



HAL
open science

Migrations de travail, globalisation et politique. Les Zones industrielles qualifiantes (QIZ) de Jordanie.

Françoise de Bel-Air, Arda Dergarabedian

► To cite this version:

Françoise de Bel-Air, Arda Dergarabedian. Migrations de travail, globalisation et politique. Les Zones industrielles qualifiantes (QIZ) de Jordanie.. Françoise De Bel-Air. Migration et politique au Moyen-Orient, Françoise De Bel-Air, IFPO, pp. 37-60, 2006. halshs-00125561

HAL Id: halshs-00125561

<https://shs.hal.science/halshs-00125561>

Submitted on 21 Jan 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Migrations de travail, globalisation et politique Les Zones industrielles qualifiantes (QIZ) de Jordanie

Françoise De Bel-Air, Arda Dergarabedian

Depuis la fin des années 1980, la plupart des pays du Moyen-Orient ont subi d'importantes mutations économique-politiques. La restructuration progressive des économies « rentières » a d'abord entraîné la mise en œuvre de mesures visant à réformer des secteurs publics engorgés par une main-d'œuvre pléthorique. Les réformes devant stimuler le développement d'activités productives, une rationalisation des relations État-société jusqu'alors structurées autour de la redistribution des produits de la rente sur une base clientéliste était de même attendue à terme. Ce processus de transition vers une économie libéralisée ouverte aux capitaux étrangers est supervisé par les agences internationales et certaines puissances occidentales, pour qui l'entrée des États arabes dans la globalisation et l'instauration du libre-échange restent les conditions premières d'une stabilisation progressive du politique et de l'émergence d'une cohabitation pacifique entre pays de la région. Depuis septembre 2001, ce credo n'a pu que se renforcer.

En Jordanie, le processus de transition économique-politique engagé en 1994, après les accords de paix avec Israël, s'est accéléré depuis 1999. Comme dans d'autres parties du monde depuis les années 1960, on y voit se concrétiser les priorités définies par le nouveau régime du roi Abdallah II : la libéralisation de l'économie et son ouverture aux capitaux privés, le développement d'opérations de sous-traitance industrielle et d'activités productives, la canalisation d'Investissements étrangers directs (IED) vers le pays. L'émergence de secteurs d'activités grands pourvoyeurs d'emplois et tournés vers l'exportation, tel le secteur manufacturier qui a fait l'objet de mesures d'encouragement particulières, devait également contribuer à résorber l'important chômage des travailleurs jordaniens, qui touche selon les estimations 15 à 30 % de la population active.

Cependant, le credo capitaliste, selon lequel « le capital est global, mais la main-d'œuvre est locale », a été démenti sur le terrain jordanien. Si l'entrée des capitaux étrangers a bien créé des emplois, elle a surtout attiré dans le pays des flux croissants d'immigration, en réponse aux exigences des investisseurs privés demandeurs d'une main-d'œuvre qualifiée et motivée. Cette situation peut être qualifiée de « paradoxe libéral » : afin de maintenir leurs avantages comparatifs, les gouvernements doivent ouvrir leurs économies et leurs sociétés non seulement aux échanges commerciaux et aux investissements, mais également aux mouvements migratoires (Hollifield, 1992 ; 2004). Sur le terrain jordanien, la « mobilité du travail et du capital » (Sassen,

1988) apparaît donc comme le catalyseur de tous les enjeux politiques du passage d'un système économique rentier à un système productif, mais aussi comme l'un des instruments privilégiés de cette transition.

Cet article vise à mettre en relief le lien entre migration et mutations politiques, dans un contexte de réforme économique. Ceci contredit l'hypothèse fréquemment avancée par les tenants de la plupart des écoles théoriques traitant des migrations, d'un déclin progressif de la souveraineté nationale des États et, plus généralement, des acteurs politiques du processus de gouvernance des dynamiques migratoires, sous l'effet de la globalisation. Le terrain d'investigation de cette problématique sera celui des Zones industrielles qualifiantes (QIZ) de Jordanie. Créé à la suite du processus de paix avec Israël, ce type, particulier au royaume, de zone économique spéciale peut être vu comme un laboratoire de l'application des réformes et, plus particulièrement, du développement en Jordanie de sites industriels à vocation exportatrice nécessitant l'emploi d'une main-d'œuvre importante, dont sont emblématiques les secteurs du textile et de l'habillement, secteurs les plus représentés dans ces Zones. L'objectif déclaré de celles-ci est la promotion d'une intégration économique et politique régionale, mais aussi, par la canalisation des IED vers les zones rurales les plus touchées par la pauvreté, le développement d'un secteur d'emploi propre à absorber la main-d'œuvre locale non qualifiée. Pourtant, pour des raisons liées à l'économie politique des migrations sur le terrain jordanien actuel, ce scénario idéal ne s'est pas concrétisé, comme nous le développerons.

Après avoir présenté le rôle politique de l'immigration de travail dans le contexte jordanien, nous retracerons brièvement le contexte de l'émergence des projets de réforme économique dans le pays. Les politiques migratoires mises en œuvre seront ensuite confrontées à l'opposition fondamentale entre les intérêts des acteurs domestiques et ceux des investisseurs, décrite plus haut par les termes de « paradoxe libéral » : la transition vers une Jordanie économiquement, socialement et politiquement libérale se heurte inévitablement aux revendications touchant à la protection de la souveraineté nationale. Dans un troisième chapitre, nous émettrons l'hypothèse d'une interaction entre la dérégulation des marchés et l'émigration des jeunes Jordaniens, après avoir resitué les politiques et dynamiques migratoires menées par le régime actuel au sein de stratégies politiques domestiques, régionales, bilatérales et internationales.

IMMIGRATION, EMPLOI ET RÉFORME EN JORDANIE : UNE RELATION PROBLÉMATIQUE ¹

Immigration de travail et transition économique

À l'issue de la crise du pétrole de 1973, la Jordanie a commencé à bénéficier d'une croissance soutenue et d'une amorce de développement grâce, principalement, à l'afflux de fonds privés, les remises des quelque 300 000 travailleurs jordaniens (40 % de sa population active employée) émigrés dans les États du Golfe producteurs d'hydrocarbures, mais aussi de fonds publics, les aides versées par ces pays à la Jordanie. L'ensemble de ces revenus extérieurs s'élevait à 50 % du PIB en 1980. La Jordanie pouvait donc alors être qualifiée d'État « rentier » ou « semi-rentier » (Beblawi, 1987), voire d'« économie rentière » (Brand, 1994). En outre, la hausse des revenus des familles, entraînée par l'afflux des remises des expatriés et par l'accroissement de la masse monétaire disponible, a permis une progression du niveau de vie et l'émergence d'une société de consommation en Jordanie, alors que l'économie était restée improductive.

Après le départ de ses travailleurs, la Jordanie a commencé à importer de la main-d'œuvre, un processus nommé « migration de remplacement »². L'immigration a répondu à la mobilité ascendante de la population jordanienne non expatriée (ou l'a stimulée), la rentiérisation de l'économie ayant développé les ambitions des Jordaniens en termes de salaires et de statut professionnel (*job ladder effect*), malgré leurs niveaux d'éducation et de qualification peu élevés. Le marché de l'emploi en Jordanie jusqu'au milieu des années 1980 pouvait donc être qualifié de « segmenté », en faveur de la main-d'œuvre locale.

Mais le retour progressif des expatriés jordaniens du Golfe, à partir du milieu des années 1980, et la guerre du Golfe qui a repoussé en Jordanie quelque 300 000 travailleurs employés dans cette région, allaient menacer ce relatif équilibre. Les taux de chômage se sont alors élevés à 30 % de la population active (ESCWA, 1992). En outre, la rupture des liens administratifs et juridiques avec la Cisjordanie décidée en juillet 1988, la signature du Traité de paix avec Israël en 1994, ont poussé la Jordanie à entrer dans une phase de redéfinition de ses frontières, de ses citoyens et, partant, des paramètres de sa souveraineté nationale. Dans un tel contexte, les modalités de l'immigration et les politiques encadrant le phénomène devaient être repensées. De nombreuses mesures ont été prises afin de remplacer la main-d'œuvre

1. Pour une analyse plus détaillée de la portée politique de l'immigration de travail en Jordanie après la guerre du Golfe, voir De Bel-Air, 2005. Pour une étude fouillée de l'économie politique jordanienne, voir Knowles, 2005 et Wils, 2003.

2. Même si la part la plus importante de ces migrants se composait en réalité de travailleurs « secondaires » (*secondary labour*), employés dans « des postes demandant peu ou pas de qualification, sans statut et entraînant une discrimination en termes de salaires » (Seccombe, 1986), dans les secteurs de l'agriculture et du bâtiment par exemple.

immigrée par des travailleurs locaux³. Pourtant, ni les taux de chômage ni la présence étrangère au sein de la main-d'œuvre, qui s'élevait encore, officiellement, à 255 000 personnes au milieu des années 1990, n'en ont été affectés. Un débat social a alors éclaté, dirigé contre la présence des immigrés mais aussi contre la « culture de la honte », supposée empêcher les Jordaniens de s'adonner aux activités productives et de services. Mi-2004 pourtant, 218 000 étrangers⁴ –, une estimation probablement très en deçà de la vérité – exerçaient encore officiellement une activité salariée dans le pays.

De l'État rentier à l'économie libérale

L'histoire de la Jordanie, profondément marquée par une courte décennie d'État-Providence, a façonné les caractéristiques du marché du travail jordanien : une domination de l'économie par l'appareil d'État et sa nature non productive, reposant sur une segmentation entre main-d'œuvre locale et travailleurs étrangers. De nos jours, ces caractéristiques restent l'un des éléments essentiels permettant de comprendre les difficultés rencontrées par le pays dans l'amorce de sa transition économique, traduites dans le paradoxe de la persistance de hauts niveaux de chômage coexistant avec de forts contingents de main-d'œuvre immigrée.

L'écroulement de l'État-rentier jordanien a commencé avec le retour progressif de ses expatriés à partir du milieu des années 1980⁵. Le pays est alors entré dans une ère de réformes drastiques de son économie, encadrées par une série d'accords avec le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale signés en 1989, 1992, 1995 et 1999. « Ces accords appelaient [...] à la mise en œuvre de réformes ambitieuses [...], dont une meilleure stabilisation, une libéralisation des échanges commerciaux, une dérégulation financière et une politique de privatisation » (El-Saïd, 2002 : 254). Après la signature des accords de paix avec Israël, la Jordanie réaffirmait sa volonté de poursuivre le processus de réforme, mais celui-ci est resté lent jusqu'en 1998. Après 1999, cependant, son rythme s'accélère : le nouveau Programme d'ajustement structurel

3. Entre autres mesures, une restriction progressive des secteurs d'emploi ouverts aux immigrés, cantonnés progressivement aux services domestiques, au nettoyage, à l'agriculture, de même qu'une réduction du nombre de permis de travail accordés et, parfois, la déportation des immigrés illégaux, mesure toutefois restée à l'état d'annonce. Pour une étude détaillée de ces mesures, voir Baussand, 2000.

4. Employés détenant un permis de travail (Annuaire statistiques du ministère du Travail). Le recensement général de la population et de l'habitat de 2004 estime l'effectif total des étrangers à 440 000 en décembre de cette année, un chiffre sous-estimant une part importante des non-Jordaniens, notamment des travailleurs égyptiens illégaux. Des estimations non officielles portent à 300 000 voire 500 000 l'effectif des seuls travailleurs égyptiens, qui représentent 85 % des travailleurs arabes en Jordanie.

5. Après la récession de la fin des années 1970, les montants de l'aide arabe ont commencé à décliner, tandis que les travailleurs asiatiques étaient appelés dans le Golfe en remplacement de la main-d'œuvre arabe. La Jordanie a alors commencé à emprunter, afin d'entretenir son secteur public, d'alimenter son système d'État-Providence et de répondre aux demandes populaires en termes de niveau de vie et de consommation de produits importés. Sa dette a alors explosé, passant de 300 millions de dollars en 1983 à 1 150 millions en 1988. À ce point, le pays n'avait d'autre choix que d'engager des négociations avec le FMI, un premier pas vers un rééchelonnement de sa dette (Wils, 2003).

négocié et signé cette année-là imposait « des conditions plus strictes au nouveau prêt »⁶, en termes de concrétisation d'une stratégie de privatisation du patrimoine de l'État (Knowles, 2005 : 150-155). En 2005, on peut alors, par ce processus, affirmer que « les institutions étatiques sont passées d'un objectif de contrôle total à celui d'une facilitation des investissements et des exportations, [...], de l'efficacité des marchés, plus particulièrement les marchés financiers [...], le contrôle de l'État évoluant d'une pleine propriété à un rôle d'instance de régulation » (Knowles, 2005 : 179). Outre la privatisation, la question de la résorption du chômage était aussi à l'ordre du jour, par la mise en œuvre de mesures visant à attirer les Investissements étrangers directs (IED) et à les canaliser vers la création d'un secteur industriel productif.

La mise en œuvre des réformes : le développement des Zones franches et des Zones industrielles qualifiantes (QIZ)

Un type particulier de structure industrielle, les Zones franches, a servi dans plusieurs régions du monde⁷ la concrétisation de ces réformes. En effet, comme l'exprime R. Al-Khouri, « au sein de marchés internationaux de plus en plus compétitifs et globaux, les Zones franches ont permis aux pays en développement d'atteindre divers objectifs économiques qui seraient restés hors de portée dans un contexte institutionnel national et légal conventionnel. [Ces objectifs] comprennent la promotion des exportations, l'attraction des IED, la création d'emplois et le développement de la compétitivité » (Al-Khouri, 2000 : 14).

Ces sites industriels restent également un terrain d'étude classique des migrations internes et internationales. Les Zones économiques spéciales du sud de la Chine, les *maquiladoras* de la frontière américano-mexicaine ont été souvent étudiées par les spécialistes de l'économie politique des migrations. Les premières ont pour vocation, depuis 1979, de produire des biens destinés à l'exportation. Les investisseurs, pour la plupart originaires de Hong Kong, jouissent dans ces Zones d'une exemption des taxes à l'exportation, de la proximité géographique de leurs capitaux et, surtout, d'une immense réserve de main-d'œuvre chinoise peu onéreuse (Liang, 1999 ; Findlay, 2001). De la même façon, à la frontière séparant les États-Unis du Mexique, le Programme d'industrialisation frontalière (*Border Industrialisation Program*) a été conçu en 1965 afin de résorber le chômage et de limiter ainsi les migrations illégales des travailleurs saisonniers mexicains vers les États-Unis. Les investisseurs américains bénéficient d'accords bilatéraux leur permettant d'exporter à coûts préférentiels les biens manufacturés vers les États-Unis, privilèges renforcés par l'accord du NAFTA, entré en vigueur en 1994.

Ce concept de Zone franche n'est pas nouveau non plus sur le terrain moyen-oriental et en Jordanie, où la première Zone franche a été établie en 1973. Cependant, aucun des pays de la région n'en a retiré les profits mentionnés plus haut : l'instabilité

6. Auparavant, des membres de l'ancienne élite rentière résistaient à la privatisation, donc à la perte d'une de leurs sources de revenus, entravant ainsi le processus de réforme dans son ensemble.

7. En 2002, les Zones à vocation exportatrice étaient au nombre de 3 000, implantées dans 116 pays du monde (Kardoosh et Al-Khouri, 2004 : 3).

politique chronique et, plus encore, l'orientation non productive essentiellement commerciale et de stockage plutôt qu'industrielle des Zones franches moyen-orientales, restent les principales raisons de cet échec à attirer les investissements et à résorber le chômage⁸.

Suivant la signature du Traité de paix du Wadi Araba, le Sommet économique d'Amman, tenu en octobre 1995, voit la conception d'un nouveau type de Zone franche, les Zones industrielles qualifiantes (QIZ). Ce projet occupait une place prépondérante au sein du programme global de réformes économiques et politiques entrepris à partir de la Jordanie par les États-Unis : les QIZ devaient constituer le fer de lance des mesures visant à « encourager les investissements dans les domaines jugés prioritaires par le gouvernement » et à « créer en Jordanie un climat favorable à l'investissement étranger »⁹. Des mesures particulières d'incitation sont alors appliquées à certains secteurs d'activités, notamment l'industrie manufacturière. Mais, au-delà du développement économique de la Jordanie, ces réformes poursuivaient un but politique ouvertement déclaré, celui d'une coopération et d'une intégration économique régionale incluant Israël, la logique américaine restant que « la création de liens commerciaux entre Israël et les pays arabes encouragera et renforcera le secteur privé, un partisan naturel de la paix et un rempart contre le fondamentalisme » (Moore, 2003 ; 2005).

Pourtant, ce projet des QIZ n'a réellement pris son essor qu'avec l'entrée de la Jordanie dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais surtout après la signature d'un accord de libre-échange entre la Jordanie et les États-Unis en septembre 2001¹⁰. Cet accord définit le fonctionnement actuel des QIZ : ces enclaves industrielles désignées par le représentant du commerce américain (*United States Trade Representative*) accueillent les entreprises agréées comme « qualifiantes » sous certaines conditions de partage de l'investissement¹¹ et leur garantissent en cas de succès la possibilité d'exporter leurs productions vers le marché américain, sans quotas, taxes ni droits de douane.

8. Fin 1999, les Zones franches jordaniennes n'employaient pas plus de 4 000 travailleurs (Al-Khouri, 2000).

9. Interviews du ministre de l'Industrie et du Commerce M. Asfour, *Jordan Times*, respectivement 5 et 14 avril 1999. Le marché est ouvert à tous les investisseurs et, en priorité, aux étrangers sans distinction de nationalité, qui bénéficient de nombreuses exemptions fiscales, de tarifs préférentiels, etc. La propriété étrangère à 100 % est rendue légale (Loi de Promotion de l'Investissement n° 16, 1995 suivie de la loi n° 13 de l'année 2000). Pour plus de détails, voir www.jordaninvestment.com et www.jiec.com.

10. La Jordanie est le premier pays arabe à signer un tel accord et le quatrième dans le monde après le Mexique, le Canada et Israël. Les barrières douanières sont progressivement abaissées, pour une suppression totale en 2010. La Jordanie a aussi signé un accord de libre-échange avec ses voisins dans le cadre de l'Arab Free Trade Area en 1998, de même qu'avec l'Union européenne dans le cadre du processus de Barcelone, qui ont pris effet respectivement en 2005 et 2002. L'accord avec l'UE n'engendre pourtant pas de profit notable, en raison de la forte part d'investissement étranger qu'il impose aux produits d'exportation jordaniens.

11. Un minimum de 35 % de la valeur ajoutée du produit doit comprendre 11,7 % d'apport jordanien et 7 à 8 % d'apport israélien. Le reste nécessaire pour atteindre les 35 % doit provenir de Jordanie, d'Israël, de l'ANP ou des États-Unis. Les 65 % restants sont ouverts aux investisseurs de toutes nationalités.

Dans le contexte politico-économique brûlant du débat sur la préférence nationale à l'emploi, le défi restait donc, dans le cadre de ces réformes, de canaliser les profits de l'ouverture des marchés vers la création d'opportunités économiques pour les locaux, en d'autres termes, de concilier respect de la souveraineté nationale et globalisation économique. Dans la section suivante, nous allons donc évaluer le rôle des QIZ et, plus particulièrement, celui de l'industrie textile et de l'habillement qui domine dans ces enclaves, au sein d'une politique d'immigration officiellement tournée vers le remplacement de la main-d'œuvre étrangère par des travailleurs jordaniens. Nous mettrons ensuite en relief la portée et les enjeux politiques de la contradiction fondamentale opposant les intérêts domestiques et ceux des investisseurs, décrite plus haut comme le « paradoxe libéral ».

OUVRIR LES MARCHÉS, OUVRIR LES FRONTIÈRES : LES QIZ ET LE « PARADOXE LIBÉRAL »

Attirer les investissements étrangers directs et promouvoir les exportations : un succès

Les QIZ se sont avérées un atout majeur dans la concrétisation des réformes économiques. Le pays compte aujourd'hui 13 de ces Zones, dont 10 sont privées. La centaine de compagnies y étant enregistrées (fin 2004) avait permis d'engranger 540 millions de dollars d'investissement (Al-Farawati, 2005), un chiffre en expansion. 65 % de ces compagnies étaient étrangères, ce qui traduit de bonnes performances en termes d'attraction des IED, les investisseurs étant en majorité asiatiques (**Tableau 1**). On peut toutefois remarquer la faible part des capitaux européens mais surtout américains et israéliens ¹², de même que celle des capitaux arabes (non jordaniens ou ne résultant pas d'une coentreprise [*joint venture*] incluant des capitaux jordaniens).

Nationalité/ origine de la compagnie	Jordanie ou co-entreprise avec capitaux jordaniens	Pays arabes (sans Jordanie)	Israël	Sud et Sud-Est asiatique	Europe	Autres
	35 %	3 %	3 %	51 %	6 %	5 %

Tableau 1 : Compagnies enregistrées dans les QIZ selon la nationalité ou l'origine du propriétaire.

Source : ministère du Travail de Jordanie, *Data and Studies Office*, 7/11/2004.

Le secteur du textile et de l'habillement, dont les productions alimentent les plus grandes marques internationales ¹³, reste le plus représenté, avec 85 à 90 % des

12. Au-delà des 35 % de la valeur ajoutée nécessaire à la qualification.

13. Diesel, Calvin Klein, Victoria's Secret par exemple.

entreprises installées dans ces Zones ¹⁴ et la plus grande part des investissements. Ceux-ci ont réalisé un bond de 170 % depuis 2000 (Oxford Business Group, 2005 : 44). Grâce aux QIZ, les États-Unis sont devenus le premier partenaire commercial de la Jordanie : les exportations des QIZ vers ce pays atteignaient 920 millions de dollars en 2004, contre 33 millions en 1999 selon le ministère de l'Industrie et du Commerce. Grâce aux QIZ encore, les vêtements constituaient la même année la plus grande part des biens d'exportation manufacturés (Oxford Business Group, 2004), le premier article d'exportation vers les États-Unis (90 % du total) et 30 % du total des exportations jordaniennes, pour une valeur de près de 1,2 milliard de dollars en 2005 (Taher, 2006).

Promouvoir le développement national et résorber le chômage : un échec

La réforme purement économique ne constitue pourtant qu'une partie des objectifs assignés aux QIZ. Comme dans le cas des *maquiladoras* mexicaines, des Zones économiques spéciales indiennes ou chinoises, le volet socio-économique de la réforme devait être appliqué et les IED canalisés par les QIZ, dédiées à la création d'infrastructures propres à résorber le chômage des citoyens. L'implantation des QIZ en zone rurale est d'ailleurs justifiée par la pauvreté dont souffrent ces régions ¹⁵. L'accent mis sur des activités demandeuses de main-d'œuvre comme le textile et l'habillement devait donc permettre d'employer de nombreux travailleurs jordaniens.

Pourtant, ces activités exigent des travailleurs une formation particulière. Les pouvoirs publics ont donc activement promu la formation des jeunes chômeurs, en organisant diverses sessions de formation professionnelle globales telles que le Projet national de formation, plus particulièrement dédié aux activités du textile et élaboré par plusieurs instances et ministères ; des formations sont aussi sponsorisées par le ministère du Travail et par des entreprises encouragées et démarchées spécialement par les autorités jordaniennes ¹⁶. Les jeunes Jordaniens et les communautés locales font aussi l'objet de démarchages actifs et de campagnes d'information sur les avantages de l'emploi dans les QIZ de la part des autorités jordaniennes comme des directeurs de parcs industriels, désireux d'attirer cette main-d'œuvre potentielle.

De nombreux étrangers ont été recrutés dans le même temps, mais cette mesure est présentée comme temporaire, dans l'attente de la formation des travailleurs jordaniens. Les mesures mises en place ne favorisent pas l'emploi des étrangers, conditionné à l'obtention d'un permis de résidence et de travail, ce qui a un impact sur les coûts de production ¹⁷ et constitue une mesure indirecte « d'encouragement des investisseurs

14. Dalal K., « Ministry of Labour unveils scheme to replace foreign workers at QIZ's », *Jordan Times*, 24 octobre 2003.

15. 19 % de la population des zones rurales sont classés comme pauvres (recevant moins de 392 dinars jordaniens [JD] en moyenne *per capita* par an, en 2002), contre 13 % en zone urbaine. Les zones rurales et plus particulièrement steppiques, abritent des poches dites d'extrême pauvreté (où plus de 34 % de la population est pauvre) [Enquête sur les revenus et dépenses des ménages 2002, Département des Statistiques de Jordanie].

16. Pour le détail de ces actions, voir Kardoosh et Al-Khoury, 2004, chap. viii.

17. 150 JD la première année et 175 JD la seconde et les suivantes (211 et 245 dollars US).

privés à l'emploi et à la formation progressive des travailleurs locaux¹⁸ ». Dans le cadre d'une campagne pour l'abandon du recours aux travailleurs immigrés, des sanctions ont été annoncées contre les entreprises ne se conformant pas à la préférence nationale à l'emploi. La délivrance de permis de travail a même été interrompue en juillet 2004 par le ministère du Travail.

En réalité cependant, malgré l'abondance des déclarations contraires adressées à la population locale, « aucune réelle restriction à l'emploi des étrangers dans les QIZ n'était appliquée » (Kardoosh et Al-Khouri, 2004 : 25). Le coût du permis de travail y est en réalité inférieur à celui qui est imposé aux travailleurs hors des Zones (150 JD contre 350). En 2005, une réduction de 30 à 50 % du coût des permis avait même été annoncée, pour les compagnies accroissant parallèlement le nombre de leurs ouvriers jordaniens. Si les débats sur la présence des immigrés font toujours rage, ces mesures signalent donc un certain recul des politiques volontaristes menées en faveur du remplacement des immigrés par des travailleurs locaux.

D'ailleurs, comme le montre bien l'étude de Kardoosh et Al-Khouri (2004), beaucoup d'entrepreneurs considèrent que les travailleurs étrangers, même s'ils coûtent cher à un employeur, représentent sa seule garantie d'atteindre des seuils de productivité acceptables. Empêcher les investisseurs d'employer des étrangers reviendrait à les pousser à une relocalisation sous des cieux plus cléments, par manque de compétitivité dans les QIZ : les employeurs reprochent en effet aux Jordaniens leur manque de formation adéquate, leur réticence à accepter les travaux difficiles et peu prestigieux socialement comme à laisser leurs filles et épouses les assumer, la politisation des travailleurs, leurs revendications nombreuses, leur « manque de culture professionnelle », de dévouement, de ponctualité et de fiabilité.

Les données contredisent elles aussi les affirmations officielles d'un progressif remplacement des étrangers par les locaux dans les sites industriels des QIZ : depuis 2005, la proportion d'étrangers parmi les travailleurs des Zones augmente (**tableau 2**).

Année ou période	Jordaniens	Étrangers	Total	% d'étrangers
2001	11 633	7 310	18 943	38,6
2002	15 578	12 347	27 925	44,0
2003	21 979	18 161	40 140	45,2
2004	22 074	28 636	50 710	56,5
2005	18 510	36 162	54 672	66,1

Tableau 2 : Effectifs des travailleurs dans les QIZ selon l'origine (2001-2005).

Source : ministère du Travail, *Annuaire statistique*.

18. Présentation en ligne de la Zone de Al-Dulayl (Al-Dulayl Industrial Park, *Jordan : Facts and Figures*, <http://www.ad-dulayl.com/7.htm>).

	Chine	Inde	Sri Lanka	Bangladesh	Philippines	Pakistan	Jordanie
Al-Hassan	4 200	1 000	2 000	3 000	–	–	10 000
Sahab	3 500	400	2 000	3 500	50	50	4 500
Kerak	2 000	–	–	100	–	–	2 200

Tableau 3 : Travailleurs des QIZ par nationalité (sélection de 3 QIZ).

Source : ministère du Travail, entretien, 2005.

Le tableau 3 montre par ailleurs que ces travailleurs étrangers sont exclusivement asiatiques. Il s'agit en outre de femmes en majorité (63 %), un ratio identique à celui de la population jordanienne des travailleurs dans les QIZ.

Les données du « paradoxe libéral » dans le contexte jordanien : le point de vue des travailleurs locaux

Cette situation, caractérisée par un surplus de main-d'œuvre associé à un recours accru à la main-d'œuvre immigrée, illustre bien la notion de « paradoxe libéral » développée par James Hollifield (1992). Celle-ci reflète la difficulté, pour un État connecté aux circuits de l'économie mondialisée, de rationaliser les mouvements migratoires en fonction de ses priorités nationales ; les politiques migratoires recourent en effet, ouvertement ou non, les stratégies élaborées à des niveaux infra-, mais surtout supranationaux, les politiques et contre-politiques internationales des États eux-mêmes, d'autres États ou d'institutions transnationales résultant d'intérêts ou d'impératifs parfois contradictoires (Castles, 2004 ; Düvell, 2002 ; Martiniello, 2002). Comme « la logique du commerce et de la finance est [une logique] d'ouverture », un pays se doit de répondre aux exigences du capitalisme transnational afin de ménager ses avantages comparatifs. Ainsi, l'ouverture des économies et des sociétés aux investissements étrangers et au libre-échange impose en retour une ouverture des frontières aux flux migratoires. Cependant, « la logique du politique et du juridique est [une logique] de fermeture » (Hollifield, 1998) : un afflux important de populations étrangères peut être vu comme une source de menaces pour la sécurité, les valeurs culturelles dominantes, la souveraineté nationale ou les termes des relations internationales de l'État d'accueil, voire comme un facteur de risque terroriste (Teitelbaum et Winter, 1996 ; Weiner, 1995 ; Huntington, 2004). L'accroissement des flux migratoires peut, en outre, déstabiliser le système de la redistribution et les relations État-société, en attribuant les emplois à une main-d'œuvre étrangère sous-payée selon les critères nationaux, au lieu de faire bénéficier les citoyens nécessiteux de cet accès au revenu et, partant, à un certain capital social.

Dans le cas de la Jordanie, où la pauvreté ne cesse de s'accroître depuis la mise en place des Plans d'ajustement structurel, reste posée la question des raisons pouvant expliquer la réticence des citoyens à saisir les opportunités d'emploi dans les secteurs industriels émergents, mais surtout à développer une « éthique professionnelle » qui leur garantirait une valeur ajoutée en tant que travailleurs. On peut invoquer en priorité

les conditions de travail médiocres dans les QIZ. Si la Loi du Travail n° 8 de 1996 s'applique au secteur de l'industrie et garantit un salaire minimum de 85 JD (120 \$), porté à 95 JD en 2005, une semaine de 48 heures maximum et une protection légale, le salaire reste très bas en comparaison du coût de la vie, les horaires sont irréguliers et un dépassement du plafond des 48 heures est fréquemment exigé par les employeurs. La formation professionnelle associée aux emplois dans le secteur manufacturier, mise en avant pour inciter la main-d'œuvre locale à rejoindre ces postes, est en réalité de trop courte durée et de trop mauvaise qualité, appliquée à des tâches trop spécifiques et sans lien avec la réalité de l'emploi industriel, pour constituer un réel début de carrière professionnelle (Kardoosh et Al-Khouri, 2004 : 26-27). De plus, les droits des travailleurs sont régulièrement bafoués par certains employeurs¹⁹. Pour ces raisons, la rotation de la main-d'œuvre est très rapide dans les QIZ : on y garde son emploi 19,4 mois en moyenne seulement, contre 81,7 mois hors de ces zones (Kardoosh et Al-Khouri, 2004 : 29).

Pour des investisseurs avides de profit, l'intérêt du recours à une main-d'œuvre étrangère est donc évident. Même si tous les travailleurs, y compris les étrangers, sont protégés par la Loi du Travail de 1996, ces derniers sont généralement logés, nourris, pris totalement en charge par les employeurs, parfois sur le lieu même de travail. Ceux-ci contrôlent donc étroitement les contacts entre les ouvriers étrangers et l'extérieur. Les heures supplémentaires (des semaines de 60 heures parfois), les mauvaises conditions de travail, les privations de salaire peuvent être imposées à cette main-d'œuvre prisonnière de son lieu de travail au contraire des ouvriers jordaniens, sans être rapportées à la police locale, aux instances de protection des travailleurs ou aux défenseurs des droits humains (Glanz, 2003). Ces facteurs illustrent donc l'intérêt pour la Jordanie d'appliquer « la logique financière et économique d'ouverture » à une main-d'œuvre docile, peu onéreuse et motivée, afin de contenter les investisseurs et de garantir à son secteur industriel croissance et forte valeur ajoutée.

Au niveau de la politique intérieure pourtant, la « logique de fermeture » prévaudrait : « le paradoxe libéral » menace l'équilibre (relatif) des relations État-société, le « contrat social » hérité de l'histoire du pays et renforcé au cours de la période rentière, conditionnant l'allégeance populaire au mode clientéliste de redistribution des ressources (Tell, 1993). C'est pourquoi, comme nous l'avons annoncé dans la première section, l'introduction sur le marché du travail d'une main-d'œuvre étrangère corvéable à merci, en lieu et place des travailleurs locaux, peut constituer un danger pour la stabilité du régime.

Les termes du débat n'ont donc pas changé en quinze ans. Le bas statut social reflété par ce type d'emploi traduit un recul par rapport à la segmentation du travail dont bénéficiaient les citoyens au temps de la rente décrit au premier chapitre ; pour ces raisons d'essence politique, il empêche les chômeurs jordaniens d'intégrer le nouveau

19. Mauvaises hygiène et ventilation, salaires non versés, impossibilité de s'affilier aux syndicats professionnels, interdictions à leurs représentants de pénétrer dans l'enceinte des parcs industriels pour contrôler les conditions de travail, accidents professionnels et violences non déclarés, etc. Interview du représentant de l'Union générale des travailleurs de l'industrie du textile et de l'habillement (GTUWTGC), Amman, 2004.

marché du travail, alors même que la pauvreté s'accroît officiellement. Cette situation signale donc l'échec du contrat social entre l'État et la société, le régime étant perçu par ses « clients » comme incapable de fournir des opportunités satisfaisantes d'accès aux ressources et au capital.

Mais l'enjeu politique peut être étendu au processus de construction nationale dans son ensemble, dans le sens où « la redéfinition des frontières et, partant, la souveraineté nationale, est liée inextricablement à la démarcation entre marché du travail interne et externe et à l'influence exercée par l'État pour les réconcilier tous deux » (Morales, 1992). Dans cette logique, loin de refléter une paresse, un manque de maturité du travailleur jordanien comme cela a pu être avancé, son refus d'intégrer le marché du travail dans sa structure actuelle constitue plutôt une revendication politique forte, l'expression d'une vision alternative des modalités de la construction nationale dans le pays. Les citoyens en chômage persistent incarnent véritablement l'échec de la transition entre le système rentier des années 1970-1980 et un système réellement libéral, fondé sur l'ouverture à tous des opportunités économiques. Au-delà des contingences de politique intérieure, ils manifestent aussi une opposition à la nouvelle position du pays sur la scène internationale : l'émergence sur le sol jordanien d'entreprises étrangères et, plus particulièrement, à capitaux israéliens, constitue une question particulièrement sensible, comme l'obligation de respect des consignes des agences internationales et des bailleurs de fonds qui suivit la rupture des relations entre la Jordanie et les pays arabes à l'issue de la guerre du Golfe. Les chômeurs en refus d'intégration incarnent l'échec de l'incorporation des citoyens au processus domestique et international de réforme libérale²⁰. Dans un tel contexte, l'immigration ne peut être vue par le travailleur jordanien simplement comme « un élément du processus de globalisation des économies et des sociétés » (Hollifield, 1998), mais bien comme l'instrument de la mise en œuvre de réformes politiquement déstabilisantes, la pierre d'achoppement du processus de constitution d'une citoyenneté nationale et de la construction de relations internationales équilibrées, une menace en termes de sécurité.

Outre les termes du « paradoxe libéral » sur le terrain jordanien et au-delà de politiques officiellement destinées à remplacer la main-d'œuvre immigrée par des travailleurs locaux, visiblement adressées à une population locale perçue, avec raison, comme une menace à la stabilité du régime, nous avons montré que les QIZ constituaient un « cas d'école » de la globalisation : ces enclaves sur le sol jordanien sont financées principalement par des capitaux étrangers, emploient une majorité de travailleurs originaires d'Asie et produisent des biens à destination du marché américain. Aucun autre pays hébergeant ce type de structure industrielle ne montre l'exemple d'une économie aussi « déterritorialisée » car, partout ailleurs, les travailleurs locaux sont disponibles à l'emploi. Les QIZ matérialisent donc la nouvelle orientation économique de la Jordanie, concrétisée en cinq années à peine, fondée sur

20. Des citoyens jordaniens dans leur ensemble, mais plus particulièrement des populations rurales, « transjordaniennes » pour la plupart, dans la mesure où les QIZ ont été implantées prioritairement dans ces zones car le chômage et la pauvreté y étaient (vus comme ?) particulièrement critiques.

une extrême mobilité de la main-d'œuvre et du capital.

AU-DELÀ DES QIZ : LE RÔLE POLITIQUE DE LA « MOBILITÉ DE L'EMPLOI ET DU CAPITAL »

Mais devant les enjeux décrits plus hauts de cette extrême mobilité du capital et de la main-d'œuvre, devant la rapidité du processus de transition économique, nous devons nous interroger sur la portée réelle de la conduite de réformes si menaçantes pour la stabilité du régime. Celles-ci n'ont-elles pour but que de prouver la soumission du pays aux termes du processus de réforme imposé par les organisations internationales et les bailleurs de fonds étrangers ?

Dans cette dernière section, nous explorerons les possibles implications de l'ouverture de la Jordanie au capital migrant et celles de son corollaire, la circulation des personnes. Nous émettrons l'hypothèse que cette mobilité sert, au niveau domestique, une maîtrise du rythme de la transition politique, qui, dans l'idéal du *credo* libéral, devrait aller de pair avec la transition économique. La privatisation, en outre, joue le rôle de pare-feu et permet au régime de se décharger sur les acteurs privés des conséquences du processus. Nous pouvons également avancer que la stimulation des dynamiques migratoires matérialise et sous-tend un repositionnement, supervisé par les États-Unis, de la Jordanie du roi Abdallah II sur la scène régionale et internationale. Enfin, l'application à la Jordanie de schémas observés sur d'autres terrains touchant aux conséquences sociales de la « mobilité du travail et du capital » nous donnera quelques éléments de prospective concernant la situation de la femme et le déclenchement d'un « sursaut de l'émigration » (*[e]migration hump*) dans le pays.

Migration et sécurité : le contrôle de la transition politique

Dans un autre travail traitant de la fin des années 1990 (De Bel-Air, 2005), nous avons interprété les politiques de restriction de l'emploi des étrangers à certains secteurs économiques et leur maintien dans l'illégalité comme une tentative 1) de « démarcation des marchés du travail intérieur et extérieur », liée à une réforme des paramètres de la souveraineté nationale et, en conséquence, de la citoyenneté (Morales, 1992)²¹ et 2) de contrôle du rythme de la transition politique par le maintien d'une segmentation de la force de travail (entre locaux et étrangers, légaux et illégaux, « col blancs » et « cols bleus », protégés légalement et socialement et non protégés). Une décennie après les premières réformes légales de 1996, on pourrait envisager les mutations du contexte et l'émergence de « politiques exclusivement [préoccupées] de main-d'œuvre » (*purely manpower policies*) [Hollifield, 1998], appliquées au secteur émergent de l'industrie manufacturière, comme propres à remettre en cause l'axe de segmentation séparant auparavant les travailleurs locaux et étrangers. En effet, immigrants et Jordaniens sont, dans le contexte du marché de l'emploi décrit plus haut, placés en compétition pour les mêmes postes, dans les mêmes mauvaises conditions et souffrent d'un manque identique

21. Plus tard, dans le même esprit, une campagne intitulée « La Jordanie d'abord » était lancée, dans le but de fédérer toutes les composantes de la population jordanienne autour du processus de construction nationale, en rupture avec le référent panarabe privilégié au long de l'histoire jordanienne.

de débouchés professionnels et de stimulations financières. L'émergence, invoquée par de nouvelles recherches sur l'assimilation des migrants au sein des sociétés d'accueil, d'un « État de migration » (*migration State*) [Hollifield, 2004], qui favoriserait l'incorporation des immigrants dans les circuits de la redistribution et leur garantirait droits sociaux et politiques, n'est même pas en discussion : dans le cas jordanien, les citoyens eux-mêmes se voient dénier ces droits pour, au moins sur le court terme, le bénéfice des investisseurs. Nous pouvons donc avancer que la transition vers une libéralisation économique est gérée de façon à entraver une transition parallèle vers une libéralisation politique. La dissociation entre les deux types d'évolution est effectuée par le biais des « *purely manpower policies* », qui ne laissent aux migrants que « peu, ou pas de droits » et définissent des standards très bas de participation économique et politique pour les étrangers comme pour les citoyens.

De plus, la privatisation, une des autres dimensions de ce processus de libéralisation économique, est liée elle aussi à cette stratégie d'entrave à la libéralisation politique. Les entreprises impliquées dans le secteur manufacturier sont toutes privées : en conséquence, les pouvoirs publics peuvent aisément rejeter sur elles la responsabilité de la dégradation du marché du travail. Plus largement, nous pouvons dire qu'on assiste ainsi à une « privatisation » des effets sociaux et politiques de la libéralisation économique.

Vers une intégration régionale ?

Mais la mobilité du travail et du capital est aussi porteuse d'autres enjeux politiques, cette fois au niveau régional. D'abord, nous montrerons qu'elle constitue probablement une stratégie de diversification, destinée à éviter le développement d'une dépendance de la Jordanie vis-à-vis du capital, mais aussi de la main-d'œuvre arabe. Ensuite, nous verrons que l'ouverture du pays sous-tend une stratégie, encouragée par les États-Unis, d'inscription régionale d'un nouveau genre.

Comme nous l'avons vu au tableau 1, les QIZ ne semblent pas avoir été un vecteur d'intégration régionale. Au-delà du seuil de participation minimale des acteurs impliqués dans le projet (Israël, Jordanie, ANP, USA), les investisseurs, comme les travailleurs, sont principalement originaires d'Asie du Sud et du Sud-Est. Nous avons précisé que les hommes d'affaires asiatiques étaient spécifiquement ciblés par les directeurs de QIZ et les institutions publiques jordaniennes en charge de promouvoir le projet. La Jordanie a donc sollicité la participation d'investisseurs expérimentés dans les domaines d'activités privilégiés dans les QIZ.

De plus, l'histoire jordanienne a été marquée par l'épisode de la guerre du Golfe, qui a entraîné le rejet de 300 000 de ses citoyens hors des États du CCG, un tarissement total des aides arabes au développement et, en conséquence, une chute brutale de son PIB. Depuis le déclenchement de l'Intifada al-Aqsa en 2000 et, plus récemment, la fin du régime de Saddam Hussein au printemps 2003, la Jordanie accueille de nombreux ressortissants des pays arabes voisins, ANP, Irak, mais aussi

22. Le nombre de Palestiniens installés plus ou moins durablement sur la rive est du Jourdain reste peu clair, mais on estime les effectifs des ressortissants irakiens entre 300 000 et 600 000 personnes, soit

d'importants capitaux de ces pays, de Syrie et des États du Golfe²². Les dépôts de capitaux arabes dans les banques jordaniennes ont connu une hausse « sans précédent depuis la guerre du Golfe de 1990-1991 », attribuée principalement aux Irakiens. Les achats de produits de consommation, de biens immobiliers et fonciers ont aussi atteint des niveaux records²³. Pourtant, ces mouvements de capitaux n'ont pas été dirigés vers des investissements productifs : mi-2005, aucun investissement irakien notable n'avait, par exemple, encore été enregistré à la Bourse d'Amman. On peut donc aussi relier les efforts jordaniens en vue d'attirer les capitaux asiatiques à une volonté de diversifier les sources d'IED, de ne pas risquer une répétition de la crise de l'après-guerre du Golfe et de ne pas entrer dans une relation de dépendance vis-à-vis des capitaux volatiles d'investisseurs arabes peu intéressés par l'investissement productif, à long terme, sur le sol jordanien.

Quant à la main-d'œuvre, les travailleurs arabes non jordaniens (égyptiens dans leur écrasante majorité²⁴) ont acquis un rôle structurel dans l'économie nationale depuis les années 1970. Au même titre que les travailleurs jordaniens, ils sont désormais considérés comme trop onéreux, revendicatifs et peu fiables par les chefs d'entreprise à la recherche de profits à court terme et de main-d'œuvre docile. Leur enrôlement massif dans les secteurs productifs et tournés vers l'exportation, donc générateurs de profits importants pour la Jordanie, reviendrait à engager vis-à-vis de ces travailleurs une dépendance dangereuse car, en tant qu'Arabes, ils sont plus à même que les Asiatiques de faire valoir leurs droits sociaux sur le sol jordanien par l'intermédiaire des syndicats professionnels ou de leurs représentations diplomatiques. En raison de ces possibles conséquences négatives, en termes d'investissement mais aussi de travail, une diversification des sources de capitaux et de main-d'œuvre permet de limiter les risques et de satisfaire des investisseurs exigeants. Et, en retour là encore, la privatisation des politiques d'embauche protège les pouvoirs publics jordaniens des revendications des citoyens.

Pourtant, l'intégration régionale n'est pas absente des priorités politiques du régime. Nous explorons maintenant l'hypothèse suivante : le succès des QIZ, reposant sur l'emploi d'une main-d'œuvre asiatique, sous-tend une stratégie de repositionnement politique de la Jordanie sur la scène régionale, en tant que partenaire privilégié des États-Unis et acteur clé dans l'avenir du Moyen-Orient.

Comme nous l'avons remarqué plus haut, les plans de l'Administration Bush pour le Moyen-Orient reposent sur la conviction que le libre-échange entraînera, à

de 5 à 10 % de la population de la Jordanie (estimations diverses, UNHCR [cité dans Nueimat, 2005] ou chiffres évoqués par la presse lors des élections législatives irakiennes). De plus, la crise syro-libanaise a été anticipée par les hommes d'affaires syriens, qui ont transféré leurs fonds des banques libanaises aux banques jordaniennes. Depuis l'assassinat de Rafiq Hariri et la dégradation de la situation économique et politique en Syrie, de nombreuses familles ont, elles aussi, élu domicile en Jordanie ou y ont déposé des capitaux. Enfin, la hausse des prix du pétrole ayant généré d'importants profits pour les affairistes des États du Golfe, ces derniers ont investi dans l'immobilier de loisir ou utilisent massivement la Jordanie comme lieu de villégiature.

23. Les étrangers ont dépensé 44,7 millions de dinars jordaniens en achats de terrains et de propriétés immobilières en 2004 et 82,8 millions avant même la fin de l'année 2005 (données du Département du Cadastre, citées dans *Al-Arab Al-Yaum*, 19 septembre 2005).

24. Voir note 4.

terme, paix et stabilité dans la région, un objectif politique exprimé dans le projet de création du Middle East Free Trade Agreement (MEFTA)²⁵ à l'horizon 2013. La pierre angulaire de ce projet est la Middle East Partnership Initiative (MEPI)²⁶, un programme destiné à la promotion du développement politique, économique et éducationnel au Moyen-Orient. La Jordanie n'a pas seulement appliqué un train de réformes économiques, sociales et politiques depuis les années 1990, elle a aussi été le premier pays arabe à signer un accord de libre-échange avec les États-Unis. C'est pourquoi le projet des QIZ, « une expérience unique, en termes de libre-échange bilatéral comme d'intégration régionale²⁷ », fait de la Jordanie un allié privilégié des États-Unis dans la région, une tête de pont de la mise en œuvre des réformes, « essentielle aux efforts de Washington, en vue d'utiliser les encouragements au libre-échange et à la réforme des marchés pour une transformation du Moyen-Orient » (Moore, 2003).

Au-delà de la question des relations bilatérales jordano-américaines, le succès des QIZ, obtenu, dans une certaine mesure, grâce à l'exploitation de la main-d'œuvre asiatique, permet en outre à la Jordanie de se placer au cœur d'un projet ambitieux : celui d'une intégration d'abord économique, mais ensuite politique, du Moyen-Orient, sous la conduite des États-Unis. En effet, l'Accord de libre-échange (FTA) liant les deux États ne donne pas seulement à la Jordanie « un avantage comparatif au plan régional » (Jardaneh, n.d.). Elle lui donne aussi un rôle privilégié au sein du vaste projet du nouveau Moyen-Orient, cette fois comme promoteur de la paix et de la normalisation des relations avec Israël : « Le projet global des QIZ, par essence l'extension de l'ancien accord de libre-échange entre Israël et les USA [...], visait à réunir Israël, la Jordanie et les Territoires autonomes palestiniens [...] en une vaste zone d'interdépendance et de prospérité économique [...]. Cette idée reposait en partie sur la vision de l'ancien Premier ministre israélien Shimon Peres, d'un nouveau Moyen-Orient fondé sur l'alliance entre le savoir-faire israélien et une main-d'œuvre

25. « Nous créons les conditions nécessaires à une progression vers les objectifs de deux États, Israël et la Jordanie, existant côte à côte dans la paix et la sécurité. [...] Les conditions anciennes des conflits au Moyen-Orient peuvent être éliminées si toutes les parties concernées renoncent à l'amertume, à la haine et à la violence et se tournent vers l'œuvre sérieuse du développement économique, de la réforme politique et de la réconciliation » (*Le Président discute l'avenir de l'Irak*, Washington Hilton, Washington D. C., 26/02/2003). Ou encore : « Partout dans le monde, la libre entreprise et le libre-échange ont aidé à vaincre la pauvreté et donné aux femmes et aux hommes l'habitude de la liberté. C'est pourquoi je propose la création d'une Zone de libre-échange américano-moyen-orientale dans un délai d'une décennie, afin d'entraîner le Moyen-Orient dans un cercle [vertueux] de développement des opportunités, de réveiller l'espoir des populations de la région » (G. W. Bush, *Commencement Address at the University of South Carolina*, 09/05/2003, consultable sur le site de la Maison Blanche : www.whitehouse.gov/news/releases/2003).

26. *The Middle East Partnership Initiative : Building Hopes for the Years Ahead*, présentation par le secrétaire d'État Colin Powell, Département d'État des États-Unis, 12 décembre 2002.

27. *Bridges to Peace : The US Jordan Free Trade Agreement and American Trade Policy in the Middle East*, discours de l'ambassadrice Charlene Barshefski, déléguée américaine au Commerce, Association professionnelle jordano-américaine, Amman (Jordanie), 31 juillet 2000.

28. Un objectif très vite concrétisé : sous les auspices des représentants officiels des États-Unis, l'émergence d'une scène économique régionale combinant les intérêts des investisseurs et acteurs jordaniens, palestiniens et israéliens a été publiquement discutée au Sommet économique d'Amman en 1995, en préparation au Forum économique mondial de Doha (Qatar) en 1997.

arabe bon marché » (The Oxford Business Group, 2004)²⁸.

Pourtant, la difficulté d'associer à ce projet la main-d'œuvre jordanienne aurait pu entraîner l'effondrement du projet et, avec lui, celui des ambitions régionales du nouveau régime. Nous pouvons donc dire que c'est l'ouverture du pays à la mobilité du capital, mais aussi à celle de la main-d'œuvre, qui a permis à la Jordanie de remplir ses obligations. En conséquence, c'est aussi l'ouverture du pays à la mobilité de la force de travail et du capital qui permettra peut-être à la Jordanie de concrétiser à l'avenir ses ambitions régionales.

La globalisation de la main-d'œuvre et du capital : la Jordanie, laboratoire du capitalisme trans(post)national ?

Après avoir examiné le rôle dévolu à « la mobilité de la main-d'œuvre et du capital » aux niveaux domestique et régional, nous allons maintenant en évaluer la portée probable à un niveau plus large. Jusqu'à présent, seule la question de l'immigration de travail était envisagée. Nous étudierons la question du rôle des IED dans l'émigration des citoyens, selon un schéma d'analyse emprunté à d'autres contextes, que nous allons appliquer à la Jordanie.

Dans le cas des *maquiladoras* mexicaines, comme nous l'avons dit plus haut, la régulation des migrations clandestines des travailleurs mexicains vers les États-Unis constituait une des priorités du projet. Il était prévu qu'à long terme du moins, les échanges économiques se substitueraient aux échanges de population, grâce à un processus progressif d'ajustement des salaires entre les deux pays. Cependant, à court terme, on a pu observer que « le renforcement de l'intégration économique pouvait produire un "sursaut migratoire" »²⁹ (Martin, 2001). Plus généralement, comme le montrent Saskia Sassen et d'autres tenants de la théorie des systèmes-monde par des données collectées sur de nombreux terrains, l'investissement étranger semble stimuler l'émigration. La mobilité de la main-d'œuvre et celle du capital allant de pair, les pays recevant des IED exportent un nombre croissant de migrants, selon une combinaison de facteurs :

« [l']installation de zones dédiées à la fabrication de produits destinés à l'exportation stimule l'émigration internationale, car elle entraîne une compétition entre ces biens de consommation et ceux produits localement ; elle féminise la force de travail, sans offrir aux hommes d'opportunités d'emplois industriels ; elle habitue les femmes au travail industriel et aux modes de consommation modernes, sans garantir un revenu suffisant pour satisfaire ces nouveaux besoins. En conséquence, émerge une population déracinée socialement et économiquement

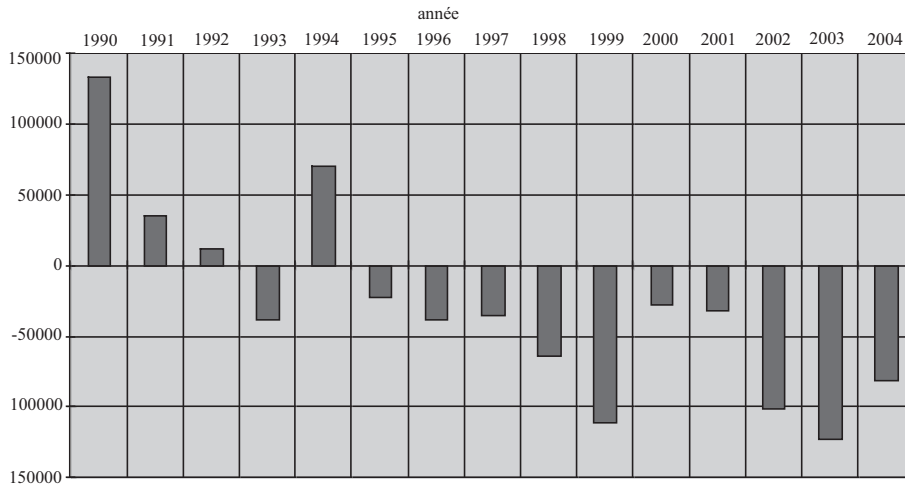
29. Ce phénomène a été observé dans de nombreux contextes, par exemple celui de l'Europe du XIX^e siècle (Massey *et al.*, 1998) et des *maquiladoras* mexicaines, de Zones économiques spéciales implantées en Asie, dans les Antilles, en Amérique latine, même si, d'après les modèles économiques, dans un second temps, « la migration de travail tend à s'autolimiter en raison du processus d'ajustement [...], qui accélère la progression des salaires dans la zone de départ et la ralentit dans la zone d'arrivée » (Martin, 2001 : 38-39).

et, donc, prête à émigrer. » (Massey *et al.*, 1998 : 93).

Cependant, selon Portes (1995), les migrants potentiels ne sont pas les plus pauvres et les sans-emploi, mais les individus détenteurs d'un certain capital social, plus particulièrement les ouvriers et les membres des classes moyennes, les plus exposés aux symboles culturels des pays avancés. De la même façon, selon Sassen (1988), le mouvement de capitaux industriels en quête de main-d'œuvre bon marché vers les zones périphériques entraîne de nouveaux ajustements dans les sociétés d'accueil. Outre qu'ils exposent les travailleurs aux pratiques culturelles occidentales, les emplois caractérisant ces secteurs d'activités sont généralement de courte durée : les jeunes ouvriers sont donc rapidement mis au chômage. Les ambitions et les qualifications qu'ils ont acquises durant leur période d'emploi font de cette catégorie de jeunes professionnels un réservoir d'émigrants potentiels.

Dans le cas des QIZ de Jordanie, aucune mention n'a été faite des possibles effets de ce projet sur les mouvements migratoires des Jordaniens. Les régions rurales du pays, même si elles ont traditionnellement alimenté des circulations migratoires entre la Jordanie, les pays de la région et l'Europe, ne sont plus au cœur des grands flux d'émigration qui ont touché les zones urbaines à partir de 1973. De même, prévaut en Jordanie une absence de régulation des mouvements d'émigration, une politique de la « porte ouverte », qui traduit l'indifférence officielle entourant l'expatriation des citoyens.

Depuis 1994, on peut remarquer un mouvement à la hausse de l'émigration,



Graphique 1 : Migration nette des Jordaniens (1990-2004).

Source : Département de la Sécurité publique.

consécutif aux retours massifs entraînés par la guerre du Golfe et la signature des accords de paix avec Israël (**Graphique 1**).

Ces flux d'émigration sont considérés comme un atout pour la Jordanie, atout politique d'abord, dans la mesure où ils permettent d'évacuer la contestation potentielle, les exclus du processus de redistribution des ressources et du capital préférant chercher des opportunités hors des frontières (De Bel-Air, 2003). Ils constituent également un atout économique majeur : les remises des travailleurs émigrés atteignent depuis le milieu des années 1990 des montants supérieurs à ceux atteints à la fin des années 1980, jusqu'à un quart du PIB en 2003-2004 (données de la Banque centrale de Jordanie). Ces profits expliquent la politique de laisser-faire appliquée à l'émigration.

En l'absence de données sur le profil des émigrants, sur les raisons de leur départ, etc., il est hasardeux d'assimiler la reprise de l'émigration après 1994 à un « sursaut migratoire » stimulé par une libéralisation de l'économie. Ce mouvement est d'ailleurs antérieur à l'afflux dans le pays des IED. Nous pouvons malgré tout remarquer le fait suivant : cette tendance, qui se renforce depuis le début de la décennie, est soutenue par un ensemble de conditions définies, dans d'autres contextes, comme indispensables à sa reproduction : 1) la pérennité des offres d'emploi à l'étranger (dans le cas de la Jordanie, il s'agit des marchés nord-américains et, depuis leur fermeture progressive à l'issue du 11 septembre 2001, les marchés du Golfe) ; 2) une pression des nationaux à l'émigration (*push factors*), due à l'adaptation du pays d'origine aux conditions du libre-échange et 3) l'existence de « réseaux sociaux fournissant l'information, les fonds et le capital social nécessaires au franchissement des frontières » (Martin, 2001 : 38). Cet ensemble de facteurs caractérise aussi la Jordanie. Certaines indications peuvent également permettre d'assimiler une partie des émigrants jordaniens à « une population déracinée socialement et économiquement et prête à l'émigration », telle que décrite par Massey (Massey *et al.*, 1998 : 93) et Sassen : la forte proportion de jeunes dans la population, l'exposition, par les médias et les infrastructures de loisir par exemple, aux pratiques culturelles occidentales, le manque de débouchés professionnels et d'incitations financières entraînant la rotation rapide des postes occupés, comme nous l'avons vu à propos des QIZ. Quant aux travailleurs des industries manufacturières en particulier, les données qui permettraient de comparer précisément le rôle des IED sur le terrain jordanien et sur d'autres terrains font défaut. Mais on sait qu'au niveau de la population jordanienne dans son ensemble, hommes et femmes jouissent d'un accès quasi universel à l'éducation (au moins dans les classes d'âges touchées par la migration), ce qui leur procure un capital social minimal. La hausse de l'âge au premier mariage, qui atteint de nos jours 28 ans pour les femmes, est également un autre facteur propre à pousser ces jeunes à l'émigration. Un célibat définitif féminin est même sans doute en voie d'émergence. Ce facteur peut être vu comme le signe d'un certain « déracinement social » d'une partie de la jeunesse, principalement des jeunes femmes, dans un contexte par ailleurs marqué par une « islamisation de la société » nettement observable.

Si l'hypothèse d'une stimulation de l'émigration par les réformes économiques se vérifiait dans un futur proche, elle ne manquerait pas d'avoir des effets sociaux et politiques sur la population, résidente et expatriée. Les zones rurales où sont implantées les QIZ ont été, à travers l'histoire jordanienne, poussées à un conservatisme social

et politique et ont toujours souffert, plus que les villes, de la pauvreté. Dans un tel contexte, une dynamique d'émigration affecterait d'abord les femmes, qu'elle soit masculine³⁰ ou féminine. On peut d'ailleurs supposer que le déclenchement de flux migratoires à partir des zones rurales, stimulés par l'implantation des industries manufacturières et ses conséquences décrites plus haut, pourrait être vu positivement par le régime, dans la mesure où l'émigration allégerait la pression sur les ressources, permettrait d'évacuer les laissés-pour-compte de la croissance et entamerait le volet social du processus de libéralisation. Après la globalisation économique et la stimulation d'une mobilité du capital et de la main-d'œuvre, viendrait la globalisation des valeurs sociales et culturelles.

CONCLUSION

Ce scénario pourrait se vérifier, à condition que le développement de l'industrie manufacturière poursuive son essor et s'implante durablement dans l'économie jordanienne. L'année 2005 devait d'ailleurs constituer un tournant décisif de ce processus, en raison de l'expiration cette année-là de l'Accord multifibre (MFA)³¹ et des baux d'exploitation de nombreuses firmes installées dans les QIZ, mais aussi de l'ouverture des premières QIZ en Égypte³². Ces événements ont suscité une grande inquiétude en Jordanie et de nombreuses réserves sur la capacité du pays à fidéliser ses investisseurs et à résister à la concurrence de ses voisins – l'Égypte en particulier disposant d'un important réservoir de main-d'œuvre bon marché. L'instauration d'une compétition avec d'autres pays arabes laisse penser que le régime jordanien pourra difficilement continuer de prétendre imposer aux investisseurs la main-d'œuvre jordanienne. La dépendance vis-à-vis de la main-d'œuvre asiatique dans le secteur de l'industrie manufacturière pourrait donc devenir structurelle.

Dans cet article, nous avons tenté de montrer que les politiques migratoires, intentionnelles ou non, dépendent essentiellement de trois types de facteurs : 1) les facteurs culturels et touchant à la conception du politique, qui influencent la définition de la citoyenneté et de l'identité nationale ; 2) les alignements politiques du pays ; 3) la structure du système international (Hollifield, 1998). Le terrain des QIZ a servi à illustrer l'interdépendance entre les mouvements migratoires et la profonde révolution politico-économique vécue par la Jordanie depuis 1999 : le passage d'une économie rentière, clientéliste et non productive à un système libéral, privatisé, dont la priorité reste l'attraction des IED et la mise en place de structures de production tournées vers l'exportation et pourvoyeuses d'emplois, dont l'industrie manufacturière du textile et de l'habillement constitue un exemple. Dans le contexte jordanien, nous avons

30. Auquel cas les dynamiques de la nuptialité et celles de la distribution des rôles au sein de la famille et de la société locale subiraient une mutation.

31. Signifiant la levée des quotas régissant le commerce international du textile et l'entrée sans restriction sur le marché des produits asiatiques à bas prix, mis en compétition avec les productions plus onéreuses de pays émergents tels que la Jordanie.

32. Dans le cadre d'un accord commercial israélo-égyptien.

montré que la mise en œuvre de ces mesures et le succès des stratégies politiques qui y sont associées dépendait étroitement, voire structurellement, d'un recours à une main-d'œuvre immigrée asiatique privée des droits sociaux concédés aux travailleurs locaux et, dans une certaine mesure, arabes.

La mobilité du capital et celle de la main-d'œuvre devraient donc rester au cœur du processus global de transition en Jordanie et de son ancrage dans un réseau mondialisé et « déterritorialisé » d'échanges de biens et de personnes, qui permet à ce petit pays de s'étendre largement au-delà de ses frontières et de dépasser les limites de sa faible population. Ce processus permet l'application rapide de mesures de libéralisation drastiques, qui évitent pourtant la sphère du politique, en laissant aux acteurs privés tant la responsabilité du changement social opéré sur les populations locales que des atteintes aux droits humains des travailleurs asiatiques. Une comparaison entre le cas de la Jordanie et celui de Dubaï pourrait être éclairante. La combinaison immigration-émigration particulière à la Jordanie mais surtout le rôle structurel de l'immigration asiatique à qui sont appliquées des mesures de « déni de citoyenneté », commun à la Jordanie et à l'Émirat, façonnent un type particulier de relations État-société et d'inscription politique (post)nationale, qui pourrait permettre de mettre en relief un modèle moyen-oriental de transition post-rentière et, au-delà, un type particulier d'intégration au marché mondial. Cependant, ce fragile équilibre réalisé aux dépens de la main-d'œuvre immigrée est menacé par ses propres fondements : une commission d'enquête internationale dénonce depuis le printemps 2006 les atteintes aux droits de l'Homme dont souffrent les travailleurs des QIZ de Jordanie (Al-Ahmad et Al-Shamayleh, 2006) ; de même, les Émirats du Golfe voient se multiplier depuis la même période les actions de protestation des travailleurs étrangers du secteur de la construction. Dès lors, nous pouvons donc nous demander quels choix en termes

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AL-AHMAD S. et AL-SHAMAYLEH N., 2006 : « Hard Knock Life », *Jordan Business*, juin, p. 41-45.
- BAUSSAND P.-N., 2000 : « Jordanie : l'utilisation de l'immigration pour stabiliser une économie post-rentière en crise », *Tiers-Monde*, 163, juil.-sept., p. 645-670.
- BEBLAWI H., 1987 : « The Rentier State in the Arab World », dans H. Beblawi et G. Luciani (éd.), *The Rentier State* (série *Nation, State and Integration in the Arab World*, 2), Londres/New York, Croom Helm.
- BRAND L., 1994 : *Jordan's Inter Arab Relations. The Political Economy of Alliance Making*, New York, Columbia University Press.
- CASTLES S., 2004 : « The Factors that Make and Unmake Migration Policies », *International Migration Review*, XXXVIII, 3, p. 852-884.
- CZICHOWSKI F., 1991 : « Migrations internationales et répartition du revenu en Jordanie », dans G. Beaugé et F. Buttner (dir.), *Les migrations dans le monde arabe*, Paris, CNRS, p. 303-327.

- DE BEL-AIR F., 2003 : « Migrations internationales et politique en Jordanie », *Revue européenne des migrations internationales (REMI)*, 19, p. 9-41.
- DE BEL-AIR F., 2005 : « Migration et politique. Politiques d'immigration de travail et construction nationale en Jordanie, 1975-2002 », dans F. Métral et H. Jaber (dir.), *Mondes en mouvement. Migrants et migrations au Moyen-Orient au tournant du XXI^e siècle*, Beyrouth, IFPO, p. 159-178.
- DUVELL F. (éd.), 2002 : Résumé de *Die Globalisierung des Migrationsregimes. Materialien für einen Neuen Imperialismus 7*, Berlin, Assoziation A, (<http://www.noborder.org>).
- EL-SAÏD H., 2002 : « The Political Economy of Reform in Jordan: Breaking Resistance to Reform? », dans G. Joffé (éd.), *Jordan in Transition, 1990-2000*, Londres, Hurst and Co., p. 254-277.
- ESCWA, 1992 : *Proceedings - Expert Group Meeting on the Absorption of Returnees in the ESCWA Region with Special Emphasis on Opportunities in the Industrial Sector*, Amman, 16-17 déc. 1991, Amman.
- FINDLAY A., 2001 : « International Migration and Globalisation: an Investigation in Migration Systems in Pacific Asia with Particular Reference to Hong Kong », dans M. A. B. Siddique (éd.), *International Migration into the 21st Century: Essays in Honour of Reginald Appleyard*, Glos/Northampton, Edward Elgar Publishing, p. 126-152.
- AL-FARAWATI O., 2005 : « Stepping up to the Challenge », *Jordan Business*, déc., p. 85-88.
- GLANZ A., 2003 : « Jordan's Sweatshops: the Carrot or the Stick of US Policy? », *Corpwatch*, 26 fév. (<http://corpwatch.org/article.php?id=5688>).
- HOLLIFIELD J., 2004 : « The Emerging Migration State », *International Migration Review*, XXXVIII, 3, p. 885-912.
- HOLLIFIELD J., 1998 : « Migration, Trade and the Nation-State: the Myth of Globalisation », *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 3/2, p. 595-636.
- HOLLIFIELD J., 1992 : *Immigrants, Markets and States. The Political Economy of Postwar Europe*, Harvard, Harvard University Press.
- HUNTINGTON S., 2004 : *Who are We: the Challenges to America's National Identity*, New York, Simon & Schuster Adult Publishing Group.
- JARDANEH D., n.d. : *US-Jordan Free Trade Agreement. Reaching the Finish Line*, Amman, Atlas Investment Group.
- KARDOOSH M. A. et AL-KHOURI R., sept. 2004 : *Qualifying Industrial Zones and Sustainable Development in Jordan*.
- AL-KHOURI R., 2000 : « Free Zones and Qualifying Industrial Zones (QIZs) in Jordan », *The Arab Bank Review*, 2, 2, oct., p. 13-25.

- KNOWLES W., 2005 : *Jordan since 1989. A Study in Political Economy*, Londres, I.B. Tauris.
- LIANG Z., 1999 : « Foreign Investment, Economic Growth and Temporary Migration: the Case of Shenzhen Special Economic Zone, China », *Development and Society*, 28, 1, juin, p. 115-137.
- MASSEY D., ARANGO J., HUGO G., KOUAOUCI A., PELLEGRINO A. et TAYLOR J. E., 1998 : *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Clarendon Press.
- MARTIN P., 2001 : « Economic Integration and Migration: the Mexico-US Experience », dans M. A. B. Siddique (éd.), *International Migration into the 21st Century: Essays in Honour of Reginald Appleyard*, Glos/Northampton, Edward Elgar Publishing, p. 29-49.
- MARTINIELLO M., 2002 : « Conference Report: Migration between States and Markets », *International Migration Review*, 36, 2, été, p. 593-596.
- MOORE P., 2003 : « The Newest Jordan: Free Trade, Peace and Ace in the Hole », *Middle East Report Online*, 26 juin.
- MOORE P., 2005 : « QIZs, FTAs, USAID and the MEFTA. A Political Economy of Acronyms », *Middle East Report*, 234, printemps, p. 18-23.
- MORALES R., 1992 : « Redefining Borders: Labor Migration and National Sovereignty », *JSRI Research and Publication Series-Working Paper*, 15, oct.
- NUEIMAT A., 2005 : *The Socio-Economic Impact of the Iraqi Community in Jordan*, Amman, Friedrich Ebert Stiftung.
- PORTES A., 1995 : « Economic Sociology and the Sociology of Immigration: a Conceptual Overview », dans A. Portes (éd.), *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity, and Entrepreneurship*, New York, Russel Sage Foundation, p. 1-41.
- SASSEN S., 1988 : *The Mobility of Labour and Capital. A Study in International Investment and Labour Flows*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SECCOMBE I., 1986 : « Immigrants Workers in an Emigrant Economy: an Examination of Replacement Migration in the Middle East », *International Migration*, XXIV, 2, juin, p. 377-391.
- TAHER G., 2006 : « Tipping the Scales », *Jordan Business*, mars, p. 57-61.
- TEITELBAUM M. et WINTER J., 1996 : *A Question of Numbers - High Migration, Low Fertility and the Politics of National Identity*, New York, Hill and Wang.
- TELL T., 1993 : « Paysans, nomades et État en Jordanie orientale : les politiques de développement rural, 1920-1989 », dans R. Bocco, R. Jaubert, J. et F. Métral (dir.), *Steppes d'Arabie*, Paris, PUF, p. 87-102.
- THE OXFORD BUSINESS GROUP, 2004 : *Emerging Jordan 2004*.
- THE OXFORD BUSINESS GROUP, 2005 : *Emerging Jordan 2005*.

- WEINER M., 1995 : *The Global Migration Crisis. Challenge to States and to Human Rights*, New York, Longman.
- WILS O., 2003 : *Wirtschaftseliten und Reform in Jordanien. Zur Relevanz von Unternehmer-Bürokraten-Netzwerken in Entwicklungsprozessen*, Hambourg, Deutsches Orient Institut.