

Jordanie

CONTEXTE

Pays de 6,4 millions d'habitants (urbains à 80 %), la Jordanie affiche un revenu national brut (RNB) par tête de 3 340 dollars. Il appartient au groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure dont il est l'un des benjamins puisque 38 % des Jordaniens ont moins de 14 ans. Ses ressources naturelles sont limitées — la Jordanie exporte principalement de la potasse et des phosphates — et ses superficies agricoles restreintes. Le pays est particulièrement mal doté en réserves en eau et se classe dans le bas du classement mondial pour ses ressources hydriques (seuls trois pays sont encore moins bien lotis). Les services représentent plus de 70 % du produit intérieur brut (PIB) et assurent plus de 75 % des emplois. Grâce à son économie particulièrement ouverte, la Jordanie est bien intégrée dans l'espace régional, entretenant avec ses voisins des liens commerciaux, financiers (transferts de fonds des migrants et investissements directs étrangers [IDE]) et touristiques. Elle a de tout temps eu des relations très étroites avec les économies du Golfe et ses dirigeants tentent de tirer un maximum de son profil démographique pour construire une économie du savoir dynamique emmenée par une population jeune et instruite.

Son ouverture économique et sa forte intégration régionale exposent pourtant la Jordanie aux aléas politiques, économiques et sociaux de la région. Les soulèvements politiques qui ont balayé les pays arabes ont eu des répercussions significatives sur la Jordanie, provoquant des chocs économiques et poussant les citoyens à revendiquer plus de moyens d'expression, une plus grande reddition de comptes par leurs dirigeants et de meilleures conditions de vie. La tourmente politique régionale a atteint l'économie jordanienne par deux biais : i) les approvisionnements en gaz en provenance d'Égypte, dont la chute brutale a provoqué une aggravation spectaculaire des déficits de la balance courante et du solde budgétaire de la Jordanie ; et ii) le conflit syrien, qui a entraîné un large afflux de réfugiés, lequel vient aggraver les difficultés budgétaires du pays et exercer une pression grandissante sur les services dans les communautés d'accueil.

Plus de deux années de guerre violente en Syrie ont en effet suscité des mouvements massifs de population vers la Jordanie. Selon le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 537 000 Syriens ont franchi la frontière avec la Jordanie. Si certains vivent dans des camps, la majorité (70 %) s'est installée en milieu urbain, ce qui a entraîné une exposition démographique rapide dans de nombreuses villes du pays. Ces pressions supplémentaires qui agissent sur l'espace, les ressources et les services originellement destinés à la seule population jordanienne viennent fragiliser les mécanismes d'adaptation à tous les niveaux : institutions publiques, collectivités, ménages et individus. Les autorités ont du mal à suivre, notamment sur le plan de l'éducation et de la santé, et manquent de ressources pour fournir des routes et des transports corrects, éclairer les rues, gérer la collecte et le traitement des déchets ou assurer des services sociaux essentiels. Devant l'urgence, les fonds prévus pour des investissements d'équipement ont été réorientés vers des dépenses opérationnelles immédiates, ce qui pourrait, à terme, freiner le développement. Si elle devait se prolonger, l'instabilité en Syrie menacerait la stabilité sociale et la sécurité de la Jordanie.

Parmi les principaux objectifs du gouvernement figurent l'élargissement de l'accès à une éducation de meilleure qualité et l'acquisition des compétences requises pour s'imposer dans un environnement concurrentiel. La Jordanie obtient de meilleurs résultats sur le plan du développement humain que la moyenne des pays à revenu intermédiaire. Ces bonnes performances découlent d'une volonté constante d'investir dans les ressources humaines, l'éducation, la santé, les retraites et les filets de protection sociale, l'ensemble de ces dépenses représentant plus de 25 % du PIB. Parallèlement, la Jordanie est parvenue à garantir aux femmes un niveau d'accès aux services publics de base égal à celui des

hommes. Le gouvernement a lancé en 2003 un programme ambitieux et complet de modernisation du secteur de l'éducation, afin de remettre à plat tout le système et de l'aligner sur les besoins d'une économie du savoir. Les taux de scolarisation aux différents niveaux d'éducation sont proches de ceux d'autres pays ayant le même niveau de revenu. Mais la pression démographique pèse de plus en plus lourdement sur la demande de services de santé et d'éducation, cette situation étant aggravée par l'afflux de réfugiés qui ont également besoin de services sociaux de base.

La situation économique et budgétaire du pays a connu une amélioration marginale début 2013, après douze mois difficiles. La baisse des approvisionnements en gaz égyptien (- 16 % sur l'année 2012) a contraint la Jordanie à importer du fioul au prix fort pour alimenter ses centrales électriques. D'où une dégradation rapide de la balance des paiements et des équilibres budgétaires au premier trimestre 2012, qui a entraîné la conclusion, en août, d'un accord de confirmation avec le Fonds monétaire international (FMI) pour l'octroi, à titre exceptionnel, d'environ 2 milliards de dollars (soit 800 % de la quote-part de la Jordanie). Le déficit de la balance courante est ressorti à 18 % du PIB en 2012 (+ 6 points par rapport à 2011) tandis que le déficit budgétaire global s'établissait à 8,5 % du PIB (+ 2 points environ par rapport à 2011). L'introduction d'un vaste système de transferts en espèces se substituant aux subventions pour les produits pétroliers a probablement amélioré la progressivité des dépenses publiques.

Après les tensions monétaires de fin 2012, les autorités et les bailleurs de fonds extérieurs sont intervenus et la confiance dans l'arrimage de la monnaie revient graduellement. Les réserves nettes de change, qui avaient plongé de moitié en 2012, à 5,4 milliards de dollars (soit trois mois d'importations), ont progressé sous l'effet conjugué du durcissement de la politique monétaire opéré en décembre, du doublement des livraisons de gaz égyptien depuis novembre et, début 2013, de la réception de dons à hauteur de 1,2 milliard de dollars. Avec le retour de la confiance, la tendance à la dollarisation de l'économie a été en partie inversée. Forte de ce bon résultat, la banque centrale a pu abaisser son taux directeur en août, malgré la flambée de l'inflation sous-jacente (à 3,6 % fin juin 2013, contre 3,3 % en décembre 2012) et un nouvel effondrement des livraisons de gaz égyptien provoqué par une explosion sur un gazoduc début juillet. Les conséquences inflationnistes du renchérissement du fioul en novembre 2012 s'atténuent sur fond de baisse des cours du pétrole. Mais les prix alimentaires (y compris pour les denrées produites localement) et les loyers ont considérablement augmenté au premier semestre 2013, largement attisés par la demande émanant des réfugiés. Les marchés financiers sont stables depuis l'entrée en vigueur de l'accord de confirmation du FMI en août 2012.

La dette extérieure de la Jordanie est ressortie à 22 % du PIB en 2012 et devrait, selon le pire des scénarios, rester à des niveaux difficilement tenables (selon l'examen du FMI en avril 2013). Une analyse de la soutenabilité de la dette publique jordanienne montre que, sous l'effet d'un certain nombre de chocs, la dynamique d'endettement du pays ne devrait pas se stabiliser à moyen terme. La mise en œuvre résolue du plan d'assainissement budgétaire prévu par l'accord de confirmation du FMI paraît donc vitale pour reconstituer les amortisseurs. La dette du secteur public s'est beaucoup alourdie en 2012, atteignant 80 % du PIB fin décembre 2012, contre 70 % un an auparavant.

Depuis dix ans, la Jordanie s'est lancée dans de vastes réformes structurelles dans l'éducation et la santé et a engagé des programmes de privatisation/libéralisation. Les progrès sont satisfaisants. Par ailleurs, le gouvernement planche sur des systèmes de protection sociale et sur une réforme des subventions, cherche à améliorer le climat des affaires pour susciter plus de partenariats public-privé dans les infrastructures et envisage des réformes fiscales, y compris pour améliorer le fonctionnement et la gestion du Trésor.

Mais pour réduire l'exposition aux chocs extérieurs, la Jordanie ne pourra éviter de nouvelles réformes, doublées de politiques économiques saines. Parmi les défis à relever, la vulnérabilité aux aléas du marché international du pétrole, étant donné la forte dépendance du pays aux importations énergétiques et les ruptures d'approvisionnement de gaz égyptien ; un chômage omniprésent et la dépendance vis-à-vis des envois des travailleurs expatriés dans les pays du Golfe ; la pression accrue sur les ressources naturelles et, en particulier, sur l'eau ; et les retombées toujours plus graves du conflit syrien. Mais le défi le plus grand, qui peut représenter aussi une exceptionnelle opportunité, consistera à créer les conditions adéquates pour un surcroît d'investissements privés et une amélioration de la compétitivité. Si elle y

parvient, la Jordanie pourrait enclencher un processus durable de croissance soutenue, indispensable pour créer des emplois et faire reculer la pauvreté. Les autorités auront sans doute du mal à respecter le programme d'assainissement budgétaire mais celui-ci est une condition nécessaire (mais non suffisante) du maintien de résultats économiques solides.

La Jordanie a vécu sa propre version du « Printemps arabe » : depuis février 2011, des manifestations régulières mais de faible envergure poussent le gouvernement à engager des réformes politiques et à s'atteler à la question de la gouvernance économique. Les différents cabinets ont fini par entendre le message et se sont lancés dans un processus graduel de réforme. Le Parlement vient d'approuver des amendements à la Constitution qui visent à renforcer l'indépendance et l'intégrité de la justice et, ce faisant, à améliorer la responsabilisation et la transparence des pouvoirs publics. Le gouvernement poursuit des réformes dans ce sens, ainsi qu'en matière de gestion des finances publiques — selon trois grands axes : le budget, la gestion de l'endettement et l'efficacité des dépenses de l'État — et de développement du secteur privé. Des avancées constantes dans la mise en œuvre des réformes structurelles et un environnement régional et extérieur propices sont deux conditions vitales pour préserver de bons résultats économiques dans les mois à venir.

STRATEGIE

Le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale a examiné le 24 janvier 2012 une stratégie de partenariat avec la Jordanie portant sur la période 2012-2015. Le Groupe de la Banque mondiale appuiera les efforts de la Jordanie en faveur d'une croissance plus solide et de la création d'emplois à travers une stratégie s'articulant autour de trois axes : i) renforcer la gestion budgétaire et accroître la responsabilité en appui à la gestion des finances publiques ; ii) consolider le socle d'une croissance durable en privilégiant la compétitivité ; et iii) améliorer l'insertion de tous à travers la protection sociale et le développement local. La stratégie soutient les grands objectifs énoncés par le gouvernement dans son Plan de développement économique, à savoir l'assainissement budgétaire, la croissance, la création d'emplois, le développement du secteur privé et la gouvernance. Un rapport d'étape est prévu au cours de l'exercice 2014.

Le portefeuille en cours de la Banque mondiale en Jordanie comprend des investissements dans le développement urbain, l'éducation, l'énergie, l'environnement, la gouvernance publique et les finances/le secteur privé, l'administration et les services sociaux. Les investissements dans les services sociaux représentent actuellement la majorité du portefeuille, avec 33 % des engagements, devant le développement urbain (22 %). En septembre 2013, le portefeuille en cours était évalué à 459,17 millions de dollars, dont 95 % financés par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), soit huit projets dont un de garantie, pour une enveloppe globale de 435,3 millions de dollars, et 5 % financés par des fonds fiduciaires administrés par la Banque mondiale (22 projets). Le portefeuille des fonds fiduciaires est essentiellement axé sur des projets de responsabilisation des pouvoirs publics, de renforcement des capacités, de pérennité environnementale et de développement local/inclusion. La Jordanie bénéficie aussi d'un programme complet d'assistance technique pour l'analyse de la pauvreté et la formulation d'une stratégie en la matière, la réforme des subventions, l'élaboration d'une stratégie pour l'emploi, la compétitivité et l'innovation.

La Banque mondiale a par ailleurs apporté un appui aux besoins émergents : un projet d'urgence, récemment approuvé et qui vise à atténuer l'impact de la crise syrienne (150 millions de dollars alloués en juillet 2013) finance les dépenses additionnelles du gouvernement pour les services de santé (vaccins et fournitures médicales) et les biens de consommation des ménages (pain et gaz pour la cuisson) liées à l'afflux de réfugiés. Un projet municipal complémentaire (50 millions de dollars de dons) est en cours de préparation pour renforcer la capacité des collectivités d'accueil à faire face à la crise en termes d'offres de services et de cohésion sociale. Le Royaume-Uni et le Canada président à son élaboration, en concertation avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le HCR et l'Union européenne (UE).

RESULTATS

Projet de développement des micro, petites et moyennes entreprises pour une croissance inclusive. Ce projet cherche à améliorer l'accès au crédit des micro, petites et moyennes entreprises (MPME) de Jordanie. Les 70 millions de dollars de fonds mobilisés sont acheminés par la Banque centrale de Jordanie, l'organisme d'exécution. À la date du 11 septembre 2013, 47,875 millions de dollars avaient été débloqués, soit 68,39 % de l'enveloppe globale, en faveur de 12 banques privées et étrangères (nettement plus que les trois établissements prévus d'ici l'exercice 2014), contribuant à la création de quelque 1 000 emplois.

Deuxième projet de réforme de l'éducation pour une économie du savoir (BIRD). Plusieurs résultats ont été obtenus à ce jour, dont : i) le déploiement du modèle jordanien de programme scolaire dans les deux tiers des écoles du pays ; ii) la finalisation d'un cadre pour le développement de la petite enfance et l'éducation spéciale ; iii) l'élargissement à titre pilote d'écoles maternelles de qualité et d'une offre alternative radicalement innovante pour couvrir tout le territoire (entre la rentrée 2009/2010 et celle de 2011/2012, le taux brut de scolarisation en maternelles est passé de 52,3 à 57,7 %) ; iv) la mise en place d'un système d'information pour la gestion de l'éducation ouverte, pleinement assumé par le ministère de l'Éducation, et l'engagement ferme de ce dernier à publier des rapports de suivi et d'évaluation sur son site Internet afin de promouvoir une culture de la transparence dans le secteur au service d'un débat public mieux informé et d'une prise de décisions reposant sur des données probantes ; et v) la construction de 19 nouveaux établissements en plus de la rénovation de 21 écoles en vue d'offrir des infrastructures scolaires sûres et adaptées aux élèves de l'enseignement primaire et secondaire. Par ailleurs, les taux de scolarisation dans le primaire et le secondaire ont progressé (de respectivement 96,9 à 97,8 % et 60,4 à 75,8 %), au-delà des valeurs cibles.

Atténuer l'impact socioéconomique de l'afflux de réfugiés syriens en Jordanie (don du Fonds pour la construction de la paix et de l'État/SPF). Dès l'activation du don, le 1^{er} septembre 2012, Save the Children est passé à l'action : huit centres d'accueil familial sont opérationnels (et deux sont en passe de l'être), qui ont déjà aidé 2 575 enfants et leurs mères. Deux campagnes de mobilisation des communautés ont été menées à Ramtha et Mafrq, réunissant dans les deux cas 450 personnes. Une formation aux compétences pour la vie et aux initiatives communautaires a été délivrée à 2 003 jeunes gens (14-18 ans) par le biais d'activités d'éducation non formelle et 532 jeunes ont pu se former dans des centres de formation professionnelle. Sans oublier les 430 bénéficiaires de cours sur les connaissances financières destinés aux familles. Une évaluation microéconomique des causes de la fragilité économique a été menée en s'appuyant sur des groupes de discussion à Mafrq, Ramtha et dans le nord de la vallée du Jourdain. Dans le cadre du volet du projet portant sur la santé, 150 enfants ont été examinés et soignés, et 72 autres renvoyés vers des établissements dépendant du ministère de la Santé.

Réforme du secteur de la justice : projet de renforcement des services communautaires d'aide juridique aux pauvres (don du Fonds japonais de développement social/JSDF) et projet d'élargissement de la couverture des services d'aide juridique aux Irakiens et aux Palestiniens déplacés (don du SPF). Ces deux programmes ont été engagés avec le Justice Center for Legal Aid (Centre pour l'assistance juridique) comme organisme d'exécution. Des centres d'aide juridique ont été créés à Amman, Irbid, Zarqa et Aqaba. D'autres devraient voir le jour à Mafrq, Jerash, Ajloun, Karak et Ma'an. Des séances de sensibilisation du public ont été organisées à Amman, Zarqa, Rusaifah et Madaba sur les thèmes suivants : harcèlement sexuel, statut personnel, droit du travail, droit des enfants, droit du bail, primes d'assurance sociale, héritage et droit électoral. Plus de 1 000 personnes (726 femmes et 325 hommes) ont bénéficié de consultations juridiques et environ 800 autres (540 femmes et 260 hommes) ont pu se faire assister par un avocat dans des affaires portant essentiellement sur la question du statut personnel. Le programme de renforcement des capacités du bureau du médiateur (don du Fonds de développement institutionnel/IDF) a permis d'améliorer les pratiques en matière de ressources humaines et de mettre sur pied un programme de formation pour le personnel. Le bureau du médiateur a également ouvert un dialogue avec les organismes publics qui doivent gérer le plus de plaintes (ministères de l'Éducation, de la Santé et de l'Intérieur et municipalité du Grand Amman) afin d'améliorer les procédures de mise en œuvre des recommandations.

Société financière internationale (IFC). À travers un investissement et un programme consultatif intégrés, l'IFC a contribué au développement du secteur financier, en améliorant l'accès au crédit des groupes jusque-là mal desservis. Concrètement, l'IFC a : i) promu la pratique du crédit-bail en confortant le régime juridique et en clarifiant le traitement fiscal de ce dispositif ; ii) soutenu l'élaboration du code de la gouvernance institutionnelle pour les banques de Jordanie ; iii) appuyé le secteur de la microfinance, surtout en faveur des femmes; iv) stimulé le marché du crédit immobilier en investissant dans une nouvelle société de prêts hypothécaires, en appuyant la Jordan Mortgage Refinance Company et en offrant des services de conseil pour élaborer une nouvelle législation pour le secteur ; et v) aidé le gouvernement à élaborer un projet de loi censé réglementer le partage des informations sur le crédit. Le programme de l'IFC a aussi contribué de manière significative aux investissements et au développement du secteur privé dans le pays. L'IFC a joué un rôle déterminant dans la réhabilitation et l'extension de l'aéroport international Queen Alia dans le cadre d'un partenariat public-privé. L'IFC était le principal conseil du gouvernement lors de la structuration et de la mise en œuvre du projet, qui a débouché sur l'octroi d'une concession de 25 ans au consortium Aéroports de Paris. Le contrat, qui accorde 54,58 % des recettes brutes au gouvernement jordanien, constitue un record mondial en matière de partage des recettes pour des projets similaires.

Enfin, le Groupe de la Banque mondiale a beaucoup apporté au programme de développement du pays, par ses travaux d'analyse-conseil, notamment sur le plan de la diversification économique et de la compétitivité, de la réforme des subventions, des évaluations de la pauvreté et des réformes pour les investissements climatiques.

PARTENAIRES

Le ministère de la Planification et de la Coopération internationale de Jordanie prend l'initiative du dialogue avec ses partenaires de développement mais ceux-ci gagneraient à renforcer leur concertation. Étant donné la multitude d'intervenants présents sur place, le soutien du Groupe de la Banque mondiale est souvent adossé à celui d'autres partenaires, afin de garantir la complémentarité et la coordination *via* l'assistance technique et financière.

Éducation

Agence canadienne de développement international (ACDI) ; Fonds arabe de développement économique et social (AFESD) ; Département du Royaume-Uni pour le développement international (DFID) ; Banque européenne d'investissement (BEI) ; Commission européenne ; Agence japonaise de coopération internationale (JICA) ; Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ; Banque islamique de développement (BIsD).

Réforme de la gestion des finances publiques

Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) ; JICA ; Fonds monétaire international (FMI).

Environnement des affaires et développement des micro, petites et moyennes entreprises

Agence française de développement (AFD) ; USAID ; BEI ; DFID ; Union européenne ; BIsD.

Eau

USAID ; KfW ; AFD ; JICA ; BEI ; GIZ (coopération allemande).

Développement des municipalités

Union européenne ; AFD ; PNUD ; DFID ; ACDI.

Transports

BEI ; AFESD

Septembre 2013