

Aperçu géographique | **Moyen-Orient et Turquie**

## La situation en Jordanie : un aperçu général

**Vincent Legrand**

Groupe d'Études et de Recherches sur le Monde arabe contemporain (GERMAC) \*

Université catholique de Louvain (UCL), Louvain-la-Neuve

La gestion politique du « printemps arabe » jordanien a été marquée, au plan intérieur, par l'activation des « fusibles » de crise qu'ont constitué six changements de gouvernement en trois ans (2011-2014), soit autant que durant les douze premières années de règne du roi Abdallah II (1999-2011). En contraste, le maintien du ministre jordanien des affaires étrangères Nasser Judeh à son poste depuis février 2009, qui a donc connu à ce titre les gouvernements successifs de six Premiers ministres (avant l'éclosion du « printemps arabe », Nader al-Dahabi, lors de celle-ci, Samir al-Rifaï, et depuis lors, Marouf al-Bakhit, Awn al-Khasawneh, Fayez al-Tarawneh et Abdallah Nsour I et II), vise probablement, en cette période de fortes turbulences au plan régional, à rassurer les alliés clefs de la Jordanie – les États-Unis, Israël et l'Arabie saoudite – du fait que sa politique étrangère demeure inchangée (EIU, 2011, p. 12).

### La Jordanie, « absorbeur de choc » régional

Aux yeux des États-Unis, l'engagement de la Jordanie pour la paix dans la région constitue depuis longtemps une fonction utile dans le système international, garante de sa sécurité nationale : une paix qui fut concrétisée, dans la foulée des accords israélo-palestiniens d'Oslo en 1993, par le traité

conclu avec Israël en 1994 et dont le maintien constitue un gage de sécurité pour Amman, Tel-Aviv et leur allié américain. « Absorbeur de choc » : c'est ainsi que le Chérif 'Abd-ul-Hamîd Sharaf, ancien Premier ministre (1979-1980), avait qualifié en son temps la fonction remplie par la Jordanie dans le conflit israélo-arabe. Suite à la guerre de 1948, celle-ci accueillit plusieurs centaines de milliers de réfugiés palestiniens, qui acquirent la nationalité jordanienne dans le cadre de l'Unité des Deux Rives du Jourdain proclamée en 1950, et qui fut en vigueur jusqu'en 1988, lorsque la Jordanie se désengagea de la Cisjordanie (occupée par Israël suite à la guerre de 1967). Cette fonction d'État-tampon ne fut pas démentie suite à l'intervention armée de la coalition menée par les États-Unis en 2003 entraînant la chute du régime de Saddam Hussein : on estime le nombre de réfugiés irakiens en Jordanie (sans qu'ils soient forcément enregistrés sous le statut officiel du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés - HCR), à quelque 500 000 personnes. Il en est de même des conséquences du conflit qui fait rage en Syrie depuis le printemps 2011, dont le nombre de réfugiés (idem en termes de statut HCR), toujours en Jordanie, est estimé, trois ans plus tard, à près de 600 000 personnes (soit quelque 10 % de la population du pays).

### Dépendance de l'aide financière étrangère

Cet afflux de réfugiés syriens pèse lourdement sur les ressources de la Jordanie et a accru la demande d'aide financière étrangère dont elle dépend fortement – rappelant toute la pertinence des travaux de Laurie Brand (1994, p. 26) sur les liens, dans cet

\* c/o Centre d'Études des Crises et des Conflits internationaux (CECRI) et Centre d'Études du Développement (DVLP).

État semi-rentier, entre politique étrangère et sécurité budgétaire, « comprise en termes de reproduction des conditions nécessaires à la coalition dirigeante pour continuer à payer les factures, anticiper de manière préemptive le développement de l'opposition ou cultiver suffisamment de soutien intérieur pour rendre possible un pouvoir de coercition contre de tels groupes ». Ce qui se traduit, dans une situation budgétaire soumise à de fortes contraintes tant en matière de recettes que de dépenses, par la nécessité pour l'État de capter de l'aide financière étrangère – problématique renvoyant plus largement à l'économie politique du régime.

### **Libéralisation économique et économie politique du régime**

À cet égard, le « printemps arabe » jordanien a été marqué par la contestation des bastions traditionnellement loyaux du régime, formés par la population « de souche » du pays, « transjordanienne », c'est-à-dire originaire d'outre-Jourdain. Tout en faisant explicitement écho aux soulèvements initiés en Tunisie et en Égypte, le « printemps » jordanien, loin de tomber du ciel, s'inscrit dans le sillage d'une dizaine d'années de réformes (ou tentatives de réformes) politiques et économiques impulsées par le roi Abdallah II depuis son accession au trône en 1999 (Muasher, 2011). Les réformes économiques néo-libérales ont touché tout particulièrement le secteur transjordanien de la société, traditionnellement bénéficiaire du pan public et redistributif d'une économie clientéliste de type néo-patrimonial. Quant aux Jordaniens d'origine palestinienne, qui se sont rabattus sur le secteur privé, plus rémunérateur, et sont donc moins dépendants de la redistribution des rentes de l'État, ils ont été moins sévèrement frappés par la libéralisation économique (dont les privatisations), ou même, tendent à en bénéficier : c'est en tout cas de la sorte que le perçoivent leurs compatriotes transjordanien. Mais la crise jordanienne ne saurait se réduire au clivage entre Transjordanien et Jordano-Palestiniens : elle est également interne au secteur transjordanien, marqué par une crise de la redistribution clientéliste entre l'élite et la base, insuffisante ou insatisfaisante parce que mal répartie en termes de retombées sur celle-ci et décriée sur le registre de la « corruption » (Ryan, 2010 ; Vogt, 2011).

### **Libéralisation politique ? Que « veut le peuple » ?**

Au plan politique, les réformes impulsées par le roi sont par contre restées essentiellement cosmétiques. L'establishment politique jordanien n'y voit guère son intérêt, qu'il s'agisse du secteur strictement transjordanien mû par le conservatisme rentier ou des « libéraux », associés, à tort ou à raison, à l'élite jordano-palestinienne, qui aurait préféré le maintien d'un mode de gouvernement autoritaire, pensant que cela permettrait de réaliser plus rapidement les réformes économiques libérales, notamment les privatisations.

En termes de réformes précisément, que « veut le peuple » ?, pour reprendre la formule protestataire à présent célèbre (*al-sha'b yurîd...*) reprise dans différents pays du « printemps arabe » : « il veut » le changement, mais dans des directions parfois complètement opposées (Ryan, 2011 ; Susser, 2011). Dans le secteur transjordanien, on trouve ainsi deux grandes tendances. D'une part, un mouvement de protestation formé principalement de jeunes militants, nouveaux sur la scène politique, estime que si le programme de libéralisation économique est allé trop loin en matière de privatisations, la libéralisation politique n'a guère avancé. D'autre part, un mouvement de protestation nationaliste transjordanien conservateur qui, tout en partageant certains des griefs socio-économiques du mouvement pro-réformes, veut à la fois garder ses privilèges traditionnels et maintenir les structures de base clientélistes. Au plan politique, ils craignent la domination du secteur jordano-palestinien.

Les intérêts du secteur jordano-palestinien sont portés notamment par l'opposition islamiste, le Front d'action islamique (FAI) – l'aile politique de la Confrérie jordanienne des Frères musulmans. Première force politique au sein de l'opposition traditionnelle, elle ne souhaite pas de changement de régime, mais une réforme approfondie en vue d'y être davantage incluse via un rééquilibrage des forces politiques. La loi électorale favorise et surreprésente le vote transjordanien conservateur, clientéliste et loyal au régime, au détriment du vote davantage « politique » et contestataire (islamiste), émanant notamment du secteur jordano-palestinien.

## LE LIBAN, SANS PRÉSIDENT ET AVEC DEUX MILLIONS DE RÉFUGIÉS SYRIENS

Depuis le 25 mai, le Liban n'a plus de président. Les deux blocs parlementaires, celui du « 14 mars » et celui du « 8 mars », n'étant pas parvenus à un accord, le quorum permettant d'élire le successeur du président Michel Sléïman à la fin de son mandat n'a pas été atteint. Ce n'est pas la première fois que cette petite république levantine connaît un vide temporaire au niveau de la présidence. En 2007, les députés de l'assemblée n'avaient pas non plus accepté facilement un candidat de compromis pour succéder au général Émile Lahoud, précédent chef de l'État. Il avait fallu une conférence internationale, tenue à Doha, pour que le chef des forces armées soit élu, une solution de dernier recours adoptée malgré les empêchements constitutionnels. Il va là aussi falloir attendre une décision internationale, adoptée principalement par l'Arabie saoudite et l'Iran, pour conduire ceux qui leur sont inféodés – sunnites et chiïtes, avec leurs alliés chrétiens maronites, eux-mêmes divisés – afin d'installer à la présidence de la République un nouveau chef de l'État. Il y a des chances pour que ce soit à nouveau un général, ou bien le commandant en chef de l'armée, ou encore le général Aoun, fameux politicien maronite qui aspire inlassablement à décrocher ce poste, lequel est toujours attribué, conformément à un « pacte national » non écrit, à un membre de cette communauté chrétienne jadis très influente. Le Liban est un pays difficile à décrypter en raison de la diversité de ses styles de vie, de sa nature hétéroclite, de l'embrouillaminé de ses ingérences étrangères. Depuis cinquante ans, son territoire est devenu l'arène des conflits du Moyen-Orient et aujourd'hui, tout particulièrement, de la féroce guerre de Syrie.

« Le problème du Liban – disait clairement l'un de ses députés – est qu'il n'est pas une démocratie mais une oligarchie gouvernée par une poignée de hiérarques, inféodés aux puissances régionales qui décident par elles-mêmes de son destin. » Conformément à la constitution, c'est le conseil plénier des ministres qui, sous l'autorité du chef du gouvernement, prend provisoirement la tête de l'État, même s'il est difficile d'en déterminer les prérogatives, ne serait-ce qu'au niveau de la signature des décrets. Faut-il que signent tous les ministres ou bien la signature du chef du gouvernement suffit-elle dans les affaires urgentes d'importance majeure ?

Le Liban est comme une poule décapitée qui court, paniquée, sans savoir où elle va. Mais rien ne trouble la vitalité de ses habitants, déjà absorbés par la coupe mondiale de football, habitués depuis longtemps aux anomalies de leur classe dirigeante, qui monopolise la direction de ses dix-huit communautés confessionnelles. À Beyrouth, l'été a commencé, sans les riches touristes du Golfe, si convoités, et avec deux millions de réfugiés syriens qui continuent à partager indéfiniment la vie quotidienne du pays, aggravant de la sorte sa fragilité politique et économique. Avec ces nouvelles bouches à alimenter, l'eau potable devient rare. Avoir accueilli ses voisins a été une erreur monumentale, quoique impossible à éviter, mais ne pas l'avoir fait aurait été un crime épouvantable.

**Tomás Alcoverro**  
**La Vanguardia**

### La réforme de la loi électorale (2012)

Au-delà de la réponse politique incarnée par la « valse des Premiers ministres », le roi a tenté d'apporter une réponse institutionnelle, via la mise sur pied d'un Comité de dialogue national et d'un Comité royal chargé de réviser la Constitution. Contrairement aux gouvernements successifs des Premiers ministres Marouf al-Bakhit et Awn al-Khasawneh, celui de Fayez al-Tarawneh parvient à une réforme de la loi électorale, en juillet 2012.

Le régime électoral est modifié, passant d'un scrutin uninominal à un scrutin plurinominal tempéré, donnant à chaque électeur une voix au niveau des circonscriptions électorales et une voix sur la base de listes nationales de partis. Mais les partis de l'opposition jugent ces amendements encore insuffisants, car maintenant globalement un vote tribal clientéliste loyal au régime. Le roi semble avoir brûlé ses dernières cartouches dans le cadre de la législature de la 16<sup>e</sup> Chambre de Jordanie : en octobre 2012, il la dissout et investit Abdallah Nsour de la formation d'un nouveau gouvernement, en vue d'élections législatives anticipées en janvier 2013.

### Les élections législatives de janvier 2013

L'issue des élections législatives de janvier 2013, malgré le boycott du FAI, manifeste un impact – certes limité – des changements relatifs à la loi électorale : les représentations jordano-palestiniennes et de l'opposition s'en sont trouvées légèrement augmentées – résultat, en partie, de la plus grande place accordée par le nouveau mode de scrutin au vote partisan sur la base des listes nationales de partis.

Depuis décembre 2012, le roi Abdallah II a publié plusieurs « discussion papers » sur sa vision des réformes démocratiques. C'est dans son deuxième papier, publié en janvier 2013, qu'il présente le nouveau mode de désignation du Premier ministre, à laquelle il procèdera désormais en consultation avec le Parlement. C'est dans ce nouveau cadre qu'Abdallah Nsour est reconduit en tant que Premier ministre du nouveau gouvernement issu des élections suite à une motion de confiance emportée de justesse en avril 2013, avant de connaître un remaniement ministériel quatre mois plus tard.

## Israël – Jordanie – Palestine

En juillet 2013, les États-Unis ont relancé une médiation auprès des parties israélienne et palestinienne en vue de négociations sur le statut final. Le calendrier prévoit une issue dans un délai de neuf mois – que le roi Abdallah II a enjoint de respecter, réaffirmant son soutien à une solution de paix sur la base de deux États –, l'État palestinien indépendant ayant vocation, selon les termes chers à la direction jordanienne, à être édifié sur le « sol national palestinien », rappelant ainsi le rejet ferme de toute solution du conflit entre Israël et la Palestine dont la Jordanie en tant qu'État *jordanien* ferait les frais – un secteur de l'échiquier politique israélien caressant le projet de faire de celle-ci la « patrie de substitution » du peuple palestinien. L'absence de résolution finale du conflit israélo-palestinien grève depuis des années l'avancée du projet de canal entre la mer Rouge et le mer Morte, censé endiguer l'évaporation de celle-ci et apporter une réponse au stress hydrique dont souffre la région. Un début de déblocage de la situation a vu le jour à travers la conclusion par Israël, la Jordanie et l'Autorité palestinienne d'un accord régional en décembre 2013. Mais les relations de la Jordanie avec Israël se sont tendues après que des soldats israéliens ont abattu le juge jordanien Raed Zuaier lors de son passage au poste-frontière du Pont Roi Hussein (Allenby) en mars 2014. L'incident a nourri le climat ambiant « anti-normalisation » des relations avec Israël et entraîné des appels à l'abrogation de l'impopulaire traité de paix. Finalement, dans ce contexte délicat de négociations israélo-palestiniennes, les députés jordaniens n'ont pas mis à exécution la menace qu'ils brandissaient d'un vote de motion de censure du gouvernement par la Chambre si celui-ci ne prenait pas de mesures tangibles à l'encontre d'Israël.

### **Conclusion : un régime « utile » au plan régional/international et résilient, mais fortement ébranlé au plan intérieur**

Le rôle d'absorbeur de choc régional joué par la Jordanie par l'accueil de plusieurs centaines de milliers

de réfugiés syriens sur son territoire s'est affirmé plus avant à partir du printemps 2013, avec l'accueil de forces armées américaines visant la défense de sa frontière avec la Syrie – confirmation de la fonction utile remplie par le régime aux yeux, notamment, de l'allié américain. Malgré le franchissement inédit de certaines lignes rouges dans la contestation à l'égard du régime (notamment lors des émeutes de novembre 2012) démontrant que l'allégeance traditionnelle des tribus transjordaniennes à la direction hachémite de l'État n'est pas inconditionnelle, aucune force politique de poids n'a demandé de changement de régime. Celui-ci, qui comporte en son cœur de fortes résistances au changement, ne peut que proroger un équilibre instable, tiraillé qu'il est entre, d'un côté, opposants pro-réformes et, de l'autre, conservateurs mécontents récalcitrants face à des réformes susceptibles précisément de mettre à mal leurs privilèges traditionnels.

## Bibliographie

- BRAND, Laurie A., *Jordan's Inter-Arab Relations – The Political Economy of Alliance Making*, New York, Columbia University Press, 1994.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU), *Jordan - Country Report*, novembre 2011.
- MUASHER, Marwan, « A Decade of Struggling Reform Efforts in Jordan. The Resilience of the Rentier System », *The Carnegie Papers*, 2011.
- RYAN, Curtis R., « “We are all Jordan” But Who is We? », *Middle East Report Online (MERO)*, Middle East Research and Information Project (MERIP), 13 juillet 2010.
- RYAN, Curtis R., « Identity Politics, Reform, and Protest in Jordan », *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 11 (2011) 3, p. 564-578.
- SUSSER, Asher, « Jordan 2011: Uneasy Lies the Head », *Middle East Brief*, Crown Center for Middle East Studies, Brandeis University, n° 52, 2011.
- VOGT, Achim, « Jordan's Eternal Promise of Reform », *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 4, 2011, p. 64-78.