

---

# La Jordanie en première ligne

---

par Bassma Kodmani-Darwish

**C'est parce qu'on ne peut rien faire sans elle pour régler le conflit israélo-arabe que la Jordanie s'est très vite vue réhabilitée au plan diplomatique dès la fin de la guerre dans le Golfe. L'année 1991 se termine mieux qu'elle n'avait commencé et constitue, malgré la guerre, une nette amélioration de la situation de la Jordanie par rapport à l'année 1990 aux plans à la fois stratégique, politique et diplomatique voire même économique.**

Le roi Hussein n'en a pas moins gardé une certaine amertume à l'égard des pays frères qui l'ont accusé de tous les péchés (complot, trahison, ingratitude), davantage encore que vis-à-vis des Etats-Unis qui ont conduit la guerre contre l'Irak. De fait, l'Administration Bush a repris contact avec le souverain dès le mois d'avril, avec la visite de James Baker en Jordanie et sa rencontre avec le roi à Aqaba. Celui-ci a entrepris une tournée en Europe au mois de mars où il fut accueilli chaleureusement. Bien que les médias et les opinions publiques

occidentales aient été très critiques à l'égard de la position de la Jordanie pendant la crise, les gouvernements — notamment occidentaux — se sont montrés plus compréhensifs des contraintes qui pesaient sur le pays. Cette dichotomie entre gouvernement et opinion est surtout visible aux Etats-Unis où le Président Bush, désireux de normaliser ses relations avec la Jordanie, se heurte au refus du Congrès de débloquer toute assistance américaine au royaume.

Le partenaire irakien, accusé depuis plusieurs mois déjà de développer un arsenal militaire fait d'armes de destruction massive de toutes catégories, et accompagnant cela d'un discours agressif, envahit le Koweït et se met définitivement au ban de la communauté internationale. Le roi Hussein pouvait-il se dissocier brutalement de l'Irak et opérer une volte-face soudaine ? Plusieurs contraintes l'en empêchaient. La première, déterminante, a trait aux liens économiques constamment resserrés avec l'Irak, tout au long des années quatre-vingt, à la faveur de la guerre Iran-Irak. De sorte qu'en 1990, l'Irak est le premier partenaire à l'exportation et le second pour les importations derrière les Etats-Unis. Si les revirements politiques sont aisés et très fréquents dans les relations interarabes, les volte-face économiques en revanche sont plus difficiles à opérer.

La seconde, d'ordre stratégique, tient au sentiment de vulnérabilité accrue de la Jordanie du fait de l'impasse totale dans la recherche d'une solution négociée avec Israël et la montée en puissance des partis extrémistes israéliens qui voudraient sacrifier la monarchie hachémite pour faire de la Jordanie un Etat palestinien. Pour se doter d'une défense crédible, la Jordanie s'est volontairement mise sous le parapluie militaire irakien. L'armée s'est engagée dans une étroite collaboration avec les forces irakiennes. Une escadrille commune fut ainsi créée et mise à la disposition des forces aériennes jordaniennes, provoquant en Israël la crainte d'une attaque en provenance de l'Est.

Politiquement enfin, l'expérience démocratique toute récente a contraint le roi, tout au long de la crise, à tenir compte d'une opinion publique massivement favorable au défi irakien. En raison des liens avec l'Irak, la crise du Golfe fut un désastre pour la Jordanie et ses conséquences profondes et durables : arrivée de quelque 250 000 Palestiniens en provenance du Koweït, tous porteurs de passeports jordaniens et, de ce fait, interruption des transferts de revenus par ces anciens travailleurs dans le Golfe, une des principales sources de revenus du royaume ; montée d'un chômage déjà grave atteignant

maintenant 30 à 35% ; un coût de la crise estimé, pour la Jordanie, entre 2 et 5 milliards de dollars selon les sources ; la perte de son premier partenaire commercial en même temps que l'interruption de toute aide publique en provenance du Golfe (une aide qui s'élevait à 400 millions de dollars environ en 1989) et qui n'est pas près de reprendre avant longtemps, les relations étant encore interrompues.

Les efforts du roi, au cours des années quatre-vingt, pour se présenter comme le médiateur naturel dans les conflits interarabes lui avaient valu quelque succès. Il fut notamment le principal artisan de la réintégration de l'Égypte au sein de la Ligue arabe et l'hôte à Amman du sommet arabe de novembre 1987. La crise du Golfe consacre l'échec de cette stratégie et plonge la Jordanie dans un isolement douloureux. Le roi s'efforce alors de recréer autour de son pays l'environnement naturel qui fut longtemps le sien. Les Etats-Unis ayant promis de reprendre leurs efforts pour un règlement du conflit israélo-arabe dès la fin de la guerre dans le Golfe, Amman entreprend de rétablir les ponts avec la Syrie (jamais totalement rompus du reste, en dépit des choix opposés d'alliance dans les deux pays) et de redéfinir sa relation avec l'OLP. Ce triangle reconstitué, la Jordanie entend le préserver car c'est là sa principale garantie après l'effondrement de la puissance militaire irakienne.

Cela implique un jeu d'équilibre délicat consistant d'une part à discuter avec l'OLP d'une stratégie commune sans s'aliéner la Syrie et d'autre part à se concerter avec Damas tout en évitant de se laisser entraîner par ce dernier dans une stratégie diplomatique qui se ferait aux dépens des Palestiniens car la Jordanie, à la différence de la Syrie, ne peut pas se le permettre.

Le souverain jordanien se montre particulièrement bien disposé à l'égard de l'initiative américaine. Il avait déclaré en juin 1991, à propos d'une négociation directe avec Israël, que les tabous devaient disparaître (Le Point, 3 juin 1991), ce qui avait suscité l'enthousiasme du gouvernement israélien qui s'empessa de l'inviter à se rendre à Jérusalem. Mais le roi ne donna aucune suite, mettant un terme aux supputations israéliennes. Il est convaincu que, même si le gouvernement israélien actuel n'est pas sérieusement intéressé par une paix immédiate, l'administration Bush, en revanche, est la mieux disposée à l'égard de la partie arabe que toutes les administrations précédentes et la plus motivée, en raison de la guerre contre l'Irak, pour œuvrer en faveur d'un règlement israélo-arabe.

Pour la Jordanie, la question palestinienne est un enjeu aux dimensions à la fois internes et externes. Internes parce que le pays est peuplé en majorité de Palestiniens citoyens du royaume (60 à 70%), un pourcentage qu'est venu renforcer le retour des Palestiniens du Koweït, tous titulaires de passeports jordaniens. Quels que soient leur sentiment d'allégeance et leurs opinions, la composante palestinienne doit être prise en compte dans l'élaboration de la politique extérieure jordanienne.

---

## La Jordanie et la question palestinienne

---

Externes, à la fois en tant que question de sécurité militaire pour le royaume (qui fut impliqué dans deux guerres majeures avec Israël à propos du statut de la Palestine et de ses habitants) et au plan plus strictement politique. Tout au long des années quatre-vingt, les relations avec l'OLP ont oscillé entre la coordination et la rivalité d'influence sur les Palestiniens de Cisjordanie, une compétition inégale car le royaume a pu constater, lorsqu'éclata l'Intifada, que les habitants des Territoires se tournaient résolument vers l'OLP pour leur représentation politique.

La période qui va de la rupture des liens avec la Cisjordanie, en juillet 1988, jusqu'à récemment a marqué l'effacement quasi-total de la Jordanie du processus de paix. Même si l'OLP annonce officiellement que l'Etat palestinien proclamé à Alger, en novembre 1988, devra former une confédération avec la Jordanie, celle-ci se trouve écartée de fait par l'instauration d'un dialogue direct avec l'OLP et les Etats-Unis, le rôle de médiateur privilégié entre Israël, l'OLP et Washington revenant à l'Egypte. Cette marginalisation du rôle de la Jordanie eut un effet positif sur les relations du royaume avec la centrale palestinienne puisque cette dernière ne percevait plus le roi comme un concurrent dangereux et les liens furent encore resserrés à la faveur de la crise du Golfe, les deux acteurs ayant choisi le même camp.

Mais tout comme elle fut en première ligne en temps de conflit, ayant subi le plus grave préjudice dans la crise du Golfe, la Jordanie est appelée à jouer un rôle de premier plan dans le processus de paix. Vulnérable en temps de crise, elle est incontournable lorsque se

profilent des perspectives de paix, et c'est la raison pour laquelle elle est si ardemment sollicitée par Washington pour y prendre une part active. D'une part, elle peut fournir la formule acceptable pour que les Palestiniens soient adéquatement représentés à une négociation au sein d'une délégation jordano-palestinienne qui pourrait inclure des Palestiniens non-résidents dans les Territoires ainsi que des personnalités originaires de Jérusalem-Est portant un passeport jordanien. D'autre part, toute négociation sur le sort de la Cisjordanie ne peut être raisonnablement conduite sans que la Jordanie y soit étroitement associée. Il n'y a donc pas de négociations séparées possibles entre Israël et le royaume qui ne prendraient pas en compte le problème palestinien.

Néanmoins il est également vrai que la Jordanie devra veiller à ce que ses propres intérêts soient pris en compte. Car l'un des principaux écueils dans un processus où Jordaniens et Palestiniens participeront au sein d'une délégation commune est le risque d'amalgame entre les intérêts des deux parties et le danger pour le roi de se trouver malgré lui en situation de parler au nom des Palestiniens. Les dirigeants jordaniens ont insisté maintes fois devant leurs interlocuteurs américains pour que soit définie la substance de la négociation et non la seule procédure, ce qui aurait donné l'opportunité au royaume de préciser ses propres préoccupations et objectifs et faciliter du même coup un accord avec les Palestiniens sur des bases claires. N'ayant pas été entendus, les Jordaniens sont contraints de négocier bilatéralement avec les Palestiniens pour lever les ambiguïtés quant au rôle et aux prérogatives de chaque partie au sein de la délégation.

Le rôle de la Jordanie étant à nouveau essentiel, les rapports avec l'OLP deviennent inévitablement plus sensibles à définir car de cette relation va dépendre, non seulement le rôle de la centrale palestinienne dans le choix des représentants palestiniens, mais aussi à plus long terme, la relation future entre les deux entités, jordanienne et palestinienne, si cette dernière voit le jour. Le roi presse l'OLP d'accepter les conditions posées par Washington et Israël pour la représentation des Palestiniens à la conférence, à savoir l'intégration de représentants palestiniens au sein d'une délégation commune. Depuis l'Intifada et malgré la décision du roi de renoncer à la souveraineté sur la Cisjordanie, le centre de gravité de la question palestinienne se trouve dans les Territoires occupés et ceci était de nature à renforcer le rôle et les moyens d'action du roi sur la population des territoires au sein de

laquelle il continue à avoir une certaine influence. L'affaiblissement diplomatique de l'OLP le met en meilleure position dans ses tractations avec la centrale palestinienne. En juillet 1990, il s'est risqué à prévenir l'OLP qu'elle ne devrait pas "pontifier" sur les termes de la participation palestinienne à la conférence de paix, soulignant qu'il revient aux Palestiniens sous occupation qui ont souffert de décider s'ils veulent un règlement qui leur garantisse une patrie et non à ceux qui se trouvent à l'extérieur depuis de nombreuses années.

Peut-on pour autant soupçonner le roi de vouloir court-circuiter l'OLP et prendre sous son aile des Palestiniens des Territoires et de Jordanie pour les conduire à une négociation sous sa direction ? Une telle décision comporte des risques que le roi se doit d'évaluer avec soin préalablement à toute démarche. Il est vrai que l'O.L.P. est plus fréquemment critiquée parmi les Palestiniens de Jordanie pour ses oscillations qui finissent par mécontenter les plus modérés et les plus durs à la fois.

Mais le roi sait aussi que le processus de démocratisation mis en oeuvre voilà deux ans et le climat politique relativement harmonieux qui s'est instauré entre le Palais et les Palestiniens majoritaires au sein de la population, tiennent pour l'essentiel à sa décision de laisser s'exprimer librement toutes les tendances proches de l'O.L.P. Le roi Hussein a d'autant plus besoin de s'allier ces forces politiques qu'il sait la confrontation inévitable avec les islamistes du fait de leur opposition au processus de paix. Pour que ces derniers restent "gérables", il lui faut la confiance et le soutien des Palestiniens de l'OLP et de ceux qui s'en réclament dans le pays.

La nomination de Taher El Masri à la tête du gouvernement reflète aussi cette préoccupation. L'actuel Premier ministre présente l'avantage d'entretenir de bonnes relations avec l'OLP, étant lui-même d'origine palestinienne et élu largement, en 1989, comme député d'Amman grâce au vote palestinien. Le choix de Taher El Masri (premier Palestinien à occuper ce poste depuis les années cinquante), et la composition de son gouvernement étaient aussi un signal à l'intention des Etats-Unis, traduisant la volonté de la Jordanie de participer au processus de paix. En effet, ce gouvernement s'est démarqué du précédent de Mudar Badran en excluant les islamistes, qui retrouvent au sein du Parlement leur rôle de premier groupe d'opposition. Le premier test pour Taher El Masri fut le vote de confiance pour son gouvernement au mois de juillet. Il est désormais en bonne position

pour engager le pays dans une négociation avec Israël, les islamistes ayant apparemment fait le choix de garder un profil bas dans l'immédiat.

L'endiguement des islamistes est du reste un souci commun des dirigeants jordaniens à l'intérieur du royaume et de ceux de l'OLP dans les territoires occupés, ce qui est de nature à rapprocher davantage les deux parties. La stratégie à élaborer vis-à-vis des islamistes des deux côtés aura d'autant plus de chance de réussir qu'elle sera élaborée en commun en raison des liens étroits qu'entretiennent ces mouvements des deux côtés du Jourdain. En tout état de cause, le facteur islamiste constituera une contrainte aussi importante pour le royaume que pour l'OLP, obligeant l'un et l'autre à manœuvrer dans un climat politique difficile. Si le processus de négociation entre dans une phase active, on ne peut exclure que le courant islamiste se mobilise pour dénoncer les concessions que devront accepter les négociateurs jordaniens et palestiniens et exerce des pressions, voire des menaces, à l'encontre des membres de la délégation. De part et d'autre donc, on espère que la tenue d'une conférence de paix servira à amorcer une dynamique positive, susceptible de maintenir l'intérêt et l'engagement américain et de donner quelques armes aux partisans de la négociation pour contrer leurs adversaires.

Le roi Hussein a un sentiment d'urgence semblable à celui des dirigeants modérés des territoires occupés. Car si les Palestiniens seraient les premiers perdants dans le cas où le processus échoue, la Jordanie a la conviction qu'elle sera le deuxième en raison des tenants de la thèse "Jordan is Palestine" présents au sein du gouvernement israélien, et surtout de l'arrivée massive et de l'installation des Juifs soviétiques en Cisjordanie qui donnent à ces thèses extrémistes un nouveau souffle avec le risque accru, à terme, d'une expulsion ou d'un exode des habitants de la Cisjordanie vers le royaume. Néanmoins, les dirigeants jordaniens savent qu'en s'engageant dans un tel processus, ils font un pas dans l'inconnu. Ils ont conscience que la négociation qu'ils appelaient de leurs vœux depuis si longtemps risque d'avoir lieu au moment où la situation du pays n'a jamais été aussi faible tant militairement qu'économiquement et politiquement. Une situation qui a peu de chances d'être compensée par sa position diplomatique, fragilisée par les conséquences de la crise du Golfe. Le prince héritier Hassan observait avec amertume que les Arabes, invités aujourd'hui à des négociations de paix, sont sur le point de dialoguer avec leur

ennemi israélien alors qu'ils ne se parlent pas entre eux.

La Jordanie devra donc faire face à des pressions tous azimuts, tant de la part de son ennemi israélien que de ses alliés palestiniens et syriens ainsi que du médiateur américain. Son dilemme est de savoir jusqu'où elle devra aller dans l'acceptation des conditions américaines et israéliennes pour s'engager dans un processus où les risques encourus sont potentiellement plus grands que les avantages escomptés. Elle sait que si elle est si ardemment sollicitée, c'est moins pour son importance propre en tant qu'acteur que pour son rôle de "couverture" de la composante israélienne. Car la Jordanie a toujours eu pour fonction essentielle d'être un Etat tampon dans la région. A plusieurs reprises déjà elle a payé cher ce rôle et ne veut en aucun cas servir d'amortisseur de chocs sans égard pour les traumatismes que cela produit à l'intérieur de ce petit pays.