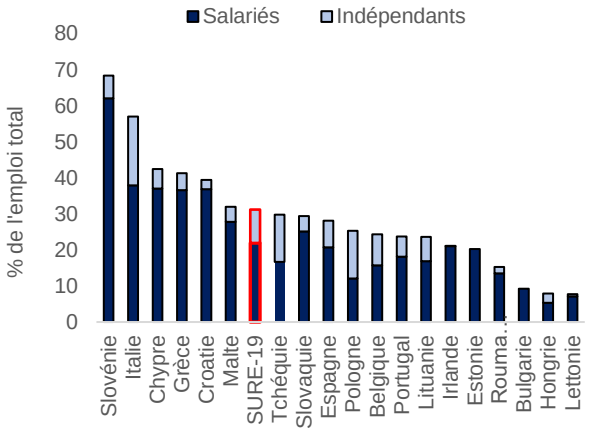
[22] Par construction, aux fins de la déclaration des informations sur le nombre de travailleurs et d'entreprises, les États membres devaient identifier chaque bénéficiaire de chaque mesure soutenue au titre de SURE dans les bases de données administratives des systèmes de sécurité sociale et collectées par l'intermédiaire des agences publiques pour l'emploi. Dès lors, les vérifications nécessaires pour éviter un double comptage (par exemple, dans le cas où une personne bénéficie de deux types de mesures soutenues par SURE ou demande à bénéficier d'une mesure de soutien plusieurs fois au cours de la même année), requéraient la collecte d'une masse considérable d'informations et prenaient beaucoup de temps.

[23] La comptabilisation des travailleurs indépendants et des salariés travaillant pour ces travailleurs indépendants n'était pas pleinement harmonisée entre les États membres, qui disposent de systèmes statistique et juridique différents.

États membres ont indiqué que les données qu'ils ont déclarées constituent leurs estimations les plus précises, dans l'attente des informations complètes. Cela confère une fiabilité importante aux estimations de couverture déclarées et répond à l'une des observations formulées par la Cour des comptes sur le recours à des estimations plutôt qu'à des données définitives.

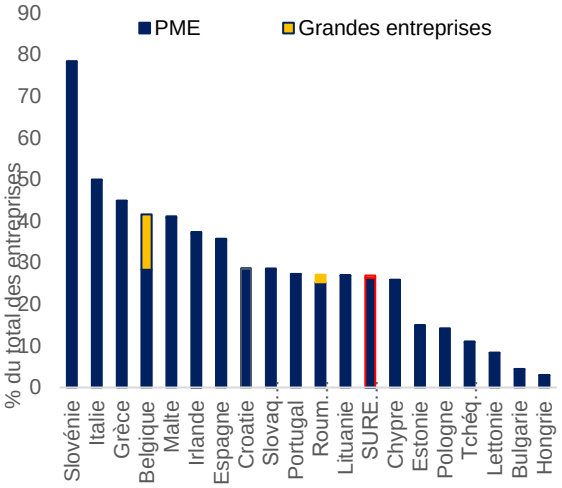
En 2020, d'après les estimations, SURE a soutenu 31½ millions de personnes et plus de 2½ millions d'entreprises. Cela représente, dans les 19 États membres bénéficiaires, près d'un tiers de l'emploi total et plus d'un quart des entreprises[24]. Pour l'emploi, il s'agit, selon les estimations, d'environ 22¼ millions de salariés et de 9¼ millions de travailleurs indépendants. Les graphiques 10 et 11 présentent une répartition de la couverture de SURE par État membre. Ces estimations ne comprennent pas les personnes soutenues uniquement par les mesures liées à la santé au titre de SURE et pourraient donc être considérées comme prudentes[25].

Graphique 10: Travailleurs couverts par SURE en 2020 (en % de l'emploi total)



Source: *déclarations des États membres (février 2023).*
Remarque: les chiffres relatifs à la couverture et à l'emploi total sont ceux déclarés par les États membres.

Graphique 11: Entreprises couvertes par SURE en 2020 par taille (en % du total des entreprises)



Source: *déclarations des États membres (février 2023).*
Remarque: les entreprises sans salarié sont exclues du total des entreprises. Les PME et les grandes entreprises sont les entreprises qui emploient moins et plus de 250 salariés, respectivement.

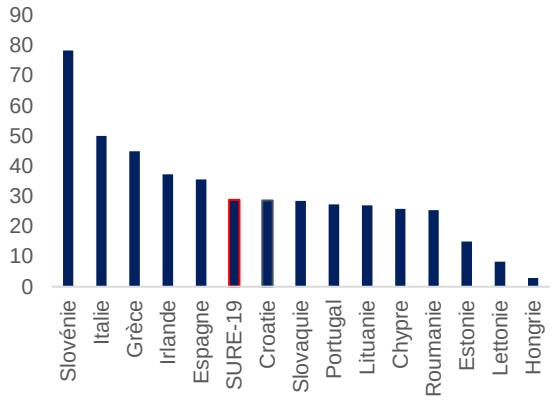
Les PME ont été les principales bénéficiaires du soutien fourni par SURE. La pandémie a entraîné une évolution du recours aux dispositifs de chômage partiel, jusqu'alors principalement exploités par les grandes entreprises et aujourd'hui également utilisés par les petites et moyennes entreprises, qui

[24] Il s'agit de personnes et d'entreprises qui, à un moment donné, étaient couvertes par un dispositif de chômage partiel ou des mesures similaires soutenus par SURE. Les dénominateurs sont fondés sur les tableaux de déclaration transmis par les États membres. Le nombre total d'entreprises comprend les entreprises d'au moins un salarié. La part des entreprises couvertes a diminué par rapport au quatrième rapport, principalement en raison de la fourniture de données administratives définitives par la Pologne.

[25] En outre, dans certains États membres, le biais induit par le fait que les bénéficiaires du soutien étaient souvent les mêmes d'une mesure à l'autre n'a pas pu être corrigé de façon appropriée. Les États membres concernés ont été invités à ne déclarer que la couverture de la ou des mesures les plus importantes afin d'éviter un double comptage. Il se peut donc que la couverture soit en réalité encore plus grande.

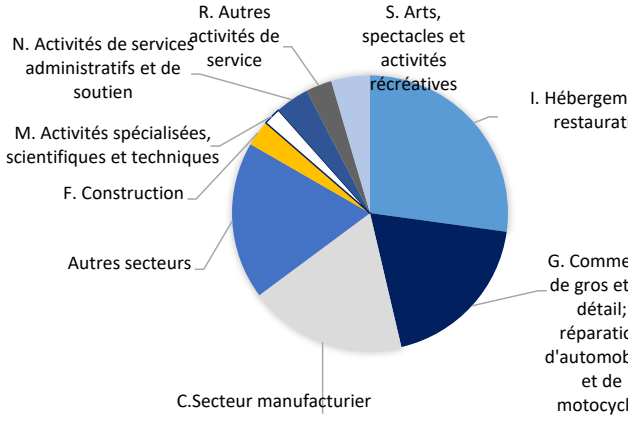
représentent la plupart des entreprises couvertes par SURE (graphique 11)[26]. SURE a apporté un soutien à 29 % des PME en moyenne dans les États membres bénéficiaires (graphique 12). Les dispositifs de chômage partiel ont principalement été adoptés dans les secteurs des services et du commerce de détail. Le secteur manufacturier a néanmoins quand même reçu 14 % des dépenses au titre de SURE. Les secteurs présentant la plus grande part des dépenses selon les derniers rapports étaient: i) les services d'hébergement et de restauration, ii) le commerce de gros et de détail et iii) le secteur manufacturier (graphique 13). De nombreux États membres prévoyaient également un soutien en faveur d'autres secteurs, tels que le secteur culturel, avec des mesures ciblées dans les décisions du Conseil les concernant.

Graphique 12: PME couvertes par SURE en 2020 (en % du total des entreprises)



Source: *déclarations des États membres (février 2023)*
Remarque: la Pologne n'a communiqué aucune information sur la taille des entreprises, tandis que la Belgique et la Tchéquie n'ont pas fourni de données sur le nombre total de PME. Les PME sont les entreprises qui emploient moins de 250 salariés.

Graphique 13: Couverture sectorielle de SURE



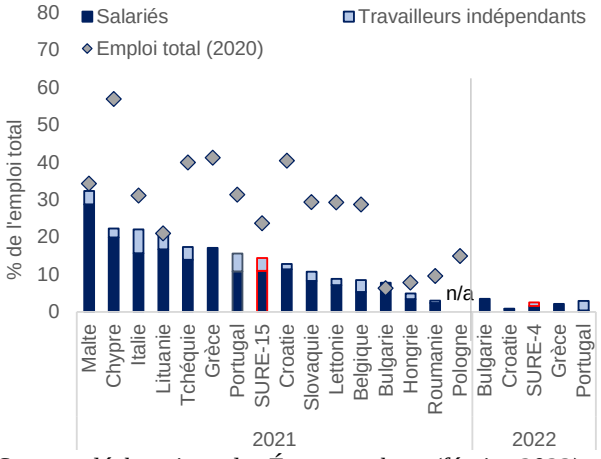
Source: *déclarations des États membres (février 2023)*
Remarque: ce graphique montre la part moyenne des dépenses dans les trois secteurs qui ont le plus bénéficié de SURE dans chaque État membre. Lorsqu'un secteur n'est pas mentionné, nous supposerons qu'il bénéficie d'une part des dépenses résiduelles qui est proportionnelle à la masse salariale totale du secteur dans l'économie. C'est également le cas pour le Portugal, qui n'a déclaré aucune couverture sectorielle. En outre, quatre États membres ne déclarent pas les parts des dépenses consacrées à ces trois principaux secteurs: nous supposerons que le plus grand secteur bénéficie de 50 % des dépenses totales, le deuxième de 25 % et le troisième de 15 %. Ces chiffres correspondent aux moyennes des États membres qui déclarent les parts des dépenses.

[26] Commission européenne (2020), Labour Market and Wage Developments in 2020 (Évolution du marché du travail et des rémunérations en 2020), chapitre 3, Policy developments. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Une analyse plus approfondie est disponible dans le deuxième rapport relatif à SURE.

En 2021, en particulier au cours du premier semestre de l'année où la pandémie continuait à faire des ravages, SURE a soutenu quelque 9 millions de personnes et plus de 900 000 entreprises. Près de 6¾ millions de salariés et 2¾ millions de travailleurs indépendants ont bénéficié de ce soutien, ce qui correspond à quelque 15 % de l'emploi total et des entreprises dans les 15 États membres bénéficiaires qui continuaient d'utiliser SURE en 2021 (graphiques 14 et 15)[27]. Ce chiffre a augmenté depuis le dernier rapport étant donné qu'à la suite des compléments accordés à l'automne 2022, la Tchéquie et la Croatie, qui avaient épuisé leur prêt en 2020, ont utilisé SURE pour financer des dépenses de 2021. En raison de la reprise inégale en 2021, des mesures de soutien économique étaient encore nécessaires à différents stades tout au long de l'année. Comme le montre le graphique 1, celles-ci se sont concentrées sur le premier semestre de 2021 et se sont atténuées plus tard dans l'année, à mesure que les effets de la pandémie sur l'économie et la santé faiblissaient grâce aux vaccins et aux autres adaptations économiques.

[27] Les États membres ayant dépensé toute l'assistance financière reçue au titre de SURE en 2020 ne sont pas inclus: Estonie, Espagne, Irlande et Slovénie. Cependant, nombre de ces États membres ont poursuivi ou adapté leurs mesures pertinentes et les ont financées au moyen d'autres sources.

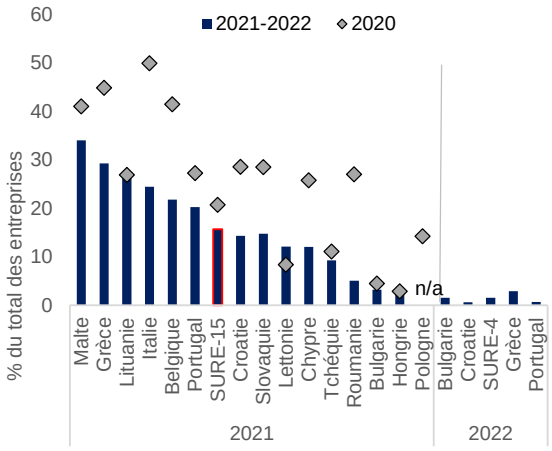
Graphique 14: Travailleurs couverts par SURE en 2021 et en 2022 (en % de l'emploi total)



Source: *déclarations des États membres (février 2023)*

Remarque: les États membres ayant dépensé toute l'assistance financière reçue au titre de SURE en 2020 ne sont pas repris. Les États membres qui avaient dépensé l'assistance au titre de SURE à la fin de l'année 2021 ne sont pas pris en compte en 2022. «Sans objet» («s.o.») fait référence aux États membres n'ayant pas communiqué de données sur la couverture pour l'année.

Graphique 15: Entreprises couvertes par SURE en 2021 et 2022 (en % du total des entreprises)



Source: *déclarations des États membres (février 2023)*

Remarque: les entreprises sans salarié sont exclues du total des entreprises. «Sans objet» («s.o.») fait référence aux États membres n'ayant pas communiqué de données sur la couverture pour 2021 ou 2022.

D'après les estimations, en 2022, SURE a soutenu près de 350 000 personnes et plus de 40 000 entreprises, ce qui est cohérent avec la diminution des dépenses liées à l'instrument. Il s'agit d'environ 220 000 travailleurs salariés et de 130 000 travailleurs indépendants. Ce chiffre a augmenté depuis le quatrième rapport étant donné qu'à la suite des compléments accordés à l'automne 2022, la Bulgarie, le Portugal, la Grèce et la Croatie ont eu recours à l'assistance financière SURE en 2022 et les chiffres relatifs à la couverture pour 2022 ont donc augmenté (graphique 14). Toutefois, la majorité des États membres n'utilisaient plus SURE en 2022. Seuls quatre États membres ont eu recours à SURE pour financer des mesures en 2022, neuf autres finançant des mesures éligibles au titre de SURE au moyen d'autres sources.

III. ANALYSE DE L'INCIDENCE DE SURE

La présente section fournit une évaluation actualisée de l'incidence de SURE sur le chômage, sur l'économie réelle et sur le paiement d'intérêts dans les États membres bénéficiaires. SURE avait pour objectif d'aider les États membres à préserver l'emploi des travailleurs salariés et indépendants pendant la pandémie de COVID-19 et, ce faisant, de protéger les revenus du travail. Cet objectif entendait à son tour favoriser une reprise économique rapide après la levée des restrictions liées à la pandémie. La présente section évalue ces incidences, en actualisant et en élargissant l'analyse présentée dans les rapports semestriels précédents. Les résultats d'un modèle macroéconomique mis au point par la Commission, qui étayent les conclusions précédentes, sont ajoutés. Dans l'ensemble, les résultats sont éclairants et amènent à penser que SURE a eu une incidence positive.

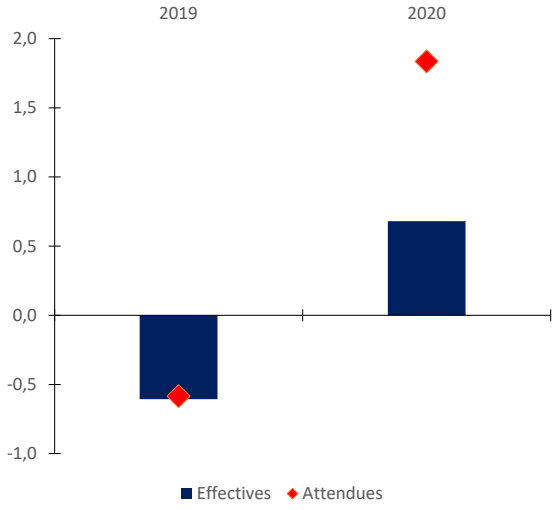
3.1. Estimation de l'incidence de SURE en 2020: atténuation des effets de la pandémie

Le rôle important joué par SURE en 2020, qui a notamment permis d'éviter une flambée du chômage, est clairement étayé par des éléments probants. Si des problèmes méthodologiques empêchent de disposer d'estimations quantitatives précises, les différents éléments de preuve présentés ci-dessous, qui reposent sur différentes méthodes, vont tous dans le même sens. [28] Premièrement, les dispositifs nationaux soutenus par SURE ont eu une incidence significative sur la réduction du chômage au plus fort de la pandémie. Deuxièmement, SURE a encouragé la mise en place de dispositifs nationaux généreux pour maintenir l'emploi.

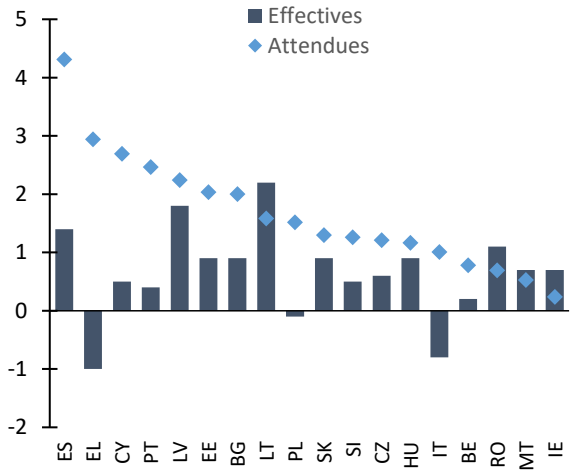
3.1.1 SURE a contribué au maintien de l'emploi en prévenant une forte hausse du chômage et des inégalités

La hausse du chômage en 2020 dans les États membres bénéficiaires a été nettement moins forte que prévu. Historiquement, une baisse du PIB entraîne généralement une hausse significative du chômage. Toutefois, les mesures stratégiques rapides et conséquentes adoptées en 2020 en réponse à la crise de la COVID-19, y compris SURE, ont atténué les conséquences de la baisse de la production sur le chômage. Dans la plupart des pays, le chômage a dès lors augmenté plus faiblement qu'escompté (graphiques 16 et 17)[29].

Graphique 16: Comparaison entre les variations effectives et attendues du taux de chômage SURE-19 en 2019 et 2020



Graphique 17: Comparaison entre les variations effectives et attendues du taux de chômage par État membre bénéficiaire en 2020



[28] Premièrement, il est difficile de concevoir un scénario «contrefactuel» des performances du marché du travail en l'absence de SURE: étant donné que SURE n'a consisté qu'en une deuxième ligne de défense contre le chômage en finançant des mesures nationales, il est difficile de dissocier l'impact de SURE lui-même de celui des mesures nationales. Deuxièmement, la relation entre les résultats et l'emploi est influencée par une pluralité de facteurs, dont SURE. D'autres facteurs sont liés au fait que les travailleurs se sont trouvés dans l'incapacité ou ont été découragés de rechercher activement du travail en raison de la mise à l'arrêt de larges pans de l'économie. L'encadré relatif aux simulations effectuées à l'aide du modèle formule également d'autres mises en garde.

[29] La réactivité du chômage aux variations de la croissance économique est souvent désignée dans la littérature économique par le terme «loi d'Okun». Pour de plus amples détails, voir Commission européenne (2021), *Rapport trimestriel sur la zone euro*, section III, vol. 20, n° 2.

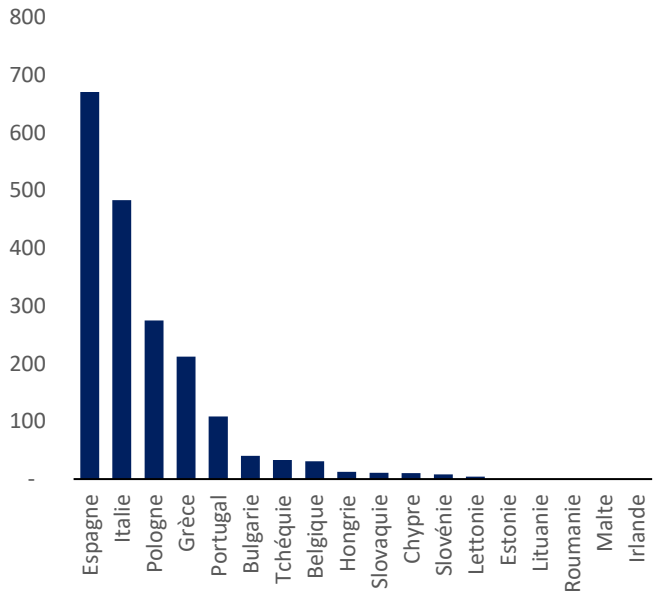
Source: *Ameco et calculs de la Commission.*
Remarque: axe des ordonnées: la variation attendue des taux de chômage correspond aux prédictions réalisées sur la base d'un modèle de régression à données de panel pour les États membres bénéficiaires (graphique 16) et d'un modèle de régression par pays (graphique 17) pour la période comprise entre 1999 et 2019. Cette analyse repose sur l'approche de la loi d'Okun, dans laquelle la variable dépendante représente la variation du taux de chômage, et la variable indépendante, le taux de croissance du PIB réel. La spécification corrige des caractéristiques du marché du travail propres au pays concerné (qui ne varient pas dans le temps) au moyen d'effets fixes propres au pays et des facteurs communs à l'échantillon au moyen d'effets fixes dans le temps. Les résultats semblent résister à l'utilisation de variables indépendantes supplémentaires, telles que la législation de protection de l'emploi et la variation du taux de participation au marché du travail. La spécification corrige l'endogénéité de la production en utilisant un estimateur GMM en différences premières. La Croatie n'est pas incluse faute de disponibilité des données.

Les mesures de soutien stratégique adoptées, y compris SURE, ont effectivement permis d'éviter à 1½ million de personnes de se retrouver au chômage, selon les estimations. Le recours généralisé à des dispositifs de chômage partiel et à d'autres mesures similaires explique en partie l'augmentation modérée du chômage par rapport à la baisse de la production. Selon les estimations, les mesures de prévention du chômage ont permis à 1½ million de personnes de conserver leur emploi en 2020 dans les États membres bénéficiaires de SURE[30]. Le graphique 18 présente une ventilation des emplois préservés estimés par État membre. Des simulations supplémentaires réalisées à titre d'illustration par la Commission (voir encadré 2) suggèrent que les dispositifs nationaux de chômage partiel financés par SURE dans la zone euro ont permis à eux seuls de préserver jusqu'à un million d'emplois. Ces simulations amènent à penser que les dispositifs soutenus par SURE ont probablement contribué au maintien d'une part importante des 1½ million d'emplois préservés dans l'ensemble des 19 États membres bénéficiaires de SURE. L'incidence positive de SURE est en outre étayée par le fait que plus le montant reçu par un État membre au titre de SURE en 2020 est élevé, plus l'augmentation du chômage est modérée par rapport aux normes historiques (graphique 19). Dans le même temps, certains États membres non bénéficiaires (par exemple la France et les Pays-Bas) ont pu tirer parti de leur situation financière et des conditions de financement favorables pour mettre en œuvre des dispositifs de maintien de l'emploi tout aussi conséquents.

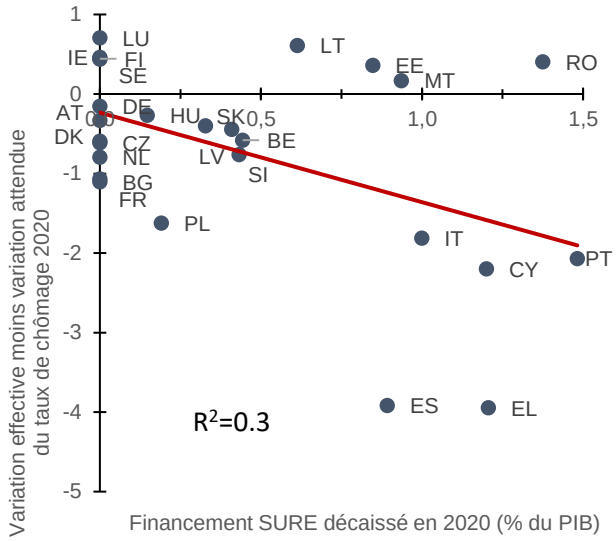
Graphique 18: Estimation du nombre d'emplois préservés par État membre en 2020 (en milliers)

Graphique 19: Relation entre l'évolution du taux de chômage et les financements au titre de SURE versés en 2020

[30] 1½ million correspond au point médian des résultats obtenus sur la base des méthodes utilisées dans les graphiques 16 et 17. La régression par panel présentée dans le graphique 16 et la régression par pays illustrée dans le graphique 17 estiment respectivement les emplois préservés à 1,35 million et 1,9 million.



Source: *Ameco et calculs de la Commission.*
Remarque: l'estimation du nombre d'emplois préservés est issue de la différence entre l'évolution réelle et attendue du taux de chômage, multipliée par la main-d'œuvre en 2020. Elle part du principe que la main-d'œuvre effective et la main-d'œuvre attendue sont identiques. Pour certains pays, l'estimation correspond à zéro, étant donné que l'évolution réelle du taux de chômage a été plus élevée que celle prévue par le modèle. La variation attendue des taux de chômage correspond à la prédiction réalisée sur la base du modèle de régression par pays présenté dans le graphique 17.

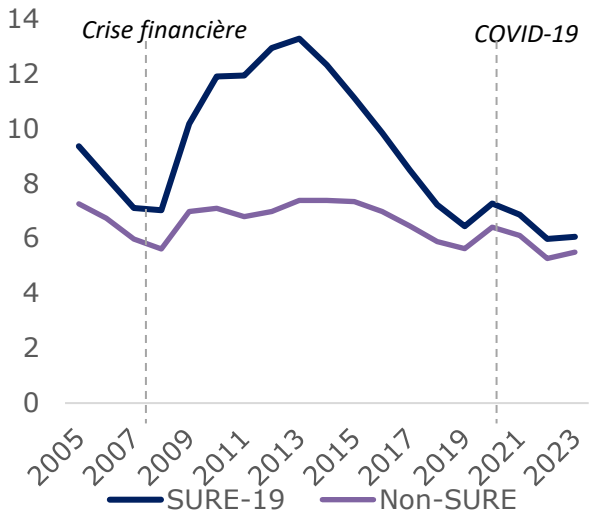


Source: *Ameco et calculs de la Commission.*
Remarque: axe des ordonnées: la variation attendue des taux de chômage provient du modèle de régression par pays expliqué dans la remarque relative au graphique 17.

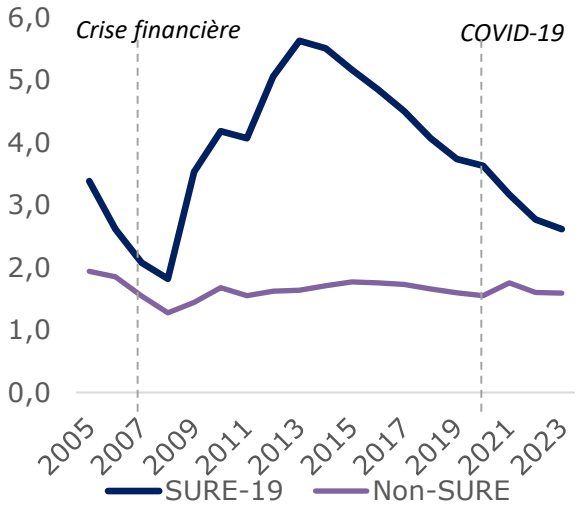
SURE a également contribué à prévenir l'aggravation des inégalités sur le marché du travail entre les États membres. SURE semble avoir empêché une forte hausse du chômage dans les pays dont le marché du travail avait été davantage touché par la crise financière mondiale. Premièrement, l'augmentation du taux de chômage moyen dans les pays bénéficiaires de SURE a suivi très étroitement celle des pays non bénéficiaires à la suite de la crise de la COVID-19. Cette situation contraste avec les conséquences de la crise financière mondiale, pendant laquelle le chômage moyen des bénéficiaires de SURE avait considérablement augmenté par rapport aux non-bénéficiaires (graphique 20). Deuxièmement, la dispersion des taux de chômage entre les bénéficiaires de SURE a sensiblement diminué depuis la pandémie de COVID-19, convergeant progressivement vers la dispersion plus faible des non-bénéficiaires de SURE (graphique 21). Il convient également de noter que, même si l'amélioration du taux de chômage moyen devrait cesser en 2023, sa dispersion entre les bénéficiaires de SURE devrait continuer à diminuer. Cette réduction des inégalités en matière de chômage est à l'opposé de ce qui a été vécu lors de la crise financière mondiale. Ce résultat suggère également que les bénéficiaires de SURE étaient les États membres dont les marchés du travail avaient le plus besoin de l'instrument.

Graphique 20: Évolution du taux de chômage moyen entre les États membres bénéficiaires et non bénéficiaires de SURE

Graphique 21: Dispersion historique des taux de chômage dans les États membres bénéficiaires et non bénéficiaires de SURE



Source: *Ameco (prévisions du printemps 2023).*
Remarque: «SURE-19» fait référence aux 19 États membres de l'UE qui ont bénéficié d'un soutien SURE. «Non-SURE» désigne les 8 autres États membres de l'UE.



Source: *Ameco (prévisions du printemps 2023).*
Remarque: la dispersion correspond à l'écart-type du taux de chômage des États membres bénéficiaires et non bénéficiaires de SURE, qui est calculé pour chaque année.

Le succès des dispositifs de chômage partiel pendant la pandémie a également été confirmé par des études externes. Les études menées par le CEPS (Centre d'études de la politique européenne) sur le recours aux dispositifs de maintien de l'emploi ont fait apparaître une augmentation importante de l'adhésion par rapport à la Grande Récession[31]. Le financement public de l'ensemble du dispositif est l'élément qui influence le plus positivement la décision d'y recourir. L'existence d'un dispositif avant la crise a également considérablement accru le recours à ces mécanismes. Les études ont aussi montré que plus le salaire versé et la couverture (par exemple pour les travailleurs atypiques) sont élevés, plus le recours au dispositif est important. Les conclusions fournissent des éléments de preuve supplémentaires à l'appui du fait que les dispositifs de chômage partiel financés par SURE ont permis d'atténuer efficacement les incidences de la COVID-19. L'encadré 1 présente d'autres exemples d'études nationales sur l'efficacité des dispositifs des États membres.

Encadré 1: Données existantes sur l'efficacité des dispositifs nationaux soutenus par SURE

Les données disponibles sur l'efficacité des mesures de soutien d'urgence adoptées par les États membres en réaction à la crise de la COVID-19 sont encore très limitées. Une étude récente réalisée par le Centre d'études de la politique européenne a montré qu'il est important de comprendre les différences transnationales dans la mise en œuvre des politiques de maintien de l'emploi pour établir leur efficacité. Elle fait apparaître que l'expansion et l'utilisation croissante des politiques de maintien de l'emploi sont liées à la conception de ces politiques. Une couverture plus large, des taux de remplacement des salaires plus élevés et des financements publics plus généreux influencent positivement les taux de recours[32]. Le présent encadré fournit un bref résumé des données disponibles sur les dispositifs nationaux mis en place dans certains États membres qui ont bénéficié du soutien de

[31] Voir Corti, F., Ounnas, A, & Ruiz de la Ossa, T (2023), Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises - Does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison, *Analyse approfondie du CEPS,* janvier 2023 – 02. Cette étude a bénéficié d'un financement au titre du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'UE.
[32] Ibidem.

SURE.

La **Slovénie** a mis en place deux programmes nationaux principaux visant à prévenir le chômage: une «indemnité temps partiel» couvrant une partie des coûts salariaux des salariés dont la semaine de travail avait été réduite; et un dispositif de compensation salariale pour suspension temporaire de contrat associé à la prise en charge des coûts de formation pour les travailleurs dont le contrat avait été temporairement suspendu. Au cours de la période couverte par la mesure, seuls 3 % des 1 850 employeurs soutenus ont cessé leurs activités. Les données issues du registre de l'emploi pour juin 2021 indiquent que 7,3 % des travailleurs des entreprises soutenues ont perdu leur emploi après la fin des mesures, tandis que 92,7 % l'ont conservé[33].

En **Grèce**, plusieurs mesures ont été introduites pour atténuer le choc provoqué par la pandémie sur l'emploi, notamment l'interdiction des licenciements dans les secteurs les plus touchés et la subordination de l'aide salariale au maintien de l'emploi. L'analyse (fondée sur une estimation obtenue par la méthode des doubles différences) des effets de la pandémie de COVID-19 sur l'emploi et de la réponse des pouvoirs publics montre que le chômage n'a pas augmenté de manière substantielle, principalement grâce aux mesures de maintien de l'emploi. Dans le même temps, le travail saisonnier (principalement dans le tourisme) a considérablement diminué par rapport aux tendances des années précédentes en raison du confinement. Cette situation a entraîné une hausse limitée du chômage, pouvant être attribuée à la perturbation des dynamiques saisonnières, étant donné que le confinement a coïncidé avec le pic des engagements saisonniers. Les tendances en matière d'embauche n'ont renoué avec les niveaux antérieurs à la pandémie qu'au premier trimestre de 2021[34].

Une comparaison des effets sur l'emploi du choc provoqué par la pandémie et de l'intervention des pouvoirs publics dans les **États baltes** met en lumière l'hétérogénéité de la mise en œuvre et de l'efficacité des différentes mesures. Les mesures de maintien de l'emploi ont considérablement atténué la hausse du chômage. Toutefois, certains éléments indiquent que les différents types de programmes de maintien de l'emploi (dispositifs de chômage partiel, dispositifs de suspension temporaire de contrat et subventions salariales) n'ont pas tous eu le même degré d'efficacité en Estonie, en Lettonie et en Lituanie (Foresight Centre, 2020)[35].

3.1.2 SURE a soutenu le marché du travail par l'intermédiaire de plusieurs canaux

SURE a été utile en ce qu'il a permis de renforcer la confiance dans l'économie et a encouragé les États membres à mettre en place des dispositifs de chômage partiel ambitieux et de grande ampleur au niveau national. Il est quelque peu difficile d'évaluer l'«incidence supplémentaire» de SURE par rapport aux mesures nationales. Les données d'enquête fournies dans des rapports antérieurs confirment l'incidence spécifique de SURE, à savoir l'amélioration de la confiance dans l'ensemble de l'UE, le soutien et l'encouragement de l'UE à utiliser des dispositifs de chômage partiel dans le contexte spécifique de la pandémie de COVID-19, et la possibilité offerte aux États membres de dépenser davantage en faveur du soutien à l'emploi en réaction aux confinements et aux autres restrictions à l'activité économique.

Premièrement, SURE a contribué à accroître la confiance générale dans la capacité de l'UE à répondre efficacement à une crise sans précédent. La réponse de l'UE à la COVID-19 a comporté trois volets: i) l'assouplissement du cadre réglementaire, y compris les initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (CRII et CRII +), le cadre des aides d'État et

[33] Ministrstvo za delo, druzino, socialne zadeve in enake moznosti Republike Slovenije, S. za analize in razvoj. (2022) Analiticna podlaga za potrebe vzpostavitve stalne sheme skrajsanega delovnega casa v Sloveniji.
[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M., & Tzimas, G. (2023), The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece, Empirical Economics, https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2.
[35] Foresight Centre (2020), A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States.

l'activation de la clause dérogatoire générale pour la politique budgétaire; ii) un filet de sécurité financier (SURE et le Fonds de garantie paneuropéen pour les entreprises); et iii) l'annonce de l'instrument NextGenerationEU[36]. Cette réponse a complété le soutien apporté par l'intermédiaire des Fonds structurels et d'investissement européens, notamment le Fonds social européen. SURE a exigé des États membres qu'ils conviennent très rapidement de la mise en place de l'instrument et fournissent volontairement des garanties budgétaires, ce qui a envoyé un signal fort concernant la capacité de l'UE à réagir efficacement et rapidement à une crise. Cette capacité collective à faire face à la crise au moyen d'instruments adaptés a probablement contribué à soutenir la confiance des agents économiques à l'égard de l'UE, de ses États membres et de la qualité des mesures spécifiques qui ont été prises. Cet effet a été illustré par les résultats de l'enquête Eurobaromètre de décembre 2021, qui a révélé que 82 % des citoyens de la zone euro, tant dans les pays bénéficiaires que dans les pays garants, estimaient que les prêts SURE étaient une bonne idée (graphique 22)[37]. Il semble que cette confiance a contribué à réduire l'écart de taux d'intérêt pour les emprunts souverains des États membres et à améliorer les perspectives de croissance de l'UE. SURE a contribué à mobiliser efficacement la politique budgétaire, notamment par sa conception, adaptée au type de choc causé par la COVID-19. Cette orientation budgétaire expansionniste a été conjuguée à la politique monétaire accommodante pour préserver l'activité économique pendant la pandémie.

Deuxièmement, par l'intermédiaire de SURE, l'UE a soutenu et encouragé le recours à des mesures de maintien de l'emploi. En fournissant une assistance financière destinée à financer des dispositifs de chômage partiel et des mesures similaires, SURE a encouragé les États membres à poursuivre ces types de politiques, conformément également aux lignes directrices pour l'emploi de 2020. La Commission a mené une enquête ad hoc auprès des États membres bénéficiaires de SURE afin de mieux cerner l'efficacité de ce canal[38]. L'enquête a révélé que SURE a permis aux États membres de faire preuve de plus d'ambition dans les politiques qu'ils ont mises en place.

- *Une majorité d'États membres bénéficiaires ont indiqué que SURE avait joué un rôle dans leur décision d'adopter un nouveau dispositif de chômage partiel ou de modifier un dispositif existant.* Neuf États membres ont mis en place un nouveau dispositif de chômage partiel en réponse à la crise de la COVID-19[39], et quatre ont modifié leur dispositif de chômage partiel existant[40]. La majorité de ces dispositifs avaient été instaurés ou modifiés en mars 2020, peu avant que la Commission ne propose

[36] Voir également Commission européenne (2021), *Rapport sur les finances publiques dans l'UEM 2020*, pour de plus amples informations sur la réponse politique de l'UE à la COVID-19.

[37] Plus précisément, les questions suivantes ont été posées aux personnes interrogées: «Que pensez-vous du tout récent soutien financier de l'Union pour aider les États membres à surmonter la crise de la COVID-19? Pensez-vous que fournir (...) des prêts pour aider les États membres concernés à maintenir les emplois était une bonne ou une mauvaise mesure?». Voir: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

[38] Afin de mieux comprendre le rôle joué par SURE dans la création et l'utilisation de dispositifs de chômage partiel et de mesures similaires au niveau national durant la pandémie de COVID-19, la Commission a directement demandé l'avis des autorités des États membres, au moyen d'un questionnaire soumis au Comité de l'emploi (EMCO). Sur les 19 États membres ayant demandé un soutien au titre de SURE, 15 ont répondu à ce questionnaire.

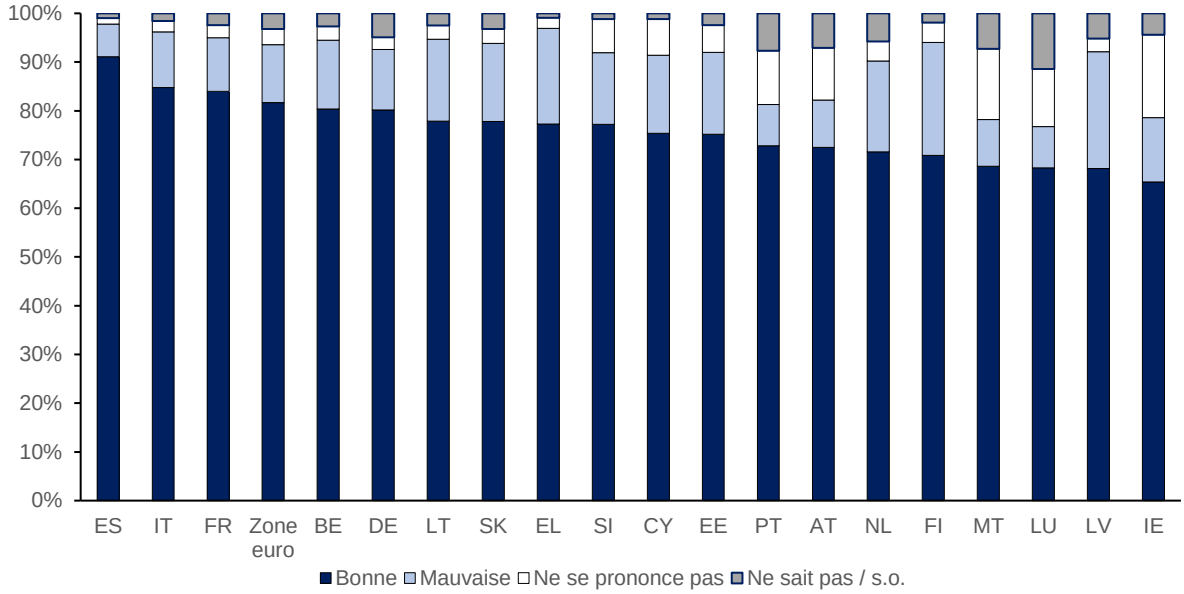
[39] Bulgarie, Chypre, Grèce, Croatie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Roumanie et Slovénie. La Hongrie a décidé de financer son nouveau dispositif de chômage partiel en recourant aux Fonds structurels et d'investissement européens plutôt qu'à SURE.

[40] Belgique, Espagne, Irlande et Italie.

l'instrument SURE. Après que l'instrument SURE a été proposé, la Hongrie, la Grèce, la Roumanie et la Slovénie ont mis en place de nouveaux dispositifs, tandis que l'Italie et l'Espagne ont apporté des modifications supplémentaires à leurs dispositifs préexistants.

- *SURE a également permis à certains États membres de se montrer plus ambitieux dans l'adoption de mesures similaires aux dispositifs de chômage partiel.* 17 États membres ont également demandé une assistance financière au titre de SURE pour des dispositifs similaires au chômage partiel. Certains États membres avaient pris ces mesures avant que SURE ne soit proposé, tandis que d'autres l'ont fait après[41]. Une majorité des États membres interrogés ont introduit de nouveaux dispositifs similaires au chômage partiel en réaction à la disponibilité potentielle d'un financement au titre de SURE. Par ailleurs, dans trois États membres, la disponibilité du financement SURE a contribué à une augmentation du budget alloué à ces dispositifs.

Graphique 22: Opinion des citoyens de l'Union sur la question de savoir si les prêts SURE étaient une bonne idée (% des réponses totales)



Source: *publication de l'enquête Eurobaromètre de décembre 2021, réalisée dans les pays de la zone euro en octobre et en novembre 2021. Voir la note nº 37.*

Troisièmement, SURE a donné aux États membres la confiance pour emprunter et dépenser plus pour les mesures concernées qu'ils ne l'auraient fait. C'est d'autant plus vrai que le financement était disponible à des taux très bas et avec de longues échéances et que SURE a été l'un des premiers éléments de la réponse stratégique de l'UE alors que l'incertitude demeurait élevée. Une majorité des États membres bénéficiaires ont indiqué que le soutien au titre de SURE avait joué un rôle dans l'augmentation temporaire de la couverture et de la générosité des dispositifs de chômage partiel et des mesures similaires, ainsi que du financement

[41] Ces dispositifs «similaires» ont été adoptés avant le 2 avril (à Chypre, en Grèce, en Irlande, en Pologne et en Slovénie), après le 2 avril (en Espagne, en Hongrie et en Tchéquie) ou à différents moments de la progression de la crise, entre mars et juillet 2020 (en Belgique, en Italie, en Lituanie, en Lettonie, à Malte et en Roumanie).

global des politiques visant à répondre à la crise de la COVID-19[42]. Six États membres ont indiqué que le budget de leurs dispositifs de chômage partiel respectifs avait été revu à la hausse après que la Commission a proposé la création de SURE. Dans deux de ces cas, il a été considéré que SURE avait largement influencé cette décision.

Encadré 2: Simulations données à titre d'illustration concernant l'incidence des dispositifs de chômage partiel financés par SURE

Le présent encadré utilise le modèle mondial multinational (MMM) de la Commission pour simuler l'incidence des dispositifs de chômage partiel financés par SURE pendant la pandémie de COVID-19[43].

(i) Méthodologie

Le MMM est un modèle d'économie ouverte utilisé par la Commission pour analyser les fluctuations du cycle économique et les politiques de stabilité macroéconomique. Ses paramètres comportementaux sont estimés selon des techniques bayésiennes et le modèle est régulièrement utilisé pour contribuer aux prévisions économiques européennes de la Commission.

Le MMM est utilisé ici pour étudier l'incidence des dispositifs de chômage partiel financés par SURE, qui comprennent également des subventions salariales et un soutien similaire aux travailleurs indépendants (à l'exclusion d'autres mesures telles que celles liées à la santé). Étant donné que le modèle est divisé en deux régions, à savoir la zone euro (20 États membres) et le reste du monde, les simulations n'examinent que l'incidence des fonds SURE versés aux 14 États membres bénéficiaires qui relèvent de l'Union économique et monétaire, pour un montant total d'environ 72 milliards d'EUR (73 % du soutien total au titre de SURE). Le montant le plus élevé a été dépensé au deuxième trimestre 2020 et a représenté environ 1 % du PIB (trimestriel) de la zone euro.

(ii) Canaux d'incidence

Afin de mieux cerner l'incidence des dispositifs de chômage partiel, une structure plus complète du marché du travail a été intégrée au MMM standard. Plus précisément, le modèle permet désormais d'établir une distinction entre la marge extensive (nombre de salariés) et la marge intensive (heures par salarié), ainsi que les heures contractuelles rémunérées et les heures effectivement travaillées. En subventionnant les heures non travaillées lors de chocs négatifs temporaires, les dispositifs de chômage partiel ont pour effet de maintenir l'emploi en termes d'effectifs. En d'autres termes, les dispositifs de chômage partiel peuvent encourager les entreprises à adapter la main-d'œuvre en réduisant le nombre d'heures de travail plutôt qu'en procédant à des licenciements.

Outre la prévention des licenciements, les dispositifs de chômage partiel accélèrent la reprise économique. Lorsqu'ils conservent leur personnel grâce aux dispositifs de chômage partiel, les employeurs évitent également les processus coûteux de licenciement, de réengagement et de formation lors des reprises économiques. Ce canal permettant de réaliser des économies est particulièrement important en période de profonde récession, lorsque les contraintes de liquidité et la diminution des chiffres d'affaires pèsent sur la capacité des entreprises à éviter les licenciements.

En outre, en réduisant le chômage, les dispositifs de chômage partiel contribuent à stabiliser les revenus des travailleurs et la demande de consommation. Dans l'ensemble, les dispositifs de chômage partiel peuvent atténuer l'incidence négative des chocs défavorables sur le marché du travail et améliorent la résilience de l'économie.

[42] Selon l'enquête EMCO.

[43] Le MMM est un modèle macroéconomique structurel inspiré de la nouvelle économie keynésienne. Il a été élaboré conjointement par la direction générale des affaires économiques et financières et le Centre commun de recherche de la Commission européenne. Pour une description détaillée du modèle de base, voir A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Di Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger & L. Vogel (2019), The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries, *Document de réflexion de l'ECFIN n° 102*, Commission européenne.

(iii) Simulation et résultats

Dans le cadre de cet exercice de modélisation, les dispositifs de chômage partiel financés par SURE sont considérés comme une intervention discrétionnaire des pouvoirs publics destinée à subventionner les heures non travaillées. Cette intervention publique, portée à la taille de SURE, permet d'estimer les pertes d'emplois évitées de manière stylisée.

Sur la base des canaux décrits ci-dessus, les simulations «standard» du modèle suggèrent que les dispositifs de chômage partiel financés par SURE ont eu une incidence positive considérable sur l'emploi, étant donné qu'ils ont permis d'éviter la perte de quelque 0,75 million d'emplois dans la zone euro.

Toutefois, les résultats de ces simulations «standards» peuvent sous-estimer l'incidence potentielle des pertes d'emplois en période de profonde récession, telle que celle causée par la pandémie de COVID-19. En particulier, les études semblent indiquer que la rigidité des salaires et les contraintes de liquidité des entreprises peuvent considérablement amplifier les fluctuations de l'emploi[44]. Cela concorde également avec les données empiriques montrant que le taux de chômage augmente plus rapidement pendant les récessions qu'il ne diminue en période d'expansion[45]. Afin de tenir compte de cet aspect, le scénario de «profonde récession» se fonde sur une élasticité plus élevée de l'emploi par rapport à la production[46]. Si cette dynamique du taux de chômage est prise en considération, *le nombre d'emplois préservés peut être estimé à près d'un million pour la zone euro*. En d'autres termes, à défaut des dispositifs de chômage partiel financés par SURE, le taux de chômage de la zone euro aurait atteint 8,6 % en 2020 (au lieu des 8,0 % enregistrés).

Dans l'ensemble, ces simulations stylisées amènent à penser qu'un nombre élevé d'emplois a été préservé, dans le même ordre de grandeur que les estimations réalisées selon la loi d'Okun présentées à la page 23. Contrairement à l'analyse de la loi d'Okun présentée dans le graphique 16, cette simulation se concentre uniquement sur les effets des dispositifs de chômage partiel financés par SURE, plutôt que sur la réponse stratégique globale à la COVID-19.

(iv) Mises en garde

Les simulations font apparaître l'incidence importante de SURE sur l'emploi due aux dispositifs de chômage partiel. Toutefois, certaines mises en garde s'imposent concernant l'interprétation des résultats, en particulier les effets haussiers et baissiers suivants.

- (+) En principe, les dispositifs de chômage partiel permettent d'atténuer la baisse de la demande liée aux craintes en matière d'emploi. La modélisation ne tient pas compte des avantages supplémentaires offerts par la stabilisation, qui découlent de la réduction de l'épargne de précaution[47]**.** En outre, les avantages des dispositifs de chômage partiel en tant que stabilisateurs automatiques pourraient être supérieurs à ceux de l'intervention publique discrétionnaire financée par SURE[48]**.**
- (+) En préservant les postes de travail et l'emploi, les dispositifs de chômage partiel peuvent prévenir les effets traumatisants induits par le chômage, tels que les pertes de compétences ou le découragement à participer au marché du travail.
- (−) Sur le plan négatif, les simulations effectuées avec le modèle excluent les éventuels effets négatifs liés à

[44] Voir, par exemple, Giroud, X., & Mueller, H. (2017), Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession, *Quarterly Journal of Economics*, 132 (1), 271–316.

[45] Sur les asymétries du cycle économique au sein de l'OCDE, voir, par exemple, Abbritti, M., & Fahr, S. (2013), Downward wage rigidity and business cycle asymmetries, *Journal of Monetary Economics*, 60(7), 871-886.

[46] Pour tenir compte de cette caractéristique, le paramètre du coût d'ajustement de l'emploi est réduit de moitié. Tout en étant stylisée, cette paramétrisation est globalement conforme à celle de Gehrke et Hochmuth, qui montre que l'incidence des dispositifs de chômage partiel discrétionnaires sur l'emploi peut être deux fois plus élevée en cas de récession plus profonde. Voir Gehrke, B. & Hochmuth, B., (2021), Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy, *Scandinavian Journal of Economics*, 123, numéro 1, p. 144-183.

[47] Dengler et Gehrke estiment que la prise en compte de l'épargne de précaution peut accroître le potentiel de stabilisation des dispositifs de chômage partiel dans une proportion allant jusqu'à 55 %. Voir Dengler, T. & Gehrke, B. (2021), Short-time work and precautionary savings, *IZA DP*, nº 14329.

[48] Voir, par exemple, Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., & Merkl, C. (2016), Does short-time work save jobs? A business cycle analysis, *European Economic Review*, 84, 99-122.

la réaffectation sur le marché du travail, étant donné que les dispositifs de chômage partiel pourraient dissuader les travailleurs de se tourner vers des entreprises ou des secteurs plus productifs. Néanmoins, le très fort rebond de l'économie de la zone euro en 2021 et le caractère temporaire de SURE laissent penser que cet effet était de deuxième ordre.

- (−) En outre, le modèle ne tient pas compte des éventuels problèmes associés au risque moral, par exemple le fait que les entreprises pourraient être incitées à réduire leurs heures plus que nécessaire dans le cadre du dispositif de chômage partiel. Néanmoins, des données empiriques semblent indiquer que ce problème est relativement limité[49].

3.2. Estimation de l'incidence de SURE en 2021 et au-delà: faciliter la reprise économique

La protection de l'emploi au cours des deux premières années de la pandémie a soutenu une reprise économique plus rapide en 2021 que lors des précédentes crises. Premièrement, le PIB et le chômage ont retrouvé leurs niveaux d'avant la crise dans les États membres bénéficiaires de SURE bien plus rapidement qu'après la crise financière mondiale et la crise de la dette de la zone euro (graphique 23). Cette évolution s'est produite malgré les vagues successives de la pandémie, qui ont nécessité de réintroduire des restrictions en 2021[50]. Deuxièmement, malgré l'invasion russe de l'Ukraine et la crise humanitaire et énergétique qui s'en est suivie, la croissance économique s'est poursuivie en 2022 et, selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, elle devrait se poursuivre en 2023, bien qu'à un rythme plus lent[51]. Néanmoins, elle reste supérieure à la reprise observée au même stade après la crise financière mondiale et la crise de la dette de la zone euro, étant donné que l'économie de l'UE a retrouvé son niveau de production pré-pandémie en 2021, alors qu'elle était restée nettement inférieure à son niveau d'avant la crise au même stade des deux crises précédentes. Cela semble indiquer que le maintien du lien entre la main-d'œuvre disponible et les entreprises au moyen de dispositifs de chômage partiel et de mesures similaires dans le contexte de la pandémie de COVID-19 a contribué à favoriser une reprise rapide malgré la situation épidémiologique difficile en 2021[52].

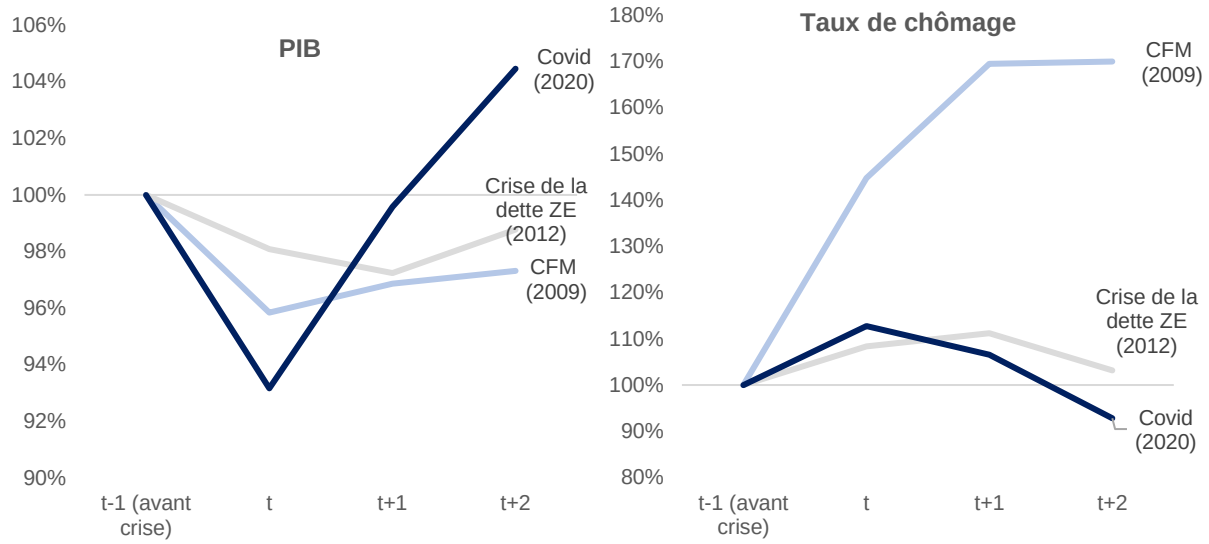
Graphique 23: comparaison historique du redressement du PIB et de l'amélioration du chômage après une crise

[49] Voir Giupponi G. & Landais C., Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work, The *Review of Economic Studies*, (2022); et Giupponi G, Landais, C. & Lapeyre, A. (2022), Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?, *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): 29-54.

[50] Il convient néanmoins de noter que la nature de la crise financière mondiale, en particulier le désendettement brutal qu'elle a forcé dans le secteur privé, a eu des conséquences particulièrement lourdes sur l'activité et l'emploi, indépendamment des mesures de soutien à l'emploi qui ont pu être adoptées.

[51] Commission européenne, direction générale des affaires économiques et financières (2023), *Prévisions économiques européennes: printemps 2023*.

[52] Pour de plus amples détails, voir Commission européenne (2022), *Rapport trimestriel sur la zone euro*, section III, vol. 21, nº 2. Cet article montre que SURE n'a pas entravé la mobilité de la main-d'œuvre, ce qui est pertinent pour une réaffectation efficace des ressources à la suite de la pandémie et de ses effets structurels sur l'économie de l'UE.

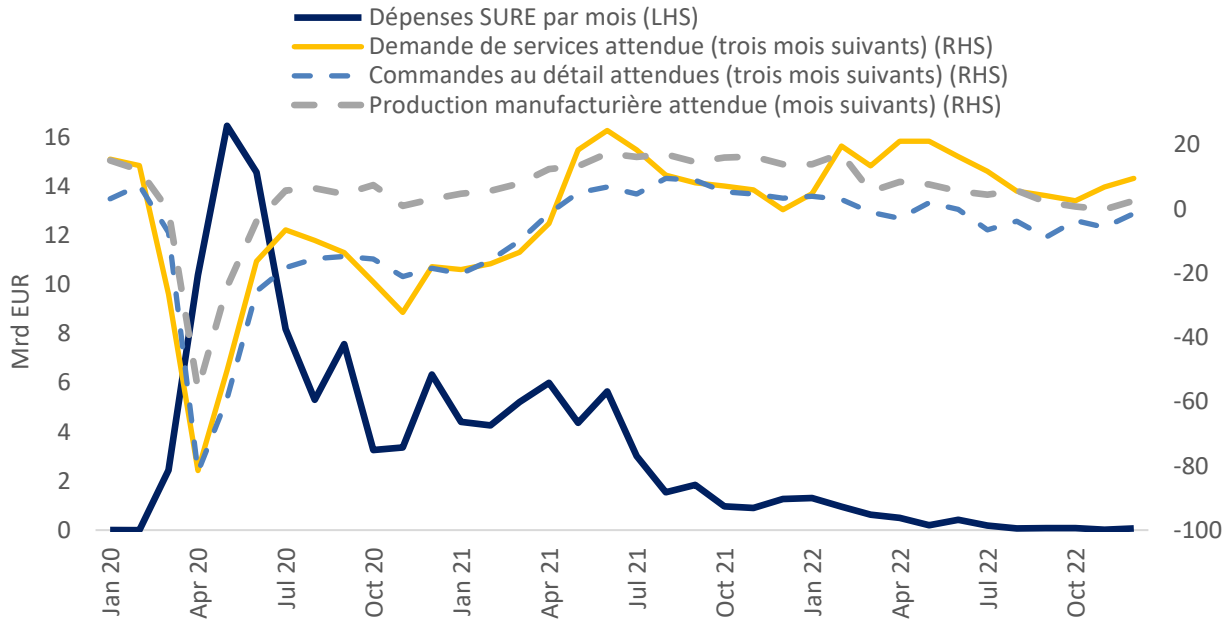


Source: *Ameco (prévisions économiques du printemps 2023 de la Commission), Eurostat*
Remarque: le graphique montre le PIB agrégé et le taux de chômage moyen pour les États membres bénéficiaires de SURE. La période t-1 correspond à l'année précédant les crises respectives. t=2009 pour la crise financière mondiale (CFM); t=2012 pour la crise de la dette de la zone euro (ZE); t=2020 pour la crise de la COVID-19. t+3 pour la crise de la COVID-19 fait référence à 2023.

Les données d'enquête montrent que SURE a soutenu l'activité des secteurs de l'économie les plus touchés par la pandémie en 2021. L'enquête de l'UE auprès des entreprises et des consommateurs a montré que les secteurs de services les plus touchés par la COVID-19 dans les États membres bénéficiaires de SURE (hébergement, alimentation et boissons, agences de voyages, activités sportives et autres services à la personne) ont continué de souffrir d'une faible demande et d'une faible confiance, en particulier au cours du premier semestre de 2021 (graphique 24). En revanche, le secteur manufacturier a été moins touché par les restrictions au début de l'année 2021 et a obtenu de meilleurs résultats. Comme le montre le graphique 12, les secteurs représentant la plus grande part des dépenses de SURE étaient les services d'hébergement et de restauration ainsi que le commerce de gros et de détail, ce qui suggère que SURE a répondu aux besoins les plus urgents en soutenant les secteurs les plus touchés[53].

Graphique 24: demande sectorielle de services et dépenses SURE

[53] Cela semble suggérer que SURE a en priorité fourni le soutien nécessaire. Voir aussi la note de bas de page nº 52.



Source: *programme d'enquête de l'UE auprès des chefs d'entreprise et des consommateurs, mars 2023; rapports des États membres (février 2023).*
Remarque: pour les services, indice moyen indiqué pour l'hébergement, la restauration et les boissons, les agences de voyages, les activités sportives et les autres services personnels.

3.3. L'effet financier direct: économies réalisées sur les taux d'intérêt

On estime que l'assistance financière au titre de SURE a permis aux États membres d'économiser 9 milliards d'EUR au total en paiements d'intérêts. Ce montant se fonde sur les neuf émissions de SURE, jusqu'au décaissement du 14 décembre 2022 (tableau 4)[54]. Ces économies résultent du fait que les prêts SURE ont offert aux États membres des taux d'intérêt inférieurs à ceux qu'ils auraient payés s'ils avaient émis eux-mêmes des titres de dette souveraine, et ce au cours d'une période moyenne proche de 15 ans[55]. Cela s'explique par la notation de crédit solide de l'UE et par la liquidité des obligations SURE[56]. Les économies les plus importantes ont été enregistrées par les États membres ayant les notations de crédit les plus basses.

Tableau 4: économies sur les taux d'intérêt par État membre

[54] Pour de plus amples détails sur la méthodologie, voir la section III du rapport trimestriel sur la zone euro, vol. 20, nº 2 (2021).
[55] Ces estimations ne tiennent pas compte des éventuels effets de renforcement de la confiance que les nouveaux instruments d'urgence, dont SURE, ont pu avoir sur la confiance des agents économiques et l'écart de taux d'intérêt pour les emprunts souverains des États membres. En outre, les États membres ont pu réduire le volume de leurs propres émissions souveraines au cours de ces périodes de financement, ce qui a probablement amélioré les conditions qu'ils pouvaient atteindre avec cette émission.
[56] L'UE bénéficie d'une notation AAA de Fitch, Moody's, DBRS and Scope et d'une notation AA+ (perspectives stables) de Standard and Poor's.

État membre	Montant versé (en Mrd EUR)	Écart moyen	Échéance moyenne	Intérêts économisés (en Mrd EUR)	Intérêts économisés (en % du montant versé)
Belgique	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Chypre	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Grèce	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Espagne	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Croatie	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Hongrie*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italie	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Lituanie	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Lettonie	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malte	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Pologne	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugal	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Roumanie	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slovénie	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slovaquie	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgarie	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irlande	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Tchéquie**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estonie***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Total	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Remarque: les économies d'intérêts sont calculées obligation par obligation, puis additionnées en fonction des dates d'émission et des échéances.

** La Hongrie n'a procédé qu'à deux émissions d'obligations en euros, à échéance de 10 ans et 30 ans, depuis 2020 (en novembre dans les deux cas). Sur la base de ces deux émissions, l'écart entre la courbe des rendements en monnaie nationale et en euros a été extrapolé à d'autres échéances et à d'autres dates d'émission.*

*** Les données sur les émissions d'obligations libellées en euros en Tchéquie en 2022 n'étaient pas disponibles. Les économies d'intérêts réalisées par la Tchéquie reposent sur le premier versement de 2 milliards d'EUR en faveur du pays uniquement en 2021.*

**** L'Estonie n'a procédé qu'à une seule émission d'obligations, à échéance de 10 ans; aucune donnée n'était disponible pour les autres échéances. Pour ces autres échéances, l'écart avec les obligations sociales SURE est supposé proche de zéro.*

IV. INFORMATIONS SUR LES SYSTEMES NATIONAUX DE CONTROLE ET D'AUDIT

4.1. Un deuxième questionnaire sur les systèmes nationaux de contrôle ex ante et ex post, y compris les audits

La Commission a proposé le premier questionnaire sur le contrôle et l'audit nationaux au début 2022 afin de comprendre comment les États membres respectent les obligations qui leur incombent en vertu du contrat de prêt. Les résultats ont été consignés dans le troisième rapport semestriel relatif à SURE[57]. Il est apparu essentiellement que dans la plupart des États membres, les institutions qui effectuent les contrôles et audits des mesures soutenues par SURE étaient déjà en place avant la pandémie de COVID-19. Tous les États membres ont effectué des

[57] Dans son troisième rapport semestriel, la Commission a également rappelé les obligations de rapport en matière de contrôle et d'audit incombant à la Commission en tant que prêteur et à l'État membre, en tant qu'emprunteur.

contrôles des mesures soutenues au titre de SURE et ont vérifié le respect des critères d'éligibilité. Dans tous les États membres sauf un, les contrôles et audits ont permis de détecter des irrégularités ou des fraudes. Dans tous ces cas, des enquêtes ont eu lieu. Lorsque des irrégularités ou des fraudes ont été confirmées, tous les États membres ont recouvré les fonds qui avaient fait l'objet d'une utilisation abusive, ou ont entamé une procédure en ce sens, avec ou sans action en justice.

L'objectif du questionnaire de suivi était d'obtenir de plus amples informations sur la manière dont les États membres remplissent leurs obligations légales minimales, en particulier en ce qui concerne les contrôles ex post, y compris les audits. Le premier questionnaire a montré que les États membres devaient fournir de plus amples explications sur l'existence et sur la portée des contrôles ex post, y compris les audits. Par souci de clarté, le questionnaire de suivi proposé au début 2023 établit une distinction entre les contrôles ex ante (avant le déblocage des fonds) et les contrôles ex post, y compris les audits (après le déblocage des fonds)[58]. Son objectif était de mettre à jour les informations sur les contrôles ex ante et d'apporter des explications supplémentaires sur l'existence et sur la portée des contrôles ex post, y compris les audits.

Un autre objectif était de recueillir des informations qui aideront la Commission à mettre en œuvre la recommandation de la Cour des comptes européenne. En 2022, la Cour des comptes européenne a évalué la performance de SURE et a émis une recommandation, notamment en matière d'audit et de contrôle[59]. Le questionnaire de suivi constitue une première étape vers la mise en œuvre de la recommandation. Il recueille des informations sur: i) le risque d'irrégularités ou de fraude associé aux mesures soutenues par SURE sur la base de la perception ou de l'évaluation par les États membres; ii) la portée des contrôles ex ante et ex post pour les mesures dont il est estimé qu'elles présentent le risque le plus élevé d'irrégularités ou de fraude; et iii) l'incidence des irrégularités ou des fraudes.

Les résultats du premier questionnaire et du questionnaire de suivi sont cohérents et confirment que les États membres ont respecté les obligations légales qui leur incombent en vertu de leurs accords de prêt[60]. Les conclusions consolidées des deux questionnaires proposés

[58] Les contrôles ex ante sont ceux effectués *avant* le déblocage des fonds. Ils sont généralement réalisés par les organismes chargés de la mise en œuvre, par exemple les organismes fournissant les fonds aux bénéficiaires finaux. Les contrôles ex post, y compris les audits, sont ceux effectués *après* le déblocage des fonds. Il peut s'agir de contrôles et d'audits effectués par des services qui ne sont pas subordonnés aux services chargés de la mise en œuvre au sein des organismes d'exécution (par exemple, l'audit interne au sein des ministères), mais aussi d'audits réalisés par un organisme indépendant auprès des organismes chargés de la mise en œuvre (par exemple, l'organisme d'audit ou l'institution supérieure de contrôle financier).

[59] La Cour des comptes européenne recommande à la Commission d'évaluer l'expérience de SURE, et notamment de déterminer si le cadre de l'instrument SURE a permis de réduire au minimum le risque d'irrégularités ou de fraude, eu égard aux cas signalés par les États membres. Voir le rapport spécial nº 28/2022 sur l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE).

[60] Conformément à l'article 13, paragraphe 1, du règlement SURE et à l'article 220, paragraphe 5, du règlement financier et, en particulier, au titre de l'accord de prêt, chaque État membre bénéficiant de SURE doit régulièrement vérifier que les montants empruntés au titre de la facilité sont utilisés conformément au règlement SURE, à la décision d'exécution du Conseil et à l'accord de prêt, et veiller à ce que des mesures appropriées soient mises en place pour prévenir les irrégularités et les fraudes. En cas d'utilisation irrégulière ou abusive des montants empruntés, l'État membre doit engager des poursuites pour recouvrer ces montants. De plus, l'État membre a

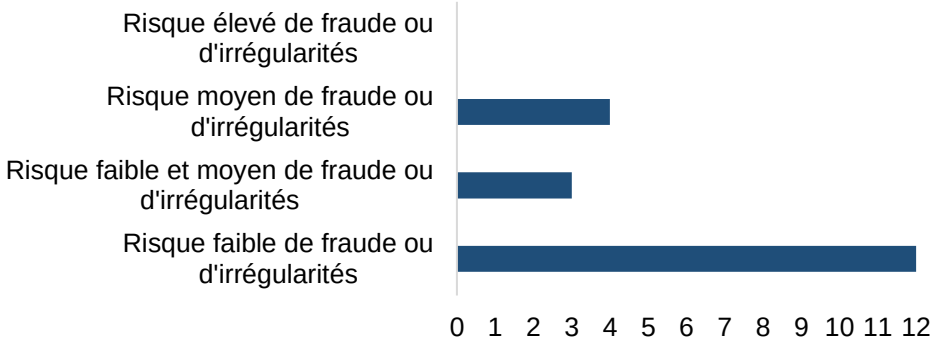
au début 2022 et 2023 montrent que tous les États membres ont déclaré avoir contrôlé toutes les mesures soutenues par SURE, y compris celles présentant le risque le plus élevé d'irrégularités ou de fraude, soit ex ante, soit ex post (ou les deux), conformément à leurs obligations légales. Lorsque des irrégularités ou des fraudes ont été confirmées, tous les États membres ont recouvré les fonds qui avaient fait l'objet d'une utilisation abusive, ou ont entamé une procédure en ce sens, avec ou sans action en justice. En outre, en cas de fraude, tous les États membres ont pris des mesures en plus de celles visant à recouvrer les fonds indûment utilisés, telles que l'ouverture d'enquêtes pénales.

Un résumé des résultats tels qu'ils ont été communiqués par les États membres dans le questionnaire de suivi est fourni dans cette section. En particulier, la section 4.2 rend compte du risque de fraude ou d'irrégularités pour les mesures soutenues par SURE, y compris les facteurs qui l'expliquent. La section 4.3 couvre le champ d'application des contrôles ex ante et ex post et donne des exemples de contrôles. La section 4.4 se concentre sur les mesures soutenues par SURE présentant le risque le plus élevé de fraude ou d'irrégularités et rend compte des contrôles y relatifs. Enfin, la section 4.5 donne des informations sur l'incidence des irrégularités ou de la fraude, les taux de recouvrement et les autres mesures prises à la suite d'irrégularités ou de fraudes.

4.2. Risque lié aux mesures soutenues par SURE en termes d'irrégularités ou de fraude

Aucun État membre ne considère que les mesures soutenues au titre de SURE présentent un risque élevé d'irrégularités ou de fraude (graphique 25). Douze États membres considèrent que toutes les mesures soutenues par SURE présentent un faible risque et quatre États membres un risque moyen, tandis que trois États membres estiment que certaines mesures présentent un faible risque et d'autres un risque moyen. Plusieurs États membres ont indiqué que leurs contrôles ex post, y compris les audits, n'avaient pas révélé d'irrégularités ou de fraudes d'une ampleur significative. Cela a également été confirmé par une étude empirique sur le dispositif italien de chômage partiel (Cassa Integrazione Guadagni — CIG) dans le plus grand État membre bénéficiaire.

Graphique 25: évaluation des risques associés aux mesures soutenues par SURE (nombre d'États membres)



Source: *questionnaires des États membres*

l'obligation d'enquêter et de traiter les cas de fraude, de corruption ou toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts financiers de l'Union en lien avec la gestion du prêt.

Le faible risque d'irrégularités ou de fraude, tel que déclaré par une grande majorité d'États membres, est souvent expliqué par le fait que les conditions d'éligibilité, qui sont clairement définies sur le plan juridique, ont fait l'objet d'un contrôle ex ante. Plusieurs États membres ont indiqué que la mise en œuvre de contrôles ex ante automatiques, tels que la vérification croisée de la cohérence entre les données déclarées par les demandeurs et les données figurant dans divers registres administratifs ou de sécurité sociale, a contribué à éviter le paiement de prestations indues et, partant, à réduire les risques d'irrégularités ou de fraude. Certains États membres ont estimé que la conception des mesures soutenues par SURE garantissait un faible risque d'irrégularités ou de fraude étant donné que le soutien a été calculé à l'aide des informations déjà disponibles dans les bases de données administratives, y compris avant la pandémie de COVID-19. Dans le cas des mesures liées à la santé, des critères d'attribution de marché clairs justifient le faible risque d'irrégularités ou de fraude.

Un risque moyen d'irrégularités ou de fraude est signalé dans quelques États membres dans lesquels les contrôles ex ante étaient limités. C'était particulièrement le cas au début de la pandémie, lorsque le nombre de demandeurs a bondi en peu de temps et qu'il était nécessaire de leur apporter un soutien dans les plus brefs délais. En outre, dans certains cas, les critères d'éligibilité n'ont pas pu être vérifiés ex ante, car les données (par exemple, l'ampleur de la baisse des recettes) n'étaient pas encore disponibles. Dans ces cas, les décaissements étaient fondés sur la déclaration sur l'honneur fournie par les candidats dans laquelle ils affirmaient remplir toutes les conditions d'éligibilité. Les États membres ont mis en place des contrôles ex post pour vérifier l'exactitude de l'autoévaluation des demandeurs et, progressivement, après la vague initiale de demandes, ils ont également renforcé leurs contrôles ex ante.

4.3. La portée et le type des contrôles ex ante et ex post, y compris les audits

Presque tous les États membres ont déclaré avoir contrôlé ex ante *toutes* les mesures soutenues par SURE (graphique 26). Trois États membres bénéficiaires ont indiqué qu'ils n'avaient pas contrôlé ex ante certaines de leurs mesures pour diverses raisons, telles que le nombre très élevé de demandeurs et la capacité institutionnelle limitée à traiter les demandes dans un court laps de temps. Il a également été signalé que, dans certains cas, les contrôles ex ante n'étaient pas nécessaires, étant donné que les prestations ont été calculées par les autorités elles-mêmes sur la base des données antérieures des bénéficiaires. Les États membres ont compensé l'absence de contrôles ex ante par des contrôles ex post.

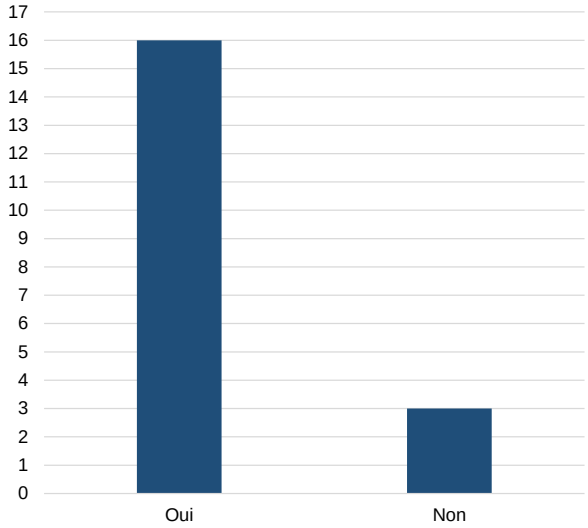
Quelques exemples de contrôles ex ante[61]:

- contrôle des registres administratifs/de sécurité sociale pour vérifier la situation de l'employeur (si l'employeur exerce une activité économique éligible, date d'enregistrement de l'activité, informations sur le chiffre d'affaires), la situation de la personne (par exemple, si la personne est salariée ou non, si le contrat de travail est suspendu ou non, si le temps de travail est réduit ou non, si la personne bénéficie ou non d'autres prestations), les montants demandés, l'âge de l'enfant (en cas de congé parental), le règlement des dettes fiscales;

[61] Les institutions chargées des contrôles ex ante dans le cadre de SURE sont exposées dans le troisième rapport semestriel sur SURE.

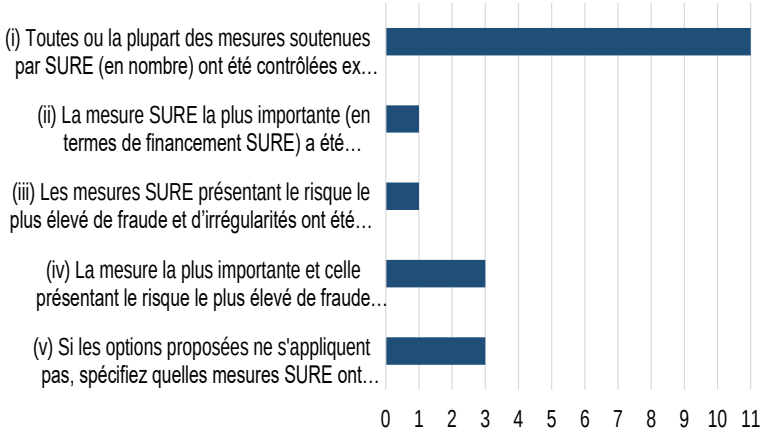
- en cas de congé de maladie, les États membres ont signalé qu'un certificat d'incapacité de travail délivré par un médecin généraliste était requis avant le versement des prestations;
- en ce qui concerne les mesures liées à la santé, il a été signalé que le conseil d'administration et le prestataire d'assurance maladie devaient approuver les conditions de couverture des heures supplémentaires et le salaire plus élevé du personnel médical.

Graphique 26: existence de contrôles ex ante pour *toutes* les mesures soutenues par SURE (nombre d'États membres)



Source: *questionnaires des États membres*

Graphique 27: portée des contrôles ex post, y compris les audits (nombre d'États membres)



Source: *questionnaires des États membres*

Plus de la moitié des États membres ont déclaré avoir contrôlé ex post la totalité ou la plus grande partie des mesures soutenues par SURE et, pour la plupart, ils ne prévoient pas de contrôles ex post supplémentaires (graphique 27, point i). Cinq autres États membres ont déclaré avoir contrôlé soit la mesure la plus importante, soit la mesure présentant le risque le plus

élevé de fraude et d'irrégularité, soit les deux, tout en prévoyant de nouveaux contrôles ex post (graphique 27, points ii à iv). Deux États membres ont contrôlé ex post au moins une mesure soutenue par SURE et prévoient des contrôles ex post supplémentaires, y compris des audits, en 2023. Le dernier État membre prévoit un audit de toutes les mesures soutenues par SURE au cours du premier semestre de 2023 (graphique 27, point v).

Quelques exemples de contrôles ex post[62]:

- audit des dépenses relatives aux mesures soutenues par SURE par un organisme d'audit indépendant dans le cadre de l'exécution budgétaire. Par exemple, un organisme d'audit indépendant a vérifié si les prestations légales étaient correctement attribuées et versées aux bénéficiaires;
- contrôles financiers portant sur le chiffre d'affaires/les recettes des bénéficiaires afin d'évaluer leur admissibilité et le montant correct des paiements, contrôles visant à vérifier que les employeurs ont versé l'intégralité de leur salaire aux salariés et n'ont pas mis fin à leur contrat (par exemple pendant la période pour laquelle une indemnisation est versée), contrôles visant à éviter que les bénéficiaires reçoivent un soutien provenant d'autres sources incompatibles (par exemple, des allocations de chômage), contrôles effectués par les ministères pour vérifier que les dépenses des agences locales pour l'emploi étaient correctes;
- en ce qui concerne les mesures liées à la santé, il a été signalé que les marchés publics ont fait l'objet d'un audit, de même que le fonds d'assurance maladie, qui a fourni une aide aux hôpitaux pour couvrir les coûts dérivés du besoin supplémentaire en personnel.

Les contrôles ex post étaient souvent fondés sur le risque et ont été effectués sur un échantillon de bénéficiaires. Plus précisément, les contrôles ex post se sont concentrés sur les bénéficiaires présentant le risque le plus élevé d'utilisation abusive des fonds alloués. Ainsi, il a été signalé que les contrôles ex post se concentraient sur les entreprises qui, par exemple, i) ont engagé de nouveaux collaborateurs ou dont un pourcentage élevé de collaborateurs effectuent des tâches adaptées au télétravail, mais qui ont recours aux prestations au titre de dispositifs de chômage partiel ou de mesures similaires, ii) ont été réactivées ou nouvellement créées et ont ensuite cessé de fonctionner au terme du versement de l'aide, iii) ont adapté leur statut juridique ou le contrat de travail de leurs salariés pour être éligibles à l'aide, iv) ont déjà commis des irrégularités ou des fraudes dans le passé. Dans certains cas, le risque a été évalué sur la base des résultats des contrôles ex post de dépenses similaires (par exemple financées par le Fonds social européen). Il a également été signalé que les contrôles ex post étaient aléatoires ou concernaient *tous* les bénéficiaires, mais uniquement sur une période déterminée (par exemple, quelques mois).

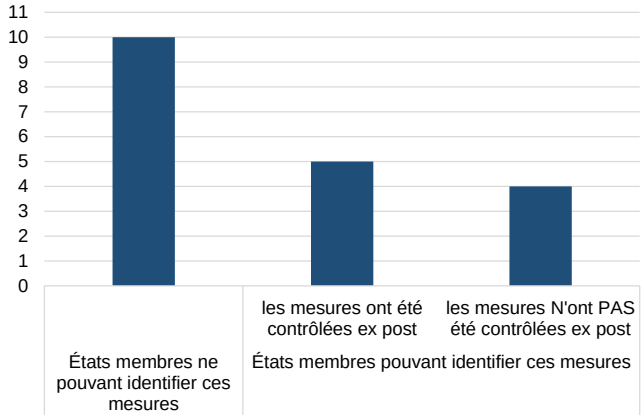
Tous les États membres ont déclaré avoir contrôlé les mesures soutenues par SURE soit ex ante, soit ex post (ou les deux). Les mesures qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle ex ante ont été contrôlées ex post afin de garantir la bonne utilisation des mesures soutenues par SURE[63].

[62] Les institutions chargées des contrôles ex post dans le cadre de SURE sont exposées dans le troisième rapport semestriel sur SURE. La coordination entre les différentes institutions (par exemple, les bureaux centraux, régionaux et périphériques) est apparue comme étant importante pour identifier les cas d'irrégularités suspectées ou confirmées.

4.4. Contrôles des mesures présentant le risque le plus élevé d'irrégularités ou de fraude

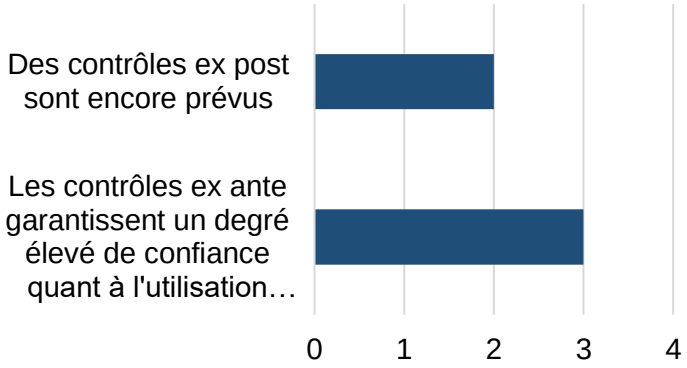
La majorité des États membres n'ont pas été en mesure d'identifier les mesures soutenues par SURE présentant le risque le plus élevé d'irrégularités ou de fraude (graphique 28). Cela s'explique principalement par le fait que les mesures soutenues par SURE sont considérées comme présentant un faible risque d'irrégularités ou de fraude. Quatre États membres ont estimé que les mesures qui fournissaient un soutien aux travailleurs indépendants étaient les plus exposées au risque d'irrégularités ou de fraude, soit en raison de contrôles ex ante limités (dans le but de fournir l'aide dans les meilleurs délais), soit en raison d'irrégularités constatées a posteriori.

Graphique 28: mesures soutenues par SURE présentant le risque le plus élevé d'irrégularités ou de fraude (nombre d'États membres)



Source: *questionnaires des États membres*

Graphique 29: mesures adoptées ou prévues pour les mesures soutenues par SURE présentant le risque le plus élevé d'irrégularités ou de fraude, qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle ex post (nombre d'États membres)



Source: *questionnaires des États membres*

Les États membres qui ont identifié les mesures soutenues par SURE présentant le risque le plus élevé d'irrégularités et de fraude ont pris des mesures pour garantir une utilisation appropriée des fonds. En particulier, les (neuf) États membres qui ont identifié les mesures soutenues par SURE présentant le risque le plus élevé d'irrégularités et de fraude les ont contrôlées ex ante[64]. En outre, cinq États membres ont également indiqué les avoir contrôlées ex post (graphique 28). Les quatre États membres qui n'ont pas contrôlé ces mesures ex post ont indiqué qu'ils prévoyaient toujours des contrôles ex post ou que les contrôles ex ante garantissaient un degré élevé de confiance dans l'utilisation correcte des fonds (graphique 29).

4.5. Incidence des irrégularités ou des fraudes et mesures correctives

[63] Un État membre n'a fourni des informations sur le contrôle et l'audit que pour les mesures relatives au marché du travail.

[64] Deux États membres ont identifié la mesure soutenue par SURE présentant le risque le plus élevé d'irrégularités et de fraude en se fondant sur son ampleur et non sur le risque.

Les montants à recouvrer, en tant qu'indicateur de l'incidence des irrégularités ou de la fraude, pour la mesure la plus importante bénéficiant d'un soutien au titre de SURE étaient, dans la plupart des cas, inférieurs à 2 % des dépenses totales (graphique 30). Toutefois, ces données ne sont qu'indicatives et ne sont pas comparables d'un pays à l'autre en raison de l'hétérogénéité des mesures[65]. Certains États membres ont déclaré inclure les amendes infligées en cas de fraude dans les montants à recouvrer.

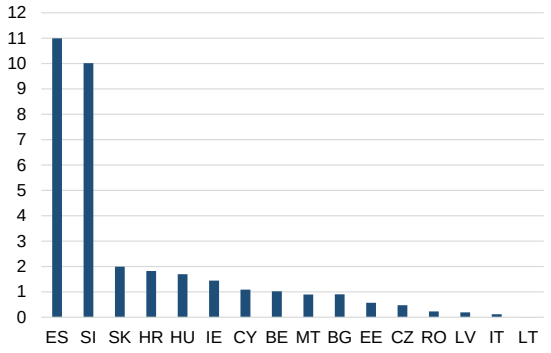
Onze États membres sur quinze ont recouvré à ce jour plus de 75 % du montant total dû (graphique 31). Dans certains États membres, le taux de recouvrement serait plus élevé si, par exemple, des règlements extrajudiciaires permettant le remboursement en tranches (futures) étaient également envisagés.

Si tous les États membres ont détecté des irrégularités, environ deux tiers d'entre eux ont également détecté des fraudes. En cas de fraude, tous les États membres ont pris des mesures en plus de celles visant à recouvrer les fonds indûment utilisés, telles que la notification aux organismes d'enquête compétents et la mise en œuvre des procédures répressives ad hoc. Certains États membres ont déclaré avoir pris des mesures préventives en réaction aux cas de fraude ou d'irrégularités, telles que la mise en place d'un nouveau système de veille opérationnelle afin de prévoir les risques de fraude et d'optimiser la détection préventive, ou encore la création d'une liste des entités ne remplissant pas les conditions d'éligibilité afin qu'elles ne puissent introduire (avec succès) une nouvelle demande.

Graphique 30: incidence des irrégularités ou des fraudes pour la mesure la plus importante bénéficiant d'un soutien au titre de SURE (en % des dépenses totales)

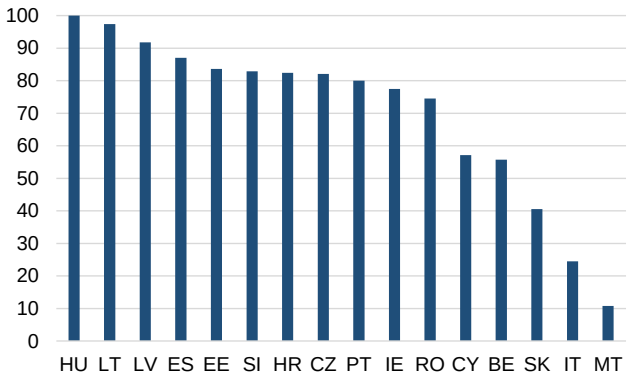
Graphique 31: taux de recouvrement pour la mesure la plus importante bénéficiant d'un soutien au titre de SURE (montants recouvrés en % du montant total à recouvrer)

[65] Par exemple, la Slovénie a indiqué que, dans le cas de sa mesure la plus importante («dans l'attente du travail», qui est un dispositif de chômage partiel), le soutien a été accordé en 2020 sur la base de l'évaluation subjective par le requérant de la baisse attendue de ses revenus en 2020. Compte tenu de l'incertitude sur le plan économique, il était difficile de prévoir exactement la baisse des revenus. Par conséquent, la majorité des irrégularités concernant cette mesure est due au (non-)respect de cette condition d'éligibilité ex post. Cette difficulté explique également l'incidence relativement élevée des irrégularités ou des fraudes (10 % dans le graphique 30).



Source: *questionnaires des États membres et calculs de la Commission*

Remarque: l'incidence des irrégularités ou de la fraude est calculée comme étant le montant à recouvrer par rapport aux dépenses totales pour la mesure la plus importante soutenue par SURE dans chaque État membre. Les données ne sont qu'indicatives et ne sont pas comparables d'un pays à l'autre en raison de l'hétérogénéité des mesures (voir note de bas de page nº 64). L'incidence est déclarée pour toutes les mesures dans le cas de la Croatie et de Chypre et pour la deuxième mesure la plus importante dans le cas de la Tchéquie. Pour ces pays, l'incidence est calculée par rapport aux dépenses totales pour toutes les mesures ou pour la deuxième mesure la plus importante, selon le cas. Dans le cas de la Bulgarie, l'incidence est calculée sur la base du montant recouvré et non du montant à recouvrer. La Grèce, la Pologne et le Portugal n'ont fourni aucune information ni sur le montant à recouvrer ni sur le montant recouvré.



Source: *questionnaires des États membres*

Remarque: le taux de recouvrement s'applique à toutes les mesures dans le cas de la Croatie et de Chypre et à la deuxième mesure la plus importante dans le cas de la Tchéquie. La Bulgarie, la Grèce et la Pologne n'ont pas communiqué leurs taux de recouvrement.

V. PERSISTANCE DES EVENEMENTS EXCEPTIONNELS JUSTIFIANT L'APPLICATION DU REGLEMENT SURE

La clause de caducité de l'instrument SURE a pris effet le 1er janvier 2023. Durant la période au cours de laquelle l'instrument était actif, la Commission était tenue de faire rapport sur la persistance des événements exceptionnels qui justifiaient l'application du règlement SURE[66]. Le quatrième rapport semestriel de septembre 2022 n'était accompagné d'aucune proposition visant à prolonger l'instrument: il reconnaissait que la plupart des restrictions liées à la COVID-19 avaient été supprimées au fur et à mesure que la menace épidémiologique représentée par le virus s'estompait. En raison de la disparition de ces événements exceptionnels,

[66] Article 14, paragraphe 1, du règlement SURE. Conformément à l'article 12, paragraphe 3, du règlement SURE, la période de mise à disposition de l'instrument au cours de laquelle une décision d'exécution du Conseil peut être adoptée prend fin le 31 décembre 2022. Conformément à l'article 12, paragraphe 4, lorsque la Commission conclut, dans son rapport de mise en œuvre, que les graves perturbations économiques causées par la propagation de la COVID-19 affectant le financement des mesures continuent d'exister, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider de prolonger la période de mise à disposition de l'instrument chaque fois pour une période supplémentaire de six mois.

l'assistance financière au titre de l'instrument a cessé le 31 décembre 2022. La présente section examine si cette appréciation conserve sa validité.

Les mesures d'urgence liées à la COVID-19 ont été presque entièrement supprimées à la fin de l'été 2022. Bien que le variant Omicron ait causé des vagues d'infection périodiques atteignant un pic tous les 2 à 3 mois, les conséquences épidémiologiques et économiques de la COVID-19 ont continué à décliner partout. Selon le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, une tendance générale à la baisse a été observée au cours des 12 derniers mois dans le niveau des pics de contaminations déclarées, d'hospitalisations, d'admissions en soins intensifs et de décès[67]. Les États membres n'ont pas dû réintroduire des mesures de confinement ou de soutien économique, ce qui a permis de continuer à éliminer progressivement les dépenses liées à la COVID-19. En date du 7 mai 2023, tous les indicateurs relatifs à la COVID-19 dans l'UE/EEE étaient en baisse ou stables, et dans les quelques États membres où certains indicateurs enregistraient une hausse, les valeurs restaient relativement basses[68]. Le 5 mai 2023, l'Organisation mondiale de la santé a estimé que la COVID-19 est maintenant un problème de santé établi et à caractère persistant qui ne constitue plus une urgence de santé publique de portée internationale.

Cela confirme l'évaluation antérieure de la Commission selon laquelle les événements exceptionnels justifiant l'application du règlement SURE n'existent plus. La stabilité de la situation épidémiologique se reflète également dans les dépenses des États membres relatives aux mesures éligibles au titre de SURE, qui ne s'élevaient qu'à 66 millions d'EUR au total en décembre 2022, contre 1,3 milliard d'EUR en janvier 2022. SURE était un instrument d'urgence temporaire, et la phase d'urgence de la pandémie ayant pris fin, l'instrument a également cessé d'exister.

VI. OBLIGATIONS DE RAPPORT PREVUES PAR LE CADRE RELATIF AUX OBLIGATIONS SOCIALES SURE DE L'UE

Le présent rapport va au-delà de l'obligation de rapport prévue par le règlement SURE, en ce qu'il respecte également l'obligation de rapport prévue par le cadre relatif aux obligations sociales SURE de l'UE[69]. Ce dernier prévoit l'obligation de rendre compte de la répartition des produits de SURE, du type de dépenses et de l'incidence de SURE.

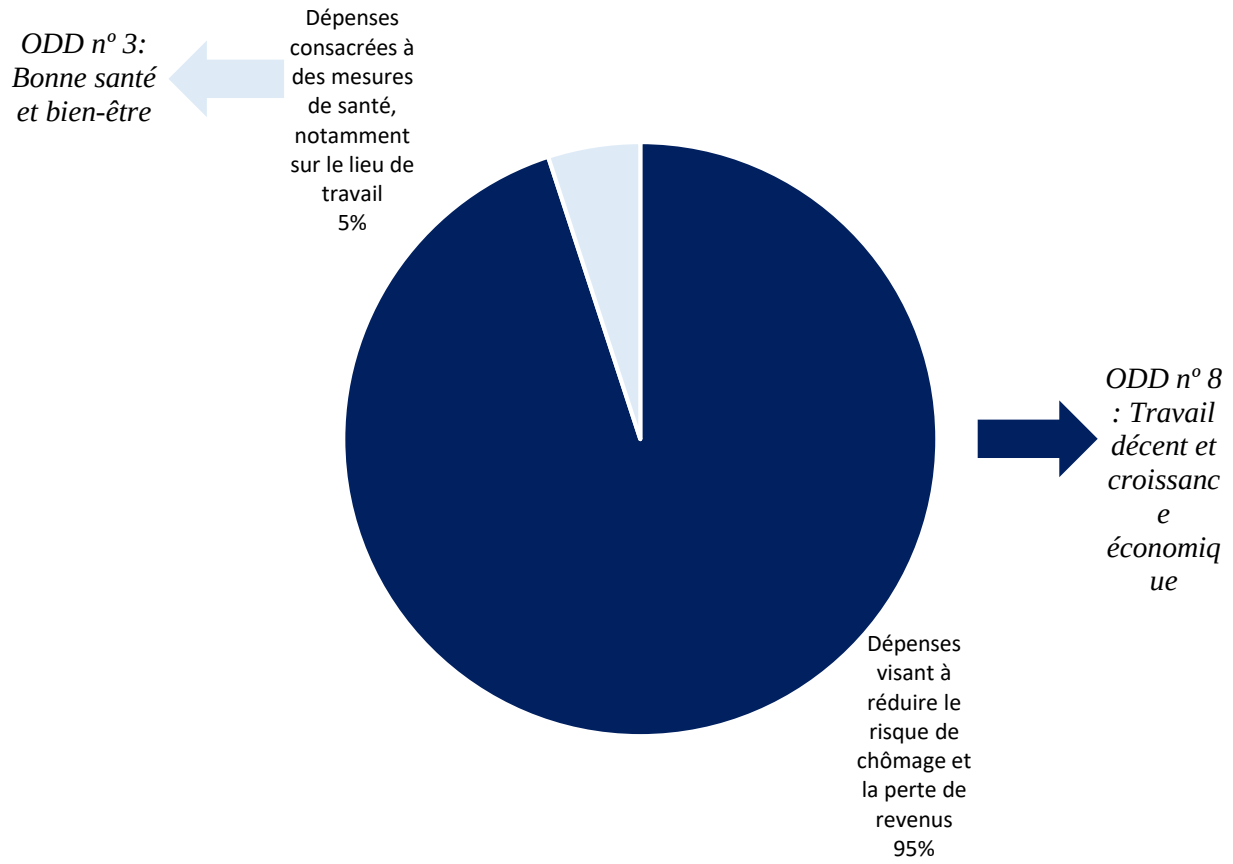
La ventilation des produits de SURE par État membre bénéficiaire et par type de dépenses sociales éligibles figure, respectivement, aux sections 1.1 et 3.2. En décembre 2022, la totalité des 98,4 milliards d'EUR alloués avaient été versés à 19 États membres, qui ont dépensé la totalité de cette assistance financière.

[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews
[68] Ibidem.
[69] Le cadre des obligations sociales SURE de l'UE définit une norme qui donne aux investisseurs l'assurance que les obligations de l'UE émises dans ce cadre se rapportent à des projets poursuivant une véritable finalité sociale. Ce cadre est donc conforme aux principes de l'ICMA applicables aux obligations sociales, à savoir i) l'utilisation des produits; ii) le processus d'évaluation et de sélection des projets; iii) la gestion des produits et iv) les rapports. Pour plus de détails, veuillez consulter: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu)

Les dépenses publiques couvertes par SURE restent tout à fait conformes aux objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies. Une ventilation des dépenses publiques financées par SURE par type de dépenses sociales éligibles, comme décrite dans le cadre des obligations sociales, montre que 95 % des dépenses sont consacrées à la réduction du risque de chômage et de perte de revenus. Comme le montre le graphique 32, cela soutient l'ODD nº 8 (travail décent et croissance économique). Les 5 % restants sont destinés à des mesures liées à la santé, qui soutiennent l'ODD nº 3 (bonne santé et bien-être).

L'incidence de SURE fait l'objet des sections 2.4 et 3. Des estimations du nombre de personnes et d'entreprises soutenues par SURE en 2020, en 2021 et en 2022 sont fournies. SURE a contribué à la préservation d'environ 1,5 million d'emplois en 2020, comme l'indique la section 3.1. Il a été démontré que SURE a soutenu le rebond de la croissance en 2021 et 2022, comme le montre la section 3.2. Les États membres ont économisé, selon les estimations, 9 milliards d'EUR sur les paiements d'intérêts, comme le montre la section 3.3.

Graphique 32: cadre des obligations sociales et cartographie des ODD



Source: *déclarations des États membres (février 2023).*

VII. CONSIDERATIONS FINALES SUR LA VALEUR AJOUTEE DE L'INSTRUMENT SURE ESTIMEE AVEC LE RECUL

La présente section évoque trois grands enseignements stratégiques qui peuvent être tirés du succès de SURE. L'évaluation préliminaire établie dans le présent rapport démontre que

SURE a été globalement couronné de succès[70]. En outre, en juin 2021, SURE a remporté le prix d'excellence de la bonne administration 2021 du Médiateur européen dans la catégorie de la prestation de services axés sur le citoyen. Trois enseignements fondamentaux qui peuvent être tirés de SURE seront abordés ici, et ils seront examinés plus en détail dans l'évaluation de l'instrument dont la Commission a annoncé la publication d'ici le troisième trimestre de 2024.

Premièrement, SURE a répondu à un besoin urgent spécifique apparu dans le contexte de la pandémie et était un instrument de nature à la fois sociale et économique. Dans un contexte d'incertitude, au début de la pandémie, les décideurs politiques devaient nécessairement adopter des mesures concrètes pour éviter des traumatismes sociaux et économiques à long terme provoqués par un choc dont il y avait tout lieu de croire qu'il serait temporaire (à juste titre, comme cela s'est avéré). À cette fin, SURE servait un objectif clair et bien défini, étant donné que l'instrument avait vocation à répondre à un besoin spécifique et urgent identifié à la fois par les États membres et par la Commission. Cet objectif était de préserver l'emploi afin de protéger les revenus des salariés et d'atténuer les conséquences économiques et sociales négatives de la pandémie. L'instrument a notamment apporté une réponse à l'arrêt des activités économiques causé par les fermetures et les mesures de confinement qui ont été instaurées dans l'ensemble de l'UE pour faire face à la gravité de la situation épidémiologique, réduire la vitesse de propagation de la contagion et protéger des vies. La nature sociale de cet objectif a été soulignée par l'émission par l'UE, pour la première fois, d'obligations sociales, qui ont remporté un franc succès auprès des investisseurs.

La portée de SURE a été particulièrement efficace, car l'instrument ne reposait pas sur une définition institutionnelle rigide, mais il était axé sur une finalité, c'est-à-dire sur le maintien de l'emploi. SURE ne s'est pas limité à un type restreint d'outil qui n'aurait été qu'un moyen de parvenir à une fin. L'instrument a principalement mis l'accent sur les dispositifs de chômage partiel (et les mesures similaires pour les travailleurs indépendants), qui constituent le type de mesure le plus efficace sur le marché du travail lors d'une fermeture réglementée de l'économie (à savoir le confinement lié à la COVID-19)[71]. L'instrument a également donné aux États membres une orientation politique claire pendant la crise. Dans le même temps, l'un des principaux objectifs de SURE était de laisser aux États membres une certaine latitude opérationnelle, pour qu'ils puissent adapter leur réponse aux besoins du marché du travail dans des circonstances dramatiques sans précédent. C'est pourquoi SURE a couvert un ensemble de mesures répondant au même objectif que les dispositifs de chômage partiel, à savoir le maintien de l'emploi dans les entreprises, tout en offrant une protection du revenu aux travailleurs pendant la pandémie. Ces mesures incluaient un soutien aux travailleurs indépendants et des dispositifs de subventions salariales (lorsque l'aide n'est pas accordée sur la base des heures non travaillées, mais plutôt sous la forme d'un montant forfaitaire ou d'une part de la masse salariale). Parmi les autres mesures figuraient diverses réductions des coûts indirects de main-d'œuvre (liées au maintien dans l'emploi), les congés de maladie et les prestations de congés spéciaux, ainsi que

[70] Les considérations examinées dans cette section sont tirées de Commission européenne (2022), Rapport trimestriel sur la zone euro, section III, vol. 21, nº 2.

[71] Le monde universitaire a également reconnu l'efficacité spécifique des dispositifs de chômage partiel aux premiers stades de la pandémie, par exemple Laudais et Giupponi dans VoxEU, avril 2020: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

d’autres mesures spécifiques visant à couvrir l’activité des travailleurs atypiques (tels que les travailleurs intermittents ou saisonniers).

Deuxièmement, en ce qui concerne la gouvernance, SURE a fait valoir l’intérêt de la méthode de l’UE, combinée à une conditionnalité fondée sur les politiques et à une mise en œuvre flexible au niveau national. L’initiative SURE a été lancée par la Commission selon la méthode communautaire de l’UE, plutôt que selon l’approche intergouvernementale. Cette méthode a permis de garantir la responsabilité et la solidarité entre les États membres, tout en contribuant à éviter toute stigmatisation éventuelle. La Commission a uniquement proposé la conditionnalité fondée sur les politiques dans le cadre de SURE: la seule condition d’accès à l’instrument était que les États membres aient été confrontés à une augmentation soudaine et très marquée des dépenses consacrées aux dispositifs de chômage partiel et à des mesures similaires en raison de la pandémie, et qu’ils utilisent les fonds SURE aux fins prévues. Cette forme de conditionnalité a permis aux États membres de conserver la mainmise sur les mesures mises en œuvre au niveau national, tout en bénéficiant du soutien financier et des orientations stratégiques fournis au titre de SURE.

Troisièmement, l’instrument SURE a été soutenu par une solide construction financière. SURE repose sur un système de garanties fournies par les États membres. Tous les États membres, y compris les huit États membres qui n’ont pas bénéficié de SURE, ont fourni un total de 25 milliards d’EUR de garanties. Ces garanties ont été fournies volontairement et, une fois accordées, sont irrévocables, inconditionnelles et à la demande. Ce système de garantie est financièrement solide (et est l’expression claire de la solidarité par le budget de l’UE). Ce système a conféré aux obligations SURE une très grande fiabilité à l’égard des marchés et des agences de notation de crédit, ouvrant ainsi la voie à la forte demande des investisseurs manifestée lors de chaque émission. La popularité de SURE, tant parmi les États membres que parmi les investisseurs, a également réduit le risque de stigmatisation lié à l’utilisation de l’assistance financière par un État membre donné.

ANNEXE: autres précisions sur les opérations et versements au titre de SURE

Tableau A1: versements aux États membres au titre de SURE (en milliards d'EUR)

Pays	**Montant total du prêt**	**1re émission SURE de l'UE** Opération: 20.10.2020 Versement: 27.10.2020			**2e émission SURE de l'UE** Opération: 10.11.2020 Versement: 17.11.2020			**3e émission SURE de l'UE** Opération: 24.11.2020 Versement: 1.12.2020	**4e émission SURE de l'UE** Opération: 26.1.2021 Versement: 2.2.2021			**5e émission SURE de l'UE** Opération: 9.3.2021 Versement: 16.3.2021	**6e émission SURE de l'UE** Opération: 23.3.2021 Versement: 30.3.2021			**7e émission SURE de l'UE** Opération: 18.5.2021 Versement: 25.5.2021			**8e émission SURE de l'UE** Opération: 22.3.2022 Versement: 29.3.2022	**9e émission SURE de l'UE** Opération: 7.12.2022 Versement: 14.12.2022	**Total utilisé** (100 % du montant du prêt)	**Échéance moyenne**
		10 ans	20 ans	**Total**	5 ans	30 ans	**Total**	15 ans	7 ans	30 ans	**Total**	15 ans	5 ans	25 ans	**Total**	8 ans	25,6 ans	**Total**	15 ans	15 ans		
Belgique	8,2							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**		1,3	0,9	**2,2**	1,1	0,9	**2,0**			**8,2**	**14,7**
Bulgarie	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Croatie	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Chypre	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**		**0,0**	**0,6**	**14,7**
Tchéquie	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estonie	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Grèce	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Hongrie	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Irlande	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Italie	27,4	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**3,9**	0,7	1,2	**1,9**		0,8	**0,8**			**27,4**	**14,8**
Lettonie	0,5				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**		**0,2**	**0,5**	**14,7**
Lituanie	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Malte	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**14,6**
Pologne	11,2	1,0	0,0	**1,0**					2,6	1,7	**4,3**		1,4		**1,4**	1,1	0,5	**1,6**	**1,5**	**1,5**	**11,2**	**13,6**
Portugal	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Roumanie	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Slovaquie	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Slovénie	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Espagne	21,3	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**2,9**	2,4	1,7	**4,1**	1,9	1,4	**3,4**			**21,3**	**14,7**
Total	**98,4**	10,0	7,0	**17,0**	8,0	6,0	**14,0**	**8,5**	10,0	4,0	**14,0**	**9,0**	8,0	5,0	**13,0**	8,1	6,0	**14,1**	**2,2**	**6,5**	**98,4**	**14,5**

Tableau A2: principales statistiques des opérations d'emprunt de l'UE au titre de SURE (en EUR)

	SURE nº 1		SURE nº 2		SURE nº 3	SURE nº 4		SURE nº 5	SURE nº 6		SURE nº 7		SURE nº 8	SURE nº 9
Tranche	10 ans	20 ans	5 ans	30 ans	15 ans	7 ans	30 ans (abondement)	15 ans	5 ans	25 ans	8 ans	25 ans	15 ans	15 ans
Taille de l'obligation	10 Mrd	7 Mrd	8 Mrd	6 Mrd	8,5 Mrd	10 Mrd	4 Mrd	9 Mrd	8 Mrd	5 Mrd	8,137 Mrd	6 Mrd	2,17 Mrd	6,548 Mrd
Rendement	-0,238 %	0,131 %	-0,509 %	0,317 %	-0,102 %	-0,497 %	0,134 %	0,228 %	-0,488 %	0,476 %	0,019 %	0,757 %	1,199 %	2,767 %
Écart (spread)	SM +3 pdb	SM +14 pdb	SM - 9 pdb	SM +21 pdb	SM - 5 pdb	SM - 16 pdb	SM +5 pdb	SM - 4 pdb	SM - 14 pdb	SM +1 pdb	SM - 2 pdb	SM +17 pdb	SM - 8 pdb	SM+21 pdb
Spread par rapport au Bund (points de base, pdb)	36,7	52,1	18,5	36,4	26,9	20	25,2	33,4	20	34,4	31,5	40,6	55,9	86,8
Spread par rapport aux OAT (pdb)	9,2	3,2	7,7	-9,9	0,5	-1	-23,1	-2,6	3,1	-11	-1,2	-21	4,9	24
Concession pour nouvelle émission	+1 pdb	+2 pdb	+1,5 pdb	+2,5 pdb	+1 pdb	1 pdb	1 pdb	2	1,5 pdb	1,5 pdb	2 pdb	2,5 pdb	1 pdb	4 pdb
Demande totale des investisseurs	145 Mrd	88 Mrd	105 Mrd	70 Mrd	114 Mrd	83 Mrd	49 Mrd	86 Mrd	46,5 Mrd	40 Mrd	51,2 Mrd	37,5 Mrd	35 Mrd	25 Mrd

Remarque: ces statistiques concernent les emprunts réalisés par la Commission au nom de l'Union. Le terme «concession pour nouvelle émission» fait référence à la prime versée aux investisseurs qui achètent une obligation nouvellement émise, par rapport au spread auquel on s'attend à ce que les obligations correspondantes s'échangent sur le marché secondaire.