

# Un premier bilan social

Andrea Amato

*On ne peut analyser les relations entre le Partenariat euro-méditerranéen et la situation sociale des Pays Partenaires Méditerranéens (PPM) sans tenir compte du fait que le "processus de Barcelone" s'inscrit dans une phase bien particulière de l'histoire économique et sociale de ces pays et que leur situation sociale apparaît, jusqu'à maintenant, bien plus liée à cette histoire qu'au Partenariat instauré à Barcelone.*

Après une longue phase de croissance économique et de progrès sociaux importants, vers la moitié des années 80 (un peu avant pour la Turquie), les PPM vont entrer dans une phase négative caractérisée, principalement, par la détérioration de la balance des paiements et l'alourdissement de la dette extérieure. Depuis lors, presque tous les PPM ont expérimenté les "recettes" du FMI et de la Banque Mondiale avec le rééchelonnement de la dette et les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). Le dernier PPM en ordre chronologique étant l'Algérie (1994).

Si nous faisons exception de la Turquie (dont le PAS remonte à 1980), nous pouvons dire que, à ce jour, l'ensemble des PPM ont atteint des objectifs importants de redressement macroéconomique, surtout ceux relatifs à la demande, notamment l'ajustement des finances publiques et la maîtrise de l'inflation. Par contre, les interventions s'inspirant des institutions de Bretton Woods n'ont pas résolu les problèmes de la dette extérieure et de la surévaluation des taux de change.

Aux résultats partiels obtenus en matière de redressement macroéconomique, s'oppose l'incapacité désormais reconnue de ces politiques à passer de la phase de stabilisation à la phase de relance de la croissance. Les économies ne décollent pas, souvent elles stagnent, voire même elles régressent. En effet, en 1999, pour l'ensemble des PPM le taux de croissance a été de 1,2%. Pour 2000 et 2001, la Banque Mondiale prévoit un taux moyen de 1% - 1,4%. Comme toujours, l'explication réside dans le fait que ces politiques, se limitant à agir du côté de la demande, ne se sont pas attaquées aux problèmes structu-

rels du développement économique de ces pays et, en premier lieu, aux goulots d'étranglement présents dans les processus d'accumulation du capital et dans la croissance de la productivité<sup>1</sup>.

Comme dans tous les pays du monde où elles ont été expérimentées, ces politiques restrictives, associées aux politiques de libéralisation et de privatisation - s'inspirant de l'orthodoxie du FMI - ont eu, et continuent à avoir, des conséquences négatives considérables sur les conditions sociales des populations, aggravées par les niveaux de fragilité sociale préexistants et par la forte croissance démographique des dernières décennies.

C'est dans ce cadre que, après Barcelone, va s'insérer le Partenariat euro-méditerranéen, dont il faut distinguer deux aspects: l'aide financière de l'Union européenne, octroyée à travers le Programme MEDA, et l'établissement de la Zone de libre-échange (ZLE).

En ce qui concerne le Programme MEDA, on peut dire que, au-delà des contenus dont il sera question plus loin, ses impacts sociaux ont été jusqu'à maintenant peu significatifs, à cause non seulement de l'exiguïté des ressources engagées, mais surtout des retards accumulés dans sa mise en œuvre. Quant à la ZLE, parmi les PPM où le démantèlement des tarifs douaniers a des dimensions quantitatives significatives, seule la Tunisie a commencé la relative application prévue par l'Accord d'Association (signé avec l'UE) ; quant aux autres pays PPM l'Accord ne vient que d'entrer en vigueur (Maroc), ou bien il n'a pas encore été signé.

S'il est encore tôt pour évaluer les répercussions directes de la mise en œuvre de la ZLE, il n'en est pas de même quant au processus d'ajustement au libre-échange dans lequel tous les PPM intéressés se sont désormais engagés. Mais, celui-ci - qu'il s'agisse de la mise à niveau de l'industrie ou des réformes du système économique (libéralisation et privatisation) - se présente comme un prolongement ou une intensification des politiques d'ajustement du FMI et de la Banque Mondiale. Enfin, il se traduit par un alourdissement des coûts sociaux déjà payés par l'ajustement structurel.

Dans nombre de ces pays la continuité et l'homogénéité de ces politiques a, désormais produit des couches politiques et technocratiques totalement acquises à l'idéologie néolibérale. A ce sujet sont intéressantes les déclarations du président du CNES (Conseil national économique et social) d'Algérie, à l'occasion de la présentation du rapport de conjoncture sur l'économie algérienne en 1999, qui à propos de la politique macroéconomique du gouvernement a observé que "après

*avoir été dictée par les nécessités d'une conjoncture, a fini par constituer une toile de fond doctrinale, comme source d'inspiration des pouvoirs publics. ... nous appelons à s'émanciper, se libérer de ce support doctrinal, dont l'une des caractéristiques est de surestimer les capacités d'entraînement quasi automatiques prêtées au PAS en matière de relance, et l'autre de minorer, tout en les reconnaissant, l'ampleur des dégâts de ce même PAS sur le potentiel productif, la contraction drastique de la demande, sur fond de désengagement du financement public"<sup>2</sup>.*

Dans ce contexte, pour mieux analyser la situation et les perspectives des conditions sociales dans les PPM, il convient de prendre en considération trois aspects: l'emploi, la pauvreté, les dépenses sociales.

### **Un chômage croissant et une pauvreté difficile à maîtriser**

La situation du marché du travail, notamment dans les pays arabes de la Méditerranée, s'est détériorée de manière extrêmement préoccupante au cours des années 90. Le chômage a augmenté considérablement, et dans certains pays il atteint des niveaux jamais relevés au cours de ces trente dernières années. Suite à la transformation de la pyramide des âges, le chômage assume de plus en plus une connotation juvénile. Le cas extrême est l'Algérie où 80% des chômeurs ont moins de 30 ans, les deux tiers étant des primo-demandeurs.

Mais la situation de l'emploi est bien pire que ne l'attestent les statistiques officielles, dans certains pays les syndicats dénoncent des taux de chômage de 10% supérieurs aux taux officiels. Par ailleurs, un quota du chômage réel ne se manifeste pas en tant que tel, l'agriculture jouant le rôle d'un "chômage déguisé" surtout en ce qui concerne les femmes. En outre, le développement croissant de l'économie informelle a augmenté le travail précaire et marginal sans aucune protection sociale et syndicale.

Cette aggravation est due fondamentalement à deux causes. La première est liée à l'incapacité des systèmes économiques à absorber l'accroissement des forces de travail résultant des taux de croissance démographique élevés enregistrés au cours des vingt-cinq dernières années. La deuxième est à rechercher dans le chômage créé par l'ajustement et notamment par la réorganisation et la privatisation du secteur public, surtout dans les pays où le secteur public a un poids considérable. Il faut dire aussi que parfois la prédominance de l'élément idéologique est telle que les privatisations finissent par aboutir

à une véritable destruction du patrimoine productif public. En Algérie, d'après les données officielles, 239 sociétés publiques ont fermé dans la seule année 1998, tandis que 1.175 unités de production ont été éliminées ou ont subi des réductions draconiennes de personnel de 1996 à 1998, ce qui a déterminé la suppression de 383.000 emplois. En général, dans les processus de réorganisation et de privatisation du secteur public c'est l'emploi féminin qui est le plus pénalisé. Non seulement parce que c'est dans le secteur public que le travail salarié féminin avait trouvé ses meilleures possibilités d'emploi, mais aussi parce que les opportunités de réabsorption de la main-d'œuvre expulsée du secteur public, offertes par le secteur privé, sont plutôt limitées et s'adressent essentiellement à la composante masculine<sup>3</sup>. Ce n'est pas un hasard si, en général, le taux de chômage féminin est nettement supérieur (jusqu'à 10% plus élevé) au taux de chômage national. En ce qui concerne le secteur privé, des retombées négatives sont à prévoir quand l'ouverture vers l'extérieur commencera à produire ses effets. Si on prend l'exemple de la Tunisie, l'un des PPM au stade le plus avancé dans le processus d'internationalisation, on calcule que la ZLE devrait balayer environ 30% des activités industrielles du pays. Malgré le développement du secteur compétitif désormais bien lancé - calculé lui aussi autour de 30% - il est plutôt improbable qu'il puisse réabsorber les emplois perdus dans les autres 30%<sup>4</sup>.

D'une manière plus générale, on peut calculer que dans les pays où le démantèlement douanier aura un impact quantitativement significatif, il va falloir procéder au transfert d'au moins un quart de l'emploi industriel des activités en crise vers les activités performantes. Opération impossible à court terme et difficile à moyen et à long terme, vu aussi le contexte problématique du marché du travail.

Si pour l'emploi industriel les effets de la libéralisation s'annoncent loin d'être positifs, l'extension de la ZLE à l'agriculture aurait des effets tout à fait catastrophiques en terme d'emploi. En effet, il ne faut pas oublier qu'aujourd'hui déjà - malgré les protections douanières en vigueur - les importations de produits agricoles, dont l'UE est excédentaire et les PPM sont fortement déficitaires (céréales, produits laitiers, œufs et sucre), sont tellement compétitives par rapport aux productions locales qu'elles ont entraîné dans les PPM un abandon diffus de la production agricole. Une augmentation de cette compétitivité, dérivant du démantèlement des tarifs douaniers entraînerait un chômage agricole d'une telle ampleur qu'il ne pourrait être réabsorbé

par le développement des productions méditerranéennes orientées à l'exportation que la libéralisation agricole devrait favoriser. En plus, une telle perspective se traduirait par une augmentation rapide de l'exode rural, avec tous les désastres qu'il comporterait, non seulement en termes de déstabilisation sociale et anthropologique, mais aussi de destruction de l'environnement et de congestion urbaine.

Outre le problème endémique de paupérisation des zones rurales, accru par la progression de la crise de l'agriculture, l'ajustement structurel des PPM a entraîné l'entrée de nouveaux sujets dans la zone de la pauvreté. La réduction des investissements publics et la réduction conséquente de l'emploi dans le secteur public, le glissement des travailleurs licenciés dans le chômage ou dans l'économie informelle, la réduction conséquente du salaire moyen, la hausse des prix des produits de première nécessité, et, plus en général, la dépression économique due aux politiques de contraction de la demande constituent là un ensemble de facteurs qui ont contribué à accroître la pauvreté et à abaisser le niveau de vie de vastes couches de la population notamment dans les zones urbaines. Preuve en est le fait qu'au cours des années 90, dans les PPM ayant expérimenté l'ajustement, on a vu augmenter les différents indices qui mesurent la pauvreté économique. Les pourcentages des personnes vivant avec moins d'un dollar par jour, avec moins de deux dollars par jour ou en dessous du seuil national de pauvreté ont augmenté. En Algérie, dans la période 1988-1998, la population vivant en dessous de ce seuil a doublé, passant de 12% à 24%. Mais ce qui est encore plus grave, c'est que, pendant la même période, le revenu moyen quotidien de cette couche de la population s'est effondré de 3,61 dollars à 1,50 dollar. D'autre part, il faut noter que, dans les années 90, l'augmentation de la pauvreté s'accompagne d'une augmentation générale du PIB par habitant. Ceci signifie une augmentation des inégalités et une polarisation de la population dont un pôle devient plus pauvre et l'autre plus riche.

### **Des dépenses sociales en régression et menacées**

La réduction des dépenses publiques pour les services sociaux (éducation, santé, logement, sécurité sociale et autres mesures de welfare) dans les années 90 a concerné, à différentes échelles, presque tous les PPM ayant expérimenté l'ajustement. Le cas de tendance opposée le plus évident concerne la Tunisie qui, elle, a augmenté sensiblement ses dépenses publiques sociales. Le gouvernement tuni-

sien a pu agir ainsi parce qu'en 1986 sa dette extérieure étant moins lourde que celle des autres pays, il n'a pas demandé son rééchelonnement et a donc pu négocier le PAS sans conditionnements sur les dépenses sociales, ce qui n'a pas été possible pour les autres PPM. Ces derniers temps la plupart d'entre eux, ayant réduit leur déficit public (grâce aussi à des moyens autres que les politiques budgétaires: allant des aides extérieures extraordinaires à la hausse du prix du pétrole) et préoccupés par une situation sociale explosive, ont commencé à prêter une nouvelle attention aux politiques de protection sociale. Mais un nouveau choc se dessine pour eux: la réduction des recettes dérivant du démantèlement des droits de douane sur les produits industriels de l'UE. Mis à part les PPM dont les processus d'abattement des barrières douanières avec l'UE sont déjà avancés (Chypre, Malte, Turquie et Israël) et ceux dont le poids des importations de l'UE est relativement bas (Syrie et Egypte), pour les autres PPM les pertes fiscales prévues s'élèvent environ à 10% des recettes actuelles, exception faite du Liban où elles devraient atteindre environ 29%.

A ces effets directs il faut ajouter ceux qui dérivent du détournement d'échanges et de la perte de recettes sur les taxes intérieures<sup>5</sup>. Par ailleurs, le recours à une majeure pression fiscale, suggéré aux PPM de plusieurs côtés, n'est pas facile à mettre en œuvre, au moins à court terme, sans compter qu'il se traduirait par une ultérieure dégradation des revenus des couches populaires. Il est donc fort probable que ce problème sera "résolu" par une nouvelle diminution des dépenses courantes.

### **La dimension sociale du Partenariat euro-méditerranéen**

Quelques mois après la Conférence de Barcelone, la présidence de l'UE (incombant à l'Italie) a promu une Conférence tripartite sur l'Espace social euro-méditerranéen. Cette Conférence, organisée par l'IMED et tenue à Catane les 24 et 25 mai 1996, a réuni des représentants des gouvernements, des syndicats et du patronat des 27 pays signataires. Les conclusions de la Présidence de l'UE synthétisent les propositions issues des travaux de la Conférence : mettre au cœur du Partenariat l'objectif de l'emploi ; valoriser les ressources humaines ; garantir le respect des droits sociaux fondamentaux aussi par le biais du rapprochement des législations sociales nationales et la communicabilité des systèmes de relations industrielles ; renforcer le rôle des partenaires économiques et sociaux.

Malgré la tentative de relancer ces objectifs, faite en décembre 1996 par le ministre italien du Travail, à travers un Mémorandum sur l'espace social euro-méditerranéen, celui-ci n'a ni fait l'objet de décisions prises par les ministres euro-méditerranéens ni été traduit en un ou plusieurs programmes comme ce fut le cas dans ces premières cinq années de Partenariat pour de nombreuses autres politiques (industrie, environnement, énergie, patrimoine culturel, audiovisuel, etc.). En fait, il n'y a eu aucune réunion des ministres du Travail et de l'Emploi ou des Affaires Sociales.

Malgré la demande d'un Programme régional sur l'espace social euro-méditerranéen avancée deux fois par le Parlement européen<sup>6</sup>, les seules initiatives importantes en la matière, réalisées dans le cadre de la coopération régionale mise en œuvre par le Programme MEDA, sont: la décision de mettre en place un Observatoire euro-méditerranéen sur l'emploi, promu par la Tunisie, qui n'a pas encore décollé ; un Séminaire sur l'impact social du libre-échange dans la région euro-méditerranéenne, organisé à Malte en novembre 1999 par l'institut britannique Wilton Park, dont les conclusions ont été le reflet de la grande hétérogénéité des positions des participants.

A ce peu d'entrain démontré par les gouvernements de l'UE et des PPM, ainsi que par la Commission européenne, pour affronter de façon organique et globale le dossier social par le biais de la coopération régionale, fait pendant une certaine attention aux thèmes sociaux dans la coopération bilatérale qui, dans les cinq années 95-99, a absorbé 2.955 millions d'euros, à savoir 86% des ressources à la disposition du programme MEDA<sup>7</sup>.

En effet, si l'on additionne les programmes à caractère social on atteint environ 25% des engagements financiers de la coopération bilatérale. Les destinations ont été les suivantes : l'éducation de base (8%) en Egypte, Turquie et Maroc; la santé (7%) en Egypte, Turquie, Tunisie et Maroc; les Fonds sociaux et les programmes de création d'emplois (6%) en Egypte, Liban, Tunisie, Maroc et Turquie; la formation professionnelle (3%) en Tunisie, Maroc et Turquie; le développement de la société civile (1%) en Turquie, Maroc et Algérie. En Egypte et en Turquie l'ensemble de ces interventions à caractère social absorbe environ la moitié des aides octroyées par la coopération bilatérale MEDA.

En revanche, les Facilités d'ajustement structurel accordées pendant ces cinq années à la Tunisie, à la Jordanie, au Maroc, au Liban et à l'Algérie, soit environ 19% des financements utilisés par l'ensemble de

la coopération bilatérale, jouent un rôle socialement contradictoire. En effet, même si ces aides ont pour objectif d'amoinrir les difficultés budgétaires des pays intéressés et même si une partie de ces aides a été explicitement destinée aux dépenses sociales, il ne faut pas oublier que ces instruments, déjà présents dans la Politique Méditerranéenne Renouvelée, sont marqués du péché originel de ne pouvoir s'appliquer qu'avec les conditionnalités du FMI.

En effet la plupart de ces interventions à caractère social jouent le rôle de la Croix Rouge qui porte secours aux sinistrés de l'ajustement. Un rôle, par ailleurs, non déterminant vu la petitesse de l'enveloppe financière MEDA qui ne dépasse pas les 15% de l'aide publique au développement reçue par les PPM. Même s'il faut reconnaître à une bonne partie d'entre elles le mérite de prévoir des processus de réforme des services sociaux impliqués et de ne pas être seulement un simple soutien financier de ce qui existe. En effet, on ne peut envisager d'améliorer les services publics et d'en élargir l'accès des citoyens sans éliminer l'inefficacité de gestion et les distorsions clientélistes.

En conclusion il s'agit là d'interventions tampons et partielles, parfois de rationalisation, qui, en général, considèrent la question sociale comme une sphère à part, détachée de la sphère économique, qu'il faut affronter avec des interventions de protection sociale en aval. En substance, on ne se soucie guère d'intervenir sur les causes économiques qui engendrent les déséquilibres sociaux, aussi parce que l'on ne veut pas mettre en discussion l'approche néolibérale des politiques économiques suivies jusqu'ici. Bien plus, les interventions de protection sociale servent à assurer un seuil minimum de consensus social autour de ces politiques.

*Andrea Amato, ancien membre du Comité Economique et Social des Communautés européennes, est président de l'IMED (Institut Méditerranéen de Rome).*

*Notes :*

1. Cf. FEMIS, Le Partenariat Euro-méditerranéen en l'an 2000.
2. El Watan, 15 mai 2000.
3. Cf. IMED, Les Algériennes, citoyennes en devenir, CMM Editions, Oran 2000.
4. Cf. H. Zaafrane et A. Mahjoub, Le projet de la zone de libre-échange et le Processus de Barcelone, EuroMESCO Papers, 1999.
5. Cf. Commissariat Général du Plan, Le partenariat euro-méditerranéen. La dynamique de l'intégration régionale, La Documentation Française, Paris 2000.
6. Résolutions du 13 mars 1997 et du 30 mars 2000.
7. CCE, Rapport annuel du Programme MEDA 1999.