COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.3.2021
COM(2021) 148 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 conformément à l'article 14 du règlement (UE) 2020/672 du Conseil

SURE: inventaire après six mois

RESUME

Un instrument d'un genre nouveau pour répondre aux conséquences socioéconomiques de la pandémie

Le présent rapport est le premier rapport semestriel sur l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE). Il présente le fonctionnement et l'utilisation de l'instrument à ce jour et examine ses incidences socioéconomiques. SURE est 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 constitue une manifestation forte de solidarité visant à protéger les emplois et l'activité économique au sein du marché unique. Pour que SURE devienne réalité, les États membres sont convenus de fournir des garanties bilatérales à l'UE de manière à ce que l'Union puisse emprunter sur les marchés afin de financer les prêts SURE.

La Commission a proposé le règlement SURE le 2 avril 2020, dans le cadre de la réponse initiale de l'UE à la pandémie. Le règlement SURE a été adopté par le Conseil le 19 mai 2020 et les États membres ont présenté leurs premières demandes formelles début août. Toutefois, 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 signé les accords de garantie. La Commission a accéléré la mise en œuvre de l'instrument en travaillant en étroite collaboration avec les États membres et en préparant l'ensemble des modalités administratives et juridiques (par exemple, les accords de prêts bilatéraux) depuis l'adoption du règlement. Ainsi, le premier versement a été effectué le 27 octobre, cinq semaines seulement après la mise à disposition de l'enveloppe financière.

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 fournit également les informations requises en vertu de la section 2.4 du cadre relatif aux obligations sociales SURE de l'UE, notamment en ce qui concerne la répartition et l'incidence des recettes SURE.

Une vaste adoption

La demande d'assistance financière au titre de SURE émanant des États membres a été importante. Depuis l'introduction de l'instrument, le Conseil a alloué plus de 90 % de l'enveloppe totale de 100 milliards d'EUR - sur la base de propositions de la Commission - à 18 États membres. Par ailleurs, le 26 février, la Commission a proposé de fournir également une assistance financière à l'Estonie. Les trois plus importants montants d'assistance financière octroyés l'ont été à l'Italie (27,4 milliards d'EUR), à l'Espagne (21,3 milliards d'EUR) et à la Pologne (11,2 milliards d'EUR). Les montants initialement demandés ont été légèrement réduits afin de respecter la limite de concentration de 60 milliards d'EUR prévue par le règlement pour chacun des trois principaux bénéficiaires. Les autres États membres ont reçu le montant demandé: la Belgique, le Portugal et la Roumanie se sont vu octroyer entre 4 et 8 milliards d'EUR chacun, tandis que la Grèce, l'Irlande, la Tchéquie, la Slovénie et la Croatie ont reçu

entre 1 et 3 milliards d'EUR. Les États membres restants – Slovaquie, Lituanie, Bulgarie, Hongrie, Chypre, Malte et Lettonie – se sont tous vu accorder moins d'1 milliard d'EUR.

Les quatre premières émissions d'obligations au titre de SURE ont rencontré un vif succès, puisqu'elles ont permis de lever 53,5 milliards d'EUR entre octobre 2020 et janvier 2021. La première opération de 17 milliards d'EUR a été exécutée avec succès le 20 octobre 2020, en deux tranches. Cinq semaines plus tard, près de 40 milliards d'EUR ont été levés au total dans le cadre de deux opérations supplémentaires, couvrant plus de la moitié des demandes des États membres sollicitant des versements importants en 2020. La quatrième opération, en janvier 2021, a permis de lever 14 milliards d'EUR supplémentaires. Les émissions ont été largement sursouscrites par les investisseurs, plus de 10 fois en moyenne, ce qui a donné lieu à des conditions de prix favorables, y compris des rendements négatifs sur les obligations à échéance de 15 ans ou moins.

L'utilisation de SURE par les États membres bénéficiaires

Sur les 18 États membres ayant obtenu un soutien au titre de SURE, 15 l'ont demandé afin de faciliter le financement des dispositifs de chômage partiel. La plupart des États membres bénéficiaires ont également demandé un soutien afin de financer des «mesures similaires aux dispositifs de chômage partiel»: parmi ceux-ci, 14 États membres financent des mesures de soutien aux indépendants. Toutes les mesures soumises par les États membres ont été jugées éligibles à une assistance financière. Cela a pu être le cas grâce à une concertation précoce avec les États membres visant à planifier et à préparer le plus rapidement possible la mise en œuvre de l'instrument, y compris en clarifiant son champ d'application. Dans la majorité des cas, les dispositifs de chômage partiel soutenus sont de nouveaux dispositifs créés en réponse à la pandémie de COVID-19. Neuf États membres ont également demandé une assistance financière au titre de SURE pour le financement de dépenses dans le domaine de la santé directement liées à l'urgence de la COVID-19.

En 2020, on estime entre 25 et 30 millions le nombre de personnes ayant bénéficié d'un soutien au titre de SURE, ce qui représente un quart de l'emploi total des États membres bénéficiaires. Cela couvre environ 21,5 millions de travailleurs salariés et 5 millions de travailleurs indépendants, un chiffre à mettre en rapport avec les 35 millions de personnes ayant bénéficié de dispositifs de chômage partiel dans l'UE. Sur la base des informations fournies par les États membres, on estime qu'entre 1,5 million et 2,5 millions d'entreprises, ou 12 à 16 % des entreprises des États membres bénéficiaires, ont reçu un soutien au titre de SURE en 2020. Toutefois, ces informations sont incomplètes et inégales d'un État membre à l'autre.

Fin 2020, 80 % des dépenses publiques totales prévues pour la mise en œuvre des mesures éligibles avaient déjà été réalisées. Ce rapport présente l'utilisation effective et prévue de l'assistance financière octroyée au titre de SURE, sur la base des données transmises par tous les États membres bénéficiaires, à l'exception d'un seul. Les déclarations actualisées des États membres ont mis en évidence une certaine concentration des dépenses publiques en fin de période. Les États membres ont dépensé moins qu'initialement prévu en 2020 et prévoyaient de dépenser davantage en 2021 et 2022 qu'ils ne l'avaient initialement indiqué en août 2020.

La quasi-totalité des États membres ont déjà dépensé ou prévoient de dépenser la totalité du montant octroyé au titre de SURE. Trois États membres prévoient actuellement des dépenses publiques inférieures au montant octroyé au titre de SURE. Ces États membres ont indiqué qu'ils avaient déjà pris ou qu'ils comptaient, si nécessaire, prendre des mesures afin d'utiliser l'intégralité de l'assistance financière octroyée, y compris, dans certains cas, en prolongeant la durée des mesures prévues dans les décisions d'exécution respectives du Conseil. Dans ces États membres en particulier, l'absorption des fonds devrait être surveillée.

Une première évaluation de l'incidence de SURE

La hausse des taux de chômage observée dans les États membres bénéficiaires en 2020 a clairement été moins prononcée que durant la crise financière mondiale, malgré une baisse du PIB plus forte en 2020. La réactivité du chômage aux fluctuations de la production en 2020 a été moins forte que prévu dans les États membres bénéficiaires, sur la base des tendances historiques. La hausse plus modérée des taux de chômage en 2020 offre une première indication de l'efficacité des mesures stratégiques de soutien adoptées par les États membres et l'UE, y compris de l'instrument SURE.

L'incidence de SURE ne se limite pas à la préservation des emplois. SURE a probablement contribué à accroître la confiance générale dans la capacité de l'UE à répondre efficacement à une crise sans précédent. Grâce à SURE, l'UE a soutenu et encouragé l'utilisation de dispositifs de chômage partiel dans les États membres. 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.

SURE, qui a été l'un des premiers éléments de la réponse stratégique de l'UE, a donné davantage confiance aux États membres pour effectuer des emprunts et des dépenses plus importantes. Une majorité des États membres bénéficiaires ont indiqué, dans une enquête, 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 du financement global des politiques visant à répondre à la crise de la COVID-19.

L'assistance financière octroyée au titre de SURE a également généré des économies sur les paiements d'intérêts dans plusieurs États membres. Les prêts SURE ont généralement offert aux États membres des conditions de financement plus favorables que leurs propres émissions souveraines. On estime dès lors que les États membres ont économisé au total quelque 5,8 milliards d'EUR durant les quatre premières émissions d'obligations SURE, c'est-à-dire jusqu'au versement du 2 février 2021. Étant donné que les conditions de financement de SURE devraient rester favorables, les prochains versements devraient également générer des économies supplémentaires.

La persistance des événements exceptionnels justifiant SURE

Le rapport traite également de la persistance des événements exceptionnels qui justifient l'application de l'instrument SURE, à savoir la résurgence des contaminations depuis l'automne. Cette résurgence, associée à l'apparition de nouveaux variants plus contagieux du coronavirus, a contraint de nombreux États membres à réintroduire ou à renforcer leurs mesures

de confinement. Ces restrictions ont mis la reprise en suspens après le rebond de l'activité économique enregistré au troisième trimestre 2020. La solide reprise constatée dans l'industrie contraste avec la faible activité des services, les dernières restrictions ayant eu, une nouvelle fois, de lourdes conséquences sur les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre tels que l'hôtellerie et la restauration, les loisirs et le tourisme. Si l'activité devrait repartir légèrement à la hausse au deuxième trimestre et plus vigoureusement au troisième trimestre, l'incertitude et les risques pesant sur les perspectives économiques demeurent élevés, selon les prévisions de l'hiver 2021 de la Commission.

INTRODUCTION

L'instrument de soutien à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) a été créé par l'Union européenne (UE) afin d'aider les États membres à protéger les emplois et les revenus des travailleurs pendant la pandémie. Cet instrument trouve ses origines dans les orientations stratégiques de la Commission et se veut être un outil pour protéger nos concitoyens en cas de chocs extérieurs[1]. Plus spécifiquement, il vise à répondre aux effets économiques, sociaux et sanitaires directs de la propagation de la COVID-19 en fournissant aux États membres qui en font la demande une assistance financière de l'Union sous la forme de prêts à des conditions favorables. Une assistance financière d'un montant maximal de 100 milliards d'EUR est disponible au titre de SURE afin de contribuer à financer les dispositifs de chômage partiel des États membres ou les mesures similaires prises afin de protéger les salariés et les indépendants, ainsi qu'à financer, à titre accessoire, certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail.

SURE vient compléter les efforts nationaux et offre une deuxième ligne de défense pour protéger les salariés et les indépendants contre le risque de chômage et de perte de revenus. En préservant le lien entre les travailleurs et leur employeur, SURE protège également la capacité de production de l'économie et devrait donc contribuer à assurer une reprise plus rapide et plus forte de l'activité économique après la pandémie.

Les principales réalisations de SURE jusqu'au mois de février 2021 sont mises en évidence dans le présent rapport et peuvent être résumées comme suit:

- Entre 25 et 30 millions de personnes et entre 1,5 million et 2,5 millions d'entreprises ont, selon les estimations, bénéficié d'un soutien au titre de SURE
- 18 États membres se sont vu octroyer une assistance financière au titre de SURE et un 19e État membre devrait bientôt s'y ajouter
- Plus de 90 milliards d'EUR ont été alloués et plus de 53 milliards d'EUR ont été versés
- 5 % de l'assistance financière ont déjà été alloués à des mesures liées à la santé
- 80 % des dépenses publiques escomptées par les États membres ont déjà été réalisées
- Les États membres ont économisé, selon les estimations, 5,8 milliards d'EUR sur les paiements d'intérêts

Le présent rapport est le premier rapport semestriel consacré à SURE. 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 qu'elle puisse satisfaire à son obligation de rendre compte au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et financier (CEF) et au Comité de l'emploi dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de l'instrument SURE le 22 septembre 2020. Au titre de l'article 14 du règlement, la

[1] Dans ses orientations politiques 2019-2024, la Commission avait proposé 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.

[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/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=fr).

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). Il s'agit de la première édition de ce rapport, adopté par la Commission. Un rapport sera ensuite publié tous les six mois tant que SURE restera disponible[3]. La date limite pour l'inclusion d'informations dans le présent rapport était le 26 février 2021.

SURE représente également le premier cas d'émission, par l'UE, d'obligations sociales afin de financer une assistance financière de l'Union aux États membres, conformément à son engagement en faveur d'une finance durable. Afin de faciliter le respect de cet engagement, l'UE a adopté et publié un cadre relatif aux obligations sociales SURE de l'UE (le «cadre»)[4]. Celui-ci explique que les ressources de SURE seront utilisées pour financer des mesures sociales éligibles. La section 2.4 de ce cadre impose à la Commission de rendre compte de l'allocation des recettes SURE et de l'incidence de ces dernières. Cette obligation sera également remplie au moyen du présent rapport.

Le présent rapport décrit le fonctionnement et l'utilisation de l'instrument SURE à ce jour et examine ses incidences socioéconomiques. Il s'articule en six sections. La section I rappelle les principales démarches accomplies par la Commission, le Conseil et les États membres afin de créer et de mettre en œuvre SURE. La section II explique quels sont les États membres qui bénéficient d'une assistance financière au titre de SURE, en indiquant les montants octroyés et versés en suspens et les calendriers de remboursement. La section III résume les dépenses publiques effectuées par les États membres pour mettre en œuvre des mesures nationales soutenues par SURE[5]. Cette section est complétée par un aperçu de ces dispositifs à l'annexe 1. La section IV contient une analyse préliminaire de l'incidence de SURE, y compris de l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur l'emploi et les économies d'intérêts réalisées par les États membres grâce aux conditions de financement favorables dont jouit l'UE. La section V aborde les conséquences persistantes de la pandémie de COVID-19 qui justifient le maintien de SURE. 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.

I. L'INSTRUMENT SURE ET SA MISE EN SERVICE

La Commission a proposé le règlement SURE le 2 avril 2020, dans le cadre de la réponse initiale de l'UE à la pandémie, afin de soutenir les États membres[6]. Sur la base de cette proposition, le Conseil a adopté le règlement SURE le 19 mai 2020. La Commission a ensuite

[3] Article 14, paragraphe 1, du règlement SURE.
[4] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_en
[5] Les sections II et III concernent l'utilisation de l'assistance financière au titre de SURE conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement SURE.
[6] Proposition de règlement du Conseil portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) à la suite de la pandémie de COVID-19, COM/2020/139 final. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0139%3AFIN)

immédiatement commencé la préparation des mesures nécessaires pour garantir que l'instrument SURE puisse être mis à disposition en temps utile et mis en œuvre rapidement en étroite coopération avec les 27 États membres.

Pour que SURE devienne réalité, les États membres ont accepté de contribuer à l'instrument sur une base volontaire, en contre-garantissant le risque supporté par l'Union. L'Union a mis en place un système de garanties, signées volontairement par les États membres, en tant que mesure au titre de l'article 122, paragraphe 1, TFUE. À cette fin, les 27 États membres ont tous accepté de fournir une garantie irrévocable, inconditionnelle et à première demande pour 25 % de l'enveloppe totale SURE de 100 milliards d'EUR, soit pour 25 milliards d'EUR[7]. SURE ne pouvait donc pas être mis à disposition avant que les 27 États membres aient conclu et signé des accords de garantie bilatéraux avec la Commission. La contribution de chaque État membre au montant total des garanties correspond à sa part relative dans le revenu national brut de l'UE, sur la base du volet des recettes du budget de l'UE pour 2020. L'utilisation de garanties a permis de créer l'instrument SURE sans que les États membres doivent d'abord verser des contributions en capital ou sous forme de capital libéré.

La mise en place d'un système de garanties fournies par l'ensemble des États membres de l'UE sur une base volontaire constitue une manifestation forte de solidarité entre les États membres par l'intermédiaire de l'UE. Elle a permis à l'UE d'octroyer aux États membres une assistance financière suffisamment importante pour protéger les emplois et les revenus pendant la crise de la COVID-19. Les processus d'approbation nationaux des 27 États membres ont été achevés pendant l'été 2020. SURE a donc été mis à disposition le 22 septembre 2020.

Le règlement SURE établit les conditions et la procédure que les États membres doivent suivre pour demander une assistance financière au titre de l'instrument. Les États membres peuvent demander un soutien financier si leurs dépenses publiques effectives ou prévues ont augmenté de façon soudaine et très marquée à partir du 1er février 2020 en raison du déploiement de dispositifs de chômage partiel et de mesures similaires visant à atténuer l'incidence de la pandémie de COVID-19[8]. Sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil peut octroyer une assistance financière au titre de SURE au moyen d'une décision d'exécution du Conseil[9]. La période de mise à disposition pendant laquelle une assistance financière peut être apportée au titre de l'instrument SURE prend fin le 31 décembre 2022[10].

La Commission a procédé à la mise en œuvre de SURE immédiatement après l'approbation du règlement par le Conseil. Elle s'est mise en contact avec les 27 États membres immédiatement après l'adoption du règlement SURE en mai 2020. Elle leur a demandé s'ils comptaient solliciter une assistance financière au titre de SURE, afin de planifier et de préparer aussi rapidement que possible la mise en œuvre de l'instrument une fois celui-ci mis à disposition après la signature des garanties bilatérales. Après avoir reçu les demandes formelles de soutien, la Commission a présenté des propositions visant à octroyer une assistance financière

[7] Voir les articles 11 et 12 du règlement SURE.
[8] Voir l'article 3, paragraphe 1, du règlement SURE.
[9] Voir l'article 6 du règlement SURE.
[10] Voir l'article 12, paragraphe 3, du règlement SURE.

à 15 États membres le 24 août 2020, puis une nouvelle proposition le 25 août. Une fois SURE mis à disposition le 22 septembre 2020, le Conseil a adopté ses décisions d'exécution pour l'octroi d'une assistance financière aux 16 États membres (voir le tableau 1). Au dernier trimestre 2020, le Conseil a adopté deux décisions d'exécution supplémentaires, portant ainsi à 18 le nombre total actuel d'États membres bénéficiaires de l'instrument SURE. Début février 2021, un autre État membre a officiellement demandé un soutien au titre de SURE et, le 26 février, la Commission a proposé de lui apporter un soutien. Cette chronologie des événements est présentée en détail dans le tableau 1.

Tableau 1: chronologie de la mise en œuvre de SURE

- **2 avril 2020**
  La Commission propose la création de SURE
- **19 mai 2020**
  Le Conseil approuve la proposition et adopte le règlement SURE
- **24 août 2020**
  La Commission propose un soutien financier de 81,4 milliards d'EUR pour 15 États membres: la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Tchéquie, la Grèce, l'Espagne, la Croatie, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie
- **25 août 2020**
  La Commission propose un soutien financier de 5,9 milliards d'EUR pour le Portugal
- **22 septembre 2020**
  SURE est mis à disposition
- **25 septembre 2020**
  Le Conseil décide d'octroyer un soutien financier à 16 États membres
- **7 octobre 2020**
  La Commission propose un soutien financier de 504 millions d'EUR pour la Hongrie
- **23 octobre 2020**
  Le Conseil décide d'octroyer un soutien financier de 504 millions d'EUR à la Hongrie
- **16 novembre 2020**
  La Commission propose un soutien financier de 2,5 milliards d'EUR pour l'Irlande
- **4 décembre 2020**
  Le Conseil décide d'octroyer un soutien financier de 2,5 milliards d'EUR à l'Irlande
- **26 février 2021**
  La Commission propose un soutien financier de 230 millions d'EUR pour l'Estonie

Chaque État membre bénéficiant d'une assistance financière au titre de SURE a été prié de conclure un accord de prêt avec la Commission établissant les caractéristiques du prêt[11]**.** La Commission est habilitée, au titre du règlement SURE, à emprunter au nom de l'Union sur les marchés financiers ou auprès d'établissements financiers, ainsi qu'à verser l'assistance financière octroyée par le Conseil au titre de SURE aux États membres bénéficiaires. La plupart des

[11] Voir l'article 8, paragraphe 2, du règlement SURE.

accords de prêt (y compris les demandes de fonds et avis juridiques) ont été signés pendant le dernier trimestre 2020, ce qui a permis à la Commission d'émettre des obligations SURE, en commençant par l'émission inaugurale d'obligations le 20 octobre 2020. Compte tenu de la taille de l'emprunt sur les marchés financiers, ces obligations ont été émises par tranches, à quatre reprises, jusqu'à la fin janvier 2021. Les fonds levés ont été versés aux États membres en plusieurs tranches, dans la semaine suivant l'émission[12]. Les obligations SURE ont été émises conformément à un cadre relatif aux obligations sociales de l'UE, de conception originale: en effet, le soutien octroyé par l'UE aux États membres au titre de l'instrument poursuit l'objectif social de préserver les emplois, de maintenir les revenus des familles et de soutenir l'économie dans son ensemble. Les conditions favorables obtenues par l'UE avec ses emprunts destinés à SURE ont été directement répercutées sur les États membres grâce à des prêts adossés ou «back-to-back»[13] (voir la section II).

II. L'UTILISATION DE L'ASSISTANCE FINANCIERE AU TITRE DE SURE: MONTANTS OCTROYES ET VERSES ET AUTRES ASPECTS FINANCIERS

La présente section donne une vue d'ensemble des États membres bénéficiaires et des montants octroyés par le Conseil, ainsi que des versements effectués, des montants en suspens et du calendrier de remboursement applicable.

(i) Vue d'ensemble des États membres bénéficiaires et des montants octroyés par le Conseil

Les États membres ont été très demandeurs d'une assistance financière au titre de SURE dès la mise en place de l'instrument: plus de 90 % de l'enveloppe totale de 100 milliards d'EUR ont déjà été alloués. 18 États membres ont demandé et obtenu une assistance financière auprès du Conseil, pour un montant total de 90,3 milliards d'EUR (voir le tableau 2). Un 19e État membre a demandé une assistance financière au titre de SURE en février 2021[14].

Les trois plus importants montants d'assistance financière au titre de SURE ont été octroyés à l'Italie (27,4 milliards d'EUR), à l'Espagne (21,3 milliards d'EUR) et à la Pologne (11,2 milliards d'EUR). À eux trois, ces États membres ont atteint la limite de concentration de SURE, en vertu de laquelle la part des prêts octroyés aux trois États membres qui sont les plus grands bénéficiaires des prêts ne peut pas dépasser 60 % de l'enveloppe totale de 100 milliards d'EUR, soit 60 milliards d'EUR[15].

[12] Voir l'article 7 du règlement SURE.

[13] Dans le cadre d'un prêt «back-to-back», la Commission emprunte au nom de l'Union et prête directement les fonds aux États membres aux mêmes conditions.

[14] Le 26 février 2021, la Commission a publié une proposition de décision d'exécution du Conseil octroyant à l'Estonie un soutien temporaire au titre du règlement SURE pour un montant de 230 millions d'EUR [COM(2021) 104 final].

[15] Article 9, paragraphe 1, du règlement SURE. La limite de concentration implique que ces trois États membres ne pourront plus demander de soutien supplémentaire et qu'aucun autre État membre ne pourra emprunter un montant total supérieur à 11,2 milliards d'EUR (la troisième plus grande part octroyée à ce jour), car ils dépasseraient alors la limite de 60 %.

Tableau 2: vue d'ensemble du soutien octroyé au titre de SURE

État membre	*Montant accordé (en EUR)*	*Date d'octroi*	*Référence de la DEC*
Belgique	7 803 380 000	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1342
Bulgarie	511 000 000	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1343
Chypre	479 070 000	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1344
Tchéquie	2 000 000 000	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1345
Grèce	2 728 000 000	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1346
Espagne	21 324 820 449	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1347
Croatie	1 020 600 000	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1348
Italie	27 438 486 464	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1349
Lituanie	602 310 000	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1350
Lettonie	192 700 000	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1351
Malte	243 632 000	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1352
Pologne	11 236 693 087	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1353
Portugal	5 934 462 488	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1354
Roumanie	4 099 244 587	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1355
Slovénie	1 113 670 000	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1356
Slovaquie	630 883 600	Septembre 2020	DEC (UE) 2020/1357
Hongrie	504 330 000	Octobre 2020	DEC (UE) 2020/1561
Irlande	2 473 887 900	Décembre 2020.	DEC (UE) 2020/2005
Total	**90 337 170 575**		

ii) Versements effectués, montants en suspens et calendrier de remboursement applicable

La Commission est responsable des opérations d'emprunt. Conformément au règlement SURE, la Commission est habilitée à emprunter sur les marchés des capitaux ou auprès d'institutions financières au nom de l'Union afin de financer les prêts accordés au titre de SURE (prêts adossés ou «back-to-back»)[16].

La Commission a commencé à emprunter au nom de l'Union sur les marchés des capitaux en émettant des obligations sociales peu après la signature des accords de prêt en octobre 2020. L'émission des obligations a été effectuée via une série d'opérations financières. Au total, quatre opérations ont été réalisées à ce jour, comme expliqué ci-dessous. Les émissions ont remporté un grand succès, suscitant un vif intérêt des investisseurs, ce qui a permis d'obtenir des conditions tarifaires favorables pour toutes les tranches (voir le tableau 3). À la fin du mois de février 2021, 15 États membres au total avaient reçu 53,5 milliards d'EUR en quatre versements, ce qui représente 59 % des 90,3 milliards d'EUR demandés. Les obligations sociales SURE ont été émises avec des échéances allant de 5 à 30 ans, ce qui fait que les versements aux États membres ont une échéance moyenne de 14 ans et demi[17]. Le tableau 5 propose une vue d'ensemble des montants déjà versés aux États membres, par opération d'emprunt et par échéance. Il indique également les montants en suspens qui doivent encore être versés à chaque État membre.

[16] Article 4 du règlement SURE.

[17] L'article 2, paragraphe 1, de chaque décision d'exécution du Conseil précise que le prêt de l'Union à l'État membre a une échéance moyenne maximale de 15 ans.

Tableau 3: principales statistiques des opérations d'emprunt de l'UE au titre de SURE (en EUR)

Opération	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4	
Date	20 octobre 2020		10 novembre 2020		24 novembre 2020	26 janvier 2021	
Tranche	10 ans	20 ans	5 ans	30 ans	15 ans	7 ans	30 ans (abondement)
Taille de l'obligation	10 Mrd	7 Mrd	8 Mrd	6 Mrd	8,5 Mrd	10 Mrd	4 Mrd
Rendement	-0,238 %	0,131 %	-0,509 %	0,317 %	-0,102 %	-0,497 %	0,134 %
Écart (spread)	SM +3 pdb	SM +14 pdb	SM -9 pdb	SM +21 pdb	SM -5 pdb	SM -16 pdb	SM +5 pdb
Concession pour nouvelle émission	+1 pdb	+2 pdb	+1,5 pdb	+2,5 pdb	+1 pdb	+1 pdb	+1 pdb
Demande totale des investisseurs	145 Mrd	88 Mrd	105 Mrd	70 Mrd	114 Mrd	83 Mrd	49 Mrd
Taux de soumissions satisfaites	15	13	13	12	13	8	12

Remarque: ces statistiques concernent les emprunts réalisés par la Commission au nom de l'Union. SM signifie «taux de swap moyen». 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.

La première opération SURE de 17 milliards d'EUR a été exécutée avec succès le 20 octobre 2020, en deux tranches. Cette première émission comprenait deux obligations, 10 milliards d'EUR devant être remboursés en octobre 2030, et 7 milliards d'EUR en 2040. Les investisseurs se sont montrés extrêmement intéressés par cet instrument très bien noté, et les demandes de souscription ont dépassé de 13 fois les capacités. Le 27 octobre 2020, les fonds ont été versés à l'Italie, à la Pologne et à l'Espagne.

La deuxième opération SURE a été exécutée le 10 novembre 2020, pour un montant total de 14 milliards d'EUR. Cette émission a également été divisée en deux échéances distinctes: 8 milliards d'EUR à rembourser en novembre 2025, et 6 milliards d'EUR à rembourser en novembre 2050. Les fonds ont été versés à la Croatie, à Chypre, à la Grèce, à l'Italie, à la Lettonie, à la Lituanie, à Malte, à la Slovénie et à l'Espagne.

La troisième opération, qui comportait une seule tranche, a été exécutée avec succès le 24 novembre 2020, avec l'émission d'une obligation de 8,5 milliards d'EUR arrivant à échéance en juillet 2035. L'obligation sociale à 15 ans a attiré la souscription la plus importante jamais enregistrée pour une émission de référence en une tranche unique et est devenue l'opération à 15 ans la plus volumineuse jamais réalisée à ce jour dans le segment «souverains, supranationaux et agences» (SSA). Les fonds ont été versés à la Belgique, à la Hongrie, au Portugal, à la Roumanie et à la Slovaquie le 1er décembre 2020.

La quatrième opération, et la première de 2021, a été réalisée en deux tranches le 26 janvier 2021. L'obligation sociale de 14 milliards d'EUR a été divisée en deux tranches:

10 milliards d'EUR à rembourser en juin 2028 et un abondement de 4 milliards d'EUR de l'obligation existante à rembourser en novembre 2050. Les obligations ont été sursouscrites respectivement 8 et 12 fois, le cours de l'obligation à 7 ans ayant été fixé avec un rendement négatif de -0,497 %, tandis que celui de l'obligation à 30 ans a été fixé à 0,134 %, un résultat positif pour cette échéance. Le 2 février 2021, les fonds ont été versés à la Belgique, à Chypre, à la Hongrie, à la Lettonie, à la Pologne, à la Slovénie, à l'Espagne, à la Grèce et à l'Italie.

Des informations sur le calendrier de remboursement sont présentées dans le tableau 4. Les remboursements du principal des prêts sont dus entre 2025 et 2050. Des intérêts sont payables chaque année.

Tableau 4: calendrier de remboursement des prêts SURE en cours de l'UE

Année civile	Principal	Intérêts	Total SURE
2021		32 960 000	32 960 000
2022		37 000 000	37 000 000
2023		37 000 000	37 000 000
2024		37 000 000	37 000 000
2025	8 000 000 000	37 000 000	8 037 000 000
2026		37 000 000	37 000 000
2027		37 000 000	37 000 000
2028	10 000 000 000	37 000 000	10 037 000 000
2029		37 000 000	37 000 000
2030	10 000 000 000	37 000 000	10 037 000 000
2031		37 000 000	37 000 000
2032		37 000 000	37 000 000
2033		37 000 000	37 000 000
2034		37 000 000	37 000 000
2035	8 500 000 000	37 000 000	8 537 000 000
2036		37 000 000	37 000 000
2037		37 000 000	37 000 000
2038		37 000 000	37 000 000
2039		37 000 000	37 000 000
2040	7 000 000 000	37 000 000	7 037 000 000
2041		30 000 000	30 000 000
2042		30 000 000	30 000 000
2043		30 000 000	30 000 000
2044		30 000 000	30 000 000
2045		30 000 000	30 000 000
2046		30 000 000	30 000 000
2047		30 000 000	30 000 000
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	**53 500 000 000**	**1 035 960 000**	**54 535 960 000**

Tableau 5: versements aux États membres au titre de SURE (en milliards d'EUR)

Pays	Montant initial 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			Total SURE	% du total demandé	Échéance moyenne (en années)	Montant en suspens à verser
		10 ans	20 ans	Total	5 ans	30 ans	Total	15 ans	7 ans	30 ans	Total				
Belgique	7,80							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**	**4,0**	**51 %**	**14,9**	3,8
Bulgarie	0,51														0,5
Chypre	0,48				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Tchéquie	2,0														2,0
Grèce	2,73				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**	**2,7**	**100 %**	**14,8**	0,0
Espagne	21,32	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**11,0**	**52 %**	**14,9**	10,3
Croatie	1,02				0,3	0,2	**0,5**				**0,0**	**0,5**	**50 %**	**13,3**	0,5
Hongrie	0,50							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Irlande	2,47														2,5
Italie	27,44	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**21,0**	**76 %**	**14,0**	6,5
Lituanie	0,60				0,2	0,1	**0,3**				**0,0**	**0,3**	**50 %**	**13,3**	0,3
Lettonie	0,19				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**	**0,2**	**100 %**	**14,8**	0,0
Malte	0,24				0,1	0,0	**0,1**				**0,0**	**0,1**	**49 %**	**13,3**	0,1
Pologne	11,24	1,0		**1,0**					2,6	1,7	**4,3**	**5,3**	**47 %**	**14,9**	6,0
Portugal	5,93							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**51 %**	**14,6**	2,9
Roumanie	4,10							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**73 %**	**14,6**	1,1
Slovénie	1,11				0,2		**0,2**		0,5	0,4	**0,9**	**1,1**	**100 %**	**14,8**	0,0
Slovaquie	0,63							**0,3**			**0,0**	**0,3**	**48 %**	**14,6**	0,3
Total	**90,3**	**10,0**	**7,0**	**17,0**	**8,0**	**6,0**	**14,0**	**8,5**	**10,0**	**4,0**	**14,0**	**53,5**	**59 %**	**14,5**	**36,8**

III. UTILISATION DE L'INSTRUMENT SURE: DEPENSES PUBLIQUES ET MESURES NATIONALES COUVERTES PAR SURE

La présente section résume les dépenses publiques et les mesures nationales couvertes par SURE.

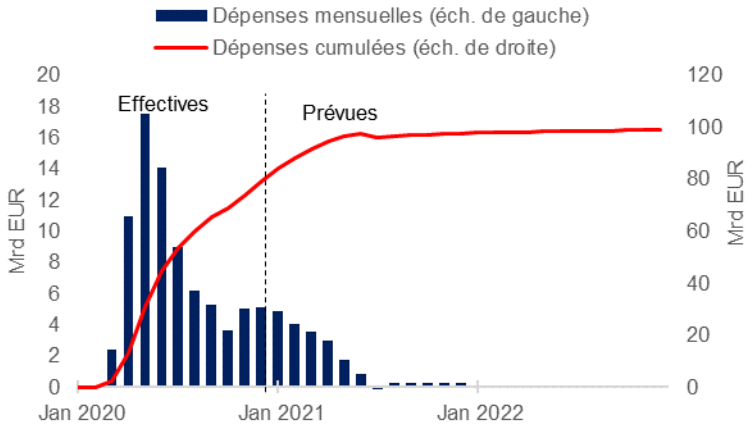
3.1 Dépenses publiques effectives et prévues soutenues par SURE

La présente section décrit l'utilisation effective et prévue de l'assistance financière octroyée au titre de SURE, sur la base des données communiquées par 17 États membres à la Commission.[18] Les États membres bénéficiaires doivent utiliser l'assistance financière octroyée au titre de SURE principalement pour soutenir leurs dispositifs de chômage partiel ou des mesures similaires, notamment pour les indépendants, et, s'il y a lieu, des mesures pertinentes liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail[19]. L'allocation des dépenses publiques sera d'abord présentée, suivie de la couverture estimée des salariés et des entreprises par SURE. La présentation sera fondée sur les informations déclarées par les États membres à deux moments différents: en août 2020, au moment de leur demande d'assistance financière au titre de SURE (les «déclarations initiales»), puis une nouvelle fois fin janvier et début février 2021 (les «déclarations actualisées»). Les informations sont présentées telles qu'elles ont été communiquées par les États membres[20].

Premièrement, fin 2020, 80 % des dépenses publiques totales prévues pour la mise en œuvre des mesures éligibles avaient déjà été réalisées[21]**.** L'assistance financière au titre de SURE a été fournie pour aider les États membres à faire face à l'augmentation soudaine et très marquée des dépenses publiques effectives depuis le 1er février 2020 engendrée par le déploiement de dispositifs de chômage partiel et de mesures similaires destinés à amortir les effets socioéconomiques de la pandémie de COVID-19. Cette assistance financière pouvait également être utilisée aux fins des augmentations prévues des dépenses publiques liées à ces mesures. En juin 2020, les dépenses publiques effectives soutenues par SURE ont représenté 46 % du total des dépenses publiques, un chiffre qui a grimpé à 80 % en décembre 2020. Le graphique 1 montre l'évolution de ce taux depuis l'introduction de SURE.

[18] À la date limite, la Tchéquie n'avait pas fourni de déclaration actualisée conformément à l'article 11 du règlement SURE, et, par conséquent, toutes les données concernant ce pays sont fondées sur sa déclaration initiale d'août 2020.
[19] Voir l'article 3, paragraphe 2, et l'article 1er, paragraphe 2, du règlement SURE.
[20] Les nouvelles mesures communiquées par les États membres au moment des déclarations actualisées n'ont pas encore été prises en considération puisque leur éligibilité n'a pas encore été évaluée.
[21] Les mesures éligibles sont celles décrites à l'article 3, paragraphe 2, du règlement: les dispositifs nationaux de chômage partiel ou mesures similaires et, à titre accessoire, certaines mesures liées à la santé.

Graphique 1: évolution mensuelle des dépenses publiques couvertes par SURE (effectives et prévues)



Remarque: les dépenses légèrement négatives présentées pour juillet 2021 s'expliquent par les gros paiements attendus ce mois-là des Fonds structurels et d'investissement européens au soutien des dispositifs de chômage partiel.

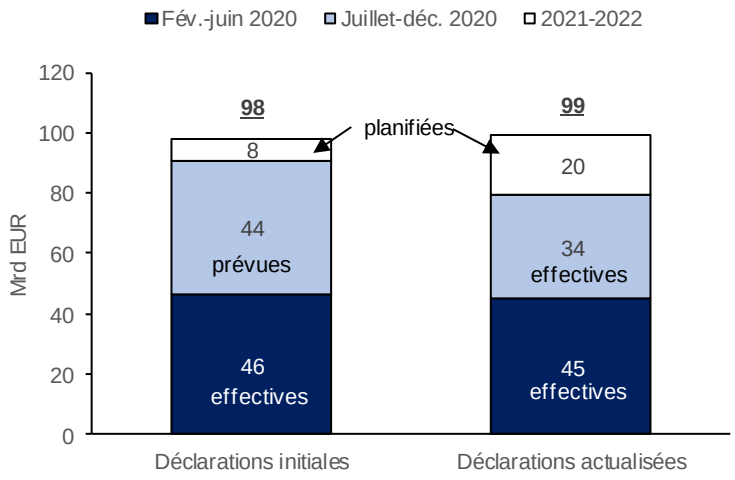
La comparaison entre les déclarations initiales et actualisées des États membres montre qu'ils ont dépensé moins qu'initialement prévu en 2020. L'estimation des dépenses publiques effectives a diminué de 1,3 milliard d'EUR entre février et juin 2020 selon les données les plus récentes (voir le graphique 2). Lorsque les États membres ont demandé le soutien de SURE, ils prévoyaient de dépenser, sur 2020, 90,0 milliards d'EUR en mesures éligibles au titre de SURE. En fin de compte, ils ont dépensé 79,3 milliards d'EUR, soit 9,6 milliards d'EUR de moins qu'escompté.

Les déclarations actualisées communiquées par les États membres ont mis en évidence une certaine concentration des dépenses publiques en fin de période. Au premier semestre 2020, la moitié des États membres ont engagé des dépenses publiques supérieures aux estimations du mois d'août 2020, tandis que ces dépenses ont été inférieures aux estimations pour l'autre moitié des États membres (voir le graphique 3). Dans les deux États membres ayant connu la plus forte augmentation des dépenses au premier semestre 2020, celles-ci ont ensuite diminué au second semestre. Neuf États membres ont fait état, pour le second semestre 2020, de dépenses publiques inférieures aux prévisions initiales. Dans la plupart des cas, ce montant plus bas va de pair avec une hausse des dépenses prévues en 2021. Toutefois, deux États membres prévoient également une baisse des dépenses en 2021.

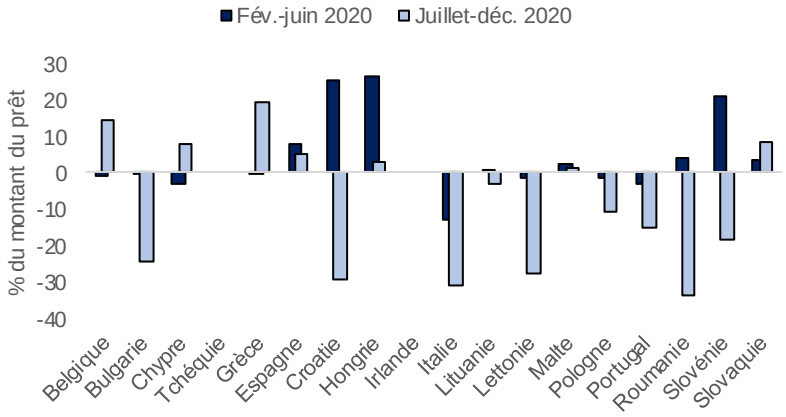
Selon les déclarations actualisées, les États membres prévoient de dépenser davantage en 2021 et en 2022 qu'ils ne l'avaient initialement indiqué en août 2020. Les dépenses publiques qu'il est prévu de consacrer à des mesures éligibles en 2021 sont passées de 7,4 milliards d'EUR selon les déclarations initiales d'août 2020 à 19,8 milliards d'EUR selon les déclarations communiquées en janvier 2021 (voir le graphique 2). Seuls deux États membres ont communiqué leurs prévisions de dépenses publiques pour 2022 (1,3 milliard d'EUR) dans leurs déclarations actualisées. On estime désormais à 99,1 milliards d'EUR le total des dépenses publiques qui auront été consacrées à des mesures éligibles dans l'ensemble des États membres

bénéficiaires, soit un chiffre supérieur au montant total versé à ce jour au titre de SURE. Cela est conforme au caractère complémentaire de l'instrument SURE, qui vient compléter le financement national des mesures de soutien à l'emploi. Certains États membres, dont ceux qui ont atteint la limite de concentration de SURE, prévoient de dépenser dans ces mesures un montant supérieur à l'assistance financière qu'ils ont demandée au titre de SURE.

Graphique 2: total des dépenses publiques déclarées



Graphique 3: écart entre les dépenses publiques effectives respectivement communiquées dans les déclarations initiales et les déclarations actualisées (en % du montant du prêt)

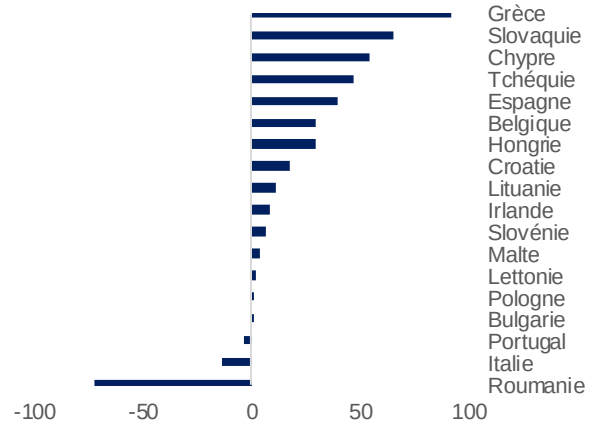


Remarque: l'Irlande a demandé une assistance financière au titre de SURE le 27 octobre 2020, et les informations déclarées sont restées inchangées dans le tableau initial et le tableau actualisé. La Tchéquie n'a pas fourni de tableau actualisé avant la date limite.

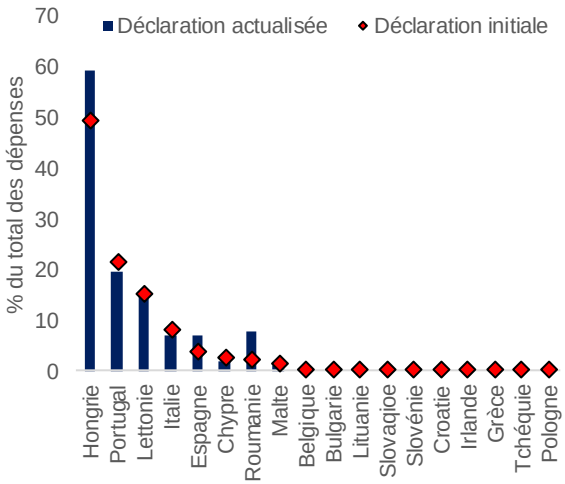
La quasi-totalité des États membres ont déjà dépensé ou prévoient de dépenser la totalité du montant reçu au titre de SURE. En réalité, 15 États membres ont dépensé ou prévoient de dépenser en mesures éligibles un montant supérieur à l'assistance financière actuelle reçue au

titre de SURE (voir le graphique 4). Cela signifie qu'au total, les États membres dépenseront plus en dispositifs de chômage partiel et mesures similaires que le montant qu'ils ont demandé au titre de l'assistance financière SURE. Toutefois, trois États membres ont déclaré des prévisions de dépenses, au titre des mesures indiquées dans leurs DEC respectives, inférieures au montant reçu au titre de SURE. Cette constatation ressort des déclarations actualisées fournies par ces États membres, lesquels ont également indiqué qu'ils avaient déjà pris ou qu'ils comptaient, si nécessaire, prendre des mesures afin d'utiliser l'intégralité de l'assistance financière reçue au titre de SURE, y compris, dans certains cas, en prolongeant les mesures prévues dans leurs DEC respectives. La Commission évaluera les éventuelles variations des dépenses prévues, telles que communiquées par les États membres, afin de s'assurer qu'elles demeurent conformes à la finalité de SURE, et proposera des modifications des DEC lorsque cela se justifie.

Graphique 4: montant des dépenses publiques effectives et prévues dépassant le montant du prêt (en % du montant du prêt)



Graphique 5: part des dépenses publiques liées à la santé



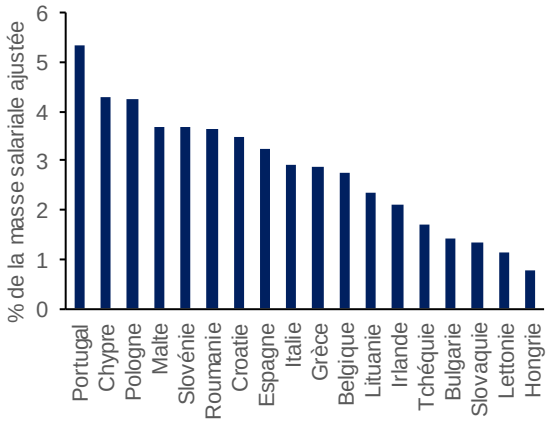
Remarque: le terme «dépenses publiques» désigne les dépenses déclarées, sans ajustement visant à tenir compte de la limite de concentration, consacrées aux mesures spécifiées dans les DEC: les éventuelles nouvelles mesures communiquées par les États membres qui ne figurent pas dans les DEC ne sont donc pas prises en considération. Les données sont présentées telles qu'elles figurent dans les tableaux des déclarations transmises par les États membres. Toutefois, les États membres qui n'ont pas encore tout dépensé, comme le montre le graphique 4, entendent utiliser l'intégralité du montant octroyé au titre de SURE. En particulier, les autorités italiennes ont signalé qu'elles prévoyaient de dépenser la totalité du montant octroyé. En ce qui concerne le graphique 5, par rapport à la demande initiale d'assistance financière de la Hongrie, les dépenses relatives à des mesures liées à la santé ont été plafonnées à 49 %, puisque ces dépenses sont accessoires et ne pouvaient donc pas atteindre la moitié du montant total octroyé au titre de SURE. Selon la déclaration actualisée, et comme pour la majorité des États membres bénéficiaires, les dépenses publiques totales en mesures éligibles au titre de SURE dépasseront le montant maximal octroyé au titre de SURE (et devront être financées au niveau national, ou au moyen d'autres instruments). Dans le cas spécifique de la Hongrie, ce dépassement est plus que proportionnellement dû aux mesures liées à la santé, ce qui explique l'augmentation du ratio relatif à la santé au-delà de 50 %.

Les États membres ont utilisé l'essentiel de l'assistance financière reçue au titre de SURE pour soutenir des mesures en faveur du marché du travail, tandis qu'un nombre limité

d'États membres l'ont également utilisée pour des mesures liées à la santé. Au total, 5 % de l'assistance financière octroyée au titre de SURE sont allés à ce jour à des mesures liées à la santé, tandis que 10 États membres n'ont utilisé cette assistance financière que pour des dispositifs de chômage partiel et des mesures similaires (voir le graphique 5). Le règlement SURE autorise le financement de mesures liées à la santé à titre accessoire. Dans les décisions relatives à l'assistance financière déjà adoptées à ce jour par le Conseil, aucun État membre ne s'est vu accorder une part de mesures liées à la santé supérieure à 49 %[22].

L'assistance financière octroyée au titre de SURE équivaut à 2,8 % des salaires perçus par les salariés et les indépendants dans les États membres bénéficiaires en 2020.[23] Ce pourcentage varie de 0,8 % à 5,3 % d'un État membre à l'autre (voir le graphique 6). L'assistance financière équivaut également à 1,5 % du PIB des États membres bénéficiaires.

Graphique 6: % de la masse salariale des salariés et des indépendants couvert par le montant du prêt, par État membre



Remarque: les salaires sont ici calculés comme correspondant à la rémunération des salariés et à l'excédent brut d'exploitation + revenu mixte des ménages et des institutions sans but lucratif au service des ménages (salaires des indépendants). Les estimations de 2020 proviennent des prévisions de l'automne 2020 de la Commission européenne.

3.2 Couverture des travailleurs salariés et des entreprises par SURE

En 2020, on estime entre 25 et 30 millions le nombre de personnes ayant bénéficié d'un soutien au titre de SURE, ce qui représente un quart de l'emploi total des États membres bénéficiaires[24]**.** Cela représente également environ deux tiers des travailleurs salariés en régime

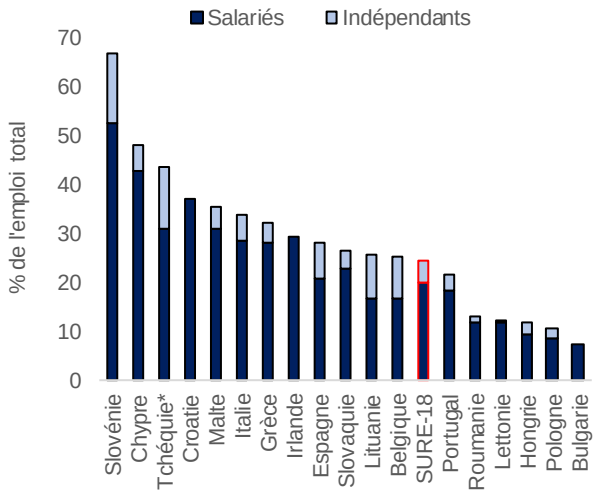
[22] La Commission a toujours donné comme orientation aux États membres, tant au niveau bilatéral qu'au sein du Conseil, que ces mesures ne devaient pas excéder 15 % du montant octroyé.

[23] Les salaires sont ici calculés comme correspondant à la rémunération des salariés et à l'excédent brut d'exploitation + revenu mixte des ménages et des institutions sans but lucratif au service des ménages (salaires des indépendants).

[24] Si les informations fournies par les États membres sur leurs dépenses publiques étaient satisfaisantes, celles demandées par la Commission au sujet des entreprises et des personnes couvertes par les mesures soutenues au titre de SURE étaient incomplètes et hétérogènes d'un État membre à l'autre. Il a donc fallu formuler des hypothèses raisonnables et faire appel à d'autres sources de données disponibles (voir les notes de bas de page 26 et 28). Le

de chômage partiel dans l'UE[25]. L'estimation centrale de 26,5 millions recouvre environ 21,5 millions de travailleurs salariés et 5 millions de travailleurs indépendants[26]. Le graphique 7 présente une ventilation par État membre, avec une couverture allant de 7 % à près de 70 % de l'emploi total. Le nombre de personnes couvertes par des mesures liées à la santé est difficile à estimer de manière suffisamment précise, vu l'hétérogénéité des mesures d'un État membre à l'autre. Ces estimations pourraient donc également être considérées comme prudentes, étant donné que le soutien au titre de SURE va au-delà des mesures concernant le marché du travail et bénéficie donc à un public plus large.

Graphique 7: nombre de travailleurs couverts par SURE (en % de l'emploi total en 2020)



Remarque: les chiffres relatifs à la couverture sont ceux déclarés par les États membres. Les chiffres de la Tchéquie proviennent de la déclaration initiale d'août 2020; par conséquent, le taux de couverture global a été calculé dans

---

présent rapport fournit donc des estimations approximatives sur les personnes et entreprises couvertes, en raison du caractère incomplet des informations communiquées par les États membres. La responsabilité de déclarer les données incombe aux États membres. Il convient de noter que si la Commission demande aux États membres des informations sur les entreprises et les travailleurs salariés, c'est en raison des efforts qu'elle consent conformément à la section 2.4 du cadre relatif aux obligations sociales SURE de l'UE en vue d'obtenir des données et des indicateurs pertinents auprès des États membres bénéficiaires, tels que le nombre d'emplois et d'entreprises couverts/soutenus. Les rapports élaborés par la Commission concernant l'impact de l'instrument dépendront de la qualité et du niveau de détail des informations qui lui seront fournies.

[25] Cette proportion est une estimation approximative, étant donné que les données disponibles au sujet des salariés au chômage partiel ne couvrent que le nombre de personnes ayant demandé le chômage partiel, reposent sur les chiffres records enregistrés en avril/mai 2020 et n'incluent pas les travailleurs indépendants. Afin de mieux aligner ces données sur les données relatives à la couverture offerte par SURE, nous avons exclu les indépendants de cette couverture et avons supposé que les «mesures similaires» couvraient les dispositifs de chômage partiel.

[26] La Tchéquie n'a communiqué aucune information actualisée sur la couverture. Le chiffre global prend pour hypothèse une couverture de l'emploi similaire à celle des autres États membres, c'est-à-dire proche d'un quart de l'emploi total. Toutefois, si l'exactitude du tableau d'information fourni par la Tchéquie en août 2020 était confirmée, l'estimation globale du nombre de personnes soutenues par SURE grimperait à 27,5 millions. La ventilation par État membre dans le graphique 7 présente les informations telles qu'elles ont été communiquées par les États membres. Les mesures SURE affichent une couverture de l'emploi nettement supérieure à leur couverture de la masse salariale. Cela s'explique notamment par le fait que certaines personnes peuvent n'avoir bénéficié d'aides que pendant quelques mois, et non pendant toute l'année pour laquelle des salaires ont été versés.

l'hypothèse d'une couverture de l'emploi similaire à celle des autres États membres. Les chiffres de l'emploi total proviennent de la base de données AMECO, qui utilise la définition d'«emploi total» au sens de la comptabilité nationale (incluant à la fois les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants).

D'après les estimations de la Commission, fondées sur les déclarations des États membres, entre 1,5 million et 2,5 millions d'entreprises ont bénéficié d'un soutien au titre de SURE en 2020 dans l'ensemble des États membres. Seuls 14 États membres ont fourni des données actualisées concernant les entreprises couvertes[27]. Dans les États membres ayant communiqué des informations, près de 800 000 entreprises ont bénéficié d'un soutien au titre de SURE, soit 12 % du nombre total d'entreprises dans ces États membres. Étant donné que certains États membres grands bénéficiaires n'ont pas encore déclaré les données demandées, ce chiffre est incomplet et sous-estime largement le nombre total réel d'entreprises couvertes. Selon des hypothèses raisonnables, il devrait augmenter sensiblement pour atteindre de 1,5 million à 2,5 millions d'entreprises une fois que les quatre États membres restants auront été pris en considération[28]. Les États membres qui n'ont pas communiqué les données demandées à la Commission sont invités à le faire pour le deuxième rapport consacré à SURE.

3.3 Bref aperçu des dispositifs de chômage partiel ou mesures similaires soutenus par SURE

Sur les 18 États membres bénéficiant d'un soutien au titre de SURE, 15 l'ont demandé pour financer plus facilement des dispositifs de chômage partiel. Ces dispositifs sont des programmes publics permettant aux entreprises confrontées à des difficultés économiques de réduire temporairement le nombre d'heures travaillées par leurs salariés, lesquels reçoivent alors un soutien public au revenu en compensation des heures non travaillées. Sur les trois États membres qui n'ont pas eu recours à l'assistance financière au titre de SURE pour financer des dispositifs de chômage partiel, l'Irlande et Malte disposent de dispositifs similaires fournissant une aide aux sociétés affectées par la crise de la COVID-19 sous la forme de subventions salariales (voir ci-dessous pour plus d'informations). La Hongrie, quant à elle, a mis en place un dispositif de chômage partiel, mais ses dépenses publiques ont été entièrement financées par le Fonds social européen (et n'étaient donc pas éligibles au titre de SURE).

Dans la majorité des cas, les dispositifs de chômage partiel soutenus sont de nouveaux dispositifs créés en réponse à la pandémie de COVID-19 (voir le tableau 6). Tous ces nouveaux dispositifs ont été mis en place sur une base temporaire et dépendent des difficultés économiques rencontrées. Les cinq États membres soutenus par SURE qui disposaient déjà de dispositifs de chômage partiel avant la propagation de la COVID-19 (la Belgique, l'Espagne,

[27] Les 14 États membres ayant communiqué des données sur les entreprises couvertes étaient la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. La Tchéquie n'a transmis des chiffres que dans sa déclaration initiale.

[28] L'estimation basse de 1,5 million prend pour hypothèse une couverture similaire des entreprises dans ces quatre États membres. L'estimation haute (2,5 millions) tient compte du fait que la couverture des salariés est plus élevée, en moyenne, dans ces quatre États membres, ce qui pourrait se traduire par un taux plus élevé d'entreprises couvertes.

l'Italie, le Portugal et la Slovaquie) les ont adaptés en réponse à la pandémie. Les modifications introduites ont essentiellement consisté à simplifier temporairement les procédures administratives, à élargir la couverture des dispositifs, à en assouplir les conditions d'éligibilité, à en accroître la générosité (pour les salariés et/ou les employeurs) et à augmenter la durée du soutien.

Tous les dispositifs nationaux de chômage partiel fournissent un soutien aux salariés dont le contrat est entièrement suspendu à la suite de l'interruption complète de l'activité de leur entreprise. En outre, la plupart des dispositifs (mais pas tous) prévoient également un soutien en cas de réduction partielle du temps de travail, lorsque l'activité commerciale ralentit. Si, dans la plupart des cas, les entreprises sont libres de choisir la mesure dans laquelle elles réduisent le temps de travail, dans certains pays, des restrictions s'appliquent. Par exemple, en Grèce et en Slovénie, en dehors de la suspension totale du travail (en cas d'arrêt complet de l'activité), seul le passage d'un temps complet à un temps partiel est autorisé. Le montant de l'aide publique est généralement calculé en pourcentage de la rémunération du salarié et va de 50 % à 100 %. L'annexe 1 fournit de plus amples détails sur les dispositifs de chômage partiel.

Les 18 États membres, à l'exception de la Bulgarie et de la Croatie, ont demandé un soutien au financement de «mesures similaires aux dispositifs de chômage partiel». Dans la plupart des cas, ces mesures venaient s'ajouter aux dispositifs de chômage partiel. Leur but est de protéger les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants, en réduisant l'incidence du chômage et de la perte de revenus dans le contexte de la crise de la COVID-19, mais elles ne relèvent pas strictement de la définition du dispositif de chômage partiel fournie ci-dessus. Le nombre et le type de mesures qui relèvent de cette catégorie varient considérablement. Elles peuvent être réparties sommairement dans les catégories suivantes:

- les *dispositifs de subventions salariales*, tels que ceux rencontrés en Irlande et à Malte, mentionnés ci-dessus, subventionnent les coûts de main-d'œuvre des entreprises affectées par la crise de la COVID-19. Ces dispositifs répondent à la même finalité que les dispositifs de chômage partiel (c'est-à-dire préserver l'emploi, aider les entreprises à éviter les licenciements). Toutefois, l'aide octroyée n'est pas directement liée à la diminution effective du nombre d'heures travaillées de chaque salarié, mais uniquement à la réduction du chiffre d'affaires;
- les *mesures d'aide aux travailleurs indépendants*, que l'on retrouve dans la quasi-totalité des États membres ayant demandé un soutien au titre de SURE. Ces mesures englobent les prestations d'aide au revenu uniques, accordées soit sur une base forfaitaire, soit au prorata des précédents revenus ou des pertes subies, ainsi que les autres mesures de soutien réduisant les coûts d'exploitation des entreprises, dans la mesure où celles-ci s'adressent aux travailleurs indépendants et aux entreprises unipersonnelles. L'une des conditions majeures est que les bénéficiaires de l'aide continuent d'exercer leur profession indépendante ou leur activité entrepreneuriale (c'est-à-dire qu'ils ne fassent pas faillite);

- les *prestations de congé parental spécial* (Belgique, Tchéquie, Italie, Portugal, Chypre et Malte), qui fournissent une aide au revenu aux travailleurs salariés et/ou indépendants avec enfants en période de fermeture exceptionnelle des écoles;
- les *aides aux travailleurs saisonniers* (Chypre, Grèce, Italie, Espagne) dont le contrat de travail est suspendu en raison de la pandémie, essentiellement dans le tourisme et/ou l'agriculture. Sont concernés les travailleurs saisonniers «réguliers», qui étaient censés reprendre le travail pour la saison printemps/été 2020, mais qui n'ont pas pu le faire en raison de la pandémie de COVID-19;
- les *aides à la formation dans le cadre du chômage partiel* (Belgique, Portugal). Ce type d'aide promeut la formation professionnelle des travailleurs en chômage partiel.

Neuf États membres ont demandé une assistance financière au titre de SURE pour le financement de dépenses de santé directement liées à l'urgence de la COVID-19. Cette catégorie recouvre:

- le congé spécial pour maladie et/ou quarantaine causée par la COVID-19 (Chypre, Lettonie, Malte, Portugal et Espagne);
- les coûts liés au renforcement des exigences de santé et de sécurité dans le secteur public (Lettonie, Hongrie, Portugal);
- les mesures visant à réduire les coûts liés au renforcement des exigences de santé et de sécurité sur le lieu de travail dans le secteur privé (Italie);
- l'augmentation des dépenses destinées au système de santé publique, dont frais de personnel [par exemple, paiement des heures supplémentaires et de primes au personnel médical, recrutement de personnel temporaire supplémentaire (Hongrie, Roumanie, Portugal), travaux de rénovation dans les hôpitaux (Hongrie) et/ou achat d'équipements supplémentaires, de matériel de protection, de fournitures et de consommables (Belgique, Hongrie, Lettonie, Portugal)].

Tableau 6 - Caractéristiques des dispositifs nationaux de chômage partiel soutenus par SURE

État membre	Nouveau dispositif	Dispositif permanent/temporaire	Montant de l'aide (en % du salaire)	Coûts pour l'employeur	Réduction du temps de travail
BE	Non	Permanent (avec des modifications	70 %	-	de 0 % à 100 %
BG	Oui	Temporaire	60 %	40 % des coûts de main-	50 % ou 100 %
CZ	Oui	Temporaire	de 60 % à 80 %	de 20 % à 40 % de l'indemnité	de 0 % à 100 %
IE	-	-	-	-	-
EL	Oui	Temporaire	60 %	-	50 % ou 100 %
ES	Non	Permanent (avec des modifications	70 %	de 0 % à 30 % des cotisations	de 0 % à 100 %
HR	Oui	Temporaire	50 %	-	de 0 % à 100 %
IT	Non	Permanent (avec des modifications	80 %	-	de 0 % à 100 %
CY	Oui	Temporaire	60 %	-	de 0 % à 100 %
LV	Oui	Temporaire	de 50 % à 75 %	-	de 0 % à 100 %
LT	Oui	Temporaire	de 30 %		de 0 % à 100 %
HU	-	-	-	-	-
MT	-	-	-	-	-
PL	Oui	Temporaire	50 %	-	de 20 %
PT	Non	Permanent (avec des modifications	de 66 % à 100 %	de 0 % à 30 % de l'indemnité	de 0 % à 100 %
RO	Oui	Temporaire	75 %	-	de 0 % à 100 %
SI	Oui	Temporaire	80 %	de 0 % à 20 % de l'indemnité	de 50 % à 100 %
SK	Non	Temporaire (mais régulièrement renouvelé)	80 %	-	de 0 % à 100 %

IV. ANALYSE PRELIMINAIRE DE L'INCIDENCE DE SURE

La présente section fournit une analyse préliminaire de l'incidence de SURE sur l'emploi et les finances publiques, ainsi que de ses autres effets.

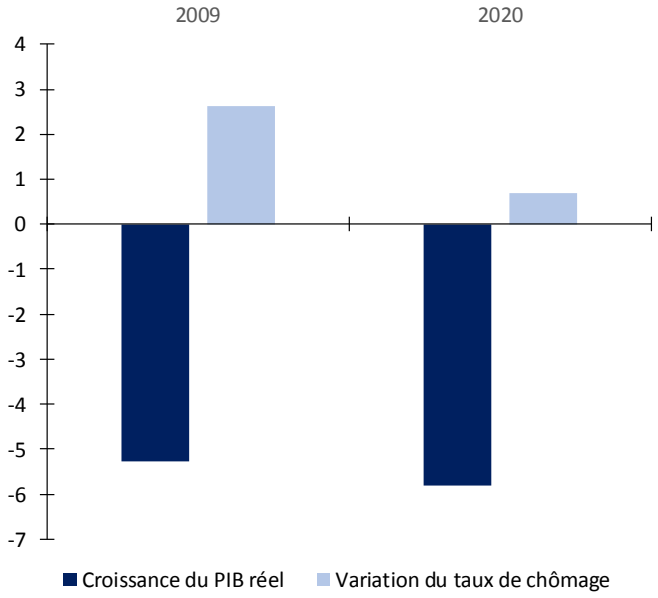
4.1 Estimation de l'incidence de SURE sur l'emploi

Il s'agit d'examiner les variations des taux de chômage des États membres bénéficiaires afin d'obtenir une première évaluation indicative de l'incidence des mesures stratégiques de soutien adoptées dans le cadre de la pandémie, y compris de SURE. L'objectif de SURE est d'aider les États membres à préserver l'emploi des travailleurs salariés et indépendants dans l'ensemble de l'UE pendant la pandémie de COVID-19 et, ce faisant, de protéger les citoyens et de faciliter une reprise rapide une fois que la pandémie se sera calmée. S'il est difficile de

concevoir un scénario contrefactuel de la performance du marché du travail en l'absence de SURE, l'analyse présentée ici examine le lien entre la production et le chômage depuis l'éclatement de la pandémie. Les résultats devraient être interprétés avec prudence: en effet, le lien entre production et chômage est influencé par une grande diversité de facteurs, y compris SURE.

La hausse des taux de chômage observée dans les États membres bénéficiaires en 2020 a clairement été moins prononcée que durant la crise financière mondiale, malgré une baisse du PIB plus forte en 2020 (voir le graphique 8). Selon les prévisions de l'hiver 2021 de la Commission, la croissance du PIB réel devrait avoir chuté de 5,8 % dans les pays ayant bénéficié d'un financement au titre de SURE en 2020. Cette baisse est plus importante que celle observée au plus fort de la crise financière mondiale en 2009. Parallèlement, l'augmentation du taux de chômage en 2020 devrait se limiter à 0,7 point de pourcentage, contre une augmentation de 2,6 points de pourcentage en 2009.

Graphique 8: variations du PIB réel et du chômage dans les États membres bénéficiaires en 2009 et en 2020



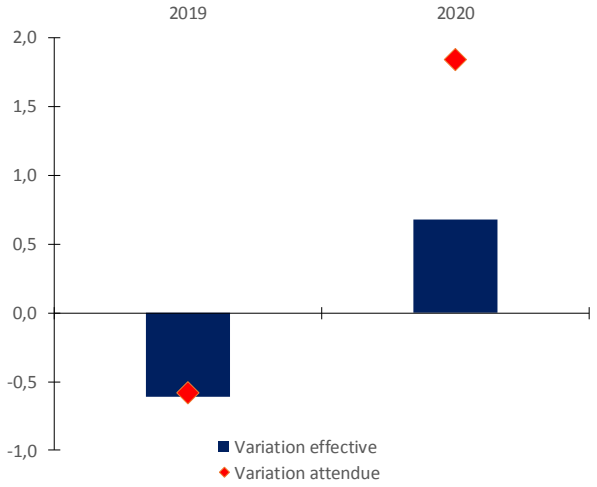
Remarque: ce graphique présente les moyennes simples des États membres bénéficiaires de SURE. Le taux de chômage de 2020 est la moyenne des taux de chômage mensuels enregistrés en 2020.
Source: *Eurostat; PIB 2020 extrait des prévisions de l'hiver 2021 de la Commission.*

La réactivité du chômage aux fluctuations de la production en 2020 a été moins forte qu'attendu dans les États membres bénéficiaires (voir les graphiques 9 et 10)[29]. Les mesures

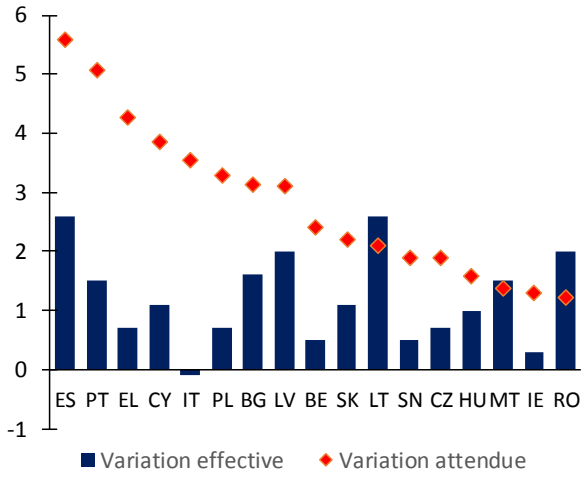
[29] La réactivité du chômage aux variations de la croissance économique est souvent désignée dans la littérature économique par le terme «loi d'Okun». Cette loi, qui relève davantage d'une règle empirique qu'elle n'établit un lien enraciné dans une théorie, indique qu'une baisse de la croissance de la production comprise entre 2 % et 3 % s'accompagne d'une hausse du taux de chômage d'un point de pourcentage (voir Okun, A.M., «Potential GNP: Its

stratégiques rapides et conséquentes adoptées en 2020 en réponse à la crise ont atténué les conséquences de la baisse de la production sur le chômage. C'est pourquoi, dans la plupart des pays, l'augmentation des taux de chômage a été plus faible qu'escompté[30].

Graphique 9: comparaison entre les variations effectives et attendues des taux de chômage des États membres bénéficiaires en 2019 et en 2020



Graphique 10: comparaison entre les variations effectives et attendues du taux de chômage par État membre bénéficiaires en 2020



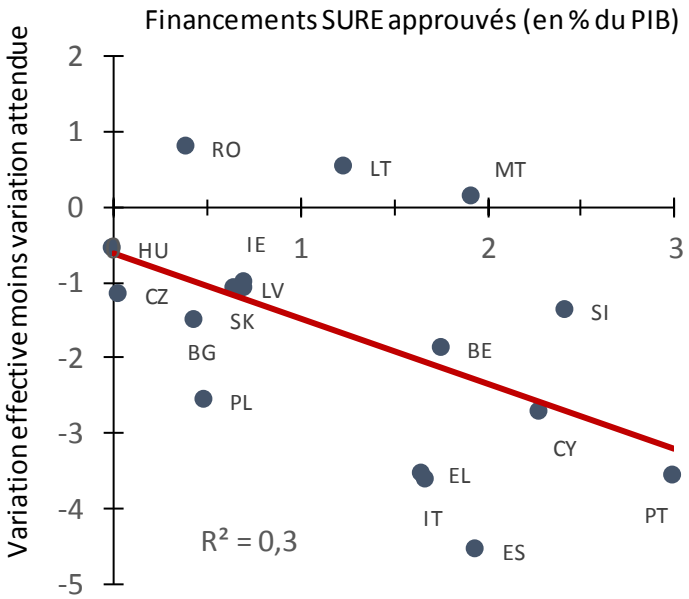
Remarque: axe des ordonnées: la variation attendue des taux de chômage correspond à la prédiction réalisée sur la base d'un modèle de régression à données de panel pour les États membres bénéficiaires (graphique 9) et d'un modèle de régression par pays (graphique 10) pour la période comprise entre 1999 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 de l'endogénéité de la production en utilisant un estimateur GMM en premières différences. La Croatie n'est pas incluse pour cause d'indisponibilité de données. Par rapport aux récentes études fondées sur la loi d'Okun[31], cette analyse a pour mérite de se concentrer uniquement sur les bénéficiaires de SURE et de tenter de mettre en lien la différence entre le chômage effectif et attendu avec le montant du soutien au titre de SURE.
Source: *prévisions de l'automne 2020 de la Commission, chômage total 2020 d'après Eurostat (voir la remarque relative au graphique 8).*

L'une des principales raisons de l'augmentation plus modérée des taux de chômage en 2020 a été l'adoption des mesures stratégiques de soutien, dont SURE (graphique 11). Selon les données préliminaires, la hausse plus faible que prévu du chômage peut s'expliquer en partie par le recours généralisé aux dispositifs de chômage partiel, notamment dans les États membres bénéficiaires de l'instrument SURE. Ces dispositifs ont aidé à préserver l'emploi et ont limité la

measurement and significance», *Proceedings of the Business and Economic Statistics Section*, American Statistical Association, 1962).
[30] En Italie, le taux de chômage a même diminué en 2020.
[31] Par exemple, Commission européenne (2020), Labour Market and Wage Developments in 2020 (Évolution du marché du travail et des rémunérations en 2020), chapitre 3.

montée du chômage. D'autres facteurs sont liés au fait que les travailleurs se sont trouvés dans l'incapacité ou ont été découragés de chercher activement du travail en raison de la mise à l'arrêt de larges pans de l'économie.

Graphique 11: relation entre la variation du taux de chômage en 2020 et le financement SURE approuvé



Remarque: axe des ordonnées: la variation attendue des taux de chômage provient du modèle de régression par pays présenté dans le graphique 10 et expliqué dans la remarque relative aux graphiques 9 et 10.
Source: *prévisions de l'automne 2020 de la Commission.*

4.2 Facteurs expliquant les effets de SURE: analyse et résultats d'une enquête

L'incidence de SURE ne se limite pas à la préservation des emplois. Trois autres effets peuvent être identifiés: l'amélioration de la confiance dans l'ensemble de l'UE, le soutien et l'encouragement, par l'UE, du recours à des dispositifs de chômage partiel, et la possibilité offerte aux États membres de dépenser davantage en mesures de soutien à l'emploi. Ces effets sont toutefois difficiles à estimer de manière empirique.

Premièrement, SURE a accru la confiance générale dans la capacité de l'UE à répondre efficacement à une crise sans précédent. La capacité des États membres à s'accorder sur SURE — une nouvelle forme innovante d'assistance financière au titre de l'article 122 du TFUE, dotée d'une forte dimension sociale et d'une justification économique — ainsi que sur l'apport volontaire de garanties à l'UE afin de contribuer à en assurer la solidité financière a envoyé un message fort quant à la capacité de l'UE à répondre efficacement et rapidement à un nouveau type de crise. Elle a également contribué à la dynamique positive ayant conduit à l'annonce ultérieure de l'instrument NextGenerationEU. En particulier, au mois de mai 2020, la

Commission a présenté une proposition relative à une nouvelle facilité pour la reprise et la résilience, finalement adoptée par le Conseil et le Parlement européen début février 2021. Cette capacité collective à répondre rapidement à la crise déclenchée par la propagation de la COVID-19 et la création de nouveaux instruments d'urgence, dont SURE, ont probablement contribué à soutenir la confiance des agents économiques dans l'UE, 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[32]. Dans ce contexte, SURE pourrait être considéré comme un instrument permettant de mobiliser un soutien par la politique budgétaire et de conjuguer ainsi une orientation budgétaire expansionniste à une politique monétaire accommodante en réponse aux conséquences de la crise.

Deuxièmement, grâce à SURE, l'UE a soutenu et encouragé l'utilisation de dispositifs de chômage partiel par les États membres. En fournissant une assistance financière aux États membres afin de les aider à financer des dispositifs de chômage partiel pour les entreprises affectées par la pandémie, ainsi que des mesures similaires destinées, notamment, aux travailleurs indépendants, SURE a encouragé les États membres à poursuivre de telles politiques, en accord, également, avec les lignes directrices pour l'emploi 2020. Cet instrument, associé au soutien fourni via les Fonds structurels et d'investissement européens, notamment le Fonds social européen, et via les initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (CRII et CRII+), a permis aux États membres de se montrer plus ambitieux dans les politiques qu'ils ont introduites.

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[33]. Neuf États membres ont mis en place un nouveau dispositif de chômage partiel en réponse à la crise de la COVID-19[34], et quatre États membres ont modifié un dispositif de chômage partiel existant[35]. La majorité de ces dispositifs avaient été instaurés ou modifiés en mars 2020, peu avant que la Commission ne propose l'instrument SURE. Depuis lors, de nouveaux dispositifs ont été établis en Hongrie, en Grèce, en Roumanie et en Slovénie; des

[32] L'augmentation par la BCE de ses achats d'actifs, dans le cadre du programme temporaire d'achats d'urgence face à la pandémie, a clairement aussi joué un rôle dans la réduction de l'incertitude sur les marchés. En outre, selon le bulletin économique de la BCE du 7 janvier 2021, les programmes NextGenerationEU (NGEU) et SURE ont probablement contribué au resserrement des écarts de taux en améliorant les perspectives budgétaires et de croissance des États membres et en réduisant l'aversion au risque. (https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202008.en.html).

[33] Afin de mieux comprendre le rôle potentiellement joué par SURE dans la création et l'utilisation de dispositifs de chômage partiel et de mesures similaires au niveau national dans le contexte de 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. Sur les 19 États membres ayant demandé un soutien au titre de SURE, 15 ont répondu à ce questionnaire.

[34] Bulgarie, Chypre, Grèce, Croatie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Roumanie et Slovénie. La Hongrie a décidé de financer son nouveau dispositif de chômage partiel créé en réponse à la crise de la COVID-19 en faisant appel aux Fonds structurels et d'investissement européens dans le contexte des initiatives CRII et CRII+, et n'a pas demandé le financement SURE dans ce but.

[35] Belgique, Espagne, Irlande et Italie. L'Irlande n'a pas demandé le soutien de SURE pour financer son dispositif de chômage partiel existant (établi dans le cadre du système d'indemnisation des chômeurs).

dispositifs préexistants ont encore été modifiés par l'Italie et l'Espagne (voir le tableau A.1 à l'annexe 1)[36].

SURE a également permis à certains États membres de se montrer plus ambitieux dans l'adoption de mesures similaires aux dispositifs de chômage partiel. Tous les États membres (à l'exception de la Bulgarie et de la Croatie) ont également demandé une assistance financière au titre de SURE pour des dispositifs similaires au chômage partiel, dont des mesures de soutien aux indépendants, et pour d'autres mesures de maintien dans l'emploi. Certains États membres avaient pris ces mesures avant que SURE ne soit proposé, tandis que d'autres l'ont fait après[37]. 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[38]. Par ailleurs, dans trois États membres, la disponibilité du financement SURE a contribué à une augmentation du budget alloué à ces dispositifs.

Troisièmement, SURE, qui a été l'un des premiers éléments de la réponse stratégique de l'UE, a donné davantage confiance aux États membres pour emprunter et dépenser davantage qu'ils ne l'auraient fait autrement. SURE leur a également permis de maintenir ou d'accroître leurs dépenses publiques visant à soutenir l'emploi. Cela se vérifie particulièrement lorsqu'un financement est disponible à des taux très bas et avec des échéances suffisamment longues, comme c'est le cas pour SURE. Ce surcroît d'emprunt peut être consacré soit à des dispositifs de chômage partiel, soit à d'autres politiques liées à la pandémie, puisque l'assistance financière au titre de SURE leur permet également de réorienter les fonds qu'ils avaient prévu de consacrer à des dispositifs de chômage partiel vers d'autres domaines d'action plus larges afin de répondre aux conséquences socioéconomiques de la pandémie.

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 global des politiques visant à répondre à la crise de la COVID-19.[39]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.

[36] Le tableau II.1 repose sur les informations fournies par les États membres dans leurs demandes de soutien financier au titre de SURE. Il donne un aperçu des dates d'adoption des dispositifs de chômage partiel et des mesures similaires.

[37] 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; voir le tableau II.1).

[38] Voir la note de bas de page 33.

[39] Voir la note de bas de page 33.

4.3 Gros plan sur les effets financiers directs: estimation des économies réalisées sur les taux d'intérêt

Plusieurs États membres ont réalisé des économies sur les paiements d'intérêts grâce à l'assistance financière reçue au titre de SURE. Les prêts SURE ont permis aux États membres de bénéficier de taux d'intérêt plus faibles que s'ils avaient émis eux-mêmes de la dette souveraine pour financer des dispositifs de chômage partiel ou des mesures similaires. Les obligations sociales SURE ont été émises à des taux très bas, même pour celles à échéance longue, grâce à la notation de crédit AAA dont jouit l'UE et à la liquidité des obligations.

On estime que les États membres ont économisé au total 5,8 milliards d'EUR durant les quatre premières émissions d'obligations SURE, c'est-à-dire jusqu'au versement du 2 février 2021. Ce montant augmentera à mesure que les fonds sont versés. Les estimations présentées correspondent donc probablement à une limite inférieure et augmenteront une fois que les 36,8 milliards d'EUR encore à verser l'auront été. Le tableau 7 présente une ventilation des économies d'intérêts par État membre, tandis que l'encadré 1 explique plus en détail la méthodologie utilisée[40].

Encadré 1: Calcul des économies sur les taux d'intérêt

Sur les 53,5 milliards d'EUR émis dans le cadre des quatre premières opérations, la Commission a pu obtenir des conditions favorables, avec des rendements allant de -0,51 % à +0,32 %, en fonction de l'échéance et de la date d'émission. Ces conditions ont été directement répercutées sur les États membres grâce à des prêts «back-to-back» (prêts adossés). Les conditions de financement auxquelles étaient soumis les États membres au moment du versement étaient généralement moins favorables que celles obtenues par la Commission. Les prêts octroyés au titre de SURE ont ainsi généré des économies d'intérêts pour les États membres.

Pour calculer ces économies, il a été supposé qu'en l'absence des prêts SURE, les États membres auraient émis des obligations présentant les mêmes caractéristiques (en termes d'échéance et de coupon) que les obligations SURE de l'UE au jour du versement des prêts. La différence entre le prix d'émission de chaque obligation SURE de l'UE et le prix d'émission de cette obligation contrefactuelle, multipliée par le montant du prêt, donne une estimation des économies d'intérêts réalisées. Cette différence est une fonction des écarts entre les courbes de rendement des obligations nationales et des obligations SURE de l'UE au moment du versement et la structure des échéances de chaque prêt.

L'échéance moyenne des prêts SURE est inférieure à 15 ans, mais proche de cette durée, dans tous les États membres, et l'écart moyen entre les rendements des obligations nationales et ceux des obligations SURE de l'UE se situe autour de 0,8 point de pourcentage. On estime par conséquent les économies totales d'intérêts réalisées sur toute la durée des prêts à

[40] SURE a été l'un des premiers éléments de la réponse inédite apportée par l'UE à une crise sans précédent. Cette réponse globale a contribué à maintenir les taux sur la dette publique à un niveau exceptionnellement bas pour les États membres qui sont les principaux bénéficiaires de SURE. Ces estimations ne tiennent pas compte de l'éventuel effet de renforcement de la confiance qu'ont pu avoir les nouveaux instruments d'urgence, dont SURE, sur la confiance des agents économiques et l'écart de taux d'intérêt pour les emprunts souverains des États membres (voir la note de bas de page 32 ci-dessus).

5,8 milliards d'EUR, soit environ 11 % du montant versé, dans les 15 États membres ayant reçu un versement avant le 2 février 2021 (voir le tableau 6). Les États membres affichant des écarts plus marqués ou ayant reçu des versements plus conséquents sont ceux qui ont le plus bénéficié des conditions favorables obtenues par la Commission.

Tableau 7: Économies sur les taux d'intérêt par État membre

État membre	Montant versé (en Mrd EUR)	Écart moyen	Échéance moyenne	Intérêts économisés (en Mrd EUR)	Intérêts économisés (en % du montant versé)
Belgique	4,0	0,11	14,9	0,098	2,4
Chypre	0,5	0,64	14,7	0,048	10,1
Grèce	2,7	0,74	14,8	0,264	9,7
Espagne	11,0	0,44	14,9	0,850	7,7
Croatie	0,5	1,16	13,3	0,082	16,1
Hongrie*	0,5	2,53	14,7	0,154	30,5
Italie	21,0	0,98	14,0	2,835	13,5
Lituanie	0,3	0,10	13,3	0,005	1,8
Lettonie	0,2	0,19	14,8	0,006	3,2
Malte	0,1	0,63	13,3	0,012	9,7
Pologne	5,3	0,41	14,9	0,355	6,7
Portugal	3,0	0,57	14,6	0,242	8,1
Roumanie	3,0	2,19	14,6	0,824	27,5
Slovénie	1,1	0,23	14,8	0,047	4,3
Slovaquie	0,3	0,09	14,6	0,004	1,3
Total	**53,5**	**0,76**	**14,5**	**5,826**	**10,9**

Remarque: les économies d'intérêts sont calculées obligation par obligation, puis additionnées en fonction des dates d'émission et des échéances. Les États membres ont effectué des emprunts auprès de l'UE à des échéances moyennes différentes. Pour ceux qui ont effectué une grande partie de ces emprunts à des échéances longues ou très longues, les économies totales d'intérêts ont tendance à être supérieures au produit de l'écart moyen et de l'échéance moyenne. Cela est dû au fait que l'écart et l'échéance sont souvent positivement corrélés: en d'autres termes, les courbes de rendement des obligations SURE de l'UE sont généralement plus plates que les courbes de rendement des obligations nationales.

** Aucune courbe de rendement d'obligations libellées en euros n'est disponible pour la Hongrie. La courbe de rendement en monnaie nationale a été utilisée à la place.*

5 PERSISTANCE DES EVENEMENTS EXCEPTIONNELS JUSTIFIANT L'APPLICATION DU REGLEMENT SURE

Le règlement SURE impose également à la Commission d'établir des rapports sur la persistance des événements exceptionnels qui justifient l'application de l'instrument SURE[41]**.** Compte tenu de la résurgence des contaminations observée depuis l'automne, les circonstances exceptionnelles ayant rendu nécessaire l'introduction de SURE et des mesures urgentes en matière d'emploi afin de soutenir les citoyens persistent. L'Europe connaît une recrudescence des cas de COVID-19 depuis l'automne 2020, caractérisée notamment par l'émergence de nouvelles souches du virus plus virulentes, ce qui a entraîné un important durcissement des restrictions. Au 25 février 2021, l'incidence sur 14 jours du virus était de 283 pour 100 000 habitants dans l'UE/EEE. Si ce niveau représente moins de la moitié de celui constaté en novembre 2020, il reste largement supérieur au niveau enregistré l'été dernier, lors du premier assouplissement des restrictions[42]. Début 2021, les hôpitaux et les unités de soins intensifs étaient au maximum de leur capacité, ou s'en approchaient, dans de nombreux États membres.

Le nouveau durcissement des restrictions a mis la reprise en suspens après le rebond de l'activité économique enregistré au troisième trimestre 2020. Si les conséquences économiques n'ont pas été aussi graves que lors de la première vague de la pandémie, grâce à des restrictions plus ciblées et à l'adaptation des entreprises et des individus aux restrictions, la reprise a néanmoins marqué un coup d'arrêt. Au quatrième trimestre 2020, le PIB réel s'est contracté de 0,4 % en glissement trimestriel dans l'UE, après avoir gagné 11,5 % au troisième trimestre. Étant donné que des mesures de confinement sont toujours en place partout en Europe, une nouvelle contraction est prévue pour le premier trimestre 2021. Les prévisions d'hiver de la Commission, publiées le 11 février 2021, tablent sur une croissance du PIB réel de 3,7 % pour l'UE en 2021, après une diminution sans précédent de 6,3 % en 2020[43]. Ainsi, le niveau du PIB fin 2021 resterait inférieur de 2,8 points de pourcentage à son niveau d'avant la crise, en 2019.

La forte reprise observée dans l'industrie contraste avec la faible activité du secteur des services. La production industrielle a poursuivi son redressement dans l'UE au quatrième trimestre 2020, en retrouvant pratiquement son niveau d'avant la crise. En revanche, après s'être entièrement rétablies durant l'été, les ventes au détail ont de nouveau fléchi durant l'automne, sur fond de renforcement des restrictions dans toute l'UE, tandis que certains services, tels que le tourisme, ne se sont jamais rétablis du choc initial de mars 2020.

Les dernières restrictions ont, une fois de plus, lourdement affecté les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, tels que l'hôtellerie et la restauration, le divertissement et le tourisme. Ces secteurs à forte intensité de main-d'œuvre continuent de payer un lourd tribut aux restrictions sanitaires. Les besoins de main-d'œuvre non satisfaits, c'est-à-dire la sous-utilisation

[41] Article 14, paragraphe 1, du règlement SURE.
[42] Données provenant du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies: https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/data-national-14-day-notification-rate-covid-19
[43] Prévisions économiques européennes - hiver 2021 (intermédiaires), *European Economy Institutional Papers* nº 144 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf

de la main-d'œuvre, laissent entrevoir de graves conséquences[44]. Par ailleurs, le taux de chômage devrait augmenter en 2021, à mesure qu'il sera mis fin aux mesures de soutien à l'emploi et que les travailleurs pourront chercher activement un emploi lorsque les économies rouvriront[45].

L'activité devrait repartir légèrement à la hausse au deuxième trimestre et plus vigoureusement au troisième, mais l'incertitude et les risques considérables entourant les perspectives économiques demeurent élevés. Les aléas haussiers sont essentiellement liés à la possibilité que la vaccination entraîne un assouplissement plus rapide des mesures de confinement qu'actuellement prévu, et, par conséquent, une reprise plus forte qui commencerait plus tôt. La croissance économique pourrait également bénéficier d'une forte croissance de la demande grâce à des taux d'épargne des ménages historiquement élevés, à de faibles coûts de financement et à des politiques expansionnistes. En revanche, les nouvelles souches de virus ou la lenteur de la vaccination pourraient retarder la levée des mesures de confinement, ce qui aurait des effets négatifs sur la confiance qui entraîneraient à leur tour une augmentation de l'épargne de précaution et des reports de décisions d'investissement. Cela met en évidence la nécessité de ne pas retirer le soutien stratégique à l'économie et à l'emploi, si l'on veut éviter des cicatrices plus profondes dans le tissu économique et social européen[46]. Les mesures stratégiques pertinentes incluent les dispositifs de chômage partiel éligibles à un soutien au titre de SURE ainsi que les mesures encourageant la création d'emplois et les transitions d'un emploi à un autre, conformément à la recommandation de la Commission concernant un soutien actif et efficace à l'emploi[47].

SURE est, par nature, un instrument *temporaire*, et plus de 90 % de ses ressources ont déjà été engagées. Le maintien de politiques visant à aider les travailleurs à conserver leur emploi actuel au-delà de ce qui est justifié par les circonstances pourrait, il est vrai, freiner la reprise au lieu de la favoriser. Si la phase d'urgence prend fin dans le courant de l'année 2021, la situation pourrait exiger d'autres mesures, notamment des politiques actives du marché du travail telles que des incitations à l'embauche et un soutien à l'entrepreneuriat, des possibilités de perfectionnement et de reconversion professionnels et un soutien renforcé des services de l'emploi.

[44] La sous-utilisation de la main-d'œuvre est définie comme étant la somme des personnes au chômage, des travailleurs à temps partiel en situation de sous-emploi, des personnes recherchant un emploi mais temporairement indisponibles et des personnes disponibles pour travailler mais ne recherchant pas un emploi, exprimée en pourcentage de la population active élargie. Voir les prévisions de l'hiver 2021 de la Commission européenne pour de plus amples détails.

[45] Selon les prévisions de l'automne 2020 de la Commission européenne.

[46] La communication de la Commission au Conseil [COM (2021) 105] intitulée «*Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire*» souligne qu'«il convient d'éviter un retrait prématuré du soutien budgétaire. La politique budgétaire est un outil efficace, en particulier dans une conjoncture incertaine. Les risques d'un retrait anticipé sont plus élevés que les risques associés au maintien de mesures de soutien pendant une trop longue période».

[47] https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2021/FR/C-2021-1372-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF

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

La présente section contient les informations requises au titre de la section 2.4 du cadre relatif aux obligations sociales SURE de l'UE (ci-après le «cadre»). Parmi celles-ci figurent notamment des informations sur l'allocation des recettes SURE, par État membre bénéficiaire et par grande catégorie de dépense sociale éligible, ainsi que des informations sur l'incidence.

L'introduction de SURE s'inscrivait également dans le cadre de l'engagement de l'UE en faveur d'une finance durable, contribuant au développement du marché des obligations sociales. Le 7 octobre 2020, la Commission a annoncé sa décision d'émettre l'intégralité des obligations SURE sous forme d'obligations sociales et a adopté le cadre relatif aux obligations sociales de l'UE. Les obligations sociales offrent aux investisseurs un actif dont les recettes sont utilisées pour promouvoir des effets sociaux positifs.

Le cadre fournit aux investisseurs des assurances quant à sa conformité avec les principes de l'ICMA applicables aux obligations sociales[48]. Ces derniers ont pour but de garantir que les recettes SURE seront utilisées pour financer des mesures ciblées de politique sociale. La section 2.4 du cadre énonce un engagement consistant à rendre compte d'un certain nombre d'éléments afin d'assurer la transparence à cet égard, en particulier en ce qui concerne l'allocation et l'incidence des recettes SURE.

Premièrement, en ce qui concerne l'allocation, il convient de communiquer une ventilation des recettes SURE par État membre bénéficiaire et par grande catégorie de dépense sociale éligible. La ventilation des recettes octroyées et versées à chaque État membre est fournie à la section II (ii) du présent rapport. En février 2021, cinq États membres avaient reçu le montant total qui leur avait été octroyé par le Conseil, deux États membres en avaient reçu environ les trois quarts, et huit États membres en avaient reçu environ la moitié. La section III.1 présente l'allocation par catégorie de dépenses éligibles (mesures relatives au marché du travail et mesures liées à la santé) pour l'ensemble des États membres bénéficiaires de SURE. Au total, 94 milliards d'EUR, ou 95 % des dépenses publiques, sont alloués à des mesures relatives au marché du travail. Cette proportion demeure inchangée lorsque l'on exclut la Bulgarie, la Tchéquie et l'Irlande, qui n'ont pas encore reçu de versements.

Deuxièmement, la Commission s'est engagée à fournir des rapports concernant l'incidence des recettes SURE sur la base des informations que les États membres bénéficiaires sont tenus de fournir tous les six mois au sujet de la mise en œuvre des dépenses publiques prévues. Ces rapports peuvent par exemple, comprendre des données sur le nombre de personnes et d'entreprises couvertes ou soutenues par les politiques financées. Comme souligné dans le cadre, ces rapports dépendront de la qualité et du niveau de détail des informations communiquées par les États membres. La section III.2 du présent rapport contient des estimations du pourcentage de travailleurs salariés et indépendants couverts par l'instrument. On estime qu'un quart des salariés et des indépendants ont été soutenus par SURE dans l'ensemble des États membres bénéficiaires en 2020.

[48] https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2020/Social-Bond-PrinciplesJune-2020-090620.pdf

L'incidence de SURE est également analysée à la section IV du présent rapport. On y constate que le chômage n'a pas augmenté autant que prévu en 2020 dans les États membres bénéficiaires, compte tenu de la baisse considérable de la production qui a été enregistrée, ce qui témoigne de la contribution de SURE à la prévention des pertes d'emploi. D'autres incidences positives de SURE, dont l'amélioration de la confiance dans l'économie de l'UE, la promotion de dispositifs ambitieux de chômage partiel et les économies d'intérêts pour les États membres, sont également abordées dans cette section.

Dans l'ensemble, les recettes SURE qui ont été octroyées et versées aux États membres ont été allouées aux dépenses publiques dans des dispositifs de chômage partiel et des mesures similaires. Elles ont donc été utilisées pour financer des mesures de politique sociale, conformément à la finalité même des obligations sociales.

Annexe 1: vue d'ensemble des dispositifs de chômage partiel et des mesures similaires

Tableau A.1: dispositifs de chômage partiel et mesures similaires, par État membre

Pays	**Dispositifs de chômage partiel**				**Dispositifs similaires au chômage partiel** (dates d'adoption, si disponibles, sur la base des demandes de soutien au titre de SURE)		
	Dispositif(s) nouveau(x) ou existant(s)	**Date d'adoption**	**Nom**	**Type de dispositif**	**Pour les indépendants**	**Soutien des coûts de main-d'œuvre**	**Protection des salariés**
BE	Dispositif existant élargi/modifié en raison de la COVID-19	30 mars 2020	*«Chômage temporaire/tijdelijke werkloosheid»*	Permanent	20, 23 mars, 6, 7, 10 avril, 12 juin, 20 juillet 2020	23 avril, 14 mai, 19 juin 2020	7 avril, 13 mai 2020
BG	Nouveau dispositif	30 mars (acte initial) et 2 juillet 2020 (extension)	Dispositif 60-40	Temporaire	-	-	-
CY	Nouveaux dispositifs	(date non disponible)	Dispositif de soutien aux entreprises pour l'arrêt total de leur activité, dispositif de soutien aux entreprises pour l'arrêt partiel de leur activité	Temporaire	Oui (date non disponible)	Oui (date non disponible)	Oui (date non disponible)
CZ	Nouveau dispositif	31 mars 2020	Le programme antivirus - Options A et B	Temporaire	19, 26, 31 mars, 9 avril, 4, 18 mai 2020	8 juin 2020	-
EL	Nouveaux dispositifs	14 mars 2020; 14 juin 2020.	Dispositif de chômage partiel «*Synergasia*»; allocation spéciale octroyée aux salariés dont le contrat de travail a été suspendu	Temporaire	20 mars 2020	14 mars 2020	-

Pays	Dispositifs de chômage partiel				**Dispositifs similaires au chômage partiel** (dates d'adoption, si disponibles, sur la base des demandes de soutien au titre de SURE)		
	Dispositif(s) nouveau(x) ou existant(s)	**Date d'adoption**	**Nom**	**Type de dispositif**	**Pour les indépendants**	**Soutien des coûts de main-d'œuvre**	**Protection des salariés**
ES	Dispositif existant élargi/modifié en raison de la COVID-19	17 mars, 12 mai, 26 juin 2020	«*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*»	Permanent	17 mars, 31 mars, 26 juin 2020	12, 17 mars, 21 avril, 12 mai, 26 juin 2020	
HR	Nouveaux dispositifs	30 mars 2020, et prolongation approuvée au 2ème semestre 2020	Subventions pour la préservation de l'emploi dans les secteurs touchés par la COVID-19; aides compensant la réduction du temps de travail	Temporaire	-	-	-
HU	Nouveau dispositif (soutenu par le FSE, non éligible à un soutien au titre de SURE)	10 avril, 17 juin 2020	Dispositif de chômage partiel	Temporaire	13 mai, 22 juin,	18, 23 mars	23 mars
IE	Dispositif existant	-	Système d'indemnisation des chômeurs (à temps partiel)	Permanent	-	«*Temporary wage subsidy scheme*», 26 mars 2020	-
IT	Dispositif existant élargi/modifié en raison de la COVID-19	17 mars 2020, 19 mai 2020 et prolongations ultérieures	*«Cassa integrazione guadagni»*	Permanent	17 mars 2020, 19 mai 2020 et prolongations ultérieures		
LT	Nouveau dispositif	19 mars 2020	Subventions salariales en période d'inactivité	Temporaire	19 mars 2020, 1er août 2020	15 mai 2020	
LV	Nouveau	26 mars 2020	Rémunération des	Temporaire	31 mars 2020	21 mars 2020	

Pays	Dispositifs de chômage partiel				Dispositifs similaires au chômage partiel (dates d'adoption, si disponibles, sur la base des demandes de soutien au titre de SURE)		
	Dispositif(s) nouveau(x) ou existant(s)	**Date d'adoption**	**Nom**	**Type de dispositif**	**Pour les indépendants**	**Soutien des coûts de main-d'œuvre**	**Protection des salariés**
	dispositif		travailleurs inactifs				
MT	-	-	-	-	-	«*Temporary wage subsidy scheme*», 13 avril 2020	25 mars 2020
PL	Nouveau dispositif	2 mars	Subventions pour chômage partiel	Temporaire	2 mars	2 mars	-
PT	Dispositif existant (tempo-rairement) élargi/modifié en raison de la COVID-19	26 mars 2020	Aide au maintien de l'emploi	Permanent	13 mars, 6 juin 2020	26 mars, 6 juin, 19 juin, 30 juillet, 31 décembre 2020	13 mars, 26 mars, 19 juin, 30 juillet, 31 décembre 2020
RO	Nouveaux dispositifs	21 mars 2020, 29 mai 2020, 7 août 2020	Chômage technique, formules de travail flexibles	Temporaire	18 mars 2020, 7 août 2020	-	-
SI	Nouveaux dispositifs	28 mars 2020, 30 mai 2020	Dispositif de compensation salariale et de maintien de l'emploi et dispositif de chômage partiel	Temporaire	28 mars 2020	28 mars 2020	-
SK	Dispositif existant élargi/modifié en raison de la COVID-19	(date non disponible)	Dispositif de chômage partiel	Temporaire	Oui (date non disponible)	-	-