



Organisation  
internationale  
du Travail



Ce projet est financé par  
l'Union Européenne

# ► Impact des politiques commerciales et d'investissement sur le travail productif et décent

Rapport sur la Jordanie

## Résumé exécutif

Ghaith Zureiqat

ConsultUs

Martin Ostermeier

Organisation Internationale du Travail

## ► Résumé exécutif

---

Avant la pandémie mondiale de COVID-19, la Jordanie a connu plusieurs années de croissance économique. La croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant a contribué à l'amélioration du niveau de vie et à la réduction de la pauvreté. Néanmoins, ces avancées ont été ralenties par des chocs externes, tels que la crise financière mondiale, les révolutions arabes et l'arrivée de réfugiés en provenance des pays voisins.

Malgré quelques améliorations socioéconomiques notoires, la Jordanie reste confrontée à de nombreux **défis sur le marché du travail**. La population en âge de travailler, dont la taille augmente, est confrontée à un marché du travail qui semble saturé et qui se caractérise par une capacité limitée du secteur privé à absorber les travailleurs, la prévalence des rôles de genre traditionnels et un manque d'opportunités d'emploi pour les travailleurs hautement qualifiés. Il en résulte une incidence relativement élevée du chômage et une sous-utilisation d'une grande partie de la main-d'œuvre. En effet, une part importante de la population en âge de travailler n'est pas encore active. Le taux de participation des femmes au marché du travail est parmi les plus faibles au monde, et de nombreux jeunes ne travaillent pas, ne sont pas scolarisés, ou ne suivent pas une formation. Le système éducatif et de formation professionnelle n'apporte pas aux travailleurs (et tout particulièrement aux jeunes) les compétences actuellement recherchées sur le marché du travail local ou international. Ainsi, de nombreux travailleurs (notamment les femmes, les jeunes et les migrants) se retrouvent obligés à accepter un emploi ou à créer une entreprise dans l'économie informelle et/ou à bas salaire.

Le paysage entrepreneurial en Jordanie est dynamique et en légère expansion, tout en restant de petite taille et à prédominance masculine. Les coûts d'exploitation élevés représentent un obstacle majeur pour faire des affaires. Par ailleurs, un manque de connaissances et de transfert de technologie entrave la capacité d'innovation de la Jordanie, qui est essentielle pour améliorer les produits existants, en développer de nouveaux et pénétrer de nouveaux marchés. L'instabilité politique, la bureaucratie et la prévalence d'une économie informelle importante diminuent l'attractivité du travail indépendant. Le potentiel de croissance des entreprises dans le secteur du commerce est d'autant plus freiné par les réglementations douanières et commerciales complexes. Le gouvernement a engagé plusieurs réformes, mais les politiques restent ciblées sur les grandes entreprises plutôt que sur les petites et moyennes entreprises (PME).

La **pandémie de COVID-19** a fortement impacté la situation économique des travailleurs et des entreprises de la Jordanie. La demande intérieure et la valeur totale des exportations ont remarquablement diminué, ce qui a entraîné une baisse du PIB et une augmentation rapide du taux de chômage. Les femmes, les jeunes et les réfugiés ont été les plus durement touchés. Leur vulnérabilité a été d'autant plus exacerbée par le manque de protection sociale adéquate, notamment l'accès aux soins et la sécurité en matière de revenus. Par ailleurs, de nombreuses PME, en particulier celles du secteur informel, ont dû cesser leur activité, projetant des milliers d'employés vers un avenir incertain. Le commerce et l'investissement peuvent soutenir la reprise économique après la pandémie de COVID-19, car ils offrent d'importantes opportunités de développement économique pouvant créer plus d'emplois productifs et décents.

La Jordanie a renforcé ses **relations commerciales** au cours des deux dernières décennies et a conclu plusieurs accords de libre-échange et d'investissement qui ont conduit à une hausse des importations et des exportations. Les exportations de la Jordanie peuvent être considérées comme étant « concentrées », à la fois en matière de produits et de marchés. Tout d'abord, elles se concentrent sur les textiles et les produits chimiques, qui constituent la part la plus importante des exportations nationales. Ensuite, elles sont principalement destinées vers les partenaires au sein de la Grande zone de libre-échange arabe et d'Amérique du Nord. Les produits textiles et chimiques font partie du groupe de produits à potentiel d'exportation le plus élevé, suivi des engrais, des composants pharmaceutiques et des animaux vivants. Les voyages et les transports constituent les principales exportations de services. La Jordanie pourrait diversifier son panier des exportations en y ajoutant différents produits alimentaires, ainsi que les chaussures, en fonction du marché de destination.

Pour **mieux exploiter les avantages des relations commerciales extérieures**, la Jordanie a besoin de dépasser plusieurs obstacles clés. Les mesures non tarifaires existantes ainsi que les procédures douanières et de certification compliquées ralentissent l'activité des entreprises exportatrices. Par ailleurs, l'amélioration de la qualité des transports et de l'environnement logistique est essentielle pour mieux promouvoir le commerce. Dans son ensemble, la Jordanie occupe une place relativement basse dans les chaînes de valeur mondiales et est fortement dépendante des importations à haute valeur ajoutée en provenance de l'étranger. Une meilleure intégration régionale pourrait aider le pays à monter au sein des chaînes de valeur mondiales, tout en permettant aux PME locales d'accéder à un marché plus important.

L'afflux d'investissements directs étrangers (IDE) pourrait être exploité afin de stimuler l'économie jordanienne et conduire la transformation structurelle. Au milieu des années 2000, la Jordanie a attiré d'importants investissements directs étrangers, mais ce volume a baissé avec le temps. Cependant, ces investissements n'ont pas nécessairement contribué à la transformation structurelle, car ils se concentraient principalement dans les secteurs de l'immobilier, du BTP et de l'énergie pétrolière et gazière. Actuellement, le secteur des services est tout particulièrement affecté par des difficultés à attirer les investisseurs, malgré un fort potentiel de croissance. Les investissements ciblés peuvent également aider le pays à assurer sa transition vers une économie verte.

Le gouvernement de la Jordanie est conscient de l'importance du commerce, de l'investissement et de l'emploi comme moteurs de la croissance économique et a lancé différentes réformes pour mieux exploiter leur potentiel. Cependant, ce potentiel n'a pas toujours été pleinement exploité, souvent à cause des **défis institutionnels**. L'absence d'un cadre cohérent alignant les politiques commerciales, d'investissement et d'emploi crée des goulots d'étranglement, voire des conflits entre les priorités pour leur mise en œuvre. De plus, dans la plupart des cas, la période de mise en œuvre n'est pas accompagnée d'une phase de suivi et de contrôle qui est nécessaire pour rectifier et parfaire les mesures. Enfin, l'inclusion totale des partenaires sociaux d'un bout à l'autre du processus d'élaboration des politiques permettrait de renforcer la légitimité et l'appropriation des politiques et ainsi, contribuer à la pérennité des mesures mises en œuvre.

## **Orientations pour les décideurs politiques**

Se concentrer sur des politiques qui ont pour objectif d'augmenter les exportations des secteurs de biens échangeables aurait pour effet d'améliorer la productivité et le potentiel de création d'emplois dans ces secteurs. Cela contribuerait à intégrer les travailleurs hautement qualifiés qui entrent sur le marché du travail et dont le nombre est en augmentation. L'accent sur les secteurs stratégiques pouvant entraîner une augmentation des exportations à travers des politiques industrielles efficaces est aussi d'une grande importance.

Les orientations politiques suivantes sont présentées pour être examinées par les décideurs politiques de la Jordanie. Elles sont conçues pour créer des opportunités d'emplois plus productifs et décents, par le biais de politiques commerciales, d'emploi et d'investissement ciblées et coordonnées.

## Emploi

**Augmentation des opportunités d'emploi :** L'intensification du commerce pourrait générer de nouveaux emplois et améliorer la qualité des emplois existants. Le potentiel d'emploi des femmes et des jeunes doit être un facteur décisif lors de l'identification des secteurs pour la promotion commerciale.

**Hausse du taux d'activité :** Augmenter la participation au marché du travail est une priorité. Il est nécessaire de combattre les stéréotypes de genre et de faire respecter le principe d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale. De plus, la création de structures d'accueil des enfants pourrait augmenter le taux d'activité des femmes.

**Intégration des travailleurs migrants :** Le fait de faciliter l'accès des travailleurs migrants (y compris des réfugiés) au marché du travail et de garantir leur rémunération égale (par exemple, par le biais d'un salaire minimum universel) pourrait alléger la charge pesant sur les systèmes de protection sociale et favoriser la cohésion sociale.

**Adéquation du marché du travail :** Les services publics de l'emploi sont des organismes importants pour venir en aide aux demandeurs d'emploi, mais également pour anticiper la demande en matière de compétences. L'investissement dans ces organismes (et notamment dans la numérisation de leurs services) pourrait faciliter le processus d'adéquation des compétences sur le marché du travail et faire baisser les coûts pour les travailleurs, les employeurs et le gouvernement.

**Population active qualifiée :** La capacité d'insertion professionnelle d'un travailleur dépend de son niveau de qualification. Cet aspect est encore plus important si la Jordanie décide de mieux intégrer les chaînes de valeur mondiales, car cela nécessite habituellement une population active plus qualifiée. La Commission de développement des compétences techniques et professionnelles et les Conseils Sectoriels des compétences sont des institutions essentielles pour répondre à ces questions.

**Transition vers une économie formelle :** Une étape importante pour augmenter la capacité d'intégration des travailleurs par le secteur privé consiste à faciliter la transition vers l'économie formelle. Cette dernière pourrait comprendre la simplification du processus d'enregistrement, mais également l'ajustement des taux d'imposition pour les micro- et petites entreprises.

**Aide à la création d'entreprises :** Il serait possible de mieux utiliser le potentiel du secteur privé en encourageant la création d'entreprises. Cela nécessiterait la réduction des coûts de

fonctionnement et la suppression des barrières institutionnelles telles que la bureaucratie. Les femmes chefs d'entreprise devraient bénéficier de formations et d'un soutien ciblé.

**Attention toute particulière aux PME :** La croissance des PME n'a, jusqu'à présent, pas été une priorité pour les décideurs politiques de la Jordanie. Si l'on considère leur potentiel en matière de chiffre d'affaires et d'emplois, les politiques devraient porter une attention plus importante aux besoins des PME et encourager leur capacité d'innovation. Des stratégies à long terme pour les PME sont essentielles pour permettre d'améliorer la qualité de leurs produits et de renforcer leur compétitivité sur les marchés internationaux. Ces stratégies à long terme devraient également inclure une composante axée sur les qualifications pour mieux préparer les PME à pénétrer les marchés d'exportation. Des dispositions spécifiques concernant les PME pourraient être intégrées dans les accords commerciaux.

**Conformité aux normes internationales de production :** Le respect des normes internationales applicables à la production de biens et à la fourniture de services (par exemple, les normes fondamentales du travail de l'OIT et les principes directeurs de l'OCDE pour les entreprises multinationales) pourrait renforcer l'attractivité des produits jordaniens sur les marchés internationaux.

**Protection sociale :** En prenant en compte les destructions potentielles d'emplois dues à l'ouverture du commerce et à la transformation structurelle, des systèmes de protection sociale adéquats doivent être mis en place pour soutenir les travailleurs dans cette transition.

**Intégration régionale :** Le vivier de talents de la région pourrait être mieux exploité en encourageant la mobilité de la main-d'œuvre. Cela contribuerait également à une meilleure allocation des ressources et à un échange de connaissances.

## Commerce

**Identification du potentiel d'exportation inexploité :** La Jordanie a déjà fait preuve de sa compétitivité à l'international pour différents produits, dont certains bénéficient de bonnes perspectives de réussite en matière d'exportation sur des marchés cibles spécifiques.

**Diversification du panier des exportations :** Il serait possible d'ajouter d'autres produits qui ne sont pas encore exportés de manière concurrentielle au panier des exportations de la Jordanie. Les produits nécessitant des connaissances de production déjà acquises ont un potentiel particulièrement intéressant.

**Conformité aux normes internationales sur les produits :** La réalisation du potentiel d'exportation inexploité et la diversification du panier des exportations nécessitent une amélioration de la qualité des produits.

**Respect des normes internationales du travail :** Pour améliorer le respect des normes internationales du travail, les accords commerciaux doivent comprendre des dispositions sur le travail et faire référence de manière explicite à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail.

**Intégration régionale :** Une meilleure intégration régionale pourrait aider le pays à monter au sein des chaînes de valeur mondiales et produire plus de valeur ajoutée au sein de ses frontières. Par ailleurs, les entreprises locales, notamment les PME, pourraient accéder à un marché plus important et à de nouvelles technologies.

**Procédures réglementaires :** La simplification des procédures douanières allégerait la charge administrative pour les exportateurs et pourrait diminuer les coûts. La digitalisation des services fournis par le gouvernement (par le biais du programme e-Gouvernement) pourrait offrir plus d'avantages.

**Réseau logistique et de transport :** Les investissements ciblés dans les infrastructures de la Jordanie pourraient améliorer la qualité et la fiabilité du réseau logistique et de transport. Cela comprend les routes, les ports et l'accès à l'électricité et à l'internet.

**Formation des exportateurs :** La Jordanie ne dispose pas d'un programme national permettant aux entreprises jordaniennes de bénéficier des opportunités créées par les investissements et les accords de libre-échange. Cela s'effectue actuellement à petite échelle et les grandes entreprises de la capitale Amman en sont les principales bénéficiaires. L'amélioration de la qualité des produits afin de répondre aux normes internationales devrait devenir un objectif de développement clair.

## Investissements

**Restrictions sur les investissements directs étrangers :** Les restrictions existantes sur les investissements directs étrangers dans certains secteurs devraient être réévaluées de façon à favoriser la concurrence.

**Facilité de faire des affaires :** Un climat d'investissements favorable aux affaires est essentiel pour attirer les investisseurs. Cela comprend une stabilité politique et macroéconomique, ainsi qu'une transparence et des procédures administratives simples.

**Transition juste :** Les investisseurs recherchent de plus en plus des opportunités d'investissements plus responsables. La transition juste de la Jordanie offre ce type d'opportunités et devrait être davantage mise en avant auprès des investisseurs internationaux.

**Intégration régionale :** En s'appuyant sur le secteur bancaire déjà bien développé, la Jordanie pourrait augmenter ses flux financiers au sein de la région. Cela permettrait de renforcer l'efficacité et la fiabilité des systèmes financiers et pourrait attirer plus d'investisseurs étrangers. Des dispositions sur les investissements dans certains accords de libre-échange (comme l'Accord d'Agadir) pourraient accroître les transactions au sein de la région MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord).

**Mesure d'incitation aux investissements :** Une revue systématique des incitations actuelles aux investissements, notamment une analyse des coûts et bénéfices et l'harmonisation des aides fiscales permettrait au gouvernement de promouvoir les mesures efficaces et d'abandonner les autres. Les incitations pourraient également être plus étroitement alignées sur les performances des entreprises et inclure la formation des employés.

## Institutions

**Alignement des stratégies et des politiques :** La Vision pour 2025 de la Jordanie et son plan de croissance économique (2018-2022) offrent une direction stratégique globale pour l'emploi, le commerce et les investissements. Les décideurs politiques devraient utiliser cette orientation stratégique comme référence lors de l'élaboration de politiques. L'objectif devrait être d'élaborer des politiques cohérentes, avec une meilleure intégration des problèmes liés à l'emploi dans les politiques commerciales et d'investissement, et inversement.

**Coordination entre les ministères :** Bien que la Jordanie dispose d'un dispositif institutionnel solide, la coordination entre les ministères et les entités gouvernementales est plutôt faible. Une telle coordination est essentielle à un meilleur alignement des politiques. Dans le cadre des politiques commerciales, d'emploi et d'investissement, le Conseil des investissements joue déjà un rôle clé puisqu'il comprend des représentants de ces trois domaines. Toutefois, ce rôle pourrait être élargi pour assurer une meilleure cohérence globale des politiques, par exemple en incluant des représentants du Ministère de l'Éducation, du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, ainsi que des Conseils des compétences sectorielles.

**Suivi et contrôle :** Le manque de mécanismes de suivi et de contrôle compromet l'efficacité de la mise en œuvre des politiques. La création du Secrétariat de la réforme sous tutelle du Ministère de la Planification et de la Coopération internationale pourrait représenter une étape majeure pour donner la priorité aux réformes, suivre et superviser la mise en œuvre des politiques et des stratégies commerciales, d'emploi et d'investissement. Le Secrétariat pourrait jouer un rôle majeur pour passer en revue les contraintes politiques et pourrait servir de plateforme au dialogue social sur les politiques et programmes actuels et à venir. Ces efforts devraient s'accompagner du renfort des systèmes d'information (par exemple, les informations liées au marché du travail et à l'anticipation de la demande en compétences spécifiques), qui fournirait la base pour des interventions fondées sur les données.

**Dialogue social :** Les partenaires sociaux continuent à avoir une influence très limitée dans le processus de prise de décision. Les politiques liées aux questions commerciales, d'investissement et d'emploi sont fortement influencées par le gouvernement et, dans une moindre mesure, par les (grands) employeurs. Les voix des PME et des travailleurs sont beaucoup moins audibles. De plus, le rôle des organisations de la société civile est très limité malgré leurs demandes d'une plus grande inclusion dans le processus de prise de décision politique. Le gouvernement de la Jordanie devrait ainsi envisager d'impliquer tous les partenaires sociaux, ainsi que les organisations de la société civile dans les domaines des politiques socioéconomiques, comme les politiques concernant l'emploi, les compétences, l'économie, le commerce et les investissements. Cette implication devrait commencer à l'étape d'avant-projet.

**Conventions fondamentales et normes du travail :** Bien que la liberté d'association est garantie par la Constitution et la législation du travail, son application reste limitée, ce qui menace gravement le dialogue social. Le gouvernement de la Jordanie devrait ainsi renforcer ses efforts et ratifier la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948. Cela devrait renforcer le rôle des partenaires sociaux et des organisations de la société civile dans l'élaboration des politiques. Par ailleurs, les normes fondamentales du travail ainsi que d'autres dispositions sur le travail devraient devenir partie intégrante de tous les accords commerciaux et d'investissement.

## Détails de contact

Organisation internationale du Travail  
Route des Morillons 4  
CH-1211 Genève 22  
La Suisse

Martin Ostermeier  
T: +41 22 799 8081  
E: METI@ilo.org  
W: www.ilo.org/meti