



# RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

## AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Instrument européen de soutien temporaire à  
l'atténuation des risques de chômage en situation  
d'urgence (instrument SURE)

Les fonds SURE ont contribué à préserver l'emploi durant la  
crise liée à la COVID-19, mais l'incidence globale de cet  
instrument n'est pas connue

# Table des matières

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF .....	2
II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR .....	3
1. ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS SUR L'INCIDENCE DE L'INSTRUMENT SURE.....	3
III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	5
1. Recommandation n° 1: Évaluer l'instrument SURE.....	5

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du [règlement financier](#), les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

# I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission accueille avec satisfaction ce rapport spécial de la Cour des comptes européenne. SURE est un instrument d'urgence essentiel qui a été mis en place rapidement et en temps utile par l'Union pour protéger l'emploi et les revenus dans un esprit de solidarité face aux conséquences socio-économiques extrêmement négatives de la pandémie de COVID-19. SURE a apporté un soutien financier sous la forme de prêts accordés par l'UE aux États membres à des conditions favorables afin de financer des dispositifs nationaux de chômage partiel, des mesures similaires, notamment pour les travailleurs indépendants, et certaines mesures liées à la santé. La Commission émet des obligations sociales pour financer l'instrument SURE.

Tous les États membres, y compris ceux qui n'en ont pas bénéficié directement, ont soutenu l'instrument en fournissant des garanties volontaires, ce qui met en évidence la solidarité européenne exercée entre les États membres par l'intermédiaire de l'Union européenne. Le règlement SURE a été adopté en mai 2020 et les premiers versements aux États membres ont été effectués en octobre 2020. SURE a fourni une assistance financière à 19 États membres, et pour plus de la moitié d'entre eux également en complément du prêt initial. À la fin de l'année 2022, l'enveloppe totale de 100 milliards d'euros sera presque épuisée.

La Commission estime que SURE s'est avéré efficace pour protéger la main-d'œuvre et les entreprises européennes. Selon le dernier (quatrième) rapport semestriel<sup>1</sup>, SURE a soutenu environ 31,5 millions de personnes et 2,5 millions d'entreprises en 2020, ce qui représente près d'un tiers de la totalité des emplois et des entreprises dans les 19 États membres bénéficiaires. Les petites et moyennes entreprises ont été les principaux bénéficiaires du soutien SURE, en particulier dans les secteurs les plus touchés par la pandémie.

La Commission estime également que l'instrument SURE s'est avéré efficace pour atténuer les effets de la pandémie sur le marché du travail en 2020 et faciliter la reprise économique rapide en 2021, qui est intervenue beaucoup plus vite que lors des crises précédentes. Selon le dernier rapport semestriel, la Commission a estimé que la réponse politique apportée à la crise de la COVID-19, y compris l'instrument SURE, avait protégé efficacement environ un million et demi de personnes contre le chômage en 2020.

À la fin de 2022, la Commission a publié quatre rapports semestriels, allant chaque fois plus loin dans son analyse que ce qui lui incombe en vertu du règlement SURE, tout en respectant les exigences en matière d'établissement de rapports conformément au cadre relatif aux obligations sociales SURE de l'UE.

La Commission souligne, en ce qui concerne les limites des données communiquées par les États membres sur le nombre de travailleurs et d'entreprises, que la responsabilité de la déclaration incombe aux États membres bénéficiaires, conformément à la section 2.4 du cadre relatif aux obligations sociales<sup>2</sup>. La Commission a signalé les lacunes en matière de données dans les rapports semestriels et a demandé instamment aux États membres de fournir toute donnée manquante ou de mettre à jour les estimations précédentes pour le prochain exercice d'établissement de rapports. Étant donné que cela a entraîné des changements importants dans les chiffres estimés agrégés dans certains cas, il n'a pas été possible d'évaluer avec précision le nombre total de personnes et

---

<sup>1</sup> Publié le 23 septembre 2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0483&qid=1669286714115>

<sup>2</sup> Voir aussi le premier rapport SURE semestriel (page 17), publié le 22 septembre 2021: [com2021\\_148\\_en\\_act\\_part1\\_v6.pdf](https://eur-lex.europa.eu/com2021_148_en_act_part1_v6.pdf) (europa.eu)

d'entreprises couvertes, en particulier lors des premiers exercices. La Commission n'a pas demandé aux États membres de fournir de données effectives enregistrées si celles-ci n'étaient pas disponibles dans un délai raisonnable, étant donné le risque de retard important que cela aurait pu entraîner dans la collecte de données et le fait que cela n'était pas requis par le règlement SURE.

La Commission reconnaît qu'il n'est pas simple de dissocier totalement l'incidence de SURE de celle des régimes nationaux, étant donné que cet instrument fournit une deuxième ligne de défense. Toutefois, dans ses rapports semestriels sur SURE, la Commission a fourni quelques éléments de preuve concernant l'incidence de SURE, y compris par État membre, et son rôle dans l'incitation à la mise en place de dispositifs nationaux de chômage partiel et de mesures similaires.

L'Union a mis en place l'instrument SURE pour compléter le financement propre par les États membres des dispositifs nationaux admissibles. SURE fournit un soutien sous la forme d'un prêt aux États membres, en tant que deuxième ligne de défense. Le règlement SURE ne requiert pas d'évaluation de la manière dont les dispositifs nationaux soutenus par SURE complètent d'autres dispositifs nationaux. La conception des systèmes nationaux de sécurité sociale reste une prérogative nationale de chaque État membre.

## II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR

### 1. ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS SUR L'INCIDENCE DE L'INSTRUMENT SURE

Les obligations de la Commission en matière d'établissement de rapports sont énoncées dans le règlement SURE. Plus précisément, en vertu de l'article 14, la Commission transmet au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et financier et au Comité de l'emploi, 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 dudit règlement.

Outre les exigences légales, la Commission est également tenue par la section 2.4 du cadre relatif aux obligations sociales de rendre compte de la répartition et de l'incidence des produits de SURE, y compris sur le nombre de travailleurs et d'entreprises qui ont bénéficié de mesures soutenues par SURE<sup>3</sup>.

À la fin de 2022, la Commission a publié quatre rapports semestriels afin de respecter ses obligations en matière d'établissement de rapports au titre du règlement SURE et du cadre relatif aux obligations sociales SURE de l'UE, tout en fournissant une analyse supplémentaire<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Conformément à la section 2.4 du cadre relatif aux obligations sociales, la Commission devrait s'efforcer d'obtenir des États membres bénéficiaires les données et indicateurs pertinents, d'agrèger l'ensemble de données disponibles et d'établir un rapport à leur sujet. La section reconnaît également que les rapports de la Commission dépendront de la qualité et du niveau de détail des informations fournies par les États membres bénéficiaires et que la Commission n'a aucun contrôle total sur ce point.

<sup>4</sup> Il s'agissait notamment d'informations sur l'incidence des mesures, y compris celles soutenues par SURE, pour ce qui était d'atténuer les incidences de la pandémie sur l'emploi, ainsi que d'estimations des

La Cour des comptes européenne note que les données communiquées par les États membres sur le nombre de travailleurs et d'entreprises couverts étaient assorties de limitations<sup>5</sup>, de sorte qu'il n'est pas possible, selon elle, d'évaluer pleinement le nombre de personnes et d'entreprises couvertes<sup>6</sup>.

La Commission convient que les données relatives au nombre de travailleurs et d'entreprises couverts fournies par les États membres n'étaient pas toujours complètes. Elle l'a toutefois signalé dans ses rapports semestriels lorsque c'était le cas. En outre, lors de chaque exercice d'établissement de rapports, la Commission s'est efforcée d'évaluer le chiffre de couverture agrégé aussi précisément que possible en vérifiant les données et en comblant les lacunes dans les données, par exemple sur la base d'hypothèses raisonnables et de données disponibles provenant d'autres sources. Pour chaque exercice d'établissement de rapports, la Commission a invité les États membres à fournir les données manquantes ou à mettre à jour les estimations précédentes, afin d'améliorer la qualité des rapports dans les exercices suivants.

La Commission partage également l'avis de la Cour des comptes selon lequel les données relatives au nombre de travailleurs et d'entreprises fournies par les États membres pour les mesures soutenues par SURE étaient, dans certains cas, fondées sur des estimations. Elle estime toutefois que le fait de demander aux États membres de fournir des données effectives enregistrées pour chaque mesure lorsqu'elles n'étaient pas disponibles aurait entravé l'élaboration des mesures relevant de la politique de sécurité sociale et aurait été inapproprié compte tenu de la situation d'urgence à l'origine de l'instrument SURE. En outre, d'un point de vue conceptuel, il est difficile d'agrèger les données pour toutes les mesures, en particulier lorsque les salariés et les entreprises peuvent bénéficier de plusieurs mesures. Pour faire face à cette difficulté, la Commission a demandé aux États membres de ne communiquer que la couverture de la ou des mesures les plus importantes afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'exagération de l'incidence positive de SURE.

La Cour des comptes affirme également que la conception de l'instrument ne permet pas d'établir de distinction entre l'incidence de SURE et celle des régimes nationaux, et conclut donc que la Commission ne peut pas évaluer les résultats de SURE dans chaque État membre<sup>7</sup>. La Commission reconnaît qu'il n'est pas simple de dissocier totalement l'incidence de l'instrument SURE de l'incidence des régimes nationaux, étant donné qu'il fournit une deuxième ligne de défense. Toutefois, dans ses rapports semestriels sur SURE, la Commission a fourni quelques éléments de preuve concernant l'incidence de SURE et son rôle dans l'incitation à la mise en place de dispositifs nationaux de chômage partiel et de mesures similaires. Dans ces rapports semestriels, la Commission a analysé le nombre de travailleurs et d'entreprises couverts *par État membre* et a estimé le nombre d'emplois sauvegardés *par État membre*. Enfin, les États membres ont demandé un soutien au titre de SURE pour couvrir la plupart de leurs dépenses au titre des régimes nationaux éligibles. Seule une part limitée a été financée par d'autres moyens. Par conséquent, la couverture de SURE pour ce qui est du nombre de travailleurs et d'entreprises est globalement similaire à celle des régimes nationaux.

En ce qui concerne l'audit et le contrôle, la Commission est consciente du risque pour la réputation de l'UE si les mesures soutenues financièrement par le budget de l'UE étaient perçues comme exposées au risque de fraude<sup>8</sup>. La Commission considère que ce risque est atténué par des actions

---

économies d'intérêts réalisées par les États membres. Une analyse technique plus approfondie a également été fournie dans deux articles du rapport trimestriel sur la zone euro (QREA).

<sup>5</sup> Voir le sous-titre précédant le point 52 des «observations», le point 56 des «Observations» et l'encadré 4.

<sup>6</sup> Voir la synthèse, point VIII et point 70 des «conclusions et recommandations».

<sup>7</sup> Voir la synthèse, point VIII et point 70 des «conclusions et recommandations».

<sup>8</sup> Voir point 47 des «observations», dernière phrase.

découlant des responsabilités des États membres en matière de détection des fraudes et des irrégularités, comme l'exigent le règlement SURE et l'accord de prêt.

## III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

### 1. Recommandation n° 1: Évaluer l'instrument SURE

**(Délai de mise en œuvre: d'ici la fin du 3<sup>e</sup> trimestre de 2024)**

**La Commission devrait évaluer:**

- i. l'étendue de la valeur ajoutée apportée par SURE et par les mesures nationales qu'il a permis de soutenir (pour tous les objectifs SURE, y compris les mesures liées à la santé);

La Commission accepte la sous-recommandation.

- ii. si SURE a complété les mesures nationales et de quelle façon;

La Commission accepte la sous-recommandation.

- iii. si, au vu des cas signalés par les États membres, le cadre SURE a effectivement permis de réduire au minimum le risque de fraude et d'irrégularité.

La Commission accepte la sous-recommandation.