

Bruxelles, le 26.2.2021
COM(2021) 104 final

2021/0052 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

**octroyant à l'Estonie un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 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 4 février 2021, l'Estonie 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 estoniennes afin de vérifier l'augmentation soudaine et très marquée des dépenses effectives ainsi que des dépenses prévues directement liées à des dispositifs à court terme en faveur du marché du travail et à des mesures similaires, ainsi qu'à des mesures en matière de santé en lien avec la pandémie de COVID-19. Il s'agit en particulier:

a) d'un dispositif à court terme en faveur du marché du travail pour maintenir les emplois. Son objectif était de soutenir les salariés du secteur privé dont les salaires/traitements ou les heures de travail avaient été temporairement réduits en raison de l'impact considérable de la situation d'urgence en octroyant aux salariés jusqu'à 70 % de leur salaire ou traitement mensuel moyen, ce montant étant plafonné à 1 000 EUR par salarié et par mois. Il s'agissait d'une mesure temporaire pour la durée de la situation d'urgence allant de mars à mai 2020. Compte tenu des effets persistants de la situation d'urgence sur l'emploi, le dispositif de chômage technique a été prolongé jusqu'en juin 2020 et ses conditions ont été adaptées de manière à réduire le soutien public à 50 % du salaire ou traitement mensuel moyen du salarié et à en plafonner le montant à 800 EUR par salarié. Pour bénéficier du soutien public en faveur des salariés, les entreprises devaient payer au moins 150 EUR (sur une base brute) par salarié et par mois, de sorte que chaque salarié perçoive un revenu mensuel d'au moins 584 EUR, c'est-à-dire le salaire minimum;

b) d'une allocation destinée à maintenir les revenus des parents qui, pendant la situation d'urgence, ont dû suspendre leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants ayant des besoins éducatifs particuliers. Il s'agissait d'une mesure temporaire pour la durée de la situation d'urgence allant du 12 mars au 17 mai 2020. L'allocation était calculée sur la base des cotisations sociales payées sur le salaire ou traitement du parent bénéficiaire en 2019. Elle couvrait 70 % du salaire ou traitement journalier moyen de l'un des parents;

c) d'un dispositif à court terme en faveur des artistes indépendants, des entraîneurs sportifs, des chefs de chœurs et des directeurs de troupes de danse. Il s'agissait d'un dispositif temporaire pour la durée de la situation d'urgence allant du 1^{er} mars au 31 mai 2020. Les artistes indépendants ont bénéficié d'un soutien d'un montant égal au salaire minimum pendant une période de deux mois. Les chefs de chœurs, les directeurs de troupes de danse folklorique et les entraîneurs sportifs ont bénéficié d'une aide publique représentant 70 % de leur salaire ou traitement moyen pour la période allant d'octobre 2019 à février 2020, plafonnée à 1 000 EUR par salarié et par mois. Les entraîneurs sportifs ont bénéficié d'un soutien à hauteur de 50 % de leur salaire ou traitement habituel, les 50 % restants étant payés par l'organisation sportive;

d) d'une mesure liée à la santé consistant en des dépenses publiques consacrées aux équipements de protection individuelle ainsi qu'à d'autres fournitures d'usage courant et produits de consommation;

e) d'un régime de soutien à court terme permettant aux hôpitaux de compenser les coûts liés à l'embauche de personnel temporaire pour les unités COVID-19 et les unités de soins intensifs et de payer les heures de travail supplémentaires des médecins, infirmiers et autres agents. Il couvrait les coûts du besoin de personnel supplémentaire dans les unités COVID-19 et les unités de soins intensifs des hôpitaux. Le personnel supplémentaire a été recruté avec un salaire plus élevé (coefficient 2,0) afin que le personnel demeure motivé pendant la situation d'urgence;

f) d'une indemnisation des salariés pour les trois premiers jours de congé de maladie pour la durée de la situation d'urgence allant du 13 mars au 17 mai 2020. Le recours accru aux congés de maladie et aux congés d'aidant en raison de la COVID-19 a donné lieu à une indemnisation par la caisse d'assurance maladie estonienne pour les trois premiers jours de maladie, qui sont normalement à la charge du salarié.

L'Estonie 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 l'Estonie 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) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne [ci-après le «règlement (CE) n° 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 2020.

- **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.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

octroyant à l'Estonie un soutien temporaire au titre du règlement (UE) 2020/672 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-19¹, et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 4 février 2021, l'Estonie 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 salariés et les travailleurs indépendants.
- (2) La pandémie de COVID-19 et les mesures extraordinaires mises en œuvre par l'Estonie pour la contenir et limiter ses conséquences socioéconomiques et sanitaires devraient grever fortement les finances publiques du pays. Selon les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, l'Estonie aurait dû afficher, fin 2020, un déficit public et une dette publique de respectivement 5,9 % et 17,2 % du produit intérieur brut (PIB). Selon les prévisions intermédiaires de l'hiver 2021 de la Commission, le PIB de l'Estonie devrait avoir diminué de 2,9 % en 2020.
- (3) La pandémie de COVID-19 a immobilisé une part substantielle de la main-d'œuvre en Estonie. Cela a entraîné une augmentation soudaine et très marquée des dépenses publiques de l'Estonie en raison des mesures à court terme en faveur du marché du travail et des mesures similaires, ainsi que du recours à des mesures pertinentes liées à la santé en rapport avec la propagation de la COVID-19, comme exposé aux considérants 4 à 9.
- (4) Le règlement gouvernemental n° 130 intitulé «Tööhõiveprogramm 2017-2020», du 17 novembre 2016, tel que modifié en 2020² et mentionné dans la demande de l'Estonie du 4 février 2021, a introduit un dispositif à court terme en faveur du marché du travail pour maintenir les emplois (en vigueur à partir du 23 mars 2020). Son objectif était de soutenir les salariés du secteur privé dont les salaires ou les heures de travail avaient été temporairement réduits en raison de l'impact considérable de la situation d'urgence en octroyant aux salariés jusqu'à 70 % de leur salaire ou traitement

¹ JO L 159 du 20.5.2020, p. 1.

² Riigi Teataja (ci-après «RT») I, 20.3.2020, 3.

mensuel moyen, ce montant étant plafonné à 1 000 EUR par salarié et par mois. Il s'agissait d'un dispositif temporaire pour la durée de la situation d'urgence allant de mars à mai 2020. Compte tenu des effets persistants de la situation d'urgence, le règlement a de nouveau été modifié³ et appliqué en juin 2020. Les conditions du dispositif de chômage technique ont été adaptées de manière à réduire le soutien public à 50 % du salaire ou traitement mensuel moyen du salarié et à en plafonner le montant à 800 EUR par salarié. Pour bénéficier du soutien public en faveur des salariés, les entreprises devaient payer au moins 150 EUR (sur une base brute) par salarié et par mois, de sorte que chaque salarié perçoive un revenu mensuel d'au moins 584 EUR, c'est-à-dire le salaire minimum.

- (5) Le règlement gouvernemental n° 26 intitulé «Erivajadusega lapse vanema toetuse saamise ja maksmise tingimused ning toetuse arvutamise alused», du 9 avril 2020⁴, mentionné dans la demande de l'Estonie du 4 février 2021, a introduit une allocation destinée à maintenir les revenus des parents qui, pendant la situation d'urgence, ont dû suspendre leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants ayant des besoins éducatifs particuliers. Il s'agissait d'une mesure temporaire pour la durée de la situation d'urgence allant du 12 mars au 17 mai 2020. L'allocation était calculée sur la base des cotisations sociales payées sur le salaire ou traitement du parent bénéficiaire en 2019. Elle couvrait 70 % du salaire ou traitement journalier moyen de l'un des parents.
- (6) Le règlement n° 7 du ministre de la culture intitulé «COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud kriisi leevendamiseks ette nähtud toetusmeede laulu- ja tantsupeo liikumises osalevatele kollektiividele», du 30 avril 2020⁵, et le règlement n° 9 du ministre de la culture intitulé «COVID-19 puhangust tingitud erakorraline abi kultuuri- ja spordivaldkonnale», du 30 avril 2020⁶ (en vigueur du 3 mai au 11 septembre 2020) ainsi que le règlement intitulé «Treeneri tööjõukulu toetuse määramise tingimused, sealhulgas nõuded spordialaliidule, spordiklubile ja spordikoolile ning selle omaosalusele, treeningrühmale ja treenerile, ning toetuse suuruse, jaotamise, tagasimaksmise ja tagasinõudmise kord», du 26 novembre 2014, tel que modifié en 2020⁷, tous trois mentionnés dans la demande de l'Estonie du 4 février 2021, ont introduit un dispositif à court terme en faveur des artistes indépendants, des entraîneurs sportifs, des chefs de chœurs et des directeurs de troupes de danse. Il s'agit d'une mesure temporaire pour la durée de la situation d'urgence résultant de la pandémie de COVID-19. Les artistes indépendants ont bénéficié d'un soutien d'un montant égal au salaire minimum pendant une période de deux mois. Les chefs de chœurs, les directeurs de troupes de danse folklorique et les entraîneurs sportifs ont bénéficié d'une aide publique au revenu représentant 70 % de leur salaire ou traitement moyen pour la période allant d'octobre 2019 à février 2020, plafonnée à 1 000 EUR. Les entraîneurs sportifs ont bénéficié d'un soutien à hauteur de 50 % de leur salaire ou traitement habituel, les 50 % restants étant payés par l'organisation sportive.
- (7) L'Estonie a également instauré une série de mesures liées à la santé pour faire face à la propagation de la COVID-19. La loi intitulée «Riigi 2020. aasta lisaeeelarve seadus»,

³ RT I, 30.5.2020, 4.

⁴ RT I, 10.4.2020, 5.

⁵ RT I, 30.4.2020, 28.

⁶ RT I, 9.9.2020, 4.

⁷ RT I, 5.5.2020, 21.

adoptée par le Parlement le 15 avril 2020⁸ et mentionnée dans la demande de l'Estonie du 4 février 2021, prévoyait une mesure liée à la santé qui autorisait les achats publics d'équipements de protection individuelle, d'autres fournitures d'usage courant et de produits de consommation.

- (8) Le règlement gouvernemental n° 28 intitulé «Eriolukorras Eesti Haigekassa kaudu hüvitiste ja teenuste eest maksmise tingimused ja kord», du 23 avril 2020⁹, mentionné dans la demande de l'Estonie du 4 février 2021, a introduit un régime de soutien à court terme permettant aux hôpitaux de compenser les coûts liés à l'embauche de personnel temporaire pour les unités COVID-19 et les unités de soins intensifs et de payer les heures de travail supplémentaires des médecins, infirmiers et autres agents. Il couvre les coûts du besoin de personnel supplémentaire dans les unités COVID-19 et les unités de soins intensifs des hôpitaux. Le personnel supplémentaire a été recruté avec un salaire plus élevé (coefficient 2,0) afin que le personnel demeure motivé pendant la situation d'urgence.
- (9) Enfin, le règlement gouvernemental n° 28 intitulé «Eriolukorras Eesti Haigekassa kaudu hüvitiste ja teenuste eest maksmise tingimused ja kord», du 23 avril 2020¹⁰, mentionné dans la demande de l'Estonie du 4 février 2021, a introduit l'indemnisation des salariés pour les trois premiers jours de congé de maladie. Il s'agissait d'une mesure temporaire pour la durée de la situation d'urgence allant du 13 mars au 17 mai 2020. Le recours accru aux congés de maladie et aux congés d'aidant en raison de la COVID-19 a donné lieu à une indemnisation par la caisse d'assurance maladie estonienne pour les trois premiers jours de maladie, qui sont normalement à la charge du salarié.
- (10) L'Estonie remplit les conditions pour demander une assistance financière énoncées à l'article 3 du règlement (UE) 2020/672. L'Estonie a fourni à la Commission des éléments de preuve appropriés montrant que les dépenses publiques effectives ont augmenté, à partir du 1^{er} février 2020, de 230 000 000 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 augmentation de la demande concernant les mesures existantes, les deux types de mesures couvrant une part importante de la main-d'œuvre en Estonie.
- (11) La Commission a consulté l'Estonie et a vérifié l'augmentation soudaine et très marquée des dépenses publiques effectives directement liées à des dispositifs de chômage partiel et à des mesures similaires, ainsi qu'au recours à des mesures pertinentes liées à la santé en rapport avec la propagation de la COVID-19, mentionnés dans la demande du 4 février 2021, conformément à l'article 6 du règlement (UE) 2020/672.
- (12) Par conséquent, il y a lieu de fournir une assistance financière afin d'aider l'Estonie à faire face aux effets socioéconomiques des graves perturbations économiques engendrées par la pandémie de COVID-19. La Commission devrait prendre les décisions concernant les échéances, le montant des tranches et leur décaissement, ainsi que le montant des versements échelonnés et leur décaissement, en étroite collaboration avec les autorités nationales.

⁸ RT I, 21.4.2020, 2.

⁹ RT I, 24.4.2020, 13.

¹⁰ RT I, 24.4.2020, 13.

- (13) La présente décision ne devrait pas préjuger de l'issue d'éventuelles procédures relatives à des distorsions de fonctionnement du marché intérieur qui pourraient être intentées, notamment, en vertu des articles 107 et 108 du traité. Elle ne dispense pas les États membres de l'obligation de notifier à la Commission, conformément à l'article 108 du traité, les aides d'État susceptibles d'être instituées.
- (14) La décision de fournir une assistance financière a été prise compte tenu des besoins existants et attendus de l'Estonie ainsi que des demandes d'assistance financière que d'autres États membres ont déjà présentées ou prévu 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,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

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

Article 2

1. L'Union met à la disposition de l'Estonie un prêt d'un montant maximal de 230 000 000 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 la prise d'effet de la présente décision.
3. La Commission met l'assistance financière de l'Union à la disposition de l'Estonie en huit tranches au maximum. Une tranche peut elle-même donner lieu à un seul versement ou à plusieurs versements échelonnés. Les échéances des versements échelonnés de la première tranche peuvent être plus longues que l'échéance moyenne maximale visée 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. L'Estonie paie le coût de financement supporté par l'Union visé 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 relatif au prêt accordé au titre du paragraphe 1 du présent article.
6. La Commission décide du montant des tranches et de leur décaissement, ainsi que du montant des versements échelonnés.

Article 3

L'Estonie peut financer les mesures suivantes:

- (a) un dispositif à court terme en faveur du marché du travail pour maintenir les emplois, comme prévu par le règlement gouvernemental n° 130 intitulé «Tööhõiveprogramm 2017-2020», du 17 novembre 2016, tel que modifié en 2020;
- (b) une allocation destinée à maintenir les revenus des parents qui, pendant la situation d'urgence, ont dû suspendre leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants ayant des besoins éducatifs particuliers, comme prévu par le règlement

gouvernemental n° 26 intitulé «Erivajadusega lapse vanema toetuse saamise ja maksmise tingimused ning toetuse arvutamise alused», du 9 avril 2020;

- (c) un dispositif à court terme en faveur des artistes indépendants, des entraîneurs sportifs, des chefs de chœurs et des directeurs de troupes de danse, comme prévu par le règlement n° 7 du ministre de la culture intitulé «COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud kriisi leevendamiseks ette nähtud toetusmeede laulu- ja tantsupeo liikumises osalevatele kollektiividele», du 30 avril 2020, et par le règlement n° 9 intitulé «COVID-19 puhangust tingitud erakorraline abi kultuuri- ja spordivaldkonnale», du 30 avril 2020, ainsi que par le règlement intitulé «Treeneri tööjõukulu toetuse määramise tingimused, sealhulgas nõuded spordialaliidule, spordiklubile ja spordikoolile ning selle omaosalusele, treeningrühmale ja treenerile, ning toetuse suuruse, jaotamise, tagasimaksmise ja tagasinõudmise kord», du 26 novembre 2014, tel que modifié en 2020;
- (d) une mesure liée à la santé, qui a permis aux pouvoirs publics d'acheter des équipements de protection individuelle, d'autres fournitures d'usage courant et des produits de consommation, comme prévu par la loi intitulée «Riigi 2020. aasta lisaelarve seadus», adoptée par le Parlement le 15 avril 2020;
- (e) un dispositif de soutien à court terme permettant aux hôpitaux de compenser les coûts liés à l'embauche de personnel temporaire pour les unités COVID-19 et les unités de soins intensifs et de payer les heures de travail supplémentaires des médecins, infirmiers et autres agents, comme prévu par le règlement gouvernemental n° 28 intitulé «Eriolukorras Eesti Haigekassa kaudu hüvitiste ja teenuste eest maksmise tingimused ja kord», du 23 avril 2020;
- (f) l'indemnisation des salariés pour les trois premiers jours de congé de maladie, comme prévu par le règlement gouvernemental n° 28 intitulé «Eriolukorras Eesti Haigekassa kaudu hüvitiste ja teenuste eest maksmise tingimused ja kord», du 23 avril 2020.

Article 4

La République d'Estonie est destinataire de la présente décision.

La présente décision prend effet le jour de sa notification au destinataire.

Article 5

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

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président