

JORDANIE

L'argent dans la poche des sociétés étrangères

NATASHA SHAWARIB

L'instabilité politique dans la région, conjuguée à la maturation de l'économie jordanienne, a empêché le secteur privé national de jouer pleinement un rôle dans la privatisation et ouvert la voie à la prise de contrôle de nombreuses entreprises auparavant publiques par des investisseurs étrangers. Ainsi, les profits tirés des entreprises privatisées ne rentrent pas dans les caisses du trésor jordanien, alors que l'ajustement structurel continue de mettre en question les politiques de protection sociale. La réduction des dépenses publiques, combinée à une faible croissance augmentera la pauvreté, déjà aggravée par la forte croissance démographique.

Contexte régional et global

Chaque décennie depuis l'indépendance de la Jordanie, le Moyen-Orient a été le théâtre de guerres majeures. La plupart d'entre elles ont eu des impacts très négatifs sur l'économie de la Jordanie et sur sa capacité à réaliser des progrès sociaux pour ses citoyens, en particulier les enfants et les femmes. La décennie en cours ne fait pas exception à la règle. L'entrée de la Jordanie dans l'Organisation mondiale du commerce en janvier 2000 et l'Accord de libre-échange avec les Etats-Unis intervenu en 2001, sont également des développements très importants pour l'avenir du pays. Des réformes législatives et économiques majeures ont été opérées, pour la mise en conformité du régime jordanien de commerce extérieur avec les prescriptions de l'OMC. En outre, la Jordanie a pris des engagements portant sur une large gamme de services assortis d'un accès libéral pour les fournisseurs et les investisseurs étrangers. Les droits de douane ont été abaissés avec droits consolidés allant de 0% à 30% ; d'ici à 2010, le droit consolidé le plus élevé pour des lignes tarifaires spécifiques sera de 20%. Des inquiétudes ont été soulevées dans plusieurs domaines, notamment l'industrie, le secteur bancaire et les douanes. Ces secteurs ne sont pas pleinement développés et craignent la concurrence au niveau global ; l'économie jordanienne est encore trop sous-développée pour prospérer dans le cadre des règles et réglementations de l'OMC.

La Jordanie est confrontée à certains défis très importants, dont plusieurs échappent largement à son contrôle. Depuis septembre 2000, date à laquelle le soulèvement palestinien pour l'indépendance a connu une escalade, l'économie jordanienne a beaucoup souffert des pertes considérables dans le secteur du tourisme, qui avait été l'une des principales sources de devises du pays. Le conflit permanent en Palestine a réduit de façon drastique le commerce jordano-palestinien, avec des effets négatifs sur les deux économies. Depuis les attaques de septembre 2001 contre les Etats-Unis, la situation sécuritaire dans le monde a réduit davantage le tourisme et les mouvements de capitaux. De surcroît, les sanctions internationales continues et les menaces de guerre des Etats-Unis contre l'Irak étouffent l'économie jordanienne, car l'Irak était l'un des plus gros partenaires commerciaux de ce pays. Néanmoins, la croissance économique était forte en 2001 et le royaume a clôturé l'année avec un taux de croissance de 4,2%.

En novembre 2001, le gouvernement a présenté un Plan de développement économique et social (1999-2003) visant à accélérer les réformes, afin que les citoyens ordinaires puissent mieux jouir des avantages du développement du pays. Reconnaissant que parmi les obstacles au développement figurent un taux de pauvreté élevé de 30% et un taux d'accroissement démographique élevé de 2,8%, le plan a appelé à une globalisation accélérée pour encourager l'investissement de capitaux privés, et a renforcé le développement des exportations. Il a également appelé à des investissements ciblés dans les domaines de développement humain tels que la santé, l'éducation et le développement rural, ainsi qu'à des réformes du secteur public.

Au plan politique, tant qu'un accord de paix juste ne sera pas conclu dans le conflit israélo-palestinien, garantissant le droit au retour et à l'indemnisation pour les réfugiés palestiniens, la Jordanie continuera probablement de subir d'autres chocs extérieurs qui auront un impact négatif sur la croissance et le développement durable. La globalisation et l'ajustement structurel convenablement menées, en plus des opportunités qu'ils offrent, créent de grands risques pour la Jordanie. L'éradication de la pauvreté peut s'accélérer ou être freinée. Dans un tel contexte, la poursuite de l'aide extérieure à la Jordanie devrait servir, de façon stratégique, à promouvoir les changements politiques en vue de renforcer la position des femmes et des enfants.

Les organisations de la société civile doivent avoir accès à l'information relative aux futurs plans de privatisation et développer des stratégies pour les mettre en question, afin de protéger le droit des pauvres à des services publics de qualité, abordables et accessibles.

Programme d'ajustement structurel et privatisation

L'économie est orientée vers le secteur privé, la propriété étatique directe étant relativement rare. L'Etat joue un rôle majeur uniquement dans le secteur minier et dans les services d'utilité publique (électricité, eau, communications, transports urbain, ferroviaire et aérien). Une série d'initiatives politiques a été lancée pour réduire la participation directe du gouvernement dans les secteurs productifs et permettre au secteur privé de les gérer.

La Jordanie a démarré la privatisation en 1996, en réduisant la part du gouvernement dans les entreprises publiques. Le programme a pour but d'accroître l'efficacité et la productivité des entreprises privatisées, d'attirer des investissements étrangers, de renforcer et développer le marché financier, et de limiter le rôle de l'Etat à celui de régulateur, plutôt que de producteur inefficace de biens et services.

Le gouvernement considère la privatisation comme l'une des pièces maîtresses de son programme politique de réforme économique. Aux fins de la Loi sur la privatisation, un Conseil de la privatisation, trois structures ont été mises en place : une Commission exécutive de la privatisation et un Fonds de recettes de la privatisation. En conformité avec la stratégie gouvernementale visant à éviter une augmentation non viable des dépenses publiques à la suite de la privatisation, l'essentiel des recettes sera investi dans des actifs financiers, qui seront utilisés pour le remboursement de la dette publique ou pour le recyclage ou l'indemnisation des travailleurs licenciés. En outre, le gouvernement envisage de dépenser pas moins de 15% des recettes de la privatisation pour les infrastructures et les secteurs sociaux, ainsi que pour les objectifs de réduction de la pauvreté.

La Jordanie a adopté une approche à plusieurs voies de la privatisation. La méthode la plus couramment appliquée a été la vente des actions détenues par l'Etat dans les sociétés publiques par actions. D'autres méthodes de privatisation comprennent les accords d'exclusivité, comme pour la société des transports en commun (Public Transport Corporation - PTC) ; les contrats à bail, comme dans le cas de la Société des Chemins de Fer d'Aqaba (Aqaba Railway Corporation - ARC) ; et les sociétés de gestion, comme dans le cas des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement dans la zone d'Amman et son agglomération.

La mise en œuvre de la privatisation comporte deux phases. Dans la première phase, plusieurs entités des secteurs des télécommunications, du tourisme, de l'énergie, de l'industrie, des transports, des mines et de l'eau sont à un certain stade de privatisation. Les réalisations à ce jour sont la vente de la Société des cimenteries jordaniennes (JCFC) ; l'octroi de quatre concessions d'autobus dans la zone d'Amman et son agglomération ; la société de transport public ; l'octroi d'une concession pour la station thermale Ma'in ; la vente de la Société de télécommunications jordaniennes (JTC) ; un contrat de gestion de l'eau pour Amman et son agglomération ; l'Autorité jordannienne de l'eau (WAJ) ; l'octroi d'une concession de transport par autobus pour la société des Chemins de Fer d'Aqaba (ARC) et la vente des actions de l'Etat dans environ 44 sociétés. Les recettes de la privatisation à ce jour dépassent 900 millions de dollars US.

La deuxième phase de la privatisation comporte des options de restructuration pour la privatisation de la Compagnie pétrolière nationale, la Société arabe de potasse (Arab Potash Company), la Compagnie jordannienne des mines de phosphates, La Royal Jordanian Airlines (RJ), le secteur de l'électricité (distribution et production), la Société de forages de Petra (Petra Drilling Corporation), l'Usine de traitement des eaux d'Assamra, la Royal Jordanian Air Academy (Ecole de l'air jordannienne), le ministère de l'Approvisionnement, les infrastructures agro-industrielles, les entrepôts du Service de la douane, les services postaux et autres. Les efforts tendant à privatiser les services publics sont en bonne voie et doivent se terminer en fin 2002 ou en 2003.

Les économistes font part de leurs craintes face à la prédominance de plus en plus grande des multinationales dans ces secteurs. Selon les tous derniers rapports officiels, le gouvernement envisage de vendre encore davantage des actions qu'il détient dans les sociétés locales à des entités du secteur privé, étrangères comme nationales, pour générer davantage de recettes. Déjà, 51 établissements ont été privatisés, générant pour leurs investisseurs 1 milliard de dollars USD de bénéfices par an. Le problème majeur de la privatisation, c'est que l'argent généré par les entreprises privatisées va dans les poches des propriétaires étrangers et nationaux, et non pas dans les caisses du trésor jordannien.

Il est ressorti de la recherche que l'investissement local en Jordanie a été réduit de 18 à 20% dans la deuxième moitié des années 90. Les principales causes derrière ces réductions sont la récession économique, la hausse des taux d'intérêt et le ralentissement progressif de la croissance économique, suite à la Guerre du Golfe. L'instabilité politique dans la région, conjuguée à la maturation de l'économie jordannienne, a empêché le secteur privé de jouer pleinement un rôle dans la privatisation et ouvert la voie à la prise de contrôle de nombreuses entreprises auparavant publiques par des investisseurs étrangers.

Les recettes fiscales de la Jordanie présentent un déficit de 7% du PIB, dû en grande partie à la baisse des recettes publiques ; pour combler ce déficit, la seule option pour le gouvernement est de relever les taxes et les prix des produits locaux

sous contrôle étatique, ce qui est déjà en train de se faire. Le gouvernement paie actuellement 30% de son budget au titre du service de la dette, une charge qui freine tout développement économique et social réel dans un avenir prévisible.

Impact social des politiques de privatisation

Pour les entreprises privatisées, le gouvernement a adapté ses solutions à la question de la main-d'œuvre au cas par cas, mais avec certaines tendances sous-jacentes communes. En premier lieu, le gouvernement a établi des règles générales préservant les droits des employés dans l'ensemble des entreprises privées. En second lieu, dans certains cas, des trains de mesure comprenant des indemnités sous forme d'actions, de formation et d'assistance en matière de placement ont aidé les travailleurs à faire face à la transition. Cependant, dans la plupart des cas, et notamment en milieu rural où les opportunités d'emploi alternatif sont restreintes, le gouvernement a décidé de privatiser d'abord, et de régler, par la suite, le problème des suppressions d'emplois.

De fait, la privatisation réduite ou le désengagement limité qu'il y a eu en Jordanie ces quelques dernières années a eu peu d'impact local sur l'emploi. C'est ce qui ressort des trois principaux exemples que sont la cession par le gouvernement de la majorité des actions qu'il détenait dans la Société jordanienne d'hôtellerie et de tourisme, et une d'une participation minoritaire dans la Société des cimenteries jordanienne, ainsi que l'octroi de franchises pour les lignes d'autobus de la Société des transports publics routiers dans la zone d'Amman. Dans ces exemples, la plupart des employés assez peu nombreux travaillaient dans des zones du pays où le taux d'emploi est assez élevé. En pareils cas, la création directe de nouveaux emplois et la suppression des anciens ont eu peu d'effets nets sur le chômage. Ces trois cas peuvent s'avérer faciles, par rapport à d'autres privatisations imminentes, notamment celle de la Royal Jordanian Airlines (RJ) et des Chemins de fer d'Aqaba. Pour la Royal Jordanian Airlines, la main-d'œuvre est pléthorique et répartie à travers le pays, tandis que pour les chemins de fer, la réduction de l'effectif aura un impact dans des zones à fort taux de chômage.

La privatisation de la Cimenterie de Rashadiya

Située à cinq kilomètres au nord de Qadissiya, dans la partie sud de la Jordanie, la cimenterie de Rashadiya joue un rôle important dans l'économie locale. Elle a été implantée en 1984 par le gouvernement jordanien en tant qu'entreprise publique, sous le nom de Jordan Cement Factory Co. Ltd (JCF), et était un des principaux employeurs de la région. L'usine recrutait du personnel local et offrait une formation professionnelle pour développer les compétences nécessaires.

Dans les années 90, le gouvernement a adopté un programme d'ajustement structurel du FMI comprenant l'engagement à privatiser les entreprises publiques peu efficaces. L'industrie du ciment a été l'un des premiers secteurs à suivre ce processus. En novembre 1998, 33% du capital de JCF a été vendu au Groupe Lafarge qui a également racheté des parts d'investisseurs et d'entités privés, portant ainsi ses parts initiales à près de 43% avant fin 1999. Un pour cent des actions a été vendu aux employés à un prix subventionné.

En vertu de la privatisation, des licenciements massifs ont été opérés pour accroître l'efficacité. Les services de soins, de sécurité, de transport et d'éducation (formation) de la société ont été les premiers à être privatisés. Les employés de ces

services ont reçu une enveloppe d'indemnisation pour les pousser à des départs volontaires. Les employés licenciés ont reçu entre 21.000 et 85.000 dollars USD, en fonction de leurs années de service et de leur dernier salaire. Bien que le montant total des indemnisations financières semble élevé dans bien des cas, le personnel local a remis en question les termes de la transaction ainsi que sa capacité limitée à influencer sur le processus.

Il ne s'agissait pas simplement d'une perte de revenu direct, mais de sécurité à plus long terme. L'offre d'emploi était très faible dans la zone. Parmi les employés licenciés, très peu avaient atteint l'âge de la retraite fixé pour la sécurité sociale ; en conséquence, la plupart auraient à payer eux-mêmes l'intégralité du montant des cotisations (leur part de la retenue pour la sécurité sociale et celle de l'employeur), jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge requis. Ils ont également perdu les autres avantages liés à l'emploi, tels que l'assurance maladie. Par conséquent, ils avaient le sentiment qu'à long terme, ils perdaient beaucoup plus que l'indemnisation financière immédiate.

Références

Comprehensive National Strategy, *Poverty Alleviation for a Stronger Jordan*

Export & Finance Bank, *Privatisation Update*, février 2002

Ministère de la planification, Jordanie, www.mop.gov.jo

Archives des discussions du Forum sur le développement

Commission exécutive de la privatisation, www.epc.gov.jo

The Star, hebdomadaire jordanien, mai 2002, Numéro 93

Banque mondiale, www.worldbank.org

PNUD, *Rapport sur le développement humain 2002*

UNICEF, *La situation des enfants, des jeunes et des femmes en Jordanie*, 2002.

Organisation féminine de lutte contre l'analphabétisme en Jordanie
<natashaw@link.net.jo>