

La Jordanie, prise en étau entre son partenariat avec les États-Unis et son opinion publique, est confrontée à une menace existentielle en tant qu'État 'jordanien' et son régime hachémite.

Vincent Legrand, professeur à l'Université catholique de Louvain (UCLouvain).

LA GUERRE DE GAZA ET LA JORDANIE

L'ampleur du déchaînement de violence des forces du Hamas lors de son attaque « Déluge d'Al Aqsa » du 7 octobre 2023 et de la riposte « Épées de fer » menée depuis lors par Israël, dans des proportions à la mesure du conflit asymétrique en présence, est manifestée par les qualifications en miroir de « Deuxième Nakba » pour les uns, et de « Deuxième guerre d'indépendance » pour les autres, à la hauteur de la menace existentielle vécue respectivement par les parties israélienne et palestinienne. Moins connue est la menace existentielle qu'elle ravive pour un troisième acteur dans la région : la Jordanie, en tant qu'État jordanien et son régime hachémite (Haizam Amirah-Fernandez, « Israel's actions in Gaza and the West Bank pose an existential threat to Jordan », *Euro.MeSCo - Spot On*, n°35, novembre 2023).

POSITIONNEMENTS AUX NIVEAUX DIPLOMATIQUE ET INTERNATIONAL

Après avoir plaidé pour une trêve censée mener à un cessez-le-feu dans la bande de Gaza, la Jordanie a plaidé pour un cessez-le-feu tout court, la levée du siège qui s'est ajouté au blocus instauré depuis 2007, ainsi que le plein accès des Gazaouis à l'aide humanitaire. Elle a rappelé son ambassadeur en poste à Tel Aviv et refusé à l'ambassadeur d'Israël de reprendre le sien à Amman, dont il avait pris congé quelques semaines. Le Royaume, qui avait déjà condamné les violations du droit International, dont les crimes de guerre commis par Israël à Gaza, a appuyé la saisine par l'Afrique du Sud de la Cour internationale de Justice (CIJ) qui, dans

son ordonnance du 26 janvier 2024, a enjoint Tel Aviv à prendre des mesures conservatoires en vue de garantir le droit plausiblement violé des Palestiniens de la bande de Gaza d'être protégés contre des actes de génocide.

Le roi Abdallah II, à qui s'est jointe la reine Rania, d'origine palestinienne, a dénoncé le « double standard » des puissances occidentales perçu dans la région, déclarant : « Le message que le monde arabe entend est puissant et clair : les vies palestiniennes comptent moins que les vies israéliennes. Nos vies comptent moins que d'autres vies. L'application du droit International est une option. Et les droits humains ont des limites – ils s'arrêtent aux frontières, ils s'arrêtent aux races, ils s'arrêtent aux religions. » (Sommet du Caire pour la Paix d'octobre 2023).

DES MOUVEMENTS DE PROTESTATION ET D'OPPOSITION RAVIVÉS AU DÉBOUCHÉ ÉLECTORAL LÉGISLATIF DE SEPTEMBRE 2024

L'identification de la population jordanienne avec les victimes de la bande de Gaza touche son ensemble, au-delà de son seul secteur d'origine palestinienne. Depuis octobre 2023, les manifestations se sont enchaînées dans la capitale et à travers le pays. S'en prendre à l'ambassade d'Israël à Amman est une ligne rouge que les manifestants ont failli franchir avant d'être repoussés par les forces de l'ordre. Chargées de mettre en œuvre l'interdiction de manifester dans la vallée du Jourdain et autres zones frontalières avec Israël, celles-ci ont déployé des *checkpoints* à partir de la capitale et tenté



Des manifestants pro-palestiniens protestent contre les attaques israéliennes sur la bande de Gaza sur la place Al-Nahil. Amman, le 19 juillet 2024. /LAITH AL-JNAIDI/ANADOLU VIA GETTY IMAGES

de stopper des manifestants qui étaient en route vers Karameh, en vue d'un rassemblement au monument du soldat inconnu de la bataille israélo-jordano-palestinienne éponyme de 1968, en soutien à la résistance à Gaza (S. Shay & J. Rosen-Koenigsbuch, « Jordan and the War in Gaza », *ICT Special Report*, Reichman University, 19 octobre 2023).

À vrai dire, les manifestations font écho aux critiques sévères des autorités jordaniennes, dont le roi lui-même, tout en allant plus loin quant aux mesures à prendre et aux politiques à mener, dans la ligne de mouvements de protestation antérieurs, ravivés et portés notamment par les forces d'opposition coalisées de gauche, islamistes et nationalistes (Curtis R. Ryan, « The Impact of the Gaza War on Jordan's Domestic and International Politics », *The Project on Middle East Political Science-POMEPS*): le mouvement anti-normalisation des relations avec Israël depuis la conclusion du Traité de paix en 1994, le « printemps arabe » jordanien de 2011, le mouvement contre l'accord gazier conclu avec Israël en 2016, le mouvement de 2018 lié à la crise déclenchée par les mesures d'austérité et des années suivantes. La liste des revendications comportant l'abrogation du Traité de paix avec Israël, la cessation de toute relation avec celui-ci, la fermeture des ambassades concernées, l'abrogation de l'accord gazier avec Israël, ainsi que des accords militaires avec les États-Unis, consacrant notamment la présence de leurs troupes dans le pays.

Le mouvement social a trouvé un canal et un débouché politiques lors des élections législatives de septembre 2024. En effet, à la faveur adjuvante d'une réforme du mode de scrutin électoral, le Front d'action islamique (FAI), branche politique jordanienne des Frères musulmans, qui a mis au cœur de sa campagne électorale la cause palestinienne, dont le conflit à Gaza, ainsi que les relations du pays avec Israël et les États-Unis, arrive en tête des forces politiques constituées en parti, en remportant 31 des 138 sièges des députés à la Chambre. Comme le note le CAREP, le FAI s'avère ainsi « la principale force d'opposition au Parlement, bien qu'il reste minoritaire. Ses relations tendues avec les institutions étatiques limitent sa capacité à former des alliances, tandis que les partis loyalistes cherchent à consolider une majorité. (...) Néanmoins, ces élections représentent un développement important dans la vie parlementaire jordanienne et pourraient contribuer à réduire le fossé entre le peuple et les institutions dirigeantes, en particulier ses instances représentatives. »

L'ALLIÉ STRATÉGIQUE AMÉRICAIN IMPOPULAIRE ET LA RÉGIONALISATION DU CONFLIT

La Jordanie, en dépit de fortes divergences au sujet du conflit à Gaza, est prise en étau entre le partenariat stratégique avec son allié américain, pour lequel elle a

le statut d'« allié majeur non membre de l'OTAN » et une opinion publique et une opposition politique qui lui sont très défavorables. Question sensible, qui prend d'autant plus d'acuité dans le contexte de déstabilisation et d'insécurité régionales croissantes par extension du conflit au-delà de la bande de Gaza. Outre son hôpital de campagne touché à Gaza, la Jordanie a vu son port dans le golfe d'Aqaba touché par une frappe des forces houthis au Yémen soutenues par l'Irak et la base militaire américaine sur son sol de la Tour 22, au tripoint formé par sa frontière avec la Syrie et l'Irak, touchée par des milices de la Résistance islamique en Irak, également soutenues par l'Irak, tuant trois soldats américains. Impliquée à son tour dans les hostilités, bien qu'elle s'en défende, arguant qu'elle a juste défendu son propre espace aérien, la Jordanie contribue en avril 2024 à l'interception d'une série de drones lancés par l'Irak sur Israël en représailles au bombardement effectué par celui-ci sur son consulat à Damas une dizaine de jours plus tôt.

LA SUSPENSION DU FINANCEMENT DE L'UNRWA

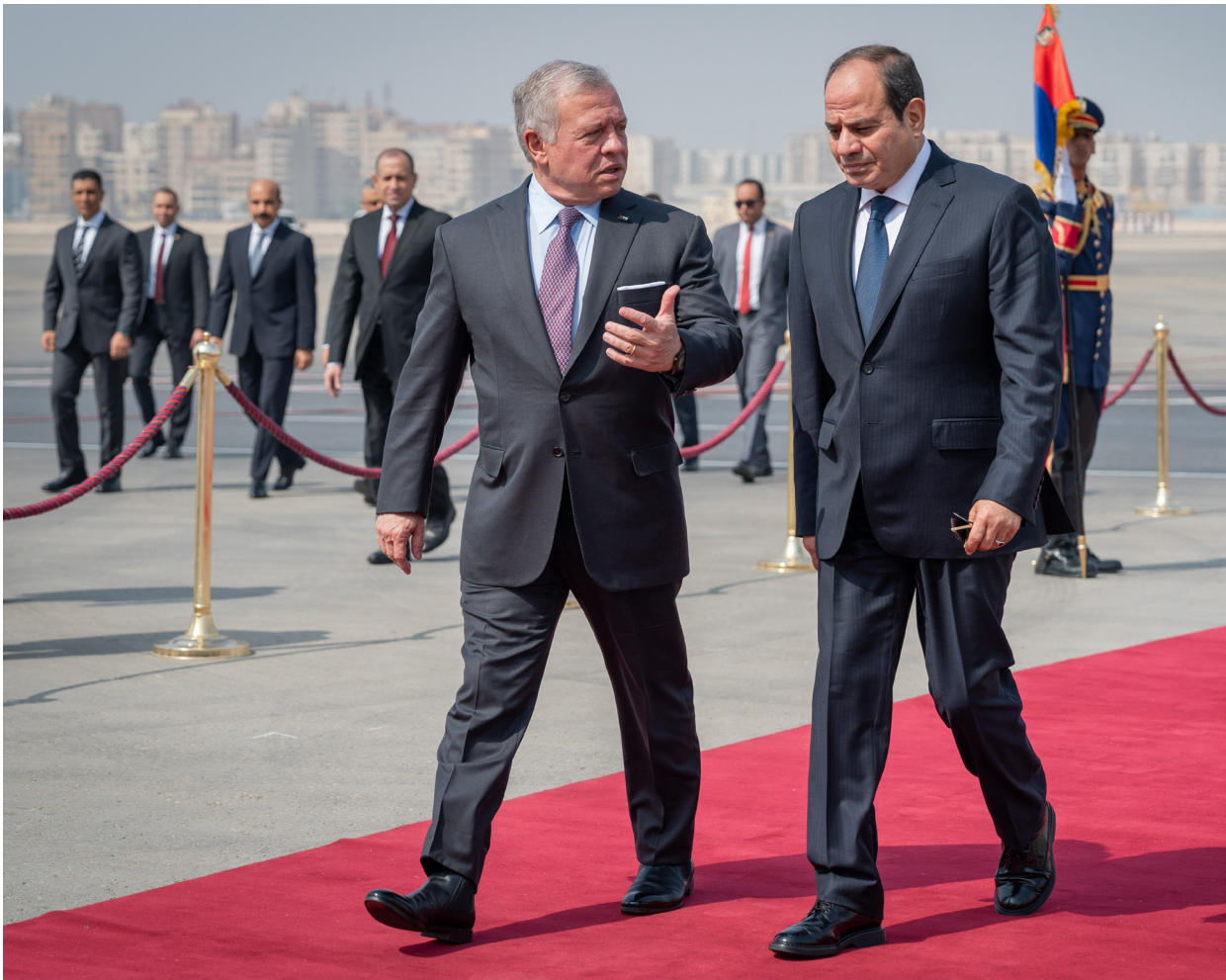
À cette situation complexe en termes de « mix » de géopolitique et de politique intérieure s'ajoute celle des difficultés économiques. Confronté notamment à la chute des revenus du tourisme et des investissements directs étrangers (entre l'automne 2023 et le printemps 2024), le pays connaît, juste après avoir remonté la pente des conséquences économiques de la crise sanitaire du Covid-19, une croissance économique relativement faible et une lourde dette publique. Il supporte aussi la prise en charge de nombreux réfugiés syriens et irakiens. S'agissant des réfugiés palestiniens, suite à l'accusation portée par le gouvernement israélien selon laquelle 12 (des quelque 30 000) employés de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) auraient été impliqués dans l'attaque du Hamas du 7 octobre 2023, la Jordanie est confrontée à la suspension du financement de celui-ci, décidée par les États-Unis, suivis par le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, le Royaume-Uni et une dizaine d'États membres de l'Union européenne (UE). L'aide fournie par l'UNRWA est vitale, notamment en matière d'éducation et de santé, à commencer par la bande de Gaza dans le contexte post-7 octobre, mais aussi en Cisjordanie, en Syrie, au Liban et ... en Jordanie, pour les 2,3 millions de réfugiés palestiniens résidant dans les 10 camps que compte le pays.

CONTRER LA MENACE DE LA 'PATRIE DE SUBSTITUTION' DU PEUPLE PALESTINIEN

La question des réfugiés palestiniens est, en Jordanie, très sensible. Ceux-ci, dans le contexte du nationalisme arabe hachémite du père fondateur du Royaume, Abdallah I^{er}, se sont vus octroyer la nationalité jordanienne, dans le cadre de l'Unité des Deux Rives du Jourdain adoptée en 1950. Avec leurs descendants, ils forment, selon des estimations qui demeurent sen-

sibles, quelque deux tiers de la population du pays. Le gouvernement du premier ministre israélien Benjamin Nétanyahou est formé d'une coalition de partis de droite (dont le Likoud) et d'extrême-droite issus du sionisme révisionniste, pour qui la rive orientale du Jourdain (l'actuelle Jordanie) fut, selon ses vues, indûment soustraite aux clauses relatives à la fondation, en Palestine, d'un foyer national pour le peuple juif dans le cadre du Mandat britannique sur la Palestine (1922-48). Considérant cette « soustraction » comme étant déjà une « concession », il n'est pas question de négocier une quelconque parcelle de territoire sur la rive occidentale du Jourdain, « de la rivière à la mer », pour ainsi dire, et, la Cisjordanie conquise lors de la guerre israélo-arabe de 1967, occupée par Israël au regard du droit International et dans les termes de la résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies, administrée par les gouvernements travaillistes de 1967 à 1977, est qualifiée de libérée par le Likoud, qui arrive au pouvoir en 1977 et qu'il rebaptise, dans la terminologie biblique, de « Judée-Samarie ». À suivre l'argumentaire, l'État des Palestiniens se trouve dès lors ailleurs : en Jordanie, comme la situation démographique, issue en fait du flux de réfugiés palestiniens de 1948 et de déplacés de 1967 naturalisés par le Royaume, l'attesterait. C'est la menace de la « patrie de substitution » (*al watan al badil*) du peuple palestinien, sur le dos de la Jordanie en tant qu'État jordanien (voir Vincent Legrand, *Prise de décision en politique étrangère et géopolitique - Le triangle « Jordanie-Palestine-Israël » et la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie* (1988), Bruxelles / Bern / Berlin, P.I.E.-Peter Lang, 2009).

Certes, le premier ministre Benjamin Nétanyahou a pu par le passé affirmer son engagement en faveur de la solution de deux États – contredite dans les faits par la poursuite de sa politique de construction d'implantations juives en Cisjordanie, minant plus avant ladite solution. Qualifié de « seul dirigeant de la droite israélienne » ayant pu accepter « la solution de deux États tout en faisant tout pour empêcher qu'elle se produise », Netanyahou a également évoqué en son temps l'option d'un « mini-État », « suggérant qu'il pourrait offrir aux Palestiniens une autonomie bien établie et les privilèges liés à l'État sans la pleine souveraineté » (voir les extraits d'articles d'Anshel Pfeffer et d'Ali Younes in Vincent Legrand, « Le conflit israélo-palestinien au prisme jordanien », *Confluences Méditerranée*, n°110 (3)). Une « concession » pragmatique au vu de la vision géopolitique sioniste révisionniste, motivée par la donne démographique palestinienne, que l'on peut mettre en parallèle avec le désengagement unilatéral de la bande de Gaza opéré en 2005 par l'ancien premier ministre et autre membre du Likoud, Ariel Sharon. Mais le premier ministre actuel s'est éloigné de l'option de la solution à deux États, la direction israélienne actuelle considérant l'édification d'un État palestinien « au cœur de la Terre d'Israël » comme une « menace existentielle » à celui-ci (voir également, à ce sujet, la résolution adoptée à la mi-juillet 2024 par le Parlement israélien).



Le président égyptien Abdel Fattah el-Sisi (à droite) rencontre le roi de Jordanie Abdallah II (à gauche) au Caire, le 19 octobre 2023. / COUR ROYALE HACHÉMITE / ANADOLU VIA GETTY IMAGES

'PAS DE RÉFUGIÉS EN JORDANIE, PAS DE RÉFUGIÉS EN ÉGYPTE'

La direction jordanienne considère tout déplacement de population palestinienne comme une ligne rouge, serrant les rangs à cette occasion avec l'Égypte, qu'il s'agisse des Gazaouis ou des Cisjordaniens, et que ce soit, pour destination, le Sinaï ou la rive orientale du Jourdain. « Pas de réfugiés en Jordanie, pas de réfugiés en Égypte », déclarait le roi Abdallah II lors d'une conférence de presse suite à une rencontre avec le chancelier allemand, Olaf Scholz, à Berlin le 17 octobre 2023. La menace est perçue avec d'autant plus d'acuité qu'elle a été alimentée par les déclarations de plusieurs responsables israéliens, s'agissant des Gazaouis (dans le cadre d'un projet de recolonisation de la bande de Gaza, suite au retrait unilatéral opéré par Israël en 2005), des Cisjordaniens (avec la pression exercée sur eux par les colons des implantations juives, avec le soutien de l'armée israélienne), voire, selon les visions encore plus extrêmes de certains, animés par l'idée « du transfert », des « Arabes d'Israël », ces Palestiniens formant quelque 20 % de la population israélienne qui se sont

retrouvés dans les frontières de l'État d'Israël suite à la guerre de 1948.

LA SOLUTION À DEUX ÉTATS, GARANTIE DE PÉRENNITÉ DE LA JORDANIE EN TANT QU'ÉTAT JORDANIEN

Confrontée à son rôle régional traditionnel d'« absorbeur de choc », comme le formulait l'ancien premier ministre jordanien et membre de la famille hachémite le chérif Abdulhamid Sharaf, des problèmes de la région, dont le palestinien, la Jordanie répète inlassablement que la région ne sera jamais stable ni en sécurité sans une « paix juste et globale » sur la base de la solution de deux États (voir Robert B. Satloff, *Troubles on the East Bank - Challenges to the Domestic Stability of Jordan*, New York / Westport, Connecticut / London, Praeger / CSIS, *The Washington Papers*, n° 123, 1986). De manière caractéristique, lorsqu'elle évoque la solution de deux États via la fin de l'occupation israélienne et l'édification, aux côtés de l'État d'Israël, d'un État palestinien indépendant, elle ne manque pas de préciser : « sur le sol national palestinien ». Si tant est qu'il est besoin de l'explicitier plus avant, la Jordanie est en fait en faveur de la « solution de trois États », même si elle ne le formule pas dans ces termes : Israël et un État palestinien indépendant vivant côte à côte sur la rive occidentale du Jourdain ; la Jordanie, sur la rive orientale du Jourdain./