COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.8.2020
COM(2020) 455 final

2020/0214 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

octroyant à la Pologne un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 du Conseil pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le règlement (UE) 2020/672 du Conseil (ci-après le «règlement SURE») établit le cadre juridique permettant à l'Union de fournir une assistance financière aux États membres qui sont confrontés à de graves perturbations économiques engendrées par la pandémie de COVID-19 ou qui sont gravement menacés de l'être. Le soutien au titre du règlement SURE sert au financement, à titre principal, de dispositifs de chômage partiel ou de mesures similaires visant à protéger les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants et à réduire ainsi l'incidence du chômage et de la perte de revenus, ainsi qu'au financement, à titre accessoire, de certaines mesures liées à la santé, en particulier sur le lieu de travail.

Le 6 août 2020, la Pologne a demandé une assistance financière de l'Union au titre du règlement SURE. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, du règlement SURE, la Commission a consulté les autorités polonaises afin de vérifier l'augmentation soudaine et très marquée des dépenses publiques effectives ainsi que des dépenses publiques prévues directement liées à des dispositifs de chômage partiel et à des mesures similaires en lien avec la pandémie de COVID-19. Il s'agit en particulier:

(1) d'une réduction temporaire des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs indépendants et les entreprises employant jusqu'à 50 personnes, afin de préserver les emplois face à l'épidémie de COVID-19. Cette réduction a été appliquée entre mars et mai 2020. Les entreprises employant jusqu'à 10 personnes et, dans la plupart des cas, les travailleurs indépendants ont pu bénéficier d'une réduction totale, tandis que pour les entreprises employant entre 10 et 50 personnes, la réduction était de 50 %;

(2) d'une allocation destinée à compenser la perte d'activité pour les travailleurs indépendants et les personnes travaillant dans le cadre de contrats de droit civil qui ont subi une baisse de revenus en raison de la crise. Cette mesure consiste en une allocation forfaitaire versée aux travailleurs indépendants (50 % ou 80 % du salaire minimum, en fonction de la baisse des revenus) et aux personnes travaillant dans le cadre de contrats de travail atypiques (jusqu'à 80 % du salaire minimum) pour compenser la baisse de leurs revenus;

(3) de subventions destinées au paiement des salaires et des cotisations de sécurité sociale, subordonnées à une diminution du chiffre d'affaires due à la crise. Quelle que soit leur taille, les entreprises peuvent demander le cofinancement temporaire de leurs coûts salariaux et de leurs cotisations de sécurité sociale;

(4) de subventions en faveur des travailleurs indépendants sans salariés. Ces subventions permettent le cofinancement temporaire d'une partie des coûts liés à la gestion d'une entreprise sans salariés par une personne physique. Leur montant dépend de la diminution du chiffre d'affaires et se situe entre 50 % et 90 % du salaire minimum;

(5) d'une mesure prévoyant des prêts convertibles en subventions pour les travailleurs indépendants, les micro-entreprises et les organisations non gouvernementales. Cette mesure prévoit des microcrédits allant jusqu'à 5 000 zlotys (PLN). Les prêts peuvent être convertis en subventions si le bénéficiaire poursuit ses activités pendant les trois mois qui suivent le versement du prêt. La Pologne a fourni les informations nécessaires à la Commission.

Compte tenu des éléments disponibles, la Commission propose au Conseil d'adopter une décision d'exécution octroyant une assistance financière à la Pologne au titre du règlement SURE afin de soutenir les mesures ci-dessus.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente proposition est pleinement compatible avec le règlement (UE) 2020/672 du Conseil, sur lequel elle se fonde.

La présente proposition s'ajoute à un autre instrument du droit de l'Union destiné à apporter une aide aux États membres en cas d'urgence, à savoir le règlement (CE) nº 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne [ci-après le «règlement (CE) nº 2012/2002»]. Le règlement (UE) 2020/461 du Parlement européen et du Conseil, qui modifie ledit instrument afin d'en étendre le champ d'application aux urgences de santé publique majeures et de définir les opérations spécifiques pouvant bénéficier d'un financement, a été adopté le 30 mars.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La proposition fait partie d'une large gamme de mesures élaborées en réaction à la pandémie actuelle de COVID-19, telles que l'«initiative d'investissement en réaction au coronavirus», et elle complète d'autres instruments de soutien à l'emploi, tels que le Fonds social européen et le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)/InvestEU. La proposition, en prévoyant le recours aux emprunts et aux prêts pour aider les États membres dans le cas particulier de la pandémie de COVID-19, agit comme deuxième ligne de défense pour financer des dispositifs de chômage partiel et des mesures similaires destinés à préserver les emplois et à protéger ainsi les salariés et les travailleurs indépendants contre le risque de chômage.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de l'instrument est le règlement (UE) 2020/672 du Conseil.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La proposition fait suite à la demande d'un État membre et montre la solidarité européenne en fournissant une assistance financière de l'Union sous la forme de prêts temporaires à un État membre touché par la pandémie de COVID-19. Cette assistance financière, qui peut être considérée comme une deuxième ligne de défense, permettra temporairement au gouvernement de financer les augmentations de dépenses publiques liées à des dispositifs de chômage partiel et à des mesures similaires, afin de l'aider à préserver les emplois et à protéger ainsi les salariés et les travailleurs indépendants contre le risque de chômage et de perte de revenus.

Ce soutien aidera la population touchée et contribue à atténuer les conséquences sociétales et économiques directes de la crise actuellement causée par la COVID-19.

- **Proportionnalité**

La proposition respecte le principe de proportionnalité. Elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par l'instrument.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Consultation des parties intéressées

Vu l'urgence dans laquelle la proposition a été élaborée afin qu'elle puisse être adoptée en temps opportun par le Conseil, il n'a pas été possible de consulter les parties intéressées.

• Analyse d'impact

En raison du caractère urgent de la proposition, aucune analyse d'impact n'a été réalisée.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La Commission devrait être en mesure d'emprunter des fonds sur les marchés financiers en vue de les prêter aux États membres qui sollicitent une assistance financière au titre de l'instrument SURE.

Outre les garanties fournies par les États membres, d'autres garde-fous sont intégrés dans le mécanisme afin d'en assurer la solidité financière:

- une approche rigoureuse et prudente en matière de gestion financière;
- une construction du portefeuille de prêts qui limite le risque de concentration, l'exposition annuelle et le risque d'exposition excessive à tel ou tel État membre, tout en garantissant la possibilité d'accorder des ressources suffisantes aux États membres qui en ont le plus besoin; et
- la possibilité de reconduire une dette.

2020/0214 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

octroyant à la Pologne un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 du Conseil pour l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence engendrée par la propagation de la COVID-19

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le 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[1], et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Le 6 août 2020, la Pologne a demandé une assistance financière de l'Union afin de compléter ses efforts nationaux pour faire face à l'impact de la pandémie de COVID-19 et à ses conséquences socioéconomiques pour les travailleurs.

(2) La pandémie de COVID-19 et les mesures extraordinaires mises en œuvre par la Pologne pour contenir la propagation de la maladie et limiter ses conséquences socioéconomiques et sanitaires devraient grever fortement les finances publiques du pays. Selon les prévisions du printemps 2020 de la Commission, la Pologne aurait dû afficher, fin 2020, un déficit public et une dette publique de respectivement 9,5 % et 58,5 % du produit intérieur brut (PIB). Selon les prévisions intermédiaires de l'été 2020 de la Commission, le PIB de la Pologne devrait diminuer de 4,6 % en 2020.

(3) La pandémie de COVID-19 a immobilisé une part substantielle de la main-d'œuvre en Pologne. Cela a conduit à une augmentation soudaine et très marquée des dépenses publiques de la Pologne, en raison d'une réduction des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs indépendants et les entreprises employant jusqu'à 50 personnes, d'une allocation destinée à compenser la perte d'activité pour les travailleurs indépendants et les personnes travaillant dans le cadre de contrats de droit civil, de subventions destinées au paiement des salaires et des cotisations de sécurité sociale, de subventions en faveur des travailleurs indépendants sans salariés et de prêts convertibles en subventions accordés aux travailleurs indépendants, aux micro-entreprises et aux organisations non gouvernementales, comme expliqué aux considérants 4 à 8.

(4) Plus précisément, la «loi du 2 mars 2020 relative à des solutions spécifiques contribuant à prévenir, combattre et éradiquer la COVID-19, d'autres maladies infectieuses et les situations de crise qu'elles causent»[2], mentionnée dans la demande

[1] JO L 159 du 20.5.2020, p. 1.
[2] Journal des lois (Dziennik Ustaw) de 2020, acte 374, tel que modifié.

de la Pologne du 6 août 2020, a introduit une réduction temporaire des cotisations de sécurité sociale pour les travailleurs indépendants et les entreprises employant jusqu'à 50 personnes afin de préserver les emplois face à l'épidémie de COVID-19. Cette réduction a été appliquée entre mars et mai 2020. Les entreprises employant jusqu'à 10 personnes et, dans la plupart des cas, les travailleurs indépendants ont pu bénéficier d'une réduction totale, tandis que pour les entreprises employant entre 10 et 50 personnes, la réduction était de 50 %. La réduction temporaire des cotisations de sécurité sociale peut être considérée comme une mesure similaire aux dispositifs de chômage partiel visée par le règlement (UE) 2020/672 car, pour les travailleurs indépendants, elle a pour but de les protéger contre une réduction ou une perte de revenus et, pour les entreprises employant jusqu'à 50 personnes, elle soutient ceux de leurs salariés qui conservent leur emploi jusqu'à la fin de l'application de la mesure. La réduction temporaire des cotisations de sécurité sociale constitue un manque à gagner pour l'État, qui, aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2020/672 du Conseil, peut être considéré comme équivalent à des dépenses publiques.

(5) En outre, les autorités ont instauré une allocation destinée à compenser la perte d'activité pour les travailleurs indépendants et les personnes travaillant dans le cadre de contrats de droit civil qui ont subi une baisse de revenus en raison de la crise. Cette mesure consiste en une allocation forfaitaire versée aux travailleurs indépendants (50 % ou 80 % du salaire minimum, en fonction de la baisse des revenus) et aux personnes travaillant dans le cadre de contrats de travail atypiques (jusqu'à 80 % du salaire minimum) pour compenser la baisse de leurs revenus.

(6) Des subventions destinées au paiement des salaires et des cotisations de sécurité sociale, subordonnées à une diminution du chiffre d'affaires due à la crise, ont été créées. Quelle que soit leur taille, les entreprises peuvent demander le cofinancement temporaire de leurs coûts salariaux et de leurs cotisations de sécurité sociale. Les subventions destinées au paiement des salaires et des cotisations de sécurité sociale peuvent être considérées comme une mesure similaire aux dispositifs de chômage partiel visée par le règlement (UE) 2020/672, en ce qui concerne les dépenses effectuées par les entreprises qui recourent au chômage partiel, qui réduisent volontairement le temps de travail ou dans lesquelles les salariés ont conservé leur emploi sans interruption jusqu'à la date des dernières données réelles disponibles, puisque la mesure exige que les entreprises préservent l'emploi, soit pendant la période de réduction du temps de travail, soit jusqu'à la date des dernières données réelles disponibles.

(7) Les autorités ont introduit des subventions en faveur des travailleurs indépendants sans salariés. Ces subventions permettent le cofinancement temporaire d'une partie des coûts liés à la gestion d'une entreprise sans salariés par une personne physique. Leur montant dépend de la diminution du chiffre d'affaires et se situe entre 50 % et 90 % du salaire minimum.

(8) Enfin, les autorités ont introduit une mesure prévoyant des prêts convertibles en subventions pour les travailleurs indépendants, les micro-entreprises et les organisations non gouvernementales. Cette mesure prévoit des microcrédits allant jusqu'à 5 000 zlotys (PLN). Les prêts peuvent être convertis en subventions si le bénéficiaire poursuit ses activités pendant les trois mois qui suivent le versement du prêt. Afin de satisfaire à la condition selon laquelle il doit s'agir d'une dépense publique, seules les dépenses relatives aux prêts convertis en subventions devraient bénéficier d'un soutien au titre du règlement (UE) 2020/672.

(9) La Pologne remplit les conditions pour demander une assistance financière qui sont énoncées à l'article 3 du règlement (UE) 2020/672. La Pologne a fourni à la Commission des éléments de preuve appropriés montrant que les dépenses publiques effectives et prévues ont augmenté, à partir du 1er février 2020, de 11 668 118 894 EUR en raison des mesures nationales prises pour faire face aux effets socioéconomiques de la pandémie de COVID-19. Il s'agit d'une augmentation soudaine et très marquée, car elle est liée à la fois à de nouvelles mesures et à une extension de mesures existantes, qui couvrent une part importante des entreprises et de la main-d'œuvre en Pologne.

(10) La Commission a consulté la Pologne et a vérifié l'augmentation soudaine et très marquée des dépenses publiques effectives ainsi que des dépenses publiques prévues directement liées à des dispositifs de chômage partiel et à des mesures similaires, conformément à l'article 6 du règlement (UE) 2020/672.

(11) Par conséquent, il y a lieu de fournir une assistance financière afin d'aider la Pologne à faire face aux effets socioéconomiques des graves perturbations économiques engendrées par la pandémie de COVID-19.

(12) Il convient que la présente décision ne préjuge pas de l'issue d'éventuelles procédures relatives aux distorsions de fonctionnement du marché intérieur qui pourraient être intentées notamment en vertu des articles 107 et 108 du TFUE. La présente décision ne dispense pas les États membres de l'obligation de notifier à la Commission, conformément à l'article 108 du TFUE, les aides d'État susceptibles d'être instituées.

(13) La Pologne devrait informer régulièrement la Commission de l'exécution des dépenses publiques prévues, afin de lui permettre d'évaluer leur degré d'exécution.

(14) La décision de fournir une assistance financière a été prise compte tenu des besoins existants et attendus de la Pologne ainsi que des demandes d'assistance financière que d'autres États membres ont déjà présentées ou prévoient de présenter au titre du règlement (UE) 2020/672, et dans le respect des principes d'égalité de traitement, de solidarité, de proportionnalité et de transparence. En particulier, le montant du prêt a été déterminé afin de garantir le respect des règles prudentielles applicables au portefeuille de prêts, telles qu'énoncées dans le règlement (UE) 2020/672 du Conseil,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Pologne remplit les conditions énoncées à l'article 3 du règlement (UE) 2020/672.

Article 2

1. L'Union met à la disposition de la Pologne un prêt d'un montant maximal de 11 236 693 087 EUR. Ce prêt a une échéance moyenne maximale de 15 ans.

2. L'assistance financière octroyée par la présente décision est disponible pendant 18 mois à compter du premier jour suivant l'entrée en vigueur de la présente décision.

3. La Commission met l'assistance financière de l'Union à la disposition de la Pologne en dix tranches au maximum. Une tranche peut elle-même donner lieu à un ou plusieurs versements échelonnés. Les échéances des versements échelonnés de la première tranche peuvent être plus longues que l'échéance moyenne maximale

indiquée au paragraphe 1. Dans ce cas, les échéances des autres versements échelonnés sont fixées de manière à ce que l'échéance moyenne maximale indiquée au paragraphe 1 soit respectée une fois que toutes les tranches ont été versées.

4. Le décaissement de la première tranche est subordonné à l'entrée en vigueur de l'accord de prêt prévu à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (UE) 2020/672.

5. La Pologne paie le coût de financement supporté par l'Union mentionné à l'article 4 du règlement (UE) 2020/672 pour chaque tranche, ainsi que tous frais, coûts et dépenses supportés par l'Union en lien avec tout financement.

6. La Commission décide du montant des tranches et de leur décaissement, ainsi que du montant des versements échelonnés.

Article 3

La Pologne peut financer les mesures suivantes:

une réduction des cotisations de sécurité sociale, conformément à l'article 31zo de la loi du 2 mars 2020 relative à des solutions spécifiques contribuant à prévenir, combattre et éradiquer la COVID-19, d'autres maladies infectieuses et les situations de crise qu'elles causent, pour la part des dépenses liée au soutien des travailleurs indépendants et, pour les entreprises employant jusqu'à 50 personnes, la part des dépenses correspondant aux salariés qui ont conservé leur emploi sans interruption;

une allocation destinée à compenser la perte d'activité pour les travailleurs indépendants et les personnes travaillant dans le cadre de contrats de droit civil, conformément aux articles 15zq et 15zua de la loi du 2 mars 2020 relative à des solutions spécifiques contribuant à prévenir, combattre et éradiquer la COVID-19, d'autres maladies infectieuses et les situations de crise qu'elles causent;

des subventions destinées au paiement des salaires et des cotisations de sécurité sociale des entreprises qui recourent au chômage partiel, qui réduisent volontairement le temps de travail ou dans lesquelles les salariés ont conservé leur emploi sans interruption, conformément aux articles 15g, 15ga, 15gg, 15zzb, 15zze et 15zze^2 de la loi du 2 mars 2020 relative à des solutions spécifiques contribuant à prévenir, combattre et éradiquer la COVID-19, d'autres maladies infectieuses et les situations de crise qu'elles causent;

des subventions en faveur des travailleurs indépendants sans salariés, conformément à l'article 15zzc de la loi du 2 mars 2020 relative à des solutions spécifiques contribuant à prévenir, combattre et éradiquer la COVID-19, d'autres maladies infectieuses et les situations de crise qu'elles causent;

l'octroi de prêts convertibles en subventions aux travailleurs indépendants, aux micro-entreprises et aux organisations non gouvernementales, pour le montant effectivement converti en subventions, conformément aux articles 15zzd et 15zzda de la loi du 2 mars 2020 relative à des solutions spécifiques contribuant à prévenir, combattre et éradiquer la COVID-19, d'autres maladies infectieuses et les situations de crise qu'elles causent.

Article 4

Au plus tard le [*DATE: 6 mois après la date de publication de la présente décision*], et ensuite tous les six mois, la Pologne informe la Commission de l'exécution des dépenses publiques

prévues, jusqu'au moment où ces dépenses publiques prévues auront été entièrement exécutées.

Article 5

La République de Pologne est destinataire de la présente décision.

Article 6

La présente décision est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président