

IMPACT DE LA CRISE ET RÉGULATION DES FLUX ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Ibrahim AWAD

Introduction

La crise et la guerre du Golfe ont produit leurs effets sur le niveau d'activité de toute l'économie mondiale. Il était normal que les flux économiques et financiers à l'intérieur de la région du conflit en fussent les plus affectés qu'ils aient lieu entre pays arabes ou entre pays arabes et pays tiers, qu'ils concernent des transactions publiques ou privées, dans les domaines du commerce extérieur, du pétrole, des services, ou de la migration pour l'emploi.

L'impact de la crise et de la guerre sur le commerce extérieur n'a pas été négatif pour chacun des pays arabes. Plus ils étaient éloignés de l'épicentre de la crise, moins leurs commerces extérieurs furent affectés. A l'opposé, plus ils étaient dépendants des marchés des parties au conflit, plus ils furent négativement affectés, qu'ils soient perçus comme hostiles à leur cause par les pays du Golfe ou qu'ils appliquent à l'Irak les sanctions décrétées par les Nations Unies, ou bien les deux à la fois.

Les prix du pétrole montèrent en flèche dans les mois qui suivirent l'invasion irakienne du Koweït. Les exportateurs en bénéficièrent considérablement : la différence entre les revenus effectifs des Emirats Arabes Unis pour les cinq derniers mois de 1990 et ceux précédemment estimés fut évaluée à 4,9 milliards de dollars. Les importateurs furent pénalisés d'autant.

Le tourisme, le secteur des transports jordanien et le passage du Canal de Suez furent les services les plus sérieusement touchés par la crise. En Egypte comme en Jordanie, le tourisme en arriva à un arrêt total. Le secteur des transports jordanien fut sévèrement affecté par l'embargo décrété contre l'Irak et le mouvement des marchandises dans le Canal de Suez rétrograda du fait de la réduction de l'activité économique mondiale et de la hausse des primes d'assurance. Mais la source de flux économiques et financiers qui fut le plus affectée par la crise est, finalement, la migration pour l'emploi. Elle est aussi la seule qui soit entièrement inter-arabe. Des centaines de milliers de travailleurs migrants durent en effet rentrer dans leurs pays.

Cette étude portera sur l'Egypte et la Jordanie. La divergence entre les attitudes de ces deux pays envers la crise justifie une comparaison de l'impact de la crise sur chacun d'entre eux et de l'action entreprise par les acteurs régionaux et internationaux pour y faire face. Au-delà des prises de position passagères, nous pourrions peut-être discerner des intérêts plus durables et certains traits de la configuration des relations futures dans la région.

Le cadre analytique

La perturbation des flux économiques et financiers résultant de la crise du Golfe a produit ses effets sur deux niveaux : celui des balances des paiements et celui des marchés du travail. Elle touchait ainsi les principales variables économiques, à savoir le niveau de la production et de l'emploi et par conséquent le taux de croissance, le taux de chômage et le taux d'inflation. Sans vouloir aborder en détail l'impact de la perturbation des flux, il importe de retenir sa relation avec la production et l'emploi. On partira du principe qu'une baisse importante de ces deux variables économiques est de nature à déstabiliser l'ordre interne d'un pays parce qu'elle réduit la satisfaction des besoins des populations. Les exemples abondent, en Europe de l'Est et dans le Tiers-monde, de régimes politiques qui n'ont pas pu résister aux conséquences des crises et des déprivations économiques. Pour le meilleur ou pour le pire, des changements parfois spectaculaires en résultèrent.

L'une des caractéristiques du sous-développement étant l'incapacité de s'adapter à de nouvelles circonstances, le maintien de la stabilité des pays affectés par la crise ne pouvait provenir que de leur environnement régional ou international. L'hypothèse de cette étude est que la crise a mis en évidence la dépendance de certains pays de la région, en l'occurrence l'Egypte et la Jordanie, par rapport aux flux économiques et financiers extérieurs et à leurs sources. Elle est aussi qu'il est possible de leur trouver des substituts en raison de l'attachement de l'environnement régional ou international, ou des deux à la fois, au maintien de leurs ordres politiques internes. La vérification de cette hypothèse nous permettra de faire la lumière sur la stabilité des ordres politiques des deux pays et sur leur situation dans le système international et dans le sous-système régional.

Cette étude procédera en deux étapes. Elle identifiera en premier lieu l'impact de la perturbation des flux sur les balances des paiements et les marchés du travail des deux pays. Elle traitera ensuite de l'action internationale et régionale entreprise pour faire face à cette perturbation.

Malgré son importance, nous n'aborderons pas la question de la relation entre le soutien de l'ordre politique interne et les efforts de libéralisation et d'ouverture politique dont il peut faire l'objet.

Impact de la crise sur les balances des paiements et les marchés du travail

Sous des formes différentes, les sources de devises étrangères de l'Egypte et de la Jordanie furent affectées par la crise. Les effets de celle-ci devaient ainsi se manifester sur les balances des paiements des deux pays.

L'occupation du Koweït, les menaces de violence généralisée et puis la guerre provoquèrent un mouvement de retour vers leurs pays d'origine de centaines de milliers de travailleurs migrants. Les marchés du travail des pays exportateurs de main d'œuvre devaient s'en ressentir.

Impact de la crise sur les balances des paiements

Pour évaluer l'impact de la perturbation des flux sur les balances des paiements, nous étudierons successivement ses conséquences pour le commerce extérieur, les services, le tourisme, le pétrole et la migration pour l'emploi. Nous utiliserons les chiffres disponibles publiés après la fin de la guerre ainsi que ceux relatifs à l'immédiat avant-guerre. Faute de chiffres plus précis, nous croyons que ceux-ci peuvent révéler l'étendue de la perturbation des flux.

Le commerce extérieur

Les échanges de l'Égypte avec l'Irak et le Koweït se sont totalement arrêtés du fait de la crise. Si le marché koweïtien n'était pas d'une grande importance pour les exportations égyptiennes, celui de l'Irak n'était pas négligeable. En 1989, l'Irak avait été le deuxième importateur arabe de marchandises égyptiennes après l'Arabie Saoudite. Les exportations égyptiennes vers l'Irak s'étaient élevées à 140 millions de livres égyptiennes (L.E.), soit 10 % environ des exportations de l'Égypte vers les pays en voie de développement, et 2,45 % de ses exportations totales. La balance commerciale, nettement favorable à l'Égypte, atteignait les 84,2 millions de L.E. Ces flux sont appréciables pour un pays dont la balance commerciale globale enregistrait pendant la même année un déficit de 10 889 millions de L.E. et la balance courante en 1989-90 un déficit de 19 115,8 millions de L.E. (1). Pour mesurer l'impact de la crise sur le commerce extérieur égyptien, il faudrait également prendre en compte la baisse de l'ensemble des échanges avec les pays du Golfe et les effets de contraction que la crise a produits sur le commerce mondial en général. Relevons cependant que les pays arabes n'ont absorbé que 9,3 % des exportations égyptiennes en 1989-90 (2).

Alors que de nombreuses sources indépendantes affirmaient que la Jordanie n'avait pas respecté l'embargo décrété contre l'Irak, le prince héritier déclarait que son pays avait appliqué toutes les sanctions à l'exception de celles relatives aux importations de pétrole. Celles-ci étaient censées représenter la valeur de dettes commerciales dues par l'Irak à la Jordanie (3). En tout état de cause, les effets de l'embargo devaient se faire sentir par une baisse de la demande irakienne des produits jordaniens. Quels qu'aient été les sentiments de solidarité de la Jordanie et des Jordaniens envers l'Irak, le pays ne pouvait pas se permettre de lui fournir pendant longtemps des exportations à crédit. Il avait un besoin pressant de leurs recettes, ne serait-ce que pour se procurer les nécessaires intrants de la production sans parler du financement de l'ensemble de ses importations, sérieusement affecté par l'arrêt brutal des autres flux de devises étrangères. L'étendue des conséquences de cette perturbation des échanges commerciaux est révélée par le fait que l'Irak était le premier marché

(1) Chiffres calculés sur la base des tableaux apparaissant dans : Banque nationale d'Égypte, *Le bulletin économique*, Vol. 43, n°s 1-2, 1990, pp. 145, 148, 158 et 159 (en arabe).

(2) Voir les chiffres publiés dans : Banque nationale d'Égypte, *La revue économique*, Vol. 30, (3), 1989-1990 (en arabe).

(3) *Rapport stratégique arabe 1990*, Le Caire, Centre d'études politiques et stratégiques d'Al-Ahram, 1991 (en arabe), p. 366.

des industries légères et des produits agricoles jordaniens. En 1989, la valeur des exportations jordaniennes vers l'Irak s'était élevée à 215 millions de dollars, soit 23,2 % des exportations totales. Bien plus modestes, les exportations vers le Koweït en représentaient 3 % (4). Vers la fin septembre 1990, le ministre jordanien des finances estimait que les pertes en exportations s'élèveraient entre août 1990 et août 1991 à 280 millions de dollars pour l'Irak et le Koweït et 160 millions pour les autres pays (5). Si nous retenons le chiffre d'environ 875 millions de dollars pour les exportations nationales de la Jordanie en 1988, nous pourrions nous faire une idée de l'ampleur des pertes, même si les estimations ne sont pas tout à fait précises. En fait elles dépasseraient les 50 % de la valeur des exportations jordaniennes. Pour évaluer l'impact de toute instabilité dans la région sur le commerce extérieur de la Jordanie, mentionnons également que les pays voisins ont absorbé en moyenne 45 % du total de ses exportations dans les années quatre-vingt (6).

En termes relatifs les exportations de la Jordanie ont été plus pénalisées par la crise que celles de l'Égypte. L'intégration dans les réseaux commerciaux de la région augmente la vulnérabilité d'un pays aux perturbations des flux financiers résultant des échanges intra-régionaux.

Le pétrole

La hausse des prix du pétrole s'est répercutée pour l'Égypte par une augmentation des recettes des exportations pétrolières en 1989-90 d'environ 15 % par rapport à 1988-89. La balance de ce secteur a enregistré un excédent de 1 396 millions de dollars en 1990 contre 1 019 millions en dollars en 1989, les exportations ayant progressé de 1 709 à 2 288 millions de dollars. La déstabilisation de la région et la crainte de pénurie pétrolière ont ainsi renforcé les flux financiers en direction de l'Égypte (7).

La Jordanie importait d'Irak 80 % de ses besoins pétroliers. Ces importations furent maintenues, tout au moins dans un premier temps (8). Quand les achats de pétrole irakien furent réduits à 40 % de leur volume normal, l'Arabie Saoudite promit de fournir à la Jordanie 33 000 barils par jour, l'équivalent de la moitié des besoins quotidiens. La Jordanie reçut effectivement ces livraisons entre le 1er et le 18 septembre 1990, mais le 19 le gouvernement saoudien lui notifia qu'il les arrêterait à partir du même jour à minuit. La justification de cette décision fut que la Jordanie n'avait pas payé une facture de 46 millions de dollars correspondant à des livraisons effectuées en 1985 et en 1990 même. Certains crurent voir en cette décision un acte de représailles après la conférence tenue à Amman à la mi-septembre où des voix demandant la chute du régime séoudien avaient été entendues. Le gouvernement jordanien se trouvait ainsi dans l'obligation de trouver une nouvelle source de pétrole, et des fonds pour en acheter. Il estimait qu'il n'était pas en mesure de payer le pétrole aux

(4) Chiffres calculés d'après *Middle East Economic Digest (MEED)*, 14 September 1990, p. 5.

(5) *MEED*, 28 September 1990, p. 24.

(6) Certains chiffres relatifs à la Jordanie et mentionnés dans cette étude sont extraits d'un document interne d'une organisation financière internationale.

(7) Sur les chiffres des exportations pétrolières, voir *Rapport stratégique*, op. cit., p. 517.

(8) *Ibid.*, p. 366.

prix du marché international. Les réserves étaient alors réduites aux besoins de quelques semaines. D'autre part, la Jordanie devait remplacer le Koweït pour approvisionner en *fuel oil* la station d'énergie thermique et les industries lourdes d'Aquaba. Le *fuel oil* ne pouvait pas être remplacé par du pétrole brut, la seule raffinerie du pays n'ayant pas la capacité de satisfaire les besoins des deux stations d'énergie thermique d'Amman et d'Aquaba. Pour essayer de remédier à cette situation critique, le gouvernement annonça qu'il accélérerait les travaux d'expansion de l'usine d'Al-Risha fonctionnant au gaz naturel (9). La difficulté de s'adapter aux changements dans l'environnement régional et les coûts, intolérables, de l'introduction des ajustements nécessaires révèlent encore une fois la dépendance de la Jordanie par rapport à ses voisins et sa vulnérabilité face à toute perturbation dans les flux économiques à l'intérieur de la région. Encore plus nettement que pour le commerce extérieur, la Jordanie fut donc plus pénalisée que l'Égypte par l'impact de la crise sur les transactions pétrolières et les flux, positifs ou négatifs, qui en découlaient.

Les services

(i) Le Canal de Suez et le secteur des transports jordaniens

En 1989, le revenu du Canal de Suez s'était élevé à 1,4 milliards de dollars (10). 17 628 bateaux, y compris les pétroliers, avaient transité par la voie d'eau internationale (11). Bien que les bâtiments de guerre paient une surtaxe de 25 % pour emprunter le Canal, la baisse des revenus était estimée vers la fin de 1990 à 400 millions de dollars pour l'année 1990-91. Ceci était dû à une baisse de 10 à 20 % du trafic. Les exportations pétrolières de l'Irak et du Koweït avaient en effet représenté 20 % environ des cargaisons pétrolières passant par le Canal en 1989 (12). La contraction du commerce mondial et la hausse des primes d'assurance résultant de la crise complètent l'explication du recul du trafic. Bien moins brutalement qu'en 1956 et 1967, certes, la vulnérabilité du Canal de Suez se révélait pour la troisième fois en moins de quatre décennies. Toute instabilité dans la région se répercute stratégiquement sur le Canal d'une part, et affecte les flux financiers qu'il produit pour l'Égypte d'autre part.

Le secteur des transports jordanien a été très sérieusement affecté par la crise. Dans les années précédentes, il avait été à l'origine de 250 millions de dollars environ de recettes annuelles. La très forte baisse de l'activité au port d'Aquaba explique le coup porté au secteur. Les biens destinés à l'Irak et relayés par des camions jordaniens jusqu'au territoire irakien cessèrent d'arriver dans le port. Or ils représentaient 75 % de l'activité à Aquaba. D'autre part les primes d'assurance sur les bateaux entrant dans le port augmentèrent d'entre 20 et 30 % Sur un autre front, l'Arabie Saoudite interdisait le passage dans son territoire des camions jordaniens (13). Outre la chute des recettes du secteur, il faut également signaler que ces problèmes ont été à l'origine de pénuries alimentaires et de hausses de prix à la consommation.

(9) MEED, 5 October 1990, pp. 16-17.

(10) *Economist Intelligence Unit (EIU) Country Report* no. 4 1990, pp. 16-17.

(11) Banque nationale d'Égypte, *Le bulletin économique*, op. cit., p. 161.

(12) *EIU Country Report* no. 4 1990, pp. 16-17.

(13) MEED, 28 September 1990, p. 24.

Le Canal de Suez et le secteur des transports jordaniens ont ainsi été très sévèrement touchés par la crise. Dépendants, par définition, du commerce régional et international, leur vulnérabilité est extrême. Les flux qu'ils produisent pour l'Egypte et la Jordanie demeurent à la merci de tout acte de déstabilisation régionale.

(ii) Le Tourisme

Le secteur du tourisme égyptien a connu une forte croissance à la fin des années quatre-vingt. Entre 1988-89 et 1989-90, le nombre de touristes visitant l'Egypte est passé de 2, 09 millions à 2, 78 millions, soit une progression de 33 % en une seule année. Les revenus du tourisme ont augmenté, dans une proportion de 18,4 %, de 2 303 millions à 2761 millions de L.E. Le nombre de touristes en provenance du Moyen-Orient a, quant à lui, progressé de 68,9 % et les nuitées touristiques qu'ils ont passées en Egypte de 46,2 %. Leur proportion dans l'ensemble des touristes est passée de 27,5 à 35 % et leurs nuitées touristiques de 34,2 à 41,5 % du total. Les prévisions du gouvernement égyptien pour 1990-91 portaient sur 3 millions de touristes et 24 millions de nuitées touristiques. Le tourisme a été le secteur de l'économie égyptienne le plus durement touché par la crise du Golfe. Ses pertes ont été estimées à 1 250 millions de dollars. Entre 1989 et 1990, la baisse des touristes en provenance des Amériques a été de l'ordre de 10,6 %, d'Europe de 5,5 % et d'Asie d'1,7 %. La baisse des nuitées passées en Egypte a été de 7 % et 7,3 % pour les Amériques et l'Europe respectivement. Le nombre de touristes en provenance du Moyen-Orient a progressé de 13,4 %, mais leurs nuitées ont reculé de 6,1 %. Le grand nombre de Koweïtiens et autres fuyant la crise et les menaces de guerre, et transitant par l'Egypte, peut rendre compte de cette contradiction. Une comparaison des nombres de touristes et de nuitées touristiques entre les mois d'octobre et décembre 1990, par rapport à 1989 révèle une baisse de 46,9 % et 37,1 % respectivement. Pour mesurer l'importance des pertes du secteur pour la balance des paiements, signalons qu'en 1988-89, il avait été à l'origine de 39, 6 % des recettes courantes de l'Egypte (14).

En Jordanie, le tourisme en est arrivé à un arrêt total. Si, après la guerre, le mouvement a repris son rythme d'avant-crise en Egypte, tel n'a pas été le cas pour la Jordanie. A la fin septembre 1990, les pertes que le secteur allait subir étaient estimées à 230 millions de dollars (15). Observons qu'en 1987 et 1988, les revenus du tourisme avaient représenté 18 et 18,2 % respectivement des recettes courantes de la Jordanie.

La vulnérabilité des deux pays dans le secteur du tourisme est patente. Ici, les pertes égyptiennes sont plus importantes que les jordaniennes. L'intégration totale, et naturelle, du tourisme dans les échanges régionaux et internationaux prive ce secteur de toute protection contre les actes déstabilisateurs. Le secteur égyptien étant plus important que le jordanien, la vulnérabilité de l'Egypte dépasse celle de la Jordanie. Il faudrait retenir que tout pays qui fait

(14) Les chiffres concernant le secteur du tourisme égyptien sont extraits, ou calculés sur la base de *EU Country Report* No. 4 1990, p. 16; *Rapport stratégique*, pp. 517-518 et *Le bulletin économique*, pp. 158 et 162.

(15) *MEED*, 28 September 1990, p. 24.

du tourisme un pilier de son développement sera toujours exposé aux conséquences des possibles perturbations des flux financiers qui découlent de ces aléas.

Les remises des travailleurs migrants

Les estimations relatives au nombre des travailleurs migrants, à leur distribution géographique et à leurs remises financières sont assez divergentes. Une enquête de terrain, conduite en 1986, sur la migration des Egyptiens pour l'emploi dans les pays arabes fournit les chiffres les moins élevés. Le nombre total de travailleurs migrants entre 1974 et 1984 est estimé à 2 775 000 dont 1 565 000 déjà rentrés au pays. En y ajoutant les membres de leurs familles et leurs visiteurs, le nombre des Egyptiens ayant connu l'expérience de la migration pour l'emploi s'élèverait à 3 425 000.

Au début de 1985, le nombre de migrants est évalué 1 474 000 dont 1 210 000 travailleurs. Respectivement 35 %, 12 % et 7,4 % d'entre eux travaillaient en Irak, au Koweït et en Jordanie (16). Les remises auraient représenté un tiers environ de la valeur des quatre sources essentielles de devises de l'économie égyptienne, à savoir, outre elles-mêmes, les exportations de pétrole, le Canal de Suez et le tourisme dont nous avons traité ci-dessus. En 1984-1985, les seules remises monétaires (à l'exclusion de celles en nature) se seraient élevées à 3 milliards de L.E. représentant 12 % du Produit intérieur brut (PIB) contre 7 % seulement pour les exportations de pétrole et 2,5 % pour le revenu du Canal de Suez (17). Même si, à partir de 1985, le mouvement net de la migration est dans le sens du retour, les remises sont toujours importantes pour la balance des paiements. La Banque mondiale les estime, dans leur ensemble, à 4 254 millions de dollars soit 13,5 % du PIB (18).

Il est évident que toute perturbation dans les flux financiers que représentent les remises des travailleurs migrants égyptiens est de nature à déstabiliser l'économie égyptienne et, à partir d'un certain seuil, à menacer l'ordre politique interne lui-même. Tout en contribuant au soutien d'une balance courante déficitaire, elles entrent chez les individus dans le secteur familial et non dans le budget de l'Etat, à la différence des autres sources de devises. Leur incidence est donc directe sur la satisfaction des besoins et le niveau de vie des individus qui, dans leur grande majorité, appartiennent au groupe de revenus les plus bas. Les chiffres du ministère de la main d'œuvre et de la formation indiquent que le nombre de travailleurs de retour d'Irak, du Koweït et de Jordanie après la crise du Golfe s'élève à 490 382. Si l'estimation, probablement exagérée, de 1 959 684 travailleurs migrants égyptiens juste avant la crise, avancée par le même ministère était acceptée, les migrants de retour en

(16) Voir FERGANY Nader, *A la recherche du gagne-pain : une étude de terrain sur la migration égyptienne pour l'emploi dans les pays arabes*, Beyrouth, Centre d'études de l'unité arabe, 1988 (en arabe), pp. 77-85.

(17) *Ibid.*, p. 218.

(18) The World Bank, *World Development Report 1991 : The Challenge of Development*, Oxford, New York, Published for the World Bank by Oxford University Press, 1991, pp. 208 et 238.

représenteraient 25 % (19). Aucune estimation des pertes sur les remises n'a été faite, mais le gouvernement égyptien les a évaluées entre 400 et 600 millions de dollars (20). Quel que soit le chiffre exact, la perturbation des remises est de nature à renforcer le déséquilibre financier extérieur du pays d'une part, et à provoquer une détérioration dans le niveau de vie d'une partie considérable de la population d'autre part.

L'analyse du cas égyptien vaut aussi pour la Jordanie, sauf qu'en termes relatifs les remises sont encore plus importantes pour ce pays. Selon les chiffres de la Banque centrale de Jordanie, les remises s'étaient élevées respectivement à 1023 et 903 millions de dollars, soit 38 et 33 % de la valeur des importations en 1985 et 1988. Selon la Banque mondiale, les recettes étaient de 561 millions de dollars en 1989, soit 14 % du PIB (21). Les estimations du nombre de Jordaniens de retour dans le pays après la crise varient entre 187 000 et 300 000 (22). Si ce dernier chiffre était exact, ils représenteraient 10 % de la population. Les pertes en remises étaient estimées, en septembre 1990, à 320 millions de dollars pour la période août 1990-juillet 1991 (23). Par rapport au PIB de 1989, d'un montant de 3 910 millions de dollars, elles représenteraient 8 %. Malgré le caractère approximatif de certains de ces chiffres, l'ampleur du problème posé à la Jordanie est évidente.

Parmi les secteurs de l'économie, seul celui de l'emploi a assuré une plus grande interdépendance entre les pays arabes depuis les années soixante-dix. La dépendance des uns envers les travailleurs migrants, des autres envers leurs remises, avait permis la création de richesses et leur circulation. La fragilité de cette dépendance mutuelle a été révélée par la déchirure opérée dans l'environnement politique. Alors qu'elles s'étaient lancées dans des programmes d'ajustement, avec pour but d'assurer leurs équilibres intérieurs et extérieurs, l'Égypte et la Jordanie ont dû se rendre à l'évidence de leur vulnérabilité à tout acte déstabilisateur dans la région.

L'impact de la crise sur les marchés du travail

La crise a révélé la fragilité de l'exportation de main d'œuvre comme instrument de régulation des marchés du travail dans les pays enregistrant des excédents de force de travail. Au-delà des effets immédiats sur la relation entre offre et demande d'emploi, tel devrait être l'essentiel de l'impact de la crise sur les marchés du travail et, surtout, sur leurs perspectives futures. La situation de l'emploi est en effet déterminante pour le niveau de l'activité économique,

(19) AL-ASQALANI Ragaa et HASSAN M.H., *La migration de retour : le problème, les conséquences, les remèdes*, Etude présentée à la Conférence de la stratégie nationale de la migration extérieure et ses conséquences sur la planification pour le développement dans la région arabe, Le Caire, 14-16 octobre 1991 (en arabe), pp. 8-9.

(20) *Foreign economic trends and their implications for the United States : Report for the Arab Republic of Egypt*, prepared by the United States Embassy in Cairo, April 1991, p. 5.

(21) World Bank, *op. cit.*

(22) Voir KHASSANEH Saleh, *La migration pour l'emploi en Jordanie : les politiques, les flux, l'organisation*, Etude préparée dans le cadre du projet PNUD/BIT - Soutien des politiques arabes de migration -, décembre 1991 (en arabe), pp. 79-85.

(23) *MEED*, 28 September 1990, p. 24.

pour la satisfaction des besoins des populations, et par conséquent pour l'ordre politique interne de tout pays concerné. Sans négliger la première, la primauté de ce deuxième type de relations est mise en relief par les données concrètes de l'emploi en Egypte et en Jordanie.

En Egypte, le taux de croissance économique, en tombant à 2,2 %, s'est situé à partir de 1987 au-dessous de celui de la croissance démographique. La capacité de création de postes de travail en était forcément diminuée. De surcroît, la migration pour l'emploi avait commencé à enregistrer un mouvement net de retour à partir de la fin de l'année 1985. Ainsi, selon le recensement de 1986, le taux de chômage grimpa à 14,7 %, soit 2 millions de demandeurs d'emplois pour une force de travail de 13,7 millions de travailleurs, niveau sans précédent dans l'histoire moderne du pays (24). En retenant l'estimation la plus conservatrice du « stock » de travailleurs migrants, 1 210 000 en 1985, les marchés des pays à excédents financiers auraient absorbé 8,8 % de la force de travail égyptienne. C'est dire l'importance de la demande externe dans la création de débouchés aidant à détendre un marché du travail soumis à de fortes pressions. Sans altération dans les conditions présentes, l'économie ne paraîtrait pas susceptible d'améliorer considérablement les perspectives de génération d'emplois. Selon les projections du Bureau international du travail, et à supposer un taux de croissance du PIB de 5,2 %, estimé selon les tendances des années quatre-vingt, et un taux de croissance de la force de travail de 2,75 % le taux de chômage pourrait atteindre, en l'an 2000, 17 % soit 3,2 millions sur une force de travail de 19,1 millions de travailleurs. De nouveaux postes de travail de l'ordre de 4,5 millions devraient ainsi être créés au cours de l'actuelle décennie pour faire face à l'offre des nouveaux arrivés sur le marché. Si le chômage actuel devait être résorbé, il faudrait y ajouter 1,6 millions de postes. En d'autres termes, entre 450 000 et 600 000 emplois par an devraient être créés. Même au sommet du boom pétrolier, l'économie n'en créait que 250 000 par an (25).

Le retour des travailleurs après l'éclatement de la crise du Golfe en août 1990 était en fait le troisième dans une série de chocs du même genre. En 1985, les travailleurs égyptiens avaient été expulsés de Libye, et par la suite un grand mouvement de retour d'Irak et d'Arabie Saoudite avait été enregistré après la fin de la guerre irano-irakienne en raison de la récession dans les pays exportateurs de pétrole. D'après le chiffre avancé par le ministère de la main d'œuvre et de la formation, les travailleurs rentrés dans le pays après la crise représenteraient 3,5 % de la force de travail égyptienne. Le taux n'est certes pas négligeable, mais plus importante encore est la confirmation de la vulnérabilité de la migration pour l'emploi à toute déstabilisation politique ou économique dans la région.

(24) *The Challenge of Job Creation in Egypt*, Report of the ILO multidisciplinary mission on return of migrants from the Gulf, Geneva, International Labour Office, 1991, p. 3.

(25) Voir *ibid.* et EL-KHAWAGA Leila, *La situation actuelle du marché du travail égyptien et ses conséquences pour la migration extérieure* (en arabe), octobre 1991 p. 5 (Étude non publiée). Sur la question de l'emploi en Egypte, voir HANDOUSSA Heba, *Crisis and Challenge: Prospects for the 1990s* et Fergany, Nader, « A Characterisation of the Employment Problem in Egypt », dans *Employment and Structural Adjustment: Egypt in the 1990s*, edited by Heba Handoussa and Gillian POTTER, Cairo, The American University of Cairo Press, 1991.

Depuis les années cinquante, la situation de l'emploi en Jordanie a été d'une extrême précarité. Après la guerre de 1948, une première vague de Palestiniens arrivés dans le pays a contribué au maintien du taux de chômage à un niveau élevé. Dans les années soixante, les premiers flux migratoires vers les pays exportateurs de pétrole et les efforts de développement poussèrent ce taux à la baisse. Mais une deuxième vague de Palestiniens arrivés après la guerre de 1967 provoqua de sérieux déséquilibres dans le marché du travail. Ainsi, le taux de chômage grimpa considérablement à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix. A partir de 1973, année de hausse spectaculaire des revenus pétroliers, la demande dans les pays du Golfe fut à l'origine d'une détente sans précédent dans le marché du travail jordanien. En 1974, la situation s'était inversée et des déséquilibres d'un type nouveau firent leur apparition. Face à une offre insuffisante dans certaines occupations, de la main d'œuvre fut importée pour couvrir le déficit dans le marché interne. Ainsi, la Jordanie devint exportatrice et importatrice de main d'œuvre à la fois. Le taux de chômage baissa à des niveaux inconnus (26). Mais cette situation ne dura pas plus d'une décennie. Comme en Egypte, la migration connut un mouvement net de retour après 1985. Le taux de croissance de la force de travail de 4 % révèle la sévérité du problème de l'emploi qui fut posé à nouveau après un bref intermède (27). Le taux de chômage remonta en flèche. Le ministère jordanien du travail le situait au début de 1991 entre 16 et 20 % soit 25 000 à 30 000 chercheurs d'emploi qui auraient pu arriver à 50 000 en fin d'année (28). Le retour d'un nombre équivalent à un dixième de la population ne pouvait qu'exacerber les conditions déjà très critiques du marché du travail jordanien.

Différentes explications ont été avancées pour rendre compte de la migration de la main d'œuvre égyptienne et jordanienne vers les pays exportateurs de pétrole. La crise du capitalisme d'Etat entre 1965 et 1973, la stagnation due à l'écart entre le revenu et les besoins de l'épargne et de l'investissement et au manque de devises étrangères, le besoin d'acquiescer des devises pour financer la reprise économique sont autant d'explications du mouvement migratoire égyptien et de l'attitude adoptée envers lui par le gouvernement. Certains ont analysé le phénomène en termes de réincorporation dans le système capitaliste mondial et même de démobilisation de la société égyptienne au cours du processus de réconciliation avec Israël (29). Les explications économiques, dont tout simplement les différences dans les niveaux de salaires, valent pour les deux pays. Celles-ci, qui peuvent atteindre les 300 % pour la Jordanie, auraient

(26) EMEIRA Mohamed Said, L'évolution et les caractéristiques du marché du travail jordanien 1955-1988, dans *Le marché du travail jordanien : l'évolution, les caractéristiques, les politiques et les perspectives d'avenir*, sous la direction de Kamel ABU JABER et al. (en arabe). Amman, Dar Al-Bashir, 1991 (publications de la Fondation jordanienne des études du Moyen-Orient), pp. 139-140.

(27) Voir ANANI Jawad, *Economic Adjustment and the Labour Market in Jordan*, Paper submitted to the Senior Policy Seminar on Employment Policy in the Arab countries organised by the World Bank and the Royal Scientific Society, Amman, Jordan, June 25-27 1990.

(28) KHASSAWNEH, op. cit., p. 80.

(29) Sur la réincorporation dans le système capitaliste mondial, voir IBRAHIM Saad el Deen, *The New Arab Social Order*, Boulder, Colo, Westview Press and London, Croom Helm, 1987, Ch. 2 ; sur la démobilisation de la société égyptienne et un exposé des explications politiques du phénomène migratoire, voir SAID, Mohamed El Sayed, *The Political Economy of Migration in Egypt 1974-1990*, Cairo, The Population Council, 1990 (Regional Paper No 36), pp. 22-33.

attiré la main d'œuvre du pays vers le Golfe. Le gouvernement jordanien encouragea la migration en appliquant une politique active, dite de la porte ouverte. Il chercha à conclure des accords bilatéraux avec les gouvernements des pays importateurs pour procurer aux Jordaniens des postes de travail (30). Quelles que soient les raisons politiques qui ont poussé les deux gouvernements à encourager l'émigration pour l'emploi, il est certain que les pays du Golfe ont absorbé une bonne partie de leur offre de main d'œuvre pendant un peu plus d'une décennie. La migration pour l'emploi a ainsi été un mécanisme de transfert de ressources d'une part, et de stabilisation des marchés du travail d'autre part. La crise du Golfe est venue confirmer ce qui devenait déjà de plus en plus apparent dans la deuxième moitié des années quatre-vingt, à savoir que ce mécanisme a perdu de son efficacité et qu'il faudrait trouver d'autres moyens pour équilibrer l'offre et la demande de main d'œuvre dans les deux pays.

L'action régionale et internationale pour faire face à la perturbation des flux

Les événements de la fin des années quatre-vingt et du début de la présente décennie ont confirmé l'étroite relation entre la détérioration de la situation économique et le changement de l'ordre politique interne. *A contrario*, le maintien de l'ordre politique d'un pays exige le soutien de sa situation économique. Des jugements de valeur peuvent certainement être émis quant à l'opportunité du maintien ou du changement de l'ordre politique de tel ou tel pays. Les évolutions démocratiques dans les pays d'Amérique latine et d'Europe de l'Est sont à mettre au compte des conséquences bienvenues des crises économiques (31). Notre entreprise n'est pas, cependant, de découvrir si la régulation des flux a eu des effets sur les ordres internes des deux pays dans le sens de la démocratisation. Elle est simplement de vérifier quelle a été l'ampleur de la régulation et d'en constater les résultats. A cet effet, nous examinerons, pour chaque pays, les efforts de régulation régionaux et internationaux, pendant les années quatre-vingt d'une part, et après la crise d'autre part. Par efforts de régulation, nous entendons les flux économiques et financiers assurés par des acteurs régionaux et internationaux afin d'aider les deux pays à faire face à leurs déficits intérieurs et extérieurs.

En 1987, 1988 et 1989 l'Égypte a bénéficié d'une Aide publique au développement (APD) de toutes sources de 1 773, 1 537 et 1 578 millions de dollars. En 1989 elle se situait au quatrième rang des pays bénéficiaires d'APD derrière la Chine, l'Inde et le Bangladesh.

Néanmoins, en termes d'aide par tête d'habitant elle devançait ces trois pays avec 30,9 dollars contre 2, 2,3 et 16,2 dollars respectivement. Avec 504 millions de dollars, elle était le troisième bénéficiaire de dons publics derrière

(30) KHASSAWNEH, op. cit., pp. 24 et 67.

(31) Sur la relation entre crise économique et démocratisation, voir AWAD Ibrahim, *Crise économique, contestation et démocratisation : une étude comparée de l'Algérie et de la Jordanie*, Etude présentée aux troisièmes rencontres franco-égyptiennes de politologie « La démocratisation dans le Monde arabe », Le Caire, 29-30 septembre 1990.

le Bangladesh et l'Inde. Sans être une solution à ses maux économiques, cette aide n'était certes pas négligeable pour un pays dont la dette extérieure s'élevait à 48 799 millions de dollars, dont 47 711 de dette publique, et le service de la dette à 20,5 % des exportations de biens et services (32). Après l'éclatement de la crise, l'Égypte a bénéficié d'une assistance considérable de sources régionales et internationales. Avant la fin 1990, les États-Unis avaient annulé 90 % de la dette militaire de l'Égypte, les 10 % restant devant l'être à la fin mars 1991. Cette décision américaine concernait des dettes d'un montant de 6 700 millions contractées entre 1978 et 1983, mais dont le service s'élevait entre 1990 et 2015 à 13 380 millions de dollars dont 720 millions en 1990 et 756 millions en 1991 (33). Toujours avant la fin de l'année, le gouvernement français annonçait la suspension du paiement du service de la dette égyptienne, évaluée à 320 millions de dollars et l'Allemagne déclarait l'octroi à l'Égypte d'un don de 700 millions de dollars (34).

L'accord stand-by signé avec le Fonds monétaire international (FMI) en mai 1991 ouvrit la voie aux négociations au sein du Club de Paris, qui réduisirent pratiquement de moitié la dette publique égyptienne. La liberté de réduire davantage la dette égyptienne était accordée aux gouvernements qui le désiraient. Il fut annoncé que le Portugal, la Finlande et le Canada avaient annulé l'ensemble des dettes, certes modestes, de l'Égypte à leur égard (35). La Communauté européenne annonça, pour sa part, l'octroi à l'Égypte d'une aide de 175 millions d'Ecus, une partie de la somme de 500 millions consacrée aux pays les plus affectés par la crise, à savoir l'Égypte, la Jordanie et la Turquie. Cette somme venait en supplément de l'aide d'un milliard d'Ecus fournie bilatéralement aux trois pays par les États membres (36). Le Japon, qui institua également un programme d'aide aux mêmes trois pays, accorda à l'Égypte des prêts d'un montant de 476 millions de dollars à rembourser sur 30 ans et à un taux d'intérêt d'1 % (37).

Au niveau régional, l'Arabie Saoudite, le Qatar et les Émirats Arabes Unis annoncèrent avant la fin de 1990 l'annulation de dettes de 6 400 millions de dollars et l'octroi à l'Égypte d'assistances financières pour soutenir sa balance des paiements (38). L'Arabie Saoudite lui accorda un prêt de 500 millions de dollars pour financer des projets industriels et, après le début de la nouvelle année, un don de 1 500 millions de dollars pour soutenir la balance des paiements et des actions de développement (39). Le conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCG) annonça d'autre part la création d'un Fonds de développement du CCG avec un capital de 10 milliards de dollars dont l'Égypte et la Syrie seraient les principales bénéficiaires. L'Égypte devait également tirer profit des fonds s'élevant à environ 12 milliards de dollars mobilisés pour elle,

(32) The World Bank, *op. cit.*, pp. 242-250.

(33) Rapport stratégique, *op. cit.*, p. 536.

(34) *Ibid.*, p. 537.

(35) *EIU Country Report* no 2 1991, p. 19-20.

(36) *EIU Country Report* no 1 1991, p. 19.

(37) *EIU Country Report* no 2 1991, p. 20.

(38) Rapport stratégique, *op. cit.*, p. 537.

(39) Voir *EIU Country Report* no.1 1991, p. 20.

la Jordanie et la Turquie par le Groupe de coordination de la crise financière du Golfe, l'organe de 27 pays créé pour coordonner l'assistance financière aux pays les plus affectés par la crise (40). Une partie de l'aide internationale fournie à l'Égypte était canalisée vers le Fonds social de développement, créé à l'origine pour soutenir le Programme d'ajustement structurel, mais dont le champ d'action fut élargi pour financer la création d'emplois pour les travailleurs rentrés au pays à la suite des événements du Golfe. Si le compte exact de l'aide liée à la crise et véritablement déboursée n'a pas encore été fait, l'assistance reçue par l'Égypte en 1990 peut donner une idée de son ampleur. Le pays aurait reçu 1 236 millions de dollars de dons de pays arabes et européens et d'agences internationales, et 1 milliard lui été promis comme prêts à des conditions favorables (41). C'est une manifestation concrète de l'étroite relation que perçoivent les acteurs régionaux et internationaux entre la situation économique et l'ordre interne, et de l'importance pour eux du maintien de la stabilité politique en Égypte.

En Jordanie, les dons ont été pendant de longues années une source essentielle de revenu et de soutien du budget. En 1987, 1988 et 1989 la Jordanie aurait reçu, d'après la Banque mondiale, 579 millions, 415 millions et 280 millions de dollars en APD. Malgré un net recul, celle-ci représentait en 1989, 71,8 dollars en aide par tête d'habitant et 6,3 % du PNB jordanien. Elle représentait 114 % des recettes des exportations de biens et services (42). Bien que nettement inférieure à celle de l'Égypte en valeur absolue, l'importance relative de l'aide fournie à la Jordanie est un indicateur de l'attachement de l'environnement régional et international à la stabilité de l'ordre politique jordanien. En 1978, le Sommet arabe de Bagdad adoptait une résolution définissant l'aide que les pays arabes fourniraient à la Jordanie pendant une période de dix ans. Même si les flux sont restés en-deçà des niveaux fixés, ils n'en représentèrent pas moins en moyenne 24 % des recettes budgétaires entre 1983 et 1988, 19 % des dépenses totales et des prêts nets entre 1982 et 1987, et 77 % des dépenses de capital. Selon les chiffres de la Banque centrale de Jordanie les dons se seraient élevés en 1982 à 1 032 millions de dollars, représentant plus d'un tiers des importations. La baisse abrupte des dons fournit une mesure de la précarité de la situation économique de la Jordanie à la veille de la crise. En 1988 les dons n'étaient plus que d'un montant de 566 millions de dollars, soit une baisse de 45 % par rapport à six ans auparavant. Les dons de pays arabes, essentiellement d'Arabie Saoudite, représentaient 90 % environ du total des dons officiels. Observons que 1988 fut la dernière année d'application de la résolution du Sommet de Bagdad, et qu'en 1989, la Jordanie vécut une crise économique aiguë qui occasionna un mouvement de contestation violente dans plusieurs villes du pays dans le courant du mois d'avril.

Après les dons en 1989, les autres sources arabes de flux économiques et financiers tarirent complètement à la suite de l'éclatement de la crise et de l'attitude adoptée à son égard par la Jordanie. Comme signalé auparavant, les

(40) *EIU Country Report* no. 2 1991, p. 20.

(41) *EIU Country Report* no. 1 1991, p. 17.

(42) Voir *The World Bank*, *op. cit.*, pp. 243 et 251.

fournitures de pétrole promises par l'Arabie Saoudite pour l'aider à se distancer de l'Irak furent arrêtées. Dans leur mouvement de colère, les fournisseurs d'aide arabe parurent se désintéresser de la stabilité de la Jordanie. Mais telle ne fut pas l'attitude des pays occidentaux. Malgré l'ambiguïté de la position des autorités jordaniennes et le soutien populaire aux thèses irakiennes, la Jordanie fut déclarée avec l'Égypte et la Turquie, bénéficiaire de toutes les aides créées aux pays les plus affectés par la crise. La Communauté Européenne lui accorda un don de 207 millions de dollars et parmi les Etats membres, la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas offrirent des sommes d'importance diverse, le tout faisant partie de l'enveloppe de 2 100 millions de dollars destinée aux trois pays les plus affectés, dont le tiers provient du budget de la Communauté (43). Des 2 milliards de dollars offerts par le Japon aux mêmes trois pays, 450 millions furent octroyés à la Jordanie aux mêmes conditions de prêt qu'à l'Égypte, c'est-à-dire à un taux d'intérêt d'1 % et payables sur trente ans (44). Une aide de 46,3 millions de dollars fut canalisée par la Banque mondiale (45). La Jordanie eut également accès à l'aide mobilisée par le Groupe de coordination de la crise financière du Golfe et, après un geste de mauvaise humeur de Washington en avril 1991, l'assistance américaine lui fut restaurée en juillet (46). Le ministre des finances déclarait déjà en mars devant le parlement que le pays recevrait suffisamment d'aide pour faire face aux coûts de la crise. Il estimait l'aide en 1991 à 1 360 millions de dollars, bien au-delà des 910 millions prévus dans le budget. Le ministre considérait que cela permettrait au gouvernement d'utiliser les fonds de 183 millions de dollars alloués à un budget séparé établi pour traiter de l'impact de la crise sur les secteurs essentiels de l'industrie, du transport, de l'agriculture et du tourisme (47).

Bien que les chiffres disponibles ne correspondent pas à la même année, il paraît évident que les deux pays ont bénéficié d'une assistance considérable pour faire face aux suites économiques de la crise. Par rapport à sa population, la Jordanie semble avoir reçu une aide plus importante que l'Égypte. Il n'est pas imprudent d'en déduire que l'ordre interne jordanien fut considéré comme plus vulnérable à la perturbation des flux que l'égyptien. Ce jugement fut fait par les acteurs internationaux, en l'occurrence occidentaux, qui seuls déboursèrent de l'aide à la Jordanie. L'Égypte, par contre, tira profit de l'assistance internationale et régionale. Elle bénéficia également de l'annulation de sa dette militaire envers les Etats-Unis et d'une partie considérable de sa dette civile. Au-delà de leurs effets économiques, ces mesures traduisent l'intérêt de l'environnement international et régional à soutenir l'ordre interne égyptien et à le renforcer politiquement.



L'examen de l'impact de la crise du Golfe sur les balances des paiements de l'Égypte et de la Jordanie révèle clairement la dépendance de leurs économies dans les réseaux d'échanges régionaux et internationaux.

(43) *MEED*, 7 December 1990, p. 31 et *MEED*, 15 February 1991, p. 15.

(44) *MEED*, 22 February 1991, p. 13.

(45) *MEED*, 14 June 1991, p. 24.

(46) *MEED*, 6 August 1991, p. 16.

(47) *MEED*, 29 March 1991, p. 7.

Les balances commerciales des deux pays furent négativement affectées. L'Irak et les pays du Golfe étant ses principaux marchés, la Jordanie fut davantage affectée que l'Égypte par la perturbation des transactions commerciales et des flux financiers qui en découlent.

La hausse des prix du pétrole, résultant de la crainte de possibles pénuries, profita à l'Égypte, pays exportateur. Elle pénalisa sévèrement la Jordanie, dépendante pour son approvisionnement de l'Irak surtout et subsidiairement des pays du Golfe. Les recettes du Canal de Suez et du secteur des transports jordanien souffrirent de baisses considérables. Encore une fois, la Jordanie fut plus sérieusement touchée que l'Égypte, les partenaires de ce secteur étant les parties directes au conflit.

Le tourisme fut le plus affecté parmi les secteurs de l'économie égyptienne. Ses pertes relatives et absolues dépassèrent celles de la Jordanie. Celle-ci n'en vit pas moins le mouvement touristique dans le pays arriver à un point mort. L'impact de la crise sur le tourisme est une mesure de la vulnérabilité de l'économie de tout pays qui fait de ce secteur un pilier de son développement.

Seule la migration pour l'emploi avait assuré une grande interdépendance entre les économies des pays arabes depuis les années soixante-dix. La fragilité de cette dépendance mutuelle fut révélée par la déchirure opérée dans son environnement politique. La perturbation des flux résultant de la migration est d'autant plus importante que ceux-ci entrent chez les individus et non dans le budget de l'État. Leur incidence est donc directe sur les niveaux de vie des travailleurs migrants et de leurs familles, qui appartiennent dans leur très grande majorité aux groupes de revenus les plus bas. Les pertes relatives sont estimées plus grandes pour la Jordanie que pour l'Égypte, du fait du volume moins important de l'économie de celle-là et par conséquent de la plus grande part des remises des travailleurs dans son PNB. La leçon essentielle est cependant la confirmation de la fragilité de la migration pour l'emploi comme instrument de régulation des marchés du travail dans les pays à excédent de main d'œuvre. Soumis à de fortes pressions du fait de l'arrivée annuelle sur leurs marchés de grands nombres de demandeurs d'emplois, il leur faudra trouver des alternatives moins vulnérables.

Pour faire face à la perturbation des flux, l'Égypte et la Jordanie bénéficièrent d'une assistance considérable. Par rapport à sa population, la Jordanie reçut une aide plus importante que celle qui échet à l'Égypte. Ceci pourrait également s'expliquer par la part plus importante des flux perturbés dans son PNB. Cependant, seule l'Égypte vit la moitié de sa dette civile annulée et sa dette militaire envers les États-Unis totalement effacée. Ainsi, pour ce qui est de la dette, le système international fut plus généreux avec l'Égypte qu'avec la Jordanie. L'attitude différente adoptée par les deux pays dans le conflit peut expliquer cette disparité.

Aucune distinction ne fut cependant faite dans l'octroi de l'aide financière proprement dite. Le système international n'en voulut pas à la Jordanie pour l'ambiguïté de son attitude. En termes relatifs, il lui fournit une aide plus considérable encore que celle qu'il octroya à l'Égypte. Il est logique d'en déduire que le système international accorde une plus grande importance à la stabilité

de l'ordre politique de la Jordanie qu'à ses prises de position jugées, de toute évidence, passagères. Le sous-système régional fut, lui, insensible aux exigences de la stabilité de la Jordanie. Alors que les pays du Golfe annulaient la dette de l'Egypte à leur égard et lui fournissaient une certaine aide financière, ils refusaient tout appui à la Jordanie. La contradiction entre les comportements du système et du sous-système est patente, bien que compréhensible à court terme.

A plus long terme deux scénarios pourraient se dessiner. Dans le premier, les acteurs internationaux convaincraient les régionaux de la nécessité de soutenir l'ordre politique jordanien pour l'équilibre de la région et pour sa structure en cours de reformulation. Les flux reprendraient, même si leur importance est différente par rapport au passé, et les attitudes du sous-système convergeraient avec celles du système international. Dans le deuxième scénario, les relations à l'intérieur de la région demeureraient sans changement. Les acteurs internationaux s'occuperaient du soutien de la Jordanie. Les relations seraient directes entre eux et chacun des pays de la région. La sécurité des uns, la survie économique des autres, la stabilité politique de tous dépendraient ainsi directement du système international et de ses acteurs principaux. Ainsi se pose dans toute son urgence la question de l'organisation des relations entre les pays de la région. La crise et la guerre du Golfe ont mis en évidence la vacuité des arrangements jusque-là en place. Elles n'ont pas invalidé la nécessité d'ériger une construction nouvelle capable d'assurer la paix et le développement des ressources humaines et naturelles disponibles dans la région.