

La paix pour le développement

Bernard Lecat

La signature du traité de paix entre la Jordanie et Israël en octobre dernier, qui a mis fin à un état de belligérance qui durait depuis plus de quarante ans, est un pas encourageant pour les autorités jordaniennes. Elle constitue un choix logique vu l'évolution du contexte international et va favoriser le redressement économique qui avait été entrepris à la fin des années 1980. Néanmoins, les incertitudes liées au règlement de la question palestinienne, le poids de la dette extérieure, le déficit commercial chronique et la fragilité du tissu social sont des facteurs qui doivent inciter à la vigilance.

Ne pouvant plus compter comme autrefois sur le voisin irakien, en froid avec les pays du Golfe qui n'ont pas oublié l'attitude du souverain lors de la guerre du Golfe, les autorités jordaniennes avaient besoin du soutien de la communauté internationale pour tirer profit de la nouvelle donne internationale. L'enlisement de la situation palestinienne, la diplomatie tous azimuts des Israéliens, qui veulent s'imposer comme puissance régionale et briser l'ostracisme de leurs voisins arabes, a poussé le roi Hussein vers la négociation avec le tout puissant voisin hébreu.

Par le passé, la guerre avec Israël avait entraîné de sérieuses difficultés économiques dans le royaume jordanien. L'occupation de la Cisjordanie en 1967 avait pénalisé l'agriculture jordanienne et l'état de belligérance, empêché l'amorce d'un règlement du partage des eaux, question vitale pour les deux pays de cette région. En mettant fin, en juillet 1994 par sa déclaration, à l'état de guerre entre les deux pays, le roi Hussein, a voulu entamer une nouvelle phase avec l'Etat d'Israël, désormais reconnu comme partenaire à part entière. En faisant entériner en octobre dernier le rapprochement entre les deux pays par un traité de paix, le roi entend

bien faire profiter son pays des avantages de la coopération avec Israël et avec les Occidentaux.

Dans le traité de paix, signé le 26 octobre 1994, l'article 6 concerne la question cruciale de l'eau. "Les parties reconnaissent que leurs ressources hydrauliques ne sont pas suffisantes pour répondre à leurs besoins."¹ L'alinéa suivant stipule que "la coopération dans les questions relatives à l'eau devrait bénéficier aux deux parties et aidera à réduire les pénuries en eau..." Grâce à cet accord, Israël fournira environ 50 millions de mètres cube d'eau provenant du Yarmouk lors de la période d'été. Amman ayant des problèmes pour stocker cette masse d'eau en hiver.² Cela permettra aussi à la Jordanie de recevoir 50 autres millions de mètres cube d'eau grâce aux barrages que les deux pays projettent de construire dans les cinq années à venir, à quoi s'ajouterait une usine de dessalement sur le lac Kinneret (mer de Galilée).

Il faut bien voir qu'Israël et la Jordanie sont beaucoup moins bien pourvus en eau que leurs voisins. Il y a dix ans, on estimait que les ressources en eau par habitant, en m³ par an, étaient déjà inférieures à 500 m³ pour la Jordanie et Israël contre plus de 1500 pour le Liban et plus de 3000 pour la Syrie.³ Christian Chesnot calculait que le déficit en eau de la Jordanie s'établissait à 210 millions de m³ en 1989 et risquait d'approcher 370 millions de m³ en l'an 2000. Un règlement pacifique sur la question de l'eau nécessitait une coopération régionale, passant obligatoirement par Israël.

Un autre avantage à la conclusion du traité de paix, c'est l'annulation d'une partie de la dette jordanienne par les créanciers. Le 5 août 1994, le président américain Bill Clinton demandait un allègement de la dette jordanienne dans une lettre adressée à 13 pays créanciers de la Jordanie, membres du Club de Paris, en précisant: "Il est essentiel que le peuple jordanien ressente les bénéfices de la paix de manière tangible". Amman bénéficiera du rééchelonnement pour vingt ans de 1,21 milliards de dollars de sa dette extérieure aux termes de l'accord avec les pays créanciers du Club de Paris.⁴

Avec une situation de paix, Amman compte bien relancer le secteur touristique. En avril, les deux ministres du Tourisme jordanien et israélien ont signé un accord de coopération qui prévoit l'échange d'informations, des initiatives conjointes, un renforcement des liens entre les deux compagnies aériennes, El Al et Royal Jordanian et la mise en place d'un comité pour le tourisme. Le secteur touristique est loin d'être négligeable pour le royaume, puisque près de 700 000 touristes ont visité la Jordanie en 1994, rapportant 642 millions de dollars de revenus. Le site de Pétra servant de vitrine au pays. Selon les experts, ces chiffres pourraient augmenter si le pays était doté d'une meilleure infrastructure hôtelière.⁵ Des projets sont déjà en cours puisque le géant français Accor négocie avec des partenaires locaux afin de construire quatre hôtels quatre étoiles à Amman, à Pétra, en Mer Morte et à Aqaba. Le groupe Al-Dawliya pour les investissements industriels et touristiques a de son côté signé un accord le 22 avril avec les hôtels Sheraton pour construire un hôtel cinq étoiles de 300 chambres dans la banlieue Jabal d'Amman.⁶ Les touristes israéliens sont encore peu nombreux avec seulement 10 000 arrivées en

novembre et décembre 1994 mais leur nombre devrait s'accroître à l'avenir. Globalement, le nombre de touristes a augmenté de 12 % de 1993 à 1994.

Cette politique diplomatique d'ouverture s'inscrit dans un cadre plus large qui est la mise en place d'une politique libérale, visant à dynamiser l'économie, selon les critères émis par le FMI et que l'on retrouve dans plusieurs pays arabes depuis la fin des années 1980.

L'afflux de capitaux des résidents jordaniens à l'étranger en est un exemple. Ces capitaux ont atteint en 1994 environ un milliard de dollars. Si les capitaux rentrent, c'est que la confiance augmente. En fait, les autorités jordaniennes affichent clairement leur volonté de libéraliser l'économie. Pour Bassel Jardaneh, ministre jordanien des Finances "le principal défi est d'être un leader dans la région sur le plan de la déréglementation et de la libéralisation de l'économie".⁵

Un redressement progressif

Si l'on examine la situation économique de la Jordanie depuis 1988, sur le plan macro-économique, on constate une certaine amélioration qu'il faut toutefois relativiser. En janvier 1989, la crise économique était à son plus haut niveau. Incapable de rembourser sa dette extérieure et d'assurer le service de sa dette, la Jordanie faisait appel au FMI pour rééchelonner sa dette. En avril de la même année, le gouvernement concluait un accord de cinq ans avec le FMI pour redresser l'économie mais la guerre du Golfe allait anéantir les efforts d'Amman. Un deuxième accord fut conclu en octobre 1991. Le plan s'étendait jusqu'à 1998 et comprenait des objectifs chiffrés à atteindre comme la réduction du déficit budgétaire (à l'exclusion des dons et subventions) qui devait passer de 18 % du PIB à 5 %. L'inflation devrait chuter de 10 à 4,5 %.

Le pari a été en partie tenu. L'inflation qui atteignait 16,1 % en 1990 tombait à 4,5 % en 1993.⁷ Le déficit budgétaire est lui passé de 25 % du PIB en 1988 à 5 % sans les subventions en 1994. Malgré les restrictions, la croissance économique a connu une envolée, passant de 0 % en 1990 à 16 % en 1992 pour retomber à 5,4 % en 1994. La poussée de 1992 est due au retour de plus de 300 000 Jordaniens expulsés après la guerre du Golfe. Cette croissance vigoureuse s'est accompagnée d'une hausse des exportations de 12 % en 1994. Dans le domaine industriel, certains secteurs ont amélioré leur image de marque: le groupe pharmaceutique Hikma s'est vu accorder une reconnaissance officielle par l'administration américaine pour la qualité de ses produits. Dans le domaine textile du prêt-à-porter, les entreprises jordaniennes pourront bénéficier des marchés ouverts européens et américains pour écouler leurs articles. L'industrie minière parie également sur la croissance de sa production dans un prochain avenir. D'ici la fin de l'année, la Compagnie des mines de phosphate de Jordanie (JPMC) va porter la production de minerai de phosphate à 3,5 millions de tonnes en développant la capacité de ses mines de Shidiya. Elle songe même à atteindre 7 millions de tonnes en

1998.⁸ Pour la potasse, la Compagnie de potasse arabe (APC) projette d'augmenter la production annuelle de 1,8 million de tonnes actuellement à plus de 2 millions avant l'an 2000.

Le mouvement de privatisation marque également une rupture avec la décennie précédente. Après un départ plutôt laborieux, le processus prend de l'ampleur dans le secteur étatique, notamment avec les domaines de l'électricité, des télécommunications, et de l'exploitation pétrolière.

Les autorités jordaniennes s'efforcent aussi de convaincre leurs partenaires européens pour conclure un accord de partenariat économique. Selon le sous-secrétaire du ministère du Commerce, Muhammad Al-Smadi, un tel accord permettrait au royaume de bénéficier d'une partie des 13 milliards de dollars que l'Union européenne a réservés pour le développement du Proche-Orient dans les dix ans à venir. Financièrement, l'aide internationale a permis à la Jordanie d'améliorer sa situation même avant le traité de paix. En mars 1993, la Banque mondiale avait accordé à Amman 300 millions de dollars pour financer un programme de télécommunications. La Jordanie recevait par ailleurs 195 millions de dollars du FADÉS (Fonds arabe de développement économique et social) puis 21 millions de dollars de l'Union européenne en août 1994. Tokyo attribuait pour sa part 131 millions sous forme de prêts à long terme. L'économie jordanienne a subi des mutations depuis la fin des années 80. Lorsque l'on examine la structure du PIB au coût des facteurs, on constate un progrès du secteur de la construction qui passe de 6,2 à 12,2 % du PIB de 1988 à 1993. Pour les mêmes dates, le secteur regroupant l'hôtellerie, la restauration, le commerce en gros et au détail passe de 13,5 à 16,8 % du PIB. Ces secteurs sont créateurs d'emplois, peuvent donner des rendements importants à brèves échéances, mais ils sont également tributaires des aléas de la consommation⁹ et très sensibles à un retournement de la conjoncture.

Des ombres au tableau

Ainsi, le bilan économique de ces dernières années, même s'il comprend plusieurs aspects positifs et marque une rupture avec la situation catastrophique de 1988, ne doit pas cacher les faiblesses de l'économie jordanienne. Certes la dette extérieure a diminué, mais elle reste tout de même élevée avec un montant estimé à 6,8 milliards de dollars à comparer avec le PIB (5,87 milliards de dollars en 1994). L'attitude des créanciers sera déterminante pour l'avenir du Royaume. Autre point noir: le déficit commercial chronique. De 1990 à 1993, la couverture des importations par les exportations traduit un déficit important: le taux de couverture oscille entre 42 % et 56 %. Dans le seul domaine agricole, le déficit atteint les 600 millions de dollars. En matière de blé, la production locale n'avait couvert en 1992 que 25 % des besoins du royaume hachémite. Il faut avouer que la Jordanie ne bénéficie pas d'un cadre naturel très favorable puisqu'elle est à 90 % désertique et que

seulement 6 % de la superficie totale de son territoire sont cultivables.

La situation sociale reste préoccupante car le taux de chômage demeure élevé: il touche 18 % de la population active. Et quand bien même les critères de définition du chômage seraient différents des critères occidentaux, la protection sociale est bien moins forte dans le secteur informel. En outre le niveau de vie reste assez faible surtout par rapport au voisin hébreu: Israël possède un PIB par tête d'habitant de 13 000 dollars contre 1300 pour le Jordanien. Ce dernier est moins armé pour affronter la concurrence du marché du travail en raison d'un manque de connaissances élémentaires. En matière d'éducation, on estime que le taux d'analphabétisme oscillait autour de 20 % en 1990 allant même jusqu'à 30 % chez les femmes de plus de 15 ans. Il serait aujourd'hui à 17,9 % contre 5 % en Israël. Le niveau de vie plus faible se traduit aussi par une couverture médicale moins efficace. Le taux de mortalité infantile en Jordanie est de 36 ‰ (9 en Israël). Avec la croissance des villes, le taux d'urbanisation est de 68 % en Jordanie, tous ces facteurs sociaux sont à prendre au sérieux car le mécontentement social peut se traduire par un appui de la population à des groupes politiques, comme les islamistes. Ceux-ci, naturellement, pour des raisons idéologiques, n'auraient pas, s'ils arrivaient au pouvoir — ils ont déjà eu des députés au parlement¹⁰ — la même attitude d'ouverture à l'égard d'Israël et des Occidentaux.

L'environnement régional n'est pas non plus exempt de tous risques à l'avenir. Israël et la Jordanie consacrent 9 à 10 % de leur PIB à la défense, tandis que les pays du Golfe restent toujours de gros acheteurs en matière d'armement. Le régime iranien est perçu par ses voisins comme une menace. L'Etat irakien moribond suscite la vigilance. L'extrémisme de Hamas et la mauvaise volonté des Israéliens à l'égard de Yasser Arafat et des enclaves autonomes de Gaza et Jéricho, ont fragilisé les espoirs de paix nés de la Déclaration du 13 septembre et retardé le développement économique de cette zone. Un nouvel embrasement de la région ruinerait tous les efforts de redressement entrepris ces dernières années et fragiliserait encore plus le royaume jordanien qui a parié sur l'ouverture économique et la paix.

Bernard Lecat est journaliste.

¹ Extrait du traité. *France Pays Arabes*, décembre 1994-janvier 1995.

² "Jordan gets its share", Peter Feuilherade, *The Middle East*, January 1995.

³ Chésnot Christian, *La bataille de l'eau au Proche-Orient*, Paris, L'Harmattan, 1993.

⁴ *France Pays Arabes*, sept. 1994

⁵ *MEED*, 21 April 1995.

⁶ *MEED*, 19 May 1995.

⁷ *Arabies*, décembre 1993.

⁸ *MEED*, 21 April 1995

⁹ EIU Country profile 1994-1995.

¹⁰ 32 sièges sur 80 aux élections législatives de novembre 1989 et seulement 18 aux dernières élections de novembre 1993. Cf. article de Marc Lavergne, *Relations internationales et stratégiques*, N°14, été 1994.