

La politique étrangère jordanienne dans le « printemps arabe »

Vincent Legrand*

En cette période fortement évolutive au plan régional, 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 quatre Premiers ministres (Nader Al Dahabi, Samir Al Rifaï, Marouf Al Bakhit et Awn Al Khasawneh), vise probablement à « rassurer les alliés clefs de la Jordanie – les États-Unis, Israël et l'Arabie saoudite – que sa politique étrangère demeurera inchangée »¹. Sous cet angle, les évolutions de celle-ci sont le produit d'un équilibre entre les intérêts proprement nationaux et ceux des alliés en question : il s'agit en l'espèce de ne pas compromettre le traité de paix avec Israël et de garantir la poursuite de l'aide financière américaine et saoudienne dont le pays dépend fortement².

Cette conjoncture a ainsi de nouveau braqué le projecteur sur le rôle, mis en avant par les travaux de Laurie Brand, joué par la variable « sécurité budgétaire » dans les orientations de politique étrangère de la Jordanie, tout particulièrement en matière d'alliances régionales. L'impératif de sécurité budgé-

1 Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, novembre 2011, p. 12.

2 Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, mars & mai 2011.

* Vincent Legrand enseigne à l'Université catholique de Louvain (UCL). Il est l'auteur de *Prise de décision en politique étrangère et géopolitique – Le triangle « Jordanie-Palestine-Israël »* et la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie (1988), *Bruxelles/Berne/Berlin, P.I.E.-Peter Lang (Coll. « Géopolitique et résolution des conflits », n° 7), 2009, 412 p.*

taire est en fait lié aux impératifs de survie du leadership ou, à tout le moins, du régime (à distinguer de celle de l'État) : « La sécurité du régime dans ses termes les plus fondamentaux peut en fait être la sécurité du budget, 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. »³ Dans le cas, tout particulièrement, d'une situation budgétaire soumise à de fortes contraintes, tant en matière de recettes que de dépenses, la maîtrise du déficit dans certaines limites est alors fonction de la capacité du pays à capter de l'aide financière étrangère, expliquant, certes parmi d'autres facteurs et pour partie au moins, certaines orientations de politique étrangère.

3 Laurie A. Brand, *Jordan's Inter-Arab Relations – The Political Economy of Alliance Making*, New York, Columbia University Press, 1994, p. 26.

La Jordanie, motivée et contrainte par l'aide financière étrangère

À l'instar des autres gouvernements soumis au « printemps arabe », le gouvernement jordanien a d'abord réagi par l'annonce de mesures d'ordre socio-économique censées apaiser la situation⁴. Ainsi, le 21 janvier 2011, le gouvernement annonçait l'augmentation des traitements des fonctionnaires, des membres des forces armées et des pensionnés. Il s'agissait également de contrer la hausse des prix des biens de consommation de base par la réinstauration de subventions supprimées au cours de ces dernières années (pain, gaz de cuisine, carburants). De fait, au premier semestre 2011, les subventions avaient augmenté de 124 % en un an. Dans la même ligne, en juin 2011, le gouvernement publiait la liste de cent cinquante services et biens de consommation de base exemptés de TVA ou bénéficiant d'une réduction.

Par ailleurs, l'instabilité régionale due au « printemps arabe » a fait chuter les recettes du tourisme (l'augmentation des visiteurs provenant des pays du Golfe n'a pas compensé

4 Pour l'ensemble de cette section, nous nous référons à Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, 2011 : février, juillet, août, septembre, octobre, novembre; 2012 : février.

la chute du nombre de touristes occidentaux), les remises des travailleurs jordaniens à l'étranger et les investissements directs étrangers. Les recettes étant en baisse et les dépenses en hausse en raison de la réinstauration des subventions (qui creusent le déficit budgétaire et risquent de faire passer la dette au-dessus du maximum de 60 % du PNB autorisé par la loi sur la dette publique), le recours à l'aide financière étrangère a été impératif. Comme le relève l'Economist Intelligence Unit (EIU), « seul 1,44 milliard de dollars d'aide en 2011 a permis au gouvernement d'éviter la hausse des prix des services et des biens de consommation de base »⁵.

5 Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, novembre 2011, p. 13.

La Jordanie est très dépendante de l'aide étrangère pour couvrir son déficit. Une telle assistance avait été difficile durant la crise financière mondiale, mais des rentrées ont recommencé à affluer à partir de 2010, ce qui est apparu d'autant plus nécessaire aux yeux du régime dans le contexte du « printemps arabe ». En 2011, la Jordanie s'est vu attribuer 1,4 milliard de dollars d'aide par l'Arabie séoudite⁶ et 359 millions de dollars d'aide américaine. La Jordanie compte également sur le Partenariat de Deauville, comprenant les membres du G8, l'Arabie séoudite, le Qatar et la Turquie, qui a promis à la Jordanie 80 milliards de dollars d'aide pour les deux ans à venir (ainsi qu'à la Tunisie, à l'Égypte et au Maroc, autres pays arabes touchés par les soulèvements). De même, la Jordanie a demandé son adhésion à la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), qui envisage d'étendre son mandat géographique aux pays du sud et de l'est de la Méditerranée, et espère pouvoir investir jusqu'à 2,5 milliards d'euros par an dans ces quatre mêmes pays arabes, dans le cadre de projets du secteur privé.

6 Human Rights Watch, *World Report 2012, Jordan: Country Summary*, janvier 2012, p. 4.

Au cœur des dépenses figure notamment la facture énergétique. Le nouvel accord de fourniture de gaz conclu fin décembre 2011 entre l'Égypte et la Jordanie, même s'il est moins favorable à celle-ci que l'accord précédent (l'Égypte étant elle-même aux prises avec de gigantesques problèmes économiques), devrait lui assurer la stabilité d'approvisionnement dont la Jordanie a besoin pour la production d'électricité (elle dépend à 80 % du gaz égyptien) à un coût malgré tout

moins élevé que celui du pétrole sur le marché international, auquel elle avait dû recourir lors des interruptions de fourniture provoquées en 2011 par des attentats perpétrés sur le pipeline gazier traversant le Sinaï. Dans ce dossier, la Jordanie caresse également la perspective de fourniture de pétrole à prix réduit et de gaz par l'Irak, ou encore par le Qatar, via la mise en place d'un terminal de gaz naturel liquéfié dans le port d'Aqaba. La problématique économique et financière forme également le ressort de la demande d'adhésion de la Jordanie au Conseil de coopération du Golfe (CCG).

Demande d'adhésion au Conseil de Coopération du Golfe

Début mai 2011, la Jordanie (comme le Maroc) introduit sa demande d'adhésion au CCG. Amman espère ainsi accéder à des fournitures d'énergie à meilleur prix, attirer davantage d'investissements étrangers et de touristes provenant des pays membres du CCG et étendre l'accès des Jordaniens au marché de l'emploi de ces pays, en permettant d'accroître les remises de ceux-ci en Jordanie⁷. Les pays du Golfe, en contrepartie, verraient en la Jordanie un allié politique et militaire mobilisable face à leurs troubles internes : celle-ci, considérée comme le pays doté de l'armée la plus professionnelle du monde arabe, aurait en effet mis à la disposition du « Bouclier de la Péninsule » du CCG des centaines de membres du personnel de sécurité lors de la répression du soulèvement au Bahreïn⁸. Mais une perspective d'adhésion ne semblait pas se clarifier ces derniers temps, la Jordanie se limitant alors à la recherche d'aides financières de la part de ces pays, et obtenant de fait de ceux-ci la somme de 2,5 milliards de dollars début 2012⁹.

7 Pour cette section, cf. Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, 2011 : mai, juin, octobre ; 2012 : février.

8 Nicolas Pelham, "Jordan Starts to Shake", The New York Review of Books, 8 décembre 2011.

9 "Jordan FM unclear on nature of GCC membership plans", KUNA, 19 février 2012.

Entre Israël et Palestine

Fin avril 2011, la Jordanie a accueilli l'accord conclu entre le Fatah et le Hamas et loué à cet égard les efforts de médiation menés par le nouveau gouvernement égyptien¹⁰. Alors qu'un obstacle de taille semblait tomber au plan interne palestinien, l'obstruction israélienne était pointée du doigt par le roi Abdallah II. Lors de la 66^e session plénière de l'Assemblée générale de l'ONU à New York, il louait l'engagement positif des États-Unis et de l'UE – membres du Quartet constitué également de l'ONU et de la Russie – ainsi que des pays arabes, quant à un règlement juste du conflit israélo-palestinien, fustigeant l'obstruction israélienne manifestée par la poursuite de la colonisation, entre autres à Jérusalem-est. Selon lui, c'est par l'édification d'un État palestinien viable et par la garantie d'une vie décente et la sécurité au peuple palestinien qu'Israël trouvera véritablement la sienne, et c'est en mettant de côté sa mentalité de « forteresse » qu'il trouvera la paix en étant réellement accepté par ses voisins et dans le monde¹¹.

Dans une interview, Abdallah II a tenu Israël pour responsable de l'impasse dans laquelle se trouve le processus de paix ; il a pointé son « incapacité à affronter la justesse du problème palestinien », minant à son tour, en Jordanie, le soutien au traité de paix entre les deux pays, qui pour la « rue jordanienne » ne semble rien rapporter¹². Le temps passe et Israël, tablant sur le rapport de forces qui prévaut, mène une politique de faits accomplis, rendant toujours plus difficile pour l'autre partie d'entrer en négociation. Dans la même ligne, le roi déclarait : « Tôt ou tard, nous allons franchir la limite à partir de laquelle la solution de deux États n'est plus possible, la seule solution devenant celle d'un État. »¹³. Abdallah II est de plus en plus sceptique quant à la volonté israélienne d'aboutir à la solution de deux entités étatiques : « Je pense que beaucoup d'entre nous sont arrivés à la conclusion que ce gouvernement [israélien] n'est pas intéressé par la solution de deux États. Je pense que tous parmi nous se sont demandé : quelle est donc l'intention du gouvernement israé-

10 "Jordan welcomes Fatah-Hamas deal", *Jordan Times*, 29 avril 2011.

11 King Abdullah II, 66th Plenary Session of the United Nations General Assembly, New York, 21 septembre 2011. King Abdullah II, interview by Randa Habib, AFP, 16 mai 2009.

12 King Abdullah II, interview by Jay Solomon, *The Wall Street Journal*, 20 septembre 2011.

13 King Abdullah II, interview by Joby Warrick, *The Washington Post*, 17 janvier 2012.

lien maintenant? Comme je ne suis pas convaincu qu'il y ait un intérêt pour une solution de deux États, la question que je pose est la suivante: quel est le plan B? »¹⁴ La solution d'un État? Dans ce cas, s'interroge le roi, « parlons-nous d'apartheid ou de démocratie? »¹⁵ Le cauchemar, pour la direction jordanienne, est évidemment la menace de patrie de substitution, selon laquelle les Palestiniens auraient *de facto* déjà un État: la Jordanie. C'est pourquoi, ces dernières années, de manière révélatrice, le roi évoquait la solution de deux États par la fin de l'occupation israélienne et l'édification, aux côtés de l'État d'Israël, d'un État palestinien indépendant en précisant toujours: « sur le sol national palestinien »¹⁶.

En novembre 2011, pour la première fois depuis dix ans, le roi a rendu visite au président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas à Ramallah¹⁷. Le caractère exceptionnel de cette initiative atteste l'importance de la prise en compte des évolutions politiques côté palestinien et de l'intérêt vital pour la Jordanie de voir un règlement au conflit israélo-palestinien. Dans cette optique, la Jordanie recevait, en janvier 2012, Israéliens et Palestiniens pour une série de pourparlers censés relancer le processus de paix, ravivant par là les espoirs de reprise des négociations entre les deux parties. Ces pourparlers avaient été gelés, les Palestiniens refusant de poursuivre les négociations tant que les Israéliens refusaient de cesser la construction de colonies¹⁸. Les premiers avaient alors, « de désespoir et frustration », comme l'avait commenté le souverain jordanien¹⁹, emprunté la voie unilatérale, tentant de faire reconnaître l'État palestinien par l'ONU. Qualifiée par le roi de « baby steps »²⁰, la relance des pourparlers n'a pas abouti pour le moment.

Le rapprochement entre le Fatah et le Hamas exerce enfin ses propres conséquences sur l'attitude de la Jordanie à l'égard du mouvement islamiste palestinien: le Royaume envisage en effet d'autoriser les officiels du Hamas qui avaient été expulsés en 1999 à s'établir à nouveau dans le pays. Lors de son entrée en fonction en octobre 2011 (et succédant ainsi à Marouf al-Bakhit), le premier ministre jordanien Awn Al-Khasawneh déclarait que ce bannissement avait été une erreur sur le plan

14 King Abdullah II, interview by Lally Weymouth, *The Washington Post*, 25 octobre 2011.

15 King Abdullah II, interview by Joby Warrick, *op. cit.*

16 cf., par exemple, King Abdullah II, interview by Randa Habib, *op. cit.*

17 "Jordan's King Abdullah visits West Bank for first time in decade", *The Telegraph*, 21 novembre 2011.

18 cf. Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, février 2012.

19 King Abdullah II, interview by Lally Weymouth, *op. cit.*

20 "petits pas" - King Abdullah II, interview by Margaret Warner, *PBS*, 19 janvier 2012.

politique, mais aussi sur le plan constitutionnel, puisqu'il s'agissait de citoyens de nationalité jordanienne. Fin janvier 2012, le roi recevait à Amman le chef du bureau politique du Hamas Khaled Mechaal, lui-même l'un des expulsés de 1999, en compagnie de son soutien qatari le prince héritier Tamim bin Hamad Al Thani²¹. Le Qatar inciterait en effet ce rapprochement entre la Jordanie et le Hamas en envisageant de lui fournir gratuitement du gaz naturel, ainsi qu'une aide annuelle d'un montant d'un milliard de dollars – ce que la Jordanie a démenti²².

21 " Hamas chief makes 'new, good start' with Jordan during historic visit", *The Daily Star – Lebanon*, 30 janvier 2012.

22 Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, février 2012.

Face à la Libye

La Jordanie a participé aux opérations en Libye en mettant à disposition ses forces aériennes pour la fourniture d'aide humanitaire ainsi qu'un soutien logistique à la coalition concernant la mise en place d'une zone d'interdiction aérienne. En mai 2011, elle se rangeait définitivement du côté des rebelles libyens, annonçant qu'elle enverrait un envoyé permanent à Benghazi pour renforcer la coordination avec le Conseil national de transition (CNT), le reconnaissant comme le représentant légitime du peuple libyen²³. Elle lorgne à présent sur les opportunités d'investissements découlant de la reconstruction en Libye, dans les secteurs de la santé, de l'industrie pharmaceutique, de l'agro-alimentaire et de l'éducation²⁴. Cette orientation est d'autant plus opportune que la Jordanie subit les répercussions économiques de la situation en Syrie.

23 *Ibidem*, mai et juin 2011.

24 *Ibidem*, décembre 2011 et janvier 2012.

Le borbier syrien

Depuis l'avènement au pouvoir d'Abdallah II en 1999 et de Bachar al-Assad en 2000, la Jordanie et la Syrie se trouvent dans une dynamique structurelle de forte coopération bilatérale, notamment dans le domaine économique. Même si les relations entre les deux pays sont parfois assombries par

des positions divergentes dans les grands dossiers régionaux (conflit israélo-arabe, relations syro-libanaises et Irak) et internationaux (ordre américain dans la région), elles se sont fortement améliorées si on les compare aux tensions extrêmes qui les avaient marquées sous la direction des pères 'Husseïn et Hafez²⁵.

Dans les premiers temps de la crise syrienne, la Jordanie adopte une attitude prudente, ne souhaitant pas interférer dans les affaires internes du pays²⁶. En mai 2011, le Premier ministre Al Bakhit a une discussion avec son homologue syrien Adel Safar pour renforcer les relations entre les deux pays, soulignant la confiance de la Jordanie quant à « la capacité de la direction syrienne à affronter la contestation en cours dans le pays au mieux des intérêts de la Syrie et de son peuple »²⁷. Fondamentalement et à ce stade en tout cas, craignant une contagion de la déstabilisation syrienne, la Jordanie n'a pas intérêt à la chute du président syrien²⁸.

Sur le terrain²⁹, dès le début de la contestation qui prend place à Deraa, ville frontalière avec la Jordanie, la Syrie ferme sa frontière suite à des allégations selon lesquelles les contestataires importaient des armes passant par le sol jordanien ; de même, en avril 2011, lorsque l'armée syrienne investit Deraa, les contestataires étant susceptibles de l'utiliser comme base arrière. Ceci n'est pas sans conséquences, notamment, sur les Jordaniens vivant précisément dans les villes frontalières de la Syrie, comme Ramtha, qui dépendent économiquement de la frontière et ont ainsi été frappées par les troubles dans le pays voisin. Fin décembre 2011, la situation syrienne a mené Amman à conclure un accord avec l'Irak quant au transit des camions jordaniens vers la Turquie et l'Europe via la route reliant Irbil à Zakho, en lieu et place de la route plus directe traversant la Syrie.

L'attitude plus générale de la Jordanie à l'égard du régime syrien évolue au gré des développements aux niveaux régional et international. Ainsi, au mois d'août 2011, elle haussait le ton à l'égard du régime syrien, appelant à la fin immédiate de la violence, « la colère et le refus face au bain de sang en Syrie » allant « croissant dans le monde »³⁰. La Jordanie octroie ainsi

25 cf. Vincent Legrand, « Les relations syro-jordaniennes », in Baudouin Dupret et al. (dir.), *La Syrie au présent – Reflets d'une société*, Paris, Actes Sud – Sindbad, Coll. « La bibliothèque arabe », 2007, p. 839-848.

26 Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, mai 2011.

27 « Bakhit, Safar discuss bilateral ties, security », *The Jordan Times*, 12 mai 2011.

28 Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, juin 2011.

29 Pour l'ensemble de ce paragraphe, cf. Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, mai, juin et décembre 2011 ; février 2012.

30 « Ultimatum d'Ankara à Bachar el-Assad », *L'Orient – Le Jour*, 16 août 2011.

son soutien aux sanctions de la Ligue arabe à l'encontre de la Syrie, dont la suspension en tant que membre. Abdallah II sera aussi le premier dirigeant arabe à appeler Bachar Al Assad à quitter le pouvoir tout en lui suggérant de mettre en place les conditions permettant d'assurer une transition³¹. Mais la Jordanie est à la fois inquiète de l'impact que ces sanctions pourraient avoir sur sa propre économie : ainsi, fin novembre 2011, elle demandait au Comité technique de la Ligue arabe d'exclure le secteur commercial et le secteur aérien des sanctions (la compagnie nationale *Royal Jordanian* pouvant être affectée)³². Enfin, interrogé sur la pertinence d'une intervention armée arabe, le roi dit s'en remettre au « consensus arabe » et ce qui en découlera³³, tout en évoquant le risque, dans ce dossier, que l'on « ouvre la boîte de Pandore »³⁴.

Le souverain hachémite ne parle plus de « croissant chiite » – un concept géopolitique qu'il avait forgé en 2004 et réitéré en 2005, pointant la formation d'un arc reliant le Hezbollah libanais à l'Iran, via la Syrie (pro-iranienne) et un Irak dominé par les chiites depuis le renversement du régime de Saddam Hussein. L'évolution politique en Irak aura sans doute contribué à réviser les représentations géopolitiques que le roi se fait de la région. Quoi qu'il en soit de la nature de cet axe est-ouest marquant celle-ci, la Syrie y fait figure de pièce centrale dans la tourmente actuelle. Nul doute que la Jordanie, pour sa part, est bien insérée dans l'axe nord-sud tiraillé aux deux bouts entre influence turque, d'une part, et influence séoudo-qatarie, d'autre part. Mais tout comme dans le cas chiite, il faut surtout y voir des alliances d'équilibre régional des forces trouvant leurs rationalités ailleurs que dans de pseudo-clivages ethno-confessionnels – au-delà de la diversité des islams politiques turc (AKP), jordanien (hachémite), séoudien et qatari (tous deux wahhabites).

L'une de ces rationalités puise dans l'économie politique du régime. La dépendance de la Jordanie à l'égard de l'aide étrangère nécessitée par la couverture de son déficit budgétaire

31 "Jordan's king calls on Syria's Assad to step down", *BBC News Middle East*, 14 novembre 2011.

32 cf. Economist Intelligence Unit, *Jordan - Country Report*, janvier 2012.

33 King Abdullah II, interview by Margaret Warner, *op. cit.*

34 King Abdullah II, interview by Lyse Doucet, *BBC*, 14 novembre 2011.

taire s'est accrue dans le contexte de son « printemps arabe » (nécessité d'augmenter les dépenses et baisse des recettes). Ceci a remis en lumière le rôle joué par la variable « sécurité budgétaire » dans certaines orientations de la politique étrangère jordanienne ou, à tout le moins, le fait qu'elle la met fortement sous la contrainte des orientations prises de par ailleurs par ses pourvoyeurs de fonds. Ceci motive structurellement ses relations avec les États-Unis et les pays du Golfe et a eu l'effet que l'on connaît dans son attitude à l'égard de la Libye, autorisée de par ailleurs par le « consensus arabe » dans ce dossier. Plus conjoncturellement, le facteur économique exerce un impact sur ses relations avec la Syrie, mais là aussi, la politique étrangère du royaume évoluera au gré des évolutions des attitudes au plan international (attitude des États-Unis au-delà du blocage sino-russe au Conseil de sécurité de l'ONU) et au plan régional (« consensus arabe », Arabie séoudite, Qatar).

Toutes les dimensions de la politique étrangère de la Jordanie ne se réduisent bien entendu pas à la variable budgétaire (pourtant cruciale pour le maintien du régime), comme l'illustre celle qu'elle mène dans le conflit israélo-palestinien : ici, c'est l'existence même de l'État jordanien en tant que tel qui est en jeu, vu la composition démographique du pays, dans un contexte où le rapport de forces en faveur d'Israël fait toujours flotter le spectre d'une Jordanie « patrie de substitution du peuple palestinien »³⁵ : plus le temps passe, plus la solution de deux États tend à s'évanouir... Comme nous l'avons évoqué, dans l'optique de la solution d'un seul État, le roi de Jordanie s'écrie : « parlons-nous d'apartheid ou de démocratie ? » Cet État ne pourrait bien entendu prendre place qu'à l'ouest du Jourdain...

V.L.

35 cf. 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 (Coll. « Géopolitique et résolution des conflits », n° 7), 2009, 412 p.