

Crise économique et sociale Mise hors-jeu des ministres de l'Emploi

LAREVUENOUVELLE - JUILLET-AOÛT 2009
article

Depuis la diffusion de la crise au marché du travail, l'un des débats socioéconomiques les plus vivants en Belgique a porté sur une éventuelle extension du chômage temporaire aux employés. Les grands argentiers de l'UE ont été de connivence avec la présidence tchèque pour l'imposer aux ministres de l'Emploi. Alors que l'Europe voulait faire rayonner son modèle social et ses valeurs dans le monde (voir l'article 3 du projet de traité de Lisbonne), du Conseil européen informel de ceci au sommet de cela en passant par l'anesthésié Conseil Emploi et Affaires sociales, toutes les occasions auront été bonnes pour organiser leur mise hors-jeu, comme si les travailleurs et les ménages n'avaient que peu d'importance en comparaison avec les acteurs financiers et économiques. Paradoxalement, au niveau international, la tendance inverse semble se dessiner et l'impact social de la crise est pris en compte.

OLYEKA DEMUGIR

Genèse du plan de relance européen

Tout a débuté avec le Conseil européen des 15 et 16 octobre sous la présidence française. Bien que les prévisions de croissance en matière d'emplois se soient nettement assombries, la déclaration se borne à évoquer les tristes répercussions de la crise sur le système financier, la croissance et les entreprises. Pourtant, alors qu'au printemps 2008, la Commission européenne annonçait certes un ralentissement dans les créations d'emplois (+0,5 % en 2009 contre +0,9 % en 2008), l'actualisation de ces prévisions réalisée au moment du sommet faisait état d'une destruction d'emplois de

0,4 %. Le différentiel était de 1,1 million d'emplois rien que dans la zone euro...

Mandatée par le Conseil européen pour « formuler d'ici la fin de l'année des propositions adaptées, notamment pour préserver la compétitivité internationale de l'industrie européenne », la Commission européenne présenta le 26 novembre un plan de relance économique¹ articulé autour d'une dizaine d'actions inscrites dans la stratégie-couple de Lisbonne qui oriente les politiques économiques et de l'emploi des États membres. Concrètement, cela impliquait une injection de quelque 200 milliards d'euros (1,5 % du PIB euro-

¹ Commission européenne, *Un plan européen pour la relance économique*, 26 novembre 2008

péen) répartis pour 170 milliards en efforts supplémentaires des États membres (soit 1,2 % du PIB) et en financement européen (pour 30 milliards, 0,3 % du PIB). Le plan devait être adopté par les chefs d'État et de gouvernement lors de leur rencontre des 11 et 12 décembre. Dans le même temps, les États-Unis et la Chine passaient à l'attaque avec des plans d'une taille relativement plus conséquente².

Toutefois, dans la mécanique européenne, le Conseil, c'est-à-dire les ministres, doit discuter, amender, voire rejeter les propositions de l'exécutif européen avant que les chefs d'État et de gouvernement s'en saisissent.

La seule possibilité pour discuter du plan était le conseil Ecofin du 2 décembre, le conseil des ministres de l'Économie et des Finances. Les ministres de l'Emploi qui s'étaient déjà réunis les 2 et 3 octobre n'auraient donc pas voix au chapitre alors que le plan envisage des actions qui ressortissent clairement à leurs compétences : modifications du Fonds social européen et du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation dédié aux travailleurs licenciés, consolidation des qualifications, réductions de cotisations patronales pour les bas revenus et les peu qualifiés ainsi que mise en place de dispositifs tels que les chèques services pour les ménages, les gardes d'enfants et l'embauche temporaire des groupes vulnérables. Sans oublier un impor-

tant volet de développement des emplois dans les secteurs qui améliorent l'efficacité énergétique de l'UE (construction, énergie et automobile).

Une étude ultérieure de la Commission analysant les quelque cinq cents mesures constituant les plans nationaux révélera que 16 % d'entre elles visaient à soutenir le marché du travail et que 28 % avaient l'emploi pour objectif³.

Sans surprise, le Conseil européen approuva les grandes lignes du plan de relance. Les ministres de l'Emploi qui se retrouvaient les 16 et 17 décembre ne purent que s'en féliciter.

D'engagements non respectés au dégonflement du sommet pour l'Emploi

Le 11 février dernier, la tenue d'un sommet pour l'Emploi fut annoncée par le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, et le Premier ministre tchèque, Mirek Topolánek. Cette nouvelle était totalement inattendue. Le sommet serait un événement inédit dans sa configuration car jamais auparavant, une réunion au plus haut niveau européen — chefs d'État et de gouvernement — n'avait été programmée avec un seul mot à son ordre du jour : l'emploi. Dès lors, l'initiative n'était pas sans poser certaines questions, au premier rang desquelles la nature de l'implication des ministres de l'Emploi dans sa préparation.

En dépit de la demande exprimée conjointement par les ministres de l'Emploi belge, espagnol et hongrois (le prochain trio de

² Aux États-Unis, le plan Paulson (3 octobre) pour le secteur financier représentait 700 milliards de dollars. Le 10 décembre, 15 milliards de dollars soutenaient les banques et Barack Obama avait entre-temps annoncé un plan qui, une fois approuvé le 13 février, serait de 787 milliards de dollars. Des mesures et plans complémentaires viendraient les consolider. En Chine, une impulsion de 455 milliards d'euros fut décidée en novembre. Outre cela, la Chine avait déjà accordé des baisses de taxes sur les premiers achats d'appartements ou de véhicules peu polluants, des rabais fiscaux pour certains types d'exportations ; un plan de soutien à l'industrie textile et à la pétrochimie était annoncé en janvier ainsi que 124 milliards de dollars d'ici à la fin 2011 pour remettre à niveau l'ensemble du réseau de santé du pays et garantir à chaque citoyen une couverture médicale minimale.

³ Il est également intéressant d'indiquer que la moitié des mesures indiquées par les États membres s'inscrivait dans la planification des réformes à moyen terme et l'autre moitié est une réponse à la crise (Commission européenne, *Driving European Economy*, annexe II, 4 mars 2009).

présidences de l'UE en 2010-2011) dès décembre, le conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (Epsco) n'adoptera pas de conclusions relatives au volet emploi du plan européen de relance économique lors de sa réunion du 9 mars. Il faudra se contenter d'une discussion entre la poire (un état des lieux des négociations sur la directive « temps de travail ») et le fromage (l'assouplissement du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation), lors de leur lunch. Un seul document ayant trait à la crise sera adopté, la contribution annuelle du conseil Epsco au Conseil européen. Ce document ne fait pas l'objet d'une discussion approfondie; il est approuvé, pour ainsi dire, automatiquement. Dès lors, pour la présidence tchèque, la crise, c'est « *business as usual* ». Ainsi, le Conseil Epsco ne livra pas de contribution au sommet consacré à l'emploi et à cause de la mollesse de la présidence tchèque qui était pourtant à l'initiative de cet événement, s'excluait de lui-même du processus.

Cela va sans dire que le rapport du Parlement européen⁴ préparé par Elisa Ferreira qui formulait des propositions pour que les plans de relance soient mis au service de l'emploi ne reçut guère davantage d'écho.

Pourtant, le sommet fixé au 7 mai était initialement prévu pour évaluer les mesures prises, discuter d'une approche coordonnée pour limiter l'impact social de la crise, encourager les États membres à prendre les mesures nécessaires pour conserver les opportunités d'emploi, soutenir la relance économique en traitant les faiblesses des marchés de l'emploi et les défis à long terme à relever (y compris soutenir la mobilité), augmenter les compétences et leur harmo-

nisation avec les besoins du marché, lancer un nouveau consensus avec les partenaires sociaux et les parties prenantes pour augmenter la compétitivité de l'UE, améliorer l'environnement entrepreneurial et moderniser les politiques sociales et de flexicurité au profit des employés et des employeurs.

Hormis ce sommet, la présidence tchèque de l'UE fut poussée dans le dos par la France et l'Allemagne pour organiser un Conseil européen informel le 1^{er} mars, dont l'objectif serait de baliser la future discussion du G20 à Londres (2 avril) qui devait faire le point sur les réalisations depuis le sommet de Washington (15 novembre) et sur les actions à mener. La lettre (22 février) de Mirek Topolánek invitant ses homologues à ce Conseil européen informel n'ignora pas la question de l'emploi et, sans attendre le sommet sur l'Emploi, invitait déjà les États membres à « examiner [er] les prochaines étapes de notre réponse à la crise ». Les Vingt-sept devaient également « échanger [leurs] expériences sur les meilleurs moyens de stimuler l'emploi et d'empêcher ou de limiter les pertes d'emploi ». Un autre courrier signé par José Manuel Barroso confirmait que la situation de l'emploi devait être l'un des trois sujets abordés. Le président de la Commission européenne ajoutait qu'il faudrait aussi discuter de ce qui pouvait être fait au niveau de l'UE en soutien aux mesures envisagées par les États membres pour affronter le chômage.

Ils n'en feront rien, mais dans la déclaration qui fit suite à leur rencontre, ils s'engageaient à « profiter du sommet extraordinaire sur l'emploi qui se tiendra à la fin du printemps pour arrêter des orientations et des mesures concrètes afin d'atténuer l'impact de la crise dans le domaine social et sur l'emploi ».

Pendant, lors du Conseil européen de printemps (19 et 20 mars) habituellement consacré à un examen approfondi des questions économiques et sociales,

⁴ <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0063+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>>.

cinq pays ont sapé le sommet. Herman Van Rompuy s'était rangé aux côtés de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie (dont le ministre de l'Emploi avait proposé le 9 mars de tenir un Conseil Epsco extraordinaire fin avril pour nourrir la réflexion du sommet!) qui avaient plaidé pour l'annulation de l'événement malgré un accord au sein du gouvernement belge qui, de plus, demandait même l'élargissement du sommet⁵. De là à penser que ce revirement de Herman Van Rompuy soit motivé par les seules critiques de Karel de Gucht à l'égard de la profusion des réunions informelles, il n'y a qu'un pas que l'on osera franchir allègrement. Et ce d'autant que l'explication officielle donnée par le Premier ministre selon laquelle « on ne veut pas, à quelques semaines des élections européennes, donner l'impression que les autorités peuvent garantir l'emploi par une surenchère d'initiatives; cela ne pourrait déboucher que sur des déceptions » n'était pas très convaincante.

C'était la première fois qu'une présidence de l'UE, soutenue par la Commission, dut subir un tel camouflet. Mais afin de ne pas lui infliger une trop grande honte, les conclusions du Conseil européen mentionnaient toujours le fameux sommet⁶. Mais, personne — y compris au Parlement européen où la démarche fut critiquée par

l'ensemble des partis — ne nourrissait d'illusion quant à ce qu'on pouvait en attendre de ce non-sommet qui mettrait autour de la table des représentants de la présidence tchèque de l'UE ainsi que des futures présidences (suédoise et espagnole), les partenaires sociaux européens (CES, BusinessEurope, CEEP et Ueapme) et les présidences des comités pour l'Emploi, pour la Protection Sociale qui travaillent tous deux pour le Conseil Epsco ainsi que le Comité de politique économique qui prépare les travaux du Conseil... Ecofin. Ce dernier comité gardait le cap et comptait bien présenter une contribution qui s'appuierait sur un gros document de cent huit pages marchant sans complexe sur les plates-bandes des deux comités sociaux⁷.

Pour ajouter à la confusion, le jour même de l'annulation du sommet dans sa version « haut niveau », le cabinet Spidla invitait au nom du commissaire et des trois ministres de l'Emploi de l'actuelle présidence et des deux suivantes, tous les ministres de l'Emploi aux trois séances de travail qui devaient préparer le terrain du sommet pour l'Emploi: la question des compétences serait traitée le 15 avril à Madrid, celle portant sur l'accès à l'emploi le 20 avril à Stockholm et la dernière sur le maintien dans l'emploi et la promotion de l'emploi le 27 avril à Prague. À l'image de l'ensemble de la présidence tchèque, le courrier et l'organisation de ces ateliers étaient confus; certains ministres recevaient même des messages contradictoires, les invitant tantôt à être « *keynote speaker* » à Stockholm, tantôt à être intervenant à Madrid... En réalité, rien n'incitait les ministres qui, faut-il le rappeler, sont déjà débordés, à faire le trajet.

5 Point 29 des notifications du Conseil des ministres du 13 mars. Lors du sommet du 7 mai 2009, à Prague, la Belgique demandera que l'on aborde, outre les questions d'emploi, l'ensemble des questions sociales liées à la crise.

6 « Le sommet sur l'emploi prévu en mai 2009 permettra de procéder à un échange d'expériences afin de déterminer dans quelles proportions les mesures de relance prises sont parvenues à soutenir l'emploi. En particulier, des sujets tels que le maintien des niveaux d'emploi par la flexicurité et la mobilité, l'amélioration des compétences et l'anticipation des besoins du marché du travail, en vue de définir des orientations concrètes, seront examinés lors de ce sommet, qui offrira en outre la possibilité de se pencher sur la manière de renforcer et de restructurer le marché du travail afin de le préparer pour l'avenir. Ce sommet sera préparé en coopération avec tous les acteurs concernés, y compris les partenaires sociaux. »

7 Commission européenne, *First preliminary assessment of employment and social policies to soften the impact of the crisis*, Note for the attention of the Economic Policy Committee, avril 2009

Le modèle social pour redorer le blason économique de l'UE

Assez curieusement, le soutien au monde du travail est venu de la Commission qui, à contre-courant de ce qu'elle avait toujours prôné, recommandait désormais aux États membres de « relev[er] le niveau du revenu-salaire minimum, [d'étendre] la couverture des prestations de chômage ou de la durée de l'indemnisation, [d']augment[er] les indemnités de logement ou des allocations familiales ».

D'ailleurs, le versement d'allocations en période de vaches maigres, voire faméliques, permettait à l'UE de présenter un meilleur profil face aux États-Unis dans la perspective du G20. En effet, l'administration Obama (de même que le FMI) voulait engager l'UE à augmenter l'impulsion budgétaire, ce à quoi se refusaient les États membres pour qui la priorité tenait dans une (meilleure) réglementation des marchés financiers. Mais avec des plans de relance atteignant péniblement les 200 milliards (1,5 % du PIB) souhaités en novembre par la Commission, ils faisaient office de petits joueurs face aux Américains qui avaient déboursé 5,5 % de leur PIB (le plan Obama de 787 milliards). Pour conserver leur crédibilité et partant, préserver la position de leader dans les discussions à Londres qu'ils voulaient occuper, les Européens ajoutèrent à ces 200 milliards l'effet des stabilisateurs automatiques qui se chiffrent à 1,7 % du PIB⁸. Un fait unique dans l'histoire de la construction européenne que le modèle social européen est appelé au secours des argentiers...

8 Le même raisonnement sous-tendra l'annonce avec fracas de 5 000 milliards de dollars d'impulsions budgétaires par le G20: ce chiffre calculé par le FMI correspond à l'estimation de l'augmentation des déficits cumulés des pays du G20 entre 2007 et 2010 consécutivement à la crise (*Financial Times*, 3 avril).

Le G8 à la rescousse du social

Mais, comme on l'a vu, l'Europe n'ira pas plus loin pour défendre son modèle social et l'emploi. Il faudra compter sur le groupe très hétérogène (du point de vue des modèles sociaux qui s'y côtoient) qu'est le G8 pour mettre en avant les questions sociales si bien que contre toute attente, le communiqué⁹ dont la réunion a accouché ouvre certaines perspectives pour qui sera capable de les saisir (lisez: une fois l'UE délivrée de la présidence tchèque qui, dans le domaine de l'emploi, est obnubilée par la seule mobilité des travailleurs).

Le G8 réuni en format « social » sous présidence italienne (29 et 31 mars)¹⁰ influença la déclaration du sommet de Londres qui avait pour slogan « *Stability, Growth, Jobs* ». En raison des dysfonctionnements du Conseil Epsco, les ministres de l'Emploi du G8 ont livré l'unique contribution de la filière « emploi » au sommet de Londres¹¹. Ils se sont entendus sur cinq mesures prioritaires. Mais plus intéressant que cette recette déjà connue, ils ont explicitement reconnu que « la crise ne doit pas servir de prétexte pour affaiblir les droits des travailleurs. Au contraire, elle doit être vue comme une opportunité pour réaffirmer et étendre, là où c'est possible, les systèmes de protection sociale. Là où de tels systèmes n'existent pas vraiment, des actions devraient être entreprises à cet égard ». Ils appelaient également les entreprises à assumer leur responsabilité sociale. Finalement, ils incitaient les organisations internationales, en particulier l'OCDE et

9 <<http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/news/15766232/communique-020409>>.

10 Outre les pays du G8, les ministres du Brésil, de Chine, d'Inde, d'Afrique du Sud, du Mexique et d'Égypte ont été invités à prendre part aux travaux. Cela témoigne également de la prise de conscience que les questions mondiales ne peuvent plus être réglées au coin du feu par les leaders des grandes puissances occidentales et japonaise.

11 <http://www.g8italia2009.it/G8/G8_Alegato/conclusioni_ENG>.

l'Organisation internationale du travail, à coopérer étroitement, à développer des indicateurs globaux pour aider à surveiller les connexions entre les politiques économiques et sociales, à prendre en compte l'impact social et sur le marché du travail dans leurs avis et recommandations et à diffuser les meilleures pratiques.

Au même moment, les sinistres prévisions de l'OCDE (30 mars) et de la Banque mondiale (31 mars) annonçaient que d'ici à 2010, le taux de chômage aurait grimpé à des niveaux plus observés depuis le début des années nonante et qu'aucune région ne serait épargnée.

Il faut noter que la présidence tchèque qui participait au G20 pour y représenter l'UE ne siégeait pas au G8 social. Les mauvaises langues diront que cela explique sûrement le retentissement positif de ce dernier sur le G20...

Le communiqué du G20 ne fit peut-être pas une place aussi importante à l'emploi que n'eut pu l'espérer Juan Somavia, directeur général du BIT pour qui « la finance, le commerce, l'économie, l'emploi et les origines sociales de la crise mondiale sont liés, tout comme doivent l'être les réponses politiques ». Néanmoins, l'OIT fut mandaté pour travailler avec les autres grandes organisations pour évaluer les actions prises pour soutenir l'emploi et celles qui sont recommandées à l'avenir. Aussi, afin de mieux encadrer la mondialisation, le G20 accueillait favorablement une discussion sur la Charte pour une gouvernance économique durable qui sera plus amplement discutée lors de la prochaine réunion¹².

Des perspectives pour le sommet de New York

Le successeur du G20 du 2 avril sera un nouveau sommet à New York à l'automne (après les élections du 27 septembre en Allemagne?). Si ces points sont pris au sérieux, alors New York discutera des impacts sociaux de la crise ainsi que sur le marché du travail.

Il est temps que les leaders mondiaux comprennent que, s'il importe de restaurer la confiance de l'ensemble des acteurs sur les marchés financiers et des entreprises, celle des travailleurs et ou des ménages ne doit pas être non plus ignorée, faute de quoi la reprise sera retardée.

Par la voix de Juan Somavia, l'OIT a déjà annoncé la couleur: partant du constat que les plans de relance actuels penchent largement en faveur du sauvetage des banques et des réductions d'impôts, plutôt que la création d'emplois et la protection sociale¹³, l'OIT s'emploiera à rééquilibrer la balance et à faire progresser la coordination internationale dans ce domaine.

Il est en effet important que les pays ne se fourvoient pas dans un dumping social et salarial pour restaurer leur compétitivité, leur balance des paiements et leurs finances publiques. Et de même que les stimuli budgétaires doivent être coordonnés, les mesures en faveur de l'emploi doivent l'être également: si elles le sont dans les trois mois, le BIT estime qu'il serait possible de stabiliser le chômage et la croissance de l'emploi pourrait reprendre dès 2010. Mais, si elles sont reportées de six mois, la reprise ne démarrerait qu'au début de 2011... L'OIT développera ses idées dans le cadre d'un Pacte mondial pour l'emploi

¹² Olyeka Demugir, « Une crise qui rebat les cartes », *La Revue nouvelle*, février 2009.

¹³ Les mesures de politique sociale ne représentent en moyenne que 9,2 % des dépenses des plans de relance, les mesures d'aide à l'emploi ne représentant que 1,8 %.

qui sera présenté lors de la conférence annuelle tripartite de juin.

Outre cela, le sommet de New York doit aller au-delà de la discussion sur la Charte pour une gouvernance économique mondiale, il faut l'adopter formellement comme s'y était engagé le Conseil européen (19 et 20 mars) car cela « constituerait un premier pas vers un ensemble de normes en matière de gouvernance mondiale ».

Finalement, dans la mesure où le G20 s'est résolument engagé dans la voie d'une économie peu gourmande en carbone, on ne peut se contenter de simples déclarations à ce sujet. Le prochain sommet doit être l'occasion de concrétiser cette louable ambition. À cet égard, l'OIT pourrait également être mis à contribution puisque, avec ses travaux en matière d'emplois verts, il fait office de pionnier. Ces emplois permettent de concilier la lutte contre le changement climatique avec la création d'emplois, le soutien du pouvoir d'achat et la croissance économique. On pourrait également se demander dans quelle mesure le G20 de New York qui prône le « verdissement » de l'économie ne pourrait pas alors à son tour livrer une contribution à la conférence des Nations unies sur le changement climatique qui se tiendra en décembre à Copenhague et dont l'objectif est de trouver un accord sur les objectifs post-Kyoto (2012).

Ainsi, si les enceintes internationales commencent à prendre en compte la dimension sociale de la crise, le prochain conseil Emploi se déroulera les 8 et 9 juin, le lendemain des élections européennes et, comme cela avait déjà été le cas avec l'adoption tardive du plan de relance qui aurait dû être présenté au plus tard en mars 2008¹⁴,

14 Olyeka Demugir, « Une crise qui rebat les cartes », *op. cit.*

l'UE risque de décevoir ses citoyens quant à sa lenteur dans l'action, d'autant que l'actuelle Commission européenne qui jouit du monopole du droit d'initiative est en fin de règne et ne sera pas renouvelée avant novembre.

En attendant, l'Europe (ou plutôt ses travailleurs et sans-emploi) cherche désespérément son Chesley Sullenberger du social¹⁵. ■

15 Chesley Sullenberger est le pilote qui, en réussissant un amerrissage forcé de son Airbus A 320 le 16 janvier, a sauvé ses cent cinquante-cinq occupants et est devenu le nouveau héros de l'Amérique.