

# L'EMPLOI ET LA PROTECTION SOCIALE DANS LE PARTENARIAT EURO-MÉDITERRANÉEN

## Bilan, perspectives et propositions d'action

Isaías Barreñada et Iván Martín \*

Il est largement reconnu que l'emploi est et sera le principal défi économique et social que les Pays Associés Méditerranéens (PAM) devront relever pendant les vingt prochaines années pour le moins. D'après le rapport annuel 2003 du Forum Euro-méditerranéen des Instituts Économiques (FEMISE)<sup>1</sup>, à supposer que le taux d'activité actuel soit maintenu dans les dix PAM (à savoir, que le pourcentage de la population active par rapport à la population ayant atteint l'âge de travailler se maintienne à son taux actuel : 48 % chez les hommes et moins de 30 % chez les femmes), pour que le taux (officiel) déjà élevé du chômage, 15 % de moyenne de la population active, n'augmente pas, il faudrait créer d'ici 2010 environ 20 millions d'emplois et près de 34 millions avant 2020. Et ce, toujours sans tenir compte de la tendance prévisible à la baisse de l'emploi agricole, qui représente 30 % de la population active de la région. Même si l'on parvenait à créer cette quantité impressionnante d'emplois, deux tiers des femmes en âge de travailler demeureraient en marge du marché du travail et le nombre absolu des chômeurs de la région passerait des 8 millions actuels à 12 millions en 2010 et 16 millions en 2020. D'après les estimations de la Banque mondiale, pour que l'ensemble des pays du Nord de l'Afrique et du Moyen Orient (pays MENA) arrivent simplement à faire une place aux jeunes qui arriveront sur le marché du travail en quête d'un emploi au cours des deux prochaines décennies, ces pays devront créer 80 millions de nouveaux postes de travail, qui se transforment en 100 millions s'ils prétendent de surcroît absorber les niveaux élevés du chômage actuel<sup>2</sup>. La Commission européenne elle-même, dans sa proposition de Programme de Travail pour les cinq prochaines années<sup>3</sup>, parle de la nécessité de « créer 5 millions d'emplois par an pour offrir de meilleures perspectives économiques aux nouvelles générations qui arrivent sur le marché du travail, tout en assurant la possibilité d'un développement durable ».

Ces nécessités de création d'emploi impliqueraient une augmentation de plus de 50 % de la population occupée – nombre total des emplois – dans la région ces dix prochaines années, ce qui exigerait que soient au moins doublés les taux de croissance économique enregistrés au cours des deux dernières décennies (entre 1980 et 2001, la moyenne du taux annuel de croissance accumulé dans les pays associés méditerranéens s'est située à 2,4 %), « un record que même les économies très performantes du Sud-est asiatique n'ont pas su égaler dans les moments où la croissance de l'emploi y était à son zénith ». Or, il ne s'agit pas de simples projections statistiques : la majorité de ces jeunes sont déjà nés puisqu'un tiers des 240 millions d'habitants des pays associés méditerranéens ont moins de 15 ans.

Quant à la situation économique et sociale dans une perspective plus générale, un autre rapport récent du FEMISE a mis en évidence l'énorme abîme qui sépare les pays du Sud et du Nord de la Méditerranée<sup>4</sup>.

### Bilan des 10 ans de Partenariat Euro-méditerranéen

---

\* Isaías Barreñada est politologue et travaille dans le secrétariat d'action syndical internationale du syndicat Comisiones Obreras. Iván Martín est professeur à l'Universidad Carlos III de Madrid. Cet article est une version élargie du papier présenté à au séminaire « Barcelone + 10 » organisé par la Plate-forme non Gouvernementale EuroMed (Malaga, 30 septembre, 1 et 2 octobre 2005).

<sup>1</sup> HANDOUSSA, Heba et REIFFERS, Jean-Louis (coords.) (2003), *Rapport Femise 2003 sur le Partenariat Euro-méditerranéen*, Institut de la Méditerranée, Marseille, [http://www.femise.net/PDF/Femise\\_A2003fr.pdf](http://www.femise.net/PDF/Femise_A2003fr.pdf).

<sup>2</sup> BANQUE MONDIALE (2003), *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward A New Social Contract*, Washington. Voir un résumé sous [http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/EmploymentOverview/\\$File/Employment-overview.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/EmploymentOverview/$File/Employment-overview.pdf).

<sup>3</sup> Communication de la Commission européenne « Dixième anniversaire du Partenariat Euro-méditerranéen : un Programme de travail pour affronter les défis des cinq prochaines années » (12/04/2005), [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/barcelona\\_10/docs/10th\\_comm\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/barcelona_10/docs/10th_comm_en.pdf)

<sup>4</sup> COLLICELLI, Carla (2003), *The Mediterranean Limes. The Social Variables of Development: Health, Poverty and Crime*, publié par FEMISE et disponible sous <http://www.femise.org/PDF/a021/fem2130-censis-vol1.pdf>.

## *Subsidiarité de l'emploi et des droits économiques et sociaux*

Dans ce contexte, l'approche adoptée dans le cadre du Partenariat Euro-méditerranéen a consisté à centrer tous les efforts sur la libéralisation économique et sur les réformes structurelles, espérant ainsi attirer des investissements étrangers directs et, en corollaire, contribuer à la création d'emplois. En fait, la Déclaration de Barcelone signale trois instruments devant contribuer à atteindre les objectifs définis dans le domaine de la coopération économique et financière. Les objectifs sont : l'accélération de la cadence du développement socio-économique durable, l'amélioration des conditions de vie des populations, avec l'augmentation du niveau de l'emploi et la réduction des disparités de développement de la région euro-méditerranéenne, et le développement de la coopération et de l'intégration régionales ; et les instruments pour y parvenir : l'établissement progressif d'une zone de libre-échange, l'instrumentation de la coopération adéquate et de l'action concertée, et une intensification substantielle de l'assistance financière de l'Union européenne envers ses associés. Parmi les mesures concrètes envisagées à cette fin sont mentionnées « l'adoption de mesures appropriées en matière de réglementation des certificats d'origine, attestation, protection des droits de la propriété intellectuelle et industrielle et concurrence » (sans aucune mention des droits du travail), « le maintien et développement de politiques fondées sur les principes de l'économie de marché de ces pays et sur l'intégration de leurs économies, en tenant compte de leurs besoins et de leurs niveaux de développement respectifs », « la mise en œuvre de mécanismes qui permettent d'intensifier le transfert de technologie » et « l'adaptation et modernisation des structures économiques et sociales, donnant la priorité à la promotion et au développement du secteur privé, à l'amélioration du secteur productif et à l'établissement d'un cadre institutionnel et normatif adéquat pour une économie de marché ».

La seule et unique mention des questions sociales apparaît immédiatement à la suite, « ils feront également en sorte d'atténuer les éventuelles conséquences négatives de cette adaptation au niveau social, en encourageant des programmes qui favorisent les couches les plus démunies de la population ». En d'autres termes, cette question n'est abordée que de manière subsidiaire et complémentaire et non pas comme un objectif direct principal des actions de coopération. Sachant que jusqu'à présent, on n'a pas encore établi de diagnostic systématique, exhaustif et précis des conséquences sociales des zones euro-méditerranéennes de libre-échange et des processus de réforme économique, comment s'étonner que les contenus concrets de la coopération euro-méditerranéenne aient été bâclés dans cette déclaration d'intentions.

On peut signaler à ce sujet que même si les accords de libre-échange signés par les pays de la région, notamment la Jordanie et le Maroc, avec les États-Unis, réglementent de manière spécifique des questions en rapport avec le droit du travail et les droits des travailleurs, les experts ont de sérieux doutes sur l'effectivité de tels accords à cet endroit<sup>5</sup>.

Il s'ensuit que pendant ces dix ans, aucune action directe n'a eu lieu en matière d'emploi. La preuve en est qu'il n'y a pas eu une seule Conférence Euro-méditerranéenne des ministres du Travail ou des Affaires sociales, alors que se sont réunis, par exemple, les ministres de l'Industrie, du Commerce, de l'Environnement, de l'Eau, de l'Agriculture, de l'Énergie, des Transports, de la Justice et de l'Intérieur, de la Culture et de la Santé ainsi que la société de l'information.

Le Programme de travail proposé par la Commission pour les cinq prochaines années réitère cette approche. Neuf actions y sont prévues pour atteindre l'objectif prioritaire de « contribuer à la création d'emplois et à une croissance économique durable par la libéralisation du commerce et l'intégration régionale » - l'une des trois grandes priorités signalées, avec les droits de l'homme, la démocratie et l'éducation - : la libéralisation du commerce des services et d'établissement, la libéralisation et la coopération agricole et en matière de pêche, la convergence de la législation, l'intégration économique Sud-Sud, un contexte macro-économique assaini, l'étude de la création d'une Banque Euro-méditerranéenne de Développement, le transport, l'énergie et la durabilité de l'environnement. En revanche, parmi

---

<sup>5</sup> Voir CHARNOVITZ, Steve (2005), "The Labor Dimension of the Emerging Free Trade Area of the Americas", en Alston, Philip (éd.), *Labour Rights as Human Rights*, p. 143-176.

ces actions, on ne trouve aucune mesure concrète en faveur de la création d'emplois. Or voilà longtemps qu'au plan européen on est arrivé à la conclusion que pour lutter efficacement contre le chômage, il fallait non seulement des politiques de croissance et des réformes structurelles, mais aussi des politiques actives et directes en faveur de l'emploi et des stratégies communes au plan européen. Rien n'empêche d'étendre cette logique à l'espace euro-méditerranéen.

De façon plus générale, même chose pour les droits économiques et sociaux (DES) : un rapport du Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH) mettait en évidence l'absence presque totale, dans le cadre du Partenariat Euro-méditerranéen, de réflexion méthodologique sur la question des droits économiques et sociaux et leur rôle dans le dénommé « Processus de Barcelone »<sup>6</sup>. Cette situation est particulièrement grave et remet en question la possibilité d'atteindre les objectifs du Partenariat, dans la mesure où – tel que le signale un projet ultérieur de recherche, lancé par le REMDH – les DES sont fondamentaux comme condition matérielle pour l'exercice effectif des droits civils et politiques, qui est considéré comme un « élément essentiel » du Partenariat<sup>7</sup>. Les droits économiques et sociaux seraient, par conséquent, un authentique « maillon perdu » de la chaîne de causalité, pour atteindre les objectifs de démocratie et développement du Partenariat Euro-méditerranéen. Il est important, à ce sujet, de dénoncer la médiocre attention portée aux droits économiques et sociaux des immigrés venus des PAM et établis en UE, circonstance qui entache la crédibilité des appels lancés par l'UE elle-même aux PAM pour qu'ils encouragent les progrès dans ce domaine.

En tout état de cause, le nouveau poids spécifique donné à l'éducation dans le Programme de travail de la Commission est une excellente nouvelle dans ce sens, même si les efforts sont toujours concentrés sur des aspects « fonctionnels » en rapport avec le marché du travail, comme la formation professionnelle et la mobilité des étudiants universitaires, qui l'emportent sur des questions préalables comme la lutte contre l'analphabétisme ou la scolarisation universelle, dont la responsabilité est laissée entre les mains des PAM eux-mêmes. L'augmentation de 50 % de la coopération bilatérale en matière d'éducation est établie comme une « part de la coopération financière » totale et, par conséquent, elle peut aller au détriment d'autres aspects de la coopération, ce qui ne va pas forcément de pair avec l'apport de nouvelles ressources.

#### *Manque de croissance économique*

Pourtant, au-delà de ce caractère subsidiaire de l'emploi, il n'y a eu aucun avancement significatif, même en termes de croissance, qui est l'objectif sur lequel ont convergé les efforts du Partenariat Euro-méditerranéen. Malgré l'évolution constatée en matière de stabilité macro-économique (ajustement) et d'intégration dans l'économie globale (libéralisation externe), on n'a pas observé, au cours des dix dernières années, de progrès quel qu'il soit en ce qui concerne la convergence économique entre les pays du Nord et du Sud de la Méditerranée et le différentiel de revenu s'est maintenu à 5,5 fois en parité de pouvoir d'acquisition ; et ce, malgré les faibles taux de croissance en Europe<sup>8</sup>. En réalité, exception faite du cas de la Tunisie, qui a « gagné » quatre points en pourcentage, jusqu'à 26,8 % du PIB européen par tête, dans tous les autres pays ce différentiel s'est enlisé, voire, aggravé en comparaison avec le revenu par tête en Europe. La moyenne du taux de croissance atteint entre 1995 et 2004 par les PAM, 3,9 % par an, n'a pas été suffisante pour diminuer leur écart économique par rapport à l'Europe (compte tenu de ce que la population des PAM s'est multipliée par 2,1 % par an pendant la même période), ni même pour créer les emplois nécessaires pour absorber la croissance de 3,0 % de moyenne de la population active. L'emploi dans les PAM a augmenté à une cadence d'un peu plus de 1 % par an pendant ces dix ans. Or, ni à l'échelon national ni au niveau euro-

<sup>6</sup> Voir BYRNE, Iain et SHAMAS, Charles (2002): *Human Rights Implications of the MEDA Programme*, Réseau Euro-méditerranéen des Droits de l'Homme, Copenhague.  
[http://www.euromedrights.net/english/Download/MEDAreport\\_final.doc](http://www.euromedrights.net/english/Download/MEDAreport_final.doc).

<sup>7</sup> Voir MARTÍN, Iván, BYRNE, Iain, et SCHADE-POULSEN, Marc (2004), "Economic and Social rights in the Euro-Mediterranean Partnership: The Missing Link?", Introduction de Martín, Iván et Iain Byrne, "Economic and Social Rights in the Euro-Mediterranean Partnership", *Mediterranean Politics* n° 9.3.p. 307-318,  
<http://wdb.sicomnet.edu.mx/alca/intranet/galeria/17/8.pdf>.

<sup>8</sup> Voir "10 Years of Barcelona Process: Taking Stock of Economic Progress in EU Mediterranean Partners", *European Economy*, Occasional Papers n° 17, avril 2005, Direction générale des Affaires économiques et financières de la Commission européenne, offrant également une perspective de l'évolution de la situation économique et sociale dans les PAM depuis 1995. [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/occasional\\_papers/2005/ocp17en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp17en.pdf).

méditerranéen on ne prête une attention suffisante, en matière d'emploi, à l'intensité de la croissance et à la contribution des programmes de coopération à la création d'emploi. La plupart des PAM ne disposent pas de stratégies nationales explicites pour l'emploi. Qui plus est, il n'y a même pas de statistiques fiables ni d'information systématique sur la situation et les politiques de l'emploi ou sur les DES dans les PAM.

En synthèse, l'« équation économique » qui devait traduire le succès du Partenariat Euro-méditerranéen n'a pas fonctionné et au cours de ses dix premières années la seule chose qu'on puisse dire, c'est que la contribution du Partenariat Euro-méditerranéen à la création d'une « zone de prospérité partagée » dans la Méditerranée a été à peu près insignifiante.

### *Déficit social*

Par suite, les avertissements lancés par de nombreuses voix en 1995 déjà, sur les problèmes de développement dans le bassin méditerranéen, sont devenus réalité. Certes, un mieux s'est produit dans quelques indicateurs sociaux (l'espérance de vie dans les PAM s'est allongée de 2 à 4 ans ces dix dernières années, surtout grâce à l'amélioration de la situation sanitaire et à la réduction de la mortalité infantile), mais la région endure encore une situation alarmante et un déficit social sérieux<sup>9</sup>. Malgré quelques progrès, il y a de graves carences en matière de services de santé (moins de 20 % de la population dispose d'une couverture minimale), d'éducation (50 millions d'adultes analphabètes dans les PAM, 25 % de la population et près de la moitié des femmes), d'accès à l'eau et de logement ; les systèmes de protection sociale sont très limités ; et dans une large mesure, la femme est tenue à l'écart de la vie économique et politique. L'AEM n'a pas contribué de manière sensible à réduire cette dette sociale.

Quant aux systèmes de protection sociale, aussi bien les agents économiques et sociaux que les experts eux-mêmes ont averti très tôt que dans des pays comme ceux de la rive sud et est de la Méditerranée, et en particulier dans des moments de crises et de réformes profondes, les réseaux de Sécurité sociale devaient être renforcés et élargis : la couverture sanitaire doit être étendue, afin d'assurer des prestations dignes en cas d'accidents de travail et pour les retraites, d'offrir une protection lors des pertes d'emploi.. ; fermer les yeux sur ce thème signifiait soutenir l'économie informelle et contribuer à la désagrégation sociale.

On a même craint le démantèlement des systèmes de protection sociale existants. Il n'y a aucune évidence de cette éventualité en ce qui concerne l'AEM, mais les efforts dans ce domaine ont été terriblement limités (à souligner l'assurance chômage en Algérie ou l'implantation de l'assurance médicale obligatoire au Maroc). L'augmentation du chômage jusqu'à des niveaux jamais vus, la précarité de l'emploi et l'extension du secteur informel se traduisent par une multiplication de la population privée de protection et vulnérable. L'évolution enregistrée ces 10 dernières années confirme l'urgence et le caractère stratégique des mécanismes de protection, qui doivent être renforcés et élargis.

### *Droits du travail*

En matière de droits du travail, on a constaté quelques changements au cours de ces 10 ans mais en règle générale, ils n'avaient absolument rien à voir avec le Processus euro-méditerranéen en tant que tel :

- Les PAM ont ratifié la plupart des principales conventions internationales (règles fondamentales du travail, déclaration de l'OIT de 1998) et, de manière générale, ils ont mis en place un cadre légal<sup>10</sup>. Le grand problème en est l'effectivité.
- Pendant ces dix ans ont eu lieu plusieurs réformes des lois sur le travail<sup>11</sup>. Ces réformes ont normalement supposé une modernisation du cadre légal et d'importantes améliorations (temps de travail, femme, travail des enfants, salaire minimum, santé du travail, négociation

<sup>9</sup> Rapport du séminaire « Droits économiques et sociaux dans le Sud et l'Est de la Méditerranée », organisé par la FIDH en Jordanie, octobre 2003, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/jo378f.pdf>. Voir également les trois rapports sur le Développement humain arabe publiés en 2002, 2003 et 2005 par le Programme des Nations unies pour le Développement. <http://www.undp.org/rbas/ahdr/>.

<sup>10</sup> Le Maroc, la Jordanie et le Liban n'ont pas ratifié la convention 87 de l'OIT sur la liberté syndicale.

<sup>11</sup> Celles de la Tunisie et de l'Égypte ont été réformées et de nouveaux textes ont été adoptés au Maroc et en Palestine.

collective au sein de l'entreprise) ; mais elles ont également donné lettre de naturalisation au travail temporaire, facilité les procédures de licenciement, ouvert la porte à la précarité et à la sous-traitance. Ces réformes répondaient essentiellement à la demande d'assouplissement des relations de travail, exigé par les patrons et recommandé par la Banque Mondiale, et pleinement fonctionnel par rapport à la logique sous-jacente du Partenariat Euro-méditerranéen. Dans certains cas, elles ont limité les droits syndicaux et fragilisé la représentation des travailleurs.

En même temps, les violations des droits syndicaux sont usuelles. L'hostilité des patrons vis-à-vis des syndicats n'est pas rare. Plusieurs pays limitent les droits d'association de leurs fonctionnaires et des travailleurs du secteur public. Il y a des syndicats dont la représentativité n'est ni reconnue ni prise en compte. Dans d'autres pays, l'intervention du gouvernement dans la vie syndicale est monnaie courante. Le problème s'aggrave lorsque les mouvements syndicaux s'anémient pour diverses causes : perte d'affiliation due à la réduction du secteur public et à la flexibilité croissante, appui nul de la part des institutions, mais raisons internes également (vices de fonctionnement, démocratie interne défaillante et manque d'autonomie). Au plan global, on peut citer un autre problème majeur, qui est le faible développement de la négociation collective dans l'entreprise et par secteurs.

*1<sup>e</sup> conclusion : pendant ces dix ans, le Partenariat Euro-méditerranéen n'a contribué de façon effective ni à la création d'emplois, ni à l'amélioration de la situation économique et sociale, ni à l'amélioration des droits sociaux et du travail de la population des PAM. Ni l'emploi, ni les DES n'ont été des priorités politiques du Partenariat et aucune action directe n'a été entreprise dans ce domaine. On peut affirmer que le Partenariat Euro-méditerranéen est resté en marge de ces questions.*

#### *Absence de dialogue social*

En règle générale, les institutions euro-méditerranéennes ont limité la participation de la société civile, déjà infime<sup>12</sup>, au troisième chapitre portant sur « la collaboration dans le domaine social, culturel et humain », l'excluant des questions relatives au dialogue politique et à la sécurité ainsi que de la coopération économique et financière. Il est paradoxal que l'Union Européenne ait souscrit des Accords d'Association, prétendant contribuer à développer et à consolider la démocratie dans les PAM, qui supposent une transformation économique et sociale de grande importance pour les prochaines décennies, suite à un processus qui, dans l'immense majorité des cas, n'envisage aucun type de consultation ou de concertation sociale interne.

Dans le même ordre d'idées, imposer des réformes économiques, politiques et institutionnelles préfabriquées ou technocratiques, s'il n'y a pas, au départ, un débat politique et social élargi au sein des PAM qui serve à interioriser ces réformes et à créer un consensus sur la perspective et le projet de société sous-jacents, risque d'éloigner les sociétés de ces pays du processus euro-méditerranéen et de menacer sa viabilité, dans la mesure où la société comme telle ne se sentira ni identifiée ni obligée face à ces réformes dans le futur.

Quant au Partenariat Euro-méditerranéen lui-même, mises à part les consultations obligatoires au Comité Économique et Social européen, les institutions euro-méditerranéennes n'ont établi aucun mécanisme de concertation sociale tangible. Il est à la fois révélateur et préoccupant de constater qu'en dix ans de processus, les acteurs sociaux n'ont pas été impliqués dans la discussion ni dans la mise en œuvre des Accords de l'AEM, ni des Plans indicatifs nationaux, ni même des Plans plus récents d'Action de Voisinage.

Dans l'expérience européenne, la fonction consultative des acteurs économiques et sociaux a joué un rôle de pilier de la démocratie participative. Les agents sociaux de la région se sont attachés à étendre cette pratique dans le cadre de l'AEM. Grâce aux efforts multilatéraux, il y a eu des progrès depuis 1995 ; des organismes de consultation ont été créés dans plusieurs pays (Israël, Palestine) quoique d'autres n'en aient toujours pas (Maroc, Égypte, Syrie, Jordanie). Dans l'ensemble, le dialogue social est encore peu développé et les rares initiatives prises dans

---

<sup>12</sup> Voir MARTIN, Iván (éd.) (2005), *Bringing the Euro-Mediterranean Partnership Closer to the People. 35 Proposals to Engage Civil Society in the Barcelona Process*, Friedrich Ebert Stiftung - Maroc, Rabat.

ce domaine, bien que jouissant quelques fois de fonds régionaux MEDA, comme c'est le cas du Forum Syndical Euro-méditerranéen ou des neuf Sommets Euro-méditerranéens des Conseils Économiques et Sociaux, ou organismes similaires, qui se sont succédé, ont eu lieu à l'initiative des acteurs sociaux eux-mêmes, et n'ont disposé d'aucun moyen réel d'influencer les ordres du jour ou la prise de décision dans le cadre du Processus euro-méditerranéen.

Cette situation tranche sur les orientations qui émanent d'un récent document stratégique européen, l'Agenda social (février 2005), inséré dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, qui prétend faire de l'économie de l'Europe la plus compétitive du monde en 2010. Parmi les trois conditions pour le succès de cet Agenda, se trouve la dimension extérieure, et dans ce chapitre figure la proposition concrète de « l'intégration du modèle social européen dans les dialogues et les actions extérieures, à l'échelon bilatéral, régional et multilatéral ».

*2<sup>e</sup> conclusion : le Partenariat Euro-méditerranéen n'a pas favorisé, dans les PAM, la concertation sociale comme élément fondamental d'une société démocratique, pas plus qu'elle n'a établi en son propre sein de mécanismes de consultation et de concertation avec les acteurs sociaux euro-méditerranéens. La projection du « modèle social européen », dans ses relations avec ses voisins moins développés, est une condition indissociable du maintien de ce modèle au sein de l'UE elle-même.*

### **Perspectives :**

#### **Le modèle actuel du Partenariat Euro-méditerranéen est-il socialement viable ?**

Les Zones euro-méditerranéennes de libre-échange (ZLE) établissent des périodes transitoires de douze ans et concentrent le démantèlement des droits de douane sur les articles de consommation produits au plan national (c'est à dire, sur les secteurs les plus sensibles à la concurrence des produits européens) dans les quatre dernières années de ladite période. Ce qui signifie que les citoyens des PAM commenceront à ressentir les effets réellement négatifs des ZLE huit ans après l'entrée en vigueur des Accords d'Association : en 2006 pour la Tunisie, le premier pays où l'accord est entré en vigueur, en 2008 dans le cas du Maroc, etc.

Alors que les bénéfices économiques des ZLE sont incertains (en particulier à cause de leur limitation aux produits industriels et de l'exclusion des produits agricoles, mais aussi parce qu'ils dépendent en partie de facteurs externes, comme les flux des investissements étrangers) et qu'au mieux, ils ne se feront sentir qu'à moyen ou à long terme et se répartiront sur l'ensemble de la société, leurs effets sociaux négatifs se feront sentir à court terme et sur des groupes sociaux spécifiques. Plus particulièrement les ZLE auront un impact négatif à court terme sur l'emploi (le Maroc, l'Algérie et la Syrie étant les pays où l'emploi est le plus vulnérable au libre-échange), probablement aussi sur les revenus de la population (baisse des salaires réels) et sans aucun doute sur les revenus de l'État (le Liban, la Jordanie, le Maroc et l'Égypte sont les pays à plus grande fragilité budgétaire face au libre-échange ; suivant le pays, les PAM subiront une perte de 10 à 20 % des revenus de l'État prélevés sur les droits de douane, et de 1 à 4 % du PIB ; cette perte ne sera que partiellement compensée par l'afflux des fonds MEDA, qui représentent entre 10 et 25 % des pertes de gain de l'État sur les droits de douane). Cette diminution des revenus de l'État risque de se traduire par des coupes dans les dépenses sociales en éducation et santé et, par conséquent, d'affecter négativement les systèmes de protection sociale dans les PAM.

De plus, les zones de libre-échange, qui prétendent consolider le fonctionnement des marchés des PAM, peuvent paradoxalement finir par dynamiser l'économie informelle en tant que soupape de sécurité, ce qui provoque une distorsion dans les conditions de la concurrence, accentue les inégalités et freine la capacité d'action de l'État, minant en outre les droits économiques et sociaux et les conditions de travail dans le secteur formel. S'il n'y a pas d'augmentation importante des flux d'investissements étrangers directs ou une libéralisation des marchés agricoles européens, les zones de libre-échange risquent bien d'affecter négativement les perspectives de croissance de ces pays<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Voir MARTÍN, Iván (2004), "The Social Impact of Euro-Mediterranean Free Trade Areas: A First Approach with Special Reference to the Case of Morocco", dans Martín, Iván et Iain Byrne, "Economic and Social Rights in the Euro-



En synthèse, les ZLE se présentent comme des instruments de politique économique, qui doivent prolonger la logique de l'adaptation structurelle entamée par les gouvernements des PAM depuis le milieu des années quatre-vingts, ayant abouti en matière de stabilisation mais sans résultats tangibles pour ce qui est croissance, emploi et conditions de vie de la population. La logique permet de prévoir des effets similaires des ZLE.

La déficience de l'intégration Sud-Sud entre les PAM, et plus particulièrement entre les pays du Maghreb, aggrave cette situation, impliquant des coûts indéterminés mais considérables en termes d'attraction des investissements étrangers, compétitivité, flux commerciaux et, partant, en termes d'emploi.

Vu ce panorama, on peut se demander si ces zones de libre-échange sont socialement viables à partir de la dernière phase de la période transitoire. Si des mesures compensatoires ne sont pas adoptées, on s'expose à ce que certains groupes sociaux et certains pays dépassent « le seuil de soutenabilité sociale » ; c'est-à-dire la limite absolue des effets négatifs d'une politique ou de mesures de réforme économique, en termes de détérioration de situation ou de perspectives économiques, qu'un groupe social ou la société en général est prêt à supporter, sans se rebeller d'une manière ou d'une autre, que ce soit en émigrant ou en ayant recours à des options politiques de rédemption, avec l'instabilité inévitable qui s'ensuit.

Paradoxalement, cette vaste expérience de génie économique a été entreprise sans aucun diagnostic exhaustif préalable de ses effets prévisibles (l'Étude de l'impact sur la viabilité des zones euro-méditerranéennes de libre-échange en cours, commandée beaucoup trop tardivement par la Commission européenne, en vertu des mandats de la Conférence Euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de Stuttgart de 1999, n'est toujours pas terminée), sans sauvegardes préventives quelles qu'elles soient au cas où, dans l'un ou plusieurs des pays, l'implantation des ZLE aurait des effets négatifs insoutenables, et sans établir de système de compensation au cas où les effets négatifs dépasseraient les positifs.

Il est évident que pour que l'analyse soit complète, on ne peut pas tenir compte des seuls coûts sociaux de la réforme et de la libéralisation économique ; il faut également prendre en considération les coûts sociaux qu'entraînerait la décision de ne pas engager ces réformes. D'où l'importance d'aborder simultanément les processus de réformes politiques, économiques et institutionnelles dans les PAM (comme on prétend le faire avec la nouvelle Politique Européenne de Voisinage) et la dimension sociale de l'intégration économique euro-méditerranéenne. Même en termes de viabilité politique, pour que les réformes économiques dans les PAM soient acceptables, elles doivent au moins être assorties de stratégies pour la gestion des conséquences sociales des réformes en question. La crédibilité du Partenariat Euro-méditerranéen exige que cette gestion soit partagée sur la base du principe de co-responsabilité, au lieu de retomber uniquement sur les PAM, comme cela a si souvent été le cas jusqu'à présent.

*3<sup>e</sup> conclusion : l'impact social négatif des zones de libre-échange sur l'emploi, les revenus de la population et les dépenses sociales publiques se fera surtout sentir ces dix prochaines années, et il pourrait avoir des effets sociaux et politiques déstabilisateurs. Or, on n'a prévu aucun système permanent d'évaluation des effets, ni de sauvegardes contre les effets négatifs des zones de libre-échange. Si des mesures compensatoires ne sont pas adoptées on court le risque de dépasser le seuil de soutenabilité sociale.*

## **La nouvelle Politique Européenne de Voisinage et l'emploi**

L'une des motivations sous-jacentes de la PEV répond à des nécessités économiques. L'une des préoccupations importantes de l'UE est le déclin démographique qu'elle va connaître ces prochaines décennies. Sa population active diminuera, avec les conséquences prévisibles pour la viabilité des systèmes de pensions. Cette situation, ajoutée aux questions de sécurité, rend pressante l'articulation de l'UE et ses voisins en un pôle de développement, et compétitif, à

l'échelon mondial. C'est cet intérêt stratégique de l'Europe pour le développement intégré de ses voisins qui a motivé les tentatives successives de l'UE, de façonner un modèle de relations de proximité qui lui soient fonctionnelles. Il s'agit d'un scénario qui, naturellement, affecte l'emploi et les droits économiques et sociaux. Dans les documents successifs de la PEV, on rencontre des références à ces questions, mais également des lacunes importantes.

Déjà dans son acte constitutif, la nouvelle Politique Européenne de Voisinage (PEV) s'est fixé comme l'un de ses objectifs, à l'instar du Partenariat Euro-méditerranéen, de favoriser le développement économique et social durable. Mais elle ne tire pas au clair, dès le départ, l'importance de l'emploi et des droits sociaux. Dans les conclusions du Conseil des Affaires Générales et Relations Extérieures du 16 juin 2003, aucun des principaux axes de l'action ne se réfère explicitement à l'emploi ni aux droits économiques et sociaux : on reste donc dans le même ton que celui qui caractérisait déjà le Partenariat Euro-méditerranéen. Tel qu'on l'a constaté, dans les documents de l'AEM (Déclaration de Barcelone, Accords d'association, documents de stratégie, Plans indicatifs nationaux...), les références à l'emploi et aux droits étaient négligeables.

En se développant, la PEV a toutefois introduit certains changements positifs. D'abord commencent à figurer parmi les critères de référence exigés à un pays pour bénéficier de la PEV : les instruments internationaux des droits de l'homme, les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du Travail et les libertés syndicales<sup>14</sup>. Puis, envisageant une plus grande intégration économique et un rapprochement des législations avec celle de l'UE, est prévu un renforcement du dialogue et de la coopération du volet social (politiques sociales, emploi, développement socio-économique et réformes structurelles) et la mise en pratique de politiques actives contre la pauvreté et l'exclusion<sup>15</sup>. De fait, dans les cinq premiers plans d'action, ces questions sont explicitement mentionnées, sans que leur soit toutefois donnée autant d'importance qu'aux questions de coopération dans les affaires de justice et de l'intérieur, par exemple. Pour chaque pays sont envisagées des interventions ou des lignes d'action concrètes, partant de la coordination des politiques, de l'encouragement de l'emploi, des mesures d'inclusion, de la lutte contre la discrimination, etc. Il est important de signaler que les normes internationales du travail et les libertés syndicales font partie des critères de référence (valeurs partagées), base même des Accords de Voisinage.

Le contenu des Plans d'Action en matière d'emploi et de droits sociaux ne peut pas rester lettre morte, mais doit se traduire en programmes concrets, dotés de ressources spécifiques. L'accent mis sur la capacité de la PEV à renforcer réellement le dialogue en ces matières ouvre de nouvelles perspectives aux acteurs économiques et sociaux de l'UE et des PAM, par le biais des institutions consultatives ou de mécanismes ad hoc. Toutefois, l'absence, à l'heure actuelle, de toute consultation des acteurs sociaux contredit la logique même de la PEV (rapprochement législatif et adoption des pratiques de l'UE), en refusant une pratique aussi solidement établie dans l'UE, que la consultation sociale.

---

<sup>14</sup> C'est quelque chose qui figure déjà dans la COM(2003)104, 11 mars 2003, et plus explicitement dans « Politique Européenne de Voisinage. Document d'orientation » Com(2004)373, p.14. « L'ambition que poursuivra l'UE dans le développement de ses relations avec chacun des partenaires dans le cadre de la PEV tiendra compte de la mesure dans laquelle sont effectivement partagées des valeurs communes. Les Plans d'action établiront un certain nombre de priorités, à l'objet de renforcer l'engagement par rapport à ces valeurs. Parmi ces priorités se trouveront, notamment, (...), les droits syndicaux et les règles fondamentales en matière de travail(...) ».

<sup>15</sup> « La mesure dans laquelle la PEV est considérée comme avantageuse dépendra de la manière dont elle affectera le niveau de vie. La participation au projet de la PEV devra être assortie de politiques actives de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Le chapitre économique et social des Plans d'action doit être cohérent avec les stratégies appliquées par les pays partenaires eux-mêmes. Il faut que soit établi un dialogue renforcé par le biais des *sous-comités correspondants* et par des dialogues économiques. (...). Le renforcement du dialogue et de la coopération sur la dimension sociale comprendra, notamment, le développement socio-économique, *l'emploi*, la politique sociale et les réformes structurelles. L'UE appuiera les efforts mis en œuvre par les pays associés pour diminuer la pauvreté, créer des emplois, promouvoir les règles fondamentales du travail et le dialogue social, réduire les disparités régionales, améliorer les conditions de travail, consolider l'efficacité de l'aide sociale et réformer les systèmes nationaux de protection sociale. *Il s'agit d'entamer un dialogue sur la politique de l'emploi et la politique sociale*, afin d'analyser et d'évaluer la situation, d'identifier les principaux défis à relever et d'encourager les réponses qui peuvent leur être données au niveau de l'action des pouvoirs publics » (« Politique Européenne de Voisinage. Document d'orientation », COM(2004)373, p.15).

« Le dialogue sur l'emploi et la politique sociale devrait être intensifié, afin de déterminer les principaux défis à relever dans ce domaine et d'avancer vers la définition de politiques pour y procéder » (*idem.*, p.25).



*4<sup>e</sup> conclusion : la nouvelle Politique Européenne de Voisinage établit une nouvelle méthodologie et les Plans d'action se réfèrent expressément à la politique de l'emploi, à la liberté syndicale et aux conventions internationales en matière de travail. Toutefois il leur faudra encore passer le test de leur application concrète et voir se créer des mécanismes de consultation avec les acteurs, jusqu'alors totalement absents de ce processus.*

### **Propositions d'actions pour les cinq prochaines années**

Le respect des DES est au premier chef une responsabilité des États, d'abord au plan national mais également à l'échelon de l'UE (dans le cadre de l'AEM) et de la communauté internationale dans son ensemble (dans le cadre des organismes internationaux, financiers ou de toute autre nature). Il faut, à cette fin, structurer un débat sur la co-responsabilité dans le cadre de l'AEM, au moment d'aborder le droit au travail et le droit au développement, et plus particulièrement en ce qui concerne l'emploi et les DES. La PEV devrait le faciliter.

Les propositions suivantes sont basées sur trois *principes de base* : a) le défi principal que doivent affronter conjointement les PAM et les pays européens est de savoir comment garantir un emploi de qualité tant au Nord qu'au Sud de la Méditerranée, et de faire des droits sociaux fondamentaux une réalité pour tous ; b) pour y parvenir, il faut inclure la création d'emplois et l'amélioration des droits économiques et sociaux des PAM parmi les objectifs explicites et directs du Partenariat Euro-méditerranéen et donc, il est nécessaire d'entreprendre des actions directes dans ce sens, assorties de ressources financières spécifiques ; c) le principe de co-responsabilité, base de toute véritable Association, c'est-à-dire la responsabilité partagée entre les pays de l'UE et les PAM sur les questions d'intérêt commun (l'emploi et la situation économique et sociale l'étant sans aucun doute). Ce qui sous-entend la nécessité absolue de rechercher conjointement des solutions et, éventuellement, de concevoir des stratégies communes et d'utiliser des ressources partagées pour mener à bien ces propositions.

#### *Dans le domaine institutionnel*

- 1) Convoquer une grande Conférence Euro-méditerranéenne sur l'Emploi en 2006, à laquelle devront participer les gouvernements nationaux, les institutions euro-méditerranéennes et communautaires, les acteurs sociaux et les experts, suivant en cela le modèle proposé par la Commission européenne pour les Conférences sur les Droits de l'homme et la Démocratisation et sur l'égalité des genres, prévues pour 2006.
- 2) Convoquer périodiquement des Conférences Euro-méditerranéennes des ministres du Travail, afin d'aborder la question de l'emploi dans la région.
- 3) Généraliser la création et le fonctionnement de « Groupes de travail pour les affaires sociales », qui devront se réunir régulièrement au sein des Conseils d'Association bilatéraux entre l'UE et les PAM, comme on en a déjà créé dans le cas de la Tunisie et de la Jordanie. Ces groupes devront traiter de questions telles que les politiques de l'emploi, le suivi et l'amélioration de la situation économique et sociale et les systèmes de protection sociale, les normes et conditions de travail et la réduction de la pauvreté, et pas seulement des aspects relatifs à la coopération en matière de justice et d'intérieur, comme l'intégration des immigrants.
- 4) Créer des espaces stables de dialogue et de concertation sociale au niveau du Partenariat Euro-méditerranéen, avec la participation des agents sociaux tant de l'UE que des PAM et des institutions euro-méditerranéennes. Ce qui oblige à envisager plus explicitement un rapprochement progressif de la législation sociale des PAM de celle de l'Europe, en y impliquant les structures de coordination des syndicats, des chefs d'entreprise et autres associations socioprofessionnelles. Avec la possibilité de créer un Comité Économique et Social Euro-méditerranéen (EUROMEDESC), il faudrait articuler un dialogue social entre les deux parties : le Forum Syndical Euromed d'un côté et de l'autre, l'Union Méditerranéenne des Confédérations Patronales et l'UNICE.

*En matière de procédures*

- 5) Établir des mécanismes de suivi et de surveillance multilatérale au plan euro-méditerranéen, sur la situation économique et sociale en général et de l'emploi en particulier, par un système d'indicateurs permettant des comparaisons et l'analyse de l'évolution à long terme, ainsi qu'un suivi des politiques nationales. Ce système devrait inclure l'analyse des DES des immigrants des PAM établis dans l'UE.
- 6) Incorporer à toutes les procédures de décision et de gestion des institutions, des politiques, des programmes et des actions euro-méditerranéennes (Zones de libre-échange, Programmes MEDA, Plans d'action...) l'étude systématique et rigoureuse de leur impact sur l'emploi et la situation économique et sociale. L'Étude de l'impact sur la viabilité des zones de libre-échange, en cours, devrait aboutir au plus tôt et déboucher sur des conclusions claires et pertinentes. Ses conclusions et celles d'autres études d'évaluation de l'impact devraient servir de base à la réorientation des actions et des priorités politiques et à l'adoption de mesures destinées à compenser les impacts négatifs.

*Quant au contenu substantiel des actions et des programmes euro-méditerranéens*

- 7) Progresser vers la définition d'une Stratégie euro-méditerranéenne de l'Emploi avec des objectifs spécifiques régionaux, établis par pays, et vers la spécification d'engagements et d'instruments pour les atteindre, en suivant les « lignes générales pour la politique de l'emploi des 25 de l'UE ». Ce qui obligerait les pays membres de l'AEM à établir des systèmes intégrés de statistiques sociales et d'information sur les politiques de l'emploi. La Commission devrait faire un premier pas et élaborer des orientations stratégiques spécifiques en matière d'emploi et de droits économiques et sociaux, comme elle l'a fait en 2003 pour les droits de l'homme. Ce document devrait avoir des objectifs clairs, quantifiés et évaluables. Il devrait incorporer : un mécanisme amenant la ratification et la transposition effective des conventions de l'OIT ; un système multilatéral de supervision de la situation des droits économiques, sociaux et de l'emploi ; et il devrait favoriser des mesures au bénéfice de l'emploi, de la protection sociale et de la cohésion, en éradiquant la pauvreté
- 8) Établir des mécanismes institutionnalisés de sauvegarde et de compensation des conséquences sociales des actions et des politiques euro-méditerranéennes, dès que les indicateurs sociaux de référence à établir dépasseront des seuils minima à déterminer.
- 9) Dans le cadre des Plans d'action de Voisinage et des programmes MEDA, adopter des programmes et des actions spécifiques
  - a. de promotion du dialogue social et de concertation au plan national dans les PAM ;
  - b. de renforcement de la liberté syndicale et de respect réel de l'autonomie des organisations syndicales, ainsi que de la coopération syndicale euro-méditerranéenne ;
  - c. d'encouragement à la représentation des travailleurs dans les entreprises et une protection juridique efficace des représentants des travailleurs ;
  - d. des actions qui assurent la protection et la concrétion des droits fondamentaux inscrits dans les principales conventions de l'OIT, dont le droit à la grève, la négociation collective et le dialogue social, notamment par des mesures assurant au droit du travail un caractère effectif (inspection du travail, etc.)

*En relation avec la PEV :*

- 10) Donner plus d'importance à l'emploi et aux droits sociaux dans les Plans d'action. Cette préoccupation doit être reflétée dans les positions officielles et se traduire dans l'instrument de Voisinage et de Partenariat (2007-2014).
- 11) Créer des mécanismes formels de consultation avec les acteurs sociaux qui garantissent l'application effective des Plans d'action dans tous leurs domaines d'intervention et spécifiquement dans celui de l'emploi et des droits économiques et sociaux.

