

LE RÔLE PRESCRIT DE LA JORDANIE OU « LA JORDANIE, POUR QUOI FAIRE ? »

Louis-Jean DUCLOS

Un « rôle prescrit » : cette notion empruntée à la sociologie politique s'applique particulièrement bien à la fonction que remplit la Jordanie sur la scène régionale (1). Valeureuse mais chétive entité inventée *ab nihilo* par la diplomatie britannique des années vingt, on peut se douter qu'elle a été conçue et qu'elle a fonctionné pour le service prioritaire d'intérêts étrangers à la région. Le discrédit attaché à cette tare quasi génétique explique en partie la discrétion relative avec laquelle ces mêmes intérêts et leurs obligés ont commenté l'utilité que la Jordanie revêtait pour eux. A l'inverse, elle fut bruyamment dénoncée par tous les champions de l'arabo-islamisme, même après que d'« épitomé d'artificialité » qu'elle était à ses débuts, elle ait acquis peu à peu une réalité « fonctionnelle » qui, à défaut de lui conférer une *identité*, renforçait son entité (2).

Disons pour schématiser et sous la caution de politologues jordaniens indépendants (3), que la fonction assignée à la Jordanie dès l'origine aura été triple : zone-refuge pour Palestiniens d'abord à déplacer puis, bientôt, effectivement déplacés ; Etat-tampon entre Etat juif et Etats arabes ainsi qu'entre ces Etats arabes eux-mêmes ; régime modèle enfin conciliant, dans le cadre d'une démocratie formelle, un nationalisme arabe tranquille ouvert sur et à l'Occident principalement anglo-saxon. Tel est le « rôle prescrit » de la Jordanie. La crise et l'après-crise du Golfe l'ont confirmé.

L'« exécutoire » des Palestiniens déplacés

Diversement apprécié des intéressés, l'accueil en Jordanie des réfugiés palestiniens de 1947/1948 et 1967 est certes lié aux hasards de la géographie ; il ne l'est pas à ceux de l'histoire. Lorsque le débat s'est instauré en effet dans l'entourage de Churchill, à la Conférence du Caire (mars 1921) sur l'opportunité d'exonérer ou non la Transjordanie des applications de la Déclaration Balfour, à la thèse des « maxi-sionistes », tel Meinertzhagen, s'est opposée celle des « arabophiles », du genre de Lawrence. Ce sont en réalité les « réalistes », comme Churchill, qui firent prévaloir la thèse des seconds mais pour des raisons qui

(1) En anglais *ascribed*, opposé à *achieved status*.

(2) Voir KRAMER Gundrun, *The integration of the integrists : a comparative study of Egypt, Jordan and Tunisia*, communication présentée à la conférence de Mattei Foundation, 4-6 juin 1992, p. 28.

(3) Il en existe en effet dont l'esprit courtisan altère la liberté de réflexion et d'expression. Cf. NAGRACHE Abdallah, *La position jordanienne à l'égard de la crise du Golfe*, inédit, 1992, 24 p.

n'avaient rien à voir avec l'arabophilie. Il s'agissait pour eux de l'intérêt bien compris du « foyer national » juif :

Est-il meilleur expert en la matière que Sir Alec Kirkbride, témoin-acteur de la gestation de l'Emirat et ultime représentant politique du gouvernement britannique à Amman ? Rétrospectivement il est vrai – son livre n'est publié qu'en 1956 –, il se souvient que dès 1920 « les territoires lointains et sous-développés de l'Est du fleuve [le Jourdain] étaient destinés à servir de réserve pour la réinstallation des Arabes après que le Foyer National des Juifs en Palestine serait devenu une réalité » (4).

Qu'une certaine discrétion ait entouré la conception, la réalisation, et la confirmation de ce projet infamant n'est pas pour surprendre, pas plus que la tranquille myopie des observateurs de bonne volonté, plus désireux des effets de la paix que soucieux de ses conditions.

De même en Israël, la vocation d'un outre-Jourdain, dépotoir de Palestiniens expulsés, a longtemps fait partie du non-dit officiel, de consentement unanime. Telle a été en tout cas la pratique du courant social-démocrate de Ben Gourion aux affaires sans discontinuer jusqu'en 1977, responsable des exodes de 1948 et de 1967 ainsi que d'innombrables expulsions individuelles. Il n'y a qu'une différence de degré et de modalités entre cette pratique et le programme de la droite « révisionniste » au pouvoir à Jérusalem (1977-1992) dont les ultras préconisent sans vergogne le « transfert », imaginant même pour le légitimer, comme le fait M. Sharon, de transmuter le royaume hachémite en Etat palestinien.

Après le retour des travaillistes israéliens au pouvoir, on va revenir à une politique palestino-jordanienne plus traditionnelle : ne rien céder sur les acquis du roulement indigène tout en misant pour le conforter sur les capacités répressives et assimilatrices de Amman, investi de ce fait, en accord avec la diplomatie internationale dominante, d'une fonction doublement sécuritaire. La première policière, tend au contrôle et à la neutralisation des masses de palestiniens campées devant la façade orientale d'Israël, revanchards impénitents. La seconde, militaire, consiste à dissuader, ou à faire semblant de dissuader, Syriens, Irakiens, ou autres Saoudiens fous d'Islam, de venir la menacer de près.

L'Etat-tampon

La dynastie hachémite a assumé constamment quoique avec difficulté, y compris pendant les guerres de 1948 et de 1967, cette ingrate mission de protection du flanc Est d'Israël, au risque de susciter les colères du nationalisme arabo-islamique naguère si virulent, ainsi que celles de l'opposition patriotique palestinienne. Ceci explique pour une grande part que la politique jordanienne ait, dans l'ensemble, bénéficié du soutien constant des Occidentaux, de leurs

(4) KIRKBRIDE Sir Alec Seath, *A crackle of thorns*. London, John, Murray, 1956, p. 19.

clients et, en Israël même, des complaisances d'une « gauche » hésitante et compliquée.

Pourquoi alors, avec la crise du Golfe, les perspectives s'inversent-elles ? Jusqu'ici fidèle ami de l'Occident, obligé des pétro-monarchies de la région, partie appréciée à un dialogue américano-palestinien en trompe-l'œil, interlocuteur frontalier irremplaçable d'un Irak dont il s'agissait d'atténuer les capacités immédiates de nuisance tout en en préparant pour plus tard l'anéantissement, Amman devient en peu de jours dans les médias et l'opinion israéliens et occidentaux un « suppôt » de Saddam Hussein ; les subsides lui sont coupés, l'Arabie saoudite suspend toute relation. A l'heure où des centaines de milliers de migrants en détresse fuyant l'Irak et le Koweït déferlent en Jordanie et où une fièvre palestinienne bien explicable s'empare du royaume, on suppose sans regret l'effondrement prochain du régime.

La Jordanie aurait-elle failli en août 1990 à son mandat policier et militaire ? Certainement pas ! A joué par contre un manichéisme populaire en vertu duquel se trouvaient rejetés dans l'enfer de Saddam tous ceux qui, comme le gouvernement jordanien, l'OLP et quelques formations épinglees comme pacifistes, recommandaient un règlement négocié de la crise. Il semble cependant que la soudaine hostilité à laquelle Amman a été en butte soit à chercher ailleurs, dans deux directions plus précises.

La première se situe du côté du réveil des ambitions trans-hedjaziennes et d'une réactivation de l'indéracinable aversion anti-hachémite des Ahl Saoud. Comment expliquer en effet qu'en retour de menues provocations (5) Ryadh ait suspendu son aide financière, interrompu ses livraisons de pétrole, renvoyé la mission diplomatique, fermé ses frontières ? Si toutefois l'Arabie saoudite allait jusqu'à caresser d'éventuels projets de démantèlement territorial de la Jordanie, on peut être assuré que, ce faisant, elle contrariait beaucoup de monde. En Israël, ni les partisans d'une Jordanie jordanienne, ni ceux d'une Jordanie palestinienne n'y trouvaient leur compte. La Syrie baathiste de son côté apprécierait peu de devenir mitoyenne d'un régime islamique intégriste. En aucun cas de telles ambitions saoudiennes ne pouvaient donc recevoir l'aval du maître-arbitre américain. Elles ne pouvaient pas davantage être ouvertement dénoncées et critiquées à l'heure où la « communauté internationale » était invitée à de si grands sacrifices pour conjurer la mortelle menace que la prétendue « quatrième armée du monde » faisait, paraît-il peser sur Ryadh et sur toute la région.

L'autre plaidoyer en faveur de la liquidation du régime hachémite au profit, cette fois, d'un Etat palestinien sous contrôle vient de l'extrême-droite nationaliste israélienne, si influente au sein du gouvernement de Jérusalem jusqu'aux dernières élections législatives, que le Premier Ministre sortant Y. Shamir a souvent donné l'impression d'en partager plus ou moins discrètement les thèses les plus radicales. Dès le début de la crise, une violente campagne de

(5) Le roi Hussein se fait donner le titre de *chérif* (12/08/90) ; des conférences « islamiques » de soutien à l'Irak se tiennent à Amman (15-17/09/90) ; dans un interview destiné aux Etats-Unis le souverain fait l'apologie de la « démocratie » (Cf. *Maghreb-Machreck* 130, oct-nov-déc. 1990).

journalistes, d'intellectuels et d'hommes politiques dénonce la « duplicité » du monarque, son engagement dans la guerre de 1967, son ingratitude pour les « services rendus » (Septembre noir), une collusion chronique avec les Palestiniens, etc (6). En fait nul n'aurait été en mesure de faire obstacle à une aventure territoriale israélienne en Jordanie, à l'exception des Américains. Or, ces derniers tenaient avant tout, dans l'immédiat, à la cohésion d'une coalition occidental-arabe, qu'une initiative intempestive israélienne aurait mise à l'épreuve, encore que les plus proches voisins, syriens et saoudiens, s'en seraient au fond assez bien accommodés. Ils ne voyaient surtout pas en quoi la Jordanie serait moins utile demain qu'hier au maintien du *statu quo* régional. Bref, les Israéliens ne furent pas autorisés à pousser plus avant au renversement du régime.

Au mois de mai 1991 tout change à nouveau dans les relations saoudo-jordanienues et dans le commentaire des faiseurs d'opinion israéliens à l'égard du régime hachémite. C'est aussi l'époque où, la pendule des relations internationales régionales étant bien remise à l'heure américaine après l'extraordinaire démonstration du châtimeut irakien, le Secrétaire d'Etat James Baker entreprend de mettre en place les éléments d'une future « Conférence de paix » israélo-arabe, celle-ci devant contribuer, sous l'égide musclée de Washington, au maintien d'un *statu quo* pétrolier et stratégique qui demeure l'objectif suprême américain dans la région, nonobstant les sensibilités de la société civile d'outre-Atlantique plus sujette aux engouements infra-politiques pro-israéliens que férue d'analyse diplomatique.

La sourdine mise alors aux expressions de l'aversion dynastico-idéologique des Wahabites à l'égard de Amman et aux projections d'apprentis sorciers israéliens assez naïfs pour croire qu'il suffirait d'ouvrir outre-Jourdain les vannes du nationalisme palestinien pour s'en mettre du même coup à l'abri, illustre *a contrario* la primauté d'une vision américaine réactualisée de l'utilité régionale de l'Etat-tampon hachémite.

Plus question dans l'administration américaine de laisser libre cours à l'hypothèse de nouveaux « transferts » de population palestinienne ni à la contestation de la contribution de Amman à la tranquillité des marches orientales d'Israël que personne, hors certains réfractaires jordano-palestiniens eux-mêmes, n'envisage au demeurant de troubler. Par contre, alors que, faute de mieux, priorité est donnée en matière de règlement israélo-arabe aux questions de procédure et de sémantique, la Jordanie se voit attribuer par Washington, dans le droit-fil du « plan Reagan (1/09/1982), un rôle tout à fait essentiel, et pour l'enclenchement du processus, et pour sa conclusion.

(6) Faisant un rapprochement tendancieux avec les complaisances qu'il aurait manifestées à l'égard du nasserisme populaire (1956) et de la Résistance palestinienne triomphante (1968-70), le Professeur Uriel DANN voit dans l'attitude « pro-irakienne » du roi un exemple de sa propension systématique à pactiser avec ses pires ennemis de l'intérieur même s'il lui arrive parfois d'en « parasiter » la popularité : *King Hussein's solidarity with Saddam Husayn*, Ramat Aviv, The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies (Data and Analysis) sept. 1990, 8 p. De non fiable la monarchie hachémite devient une véritable nuisance pour Israël aux yeux du Professeur M. NISAN, car « seule une victoire palestinienne décisive en Jordanie peut écarter, à terme, la menace du nationalisme palestinien en Eretz-Israel Occidental » (sic) (Israel's political dogma on Jordan, *Jerusalem Post International Edition*, 9/03/1991). Lire encore dans le même hebdomadaire : « A l'évidence la Jordanie est la Palestine », (Israel HAREL, *The inconsistent monarch*), etc.

On sait que la classe politique israélienne, à droite comme chez les Travaillistes, frappe l'OLP d'ostracisme alors que les Arabes en général et les Palestiniens en particulier reconnaissent à celle-ci une représentativité complète et exclusive. C'est à caser sous son ombrelle diplomatique ambiguë un contingent de délégués palestiniens que sert alors la Jordanie. Pareillement, et pour l'étape finale du règlement, l'OLP n'exige rien moins qu'un Etat au demeurant dûment proclamé (1988) et reconnu par la totalité des pays arabes. Or les mêmes Israéliens et les Etats-Unis à leur suite en excluent radicalement l'éventualité. C'est alors qu'une Jordanie à vocation (con-)fédérale pourrait servir à abriter un Etat palestinien qui n'en serait pas tout à fait un puisqu'il serait (con-)fédéré. Non contente d'être l'Etat-tampon subordonné aux intérêts d'Israël, la Jordanie sert aussi, accessoirement, d'Etat-paravent pour les Palestiniens. Si, formellement, ce schéma fonctionne à peu près, on le doit sans doute à l'extrême démoralisation de l'opinion arabe, mais aussi à l'honorabilité confirmée du royaume.

Un régime modèle

L'idée de faire de la Jordanie un modèle idéologique, institutionnel et politique est vite venue à l'esprit de ses parrains, britanniques d'abord, américains ensuite. Il s'agissait d'assurer les conditions sans lesquelles elle n'aurait pu remplir ses fonctions prioritaires de zone-refuge et d'Etat-tampon.

Il ne suffisait pas en effet que le pays soit placé sous l'autorité de personnalités individuellement respectables, bien acculturées et parfaitement loyales. Il fallait en premier lieu que le pouvoir se légitime aux yeux de son propre peuple par le culte de quelques valeurs sûres qui soient populaires sans être subversives. La couronne jordanienne s'est, Dieu merci ! toujours merveilleusement prêtée à cet exercice. La crise, la guerre et l'après-guerre du Golfe en ont apporté de nouvelles illustrations, tant au plan de l'arabisme et de l'Islam que de la démocratie, dernière référence obligée de la bienséance internationale.

En matière de nationalisme arabe, la dynastie hachémite a, de fondation pourrait-on dire, avec la « Grande révolte arabe » du bisaïeul et du grand-père, une référence historique incontestable. Opératoire au cours des premières décennies de l'Etat, singulièrement dévalorisée par la concurrence des nationalismes « révolutionnaires » nassériens, baathistes, et quassémistes, ce type particulier de patriotisme arabe s'est ressourcé en maintes occasions dans « l'air du temps ». L'universitaire israélien Uriel Dann se livre à une réflexion acrimonieuse sur ce qu'il appelle l'« intolérance » du roi Hussein. Ainsi mentionne-t-il cette année 1956 où le roi aurait applaudi à la nationalisation du Canal de Suez (« un coup de tonnerre comparable, écrit-il, à l'invasion du Koweït par Saddam Hussein ») et à l'échec du Pacte de Bagdad. Passant sur la participation de la Jordanie à la guerre de 1967, il dénonce ensuite la longue complaisance qu'a manifestée le Palais à l'égard de la résistance palestinienne de 1967 à 1970 et l'attribue « à une incompréhension fondamentale de la situation, peut-être à de la lâcheté » (7).

(7) Cf. Uriel Dann, *op.cit.*, p. 8.

Nous n'en croyons rien. Plus tard, le rejet des accords de Camp David (1979) puis l'abandon de toute revendication de souveraineté sur la Cisjordanie préfigurent ce qu'illustrera avec éclat la compréhension de Amman envers l'Irak tout au long de la crise 1990/1991. Il ne s'agit pas seulement, comme l'avance U. Dann d'« un partage de popularité en quelque sorte parasitaire » (8) mais des concessions calculées d'un homme d'Etat conscient du caractère explosif et périlleux mais éphémère d'un nationalisme populaire récurrent.

Il est difficile aujourd'hui de supputer la marge d'accord dont a bénéficié cette politique de la part des Etats-Unis. Compte tenu des éminents services rendus par la Jordanie sur le front des réfugiés d'Irak et du Koweït et des services encore plus grands que la diplomatie américaine attendait de Amman pour un règlement du contentieux israélo-arabe, on peut supposer qu'une concertation avec Washington n'a jamais fait défaut. Peu importe qu'Hussein ait joué les « vilains » si, ce faisant, il capitalisait au crédit de son image de patriote raisonnable les ressources sauvages du nationalisme populaire en vue de concessions futures.

Patriote modèle offrant aux dirigeants arabes un large éventail de médiations (9), le roi Hussein représente aussi sur le front islamique le chef d'Etat idéal. On a beaucoup parlé du danger résultant pour le régime des menaces islamistes ; rien n'est venu aujourd'hui corroborer ce pessimisme à la mode. Une pratique jamais démentie de non-agression entre le Trône et la mouvance islamiste dominante est au contraire un révélateur convaincant de leur alliance pour le moins objective. Bien des manifestations populaires islamiques contre Israël, l'alcool ou le « marxisme » se sont terminées aux cris de « Vive le Roi ! » (10). Depuis la « restauration parlementaire » de 1989, les élus islamistes, Frères musulmans en tête, ont très correctement joué le jeu, figurant même dans un gouvernement (1/01-19/06/1991) et votant régulièrement les budgets, si austères fussent-ils. S'il est vrai qu'ils ont joint leurs voix à celles d'un « Bloc constitutionnel » (traditionalistes libéraux) pour mettre le Premier ministre Yaher Al Masri en minorité (6/10/1991), ce fut pour réinvestir dans la foulée le Maréchal Zayd ben Shaker (16/12/1992), l'homme fort du Palais s'il en fut. On attribue parfois à l'ascendance mohamédienne du roi l'harmonie du couple monarchie-islamisme en Jordanie ; celle-ci est plutôt liée à une concordance d'intérêts personnels à laquelle pour le moment, là comme ailleurs, les Etats-Unis ne trouvent au fond pas grand chose à redire.

Médiateur efficace entre arabisme, islamisme et politique euro-américaine, Amman sert aussi à réconcilier arabo-islamisme moyen-oriental et démocratie à l'occidentale. Là encore le régime hachémite est exemplaire, qui réussit l'admirable synthèse du parlementarisme formel et du despotisme éclairé ! Si peu qu'on s'embarrasse d'éthique institutionnelle, la diplomatie des canonnières

(8) *Ibid.* p. 2.

(9) Rappelons entre autres le rôle décisif joué par la diplomatie jordanienne dans la réhabilitation au sein du monde arabe d'une Egypte mise en quarantaine pour cause de Camp David. Cf. BARAM Amatzia, Baathi Iraq and Hashemite Jordan : From Hostility to Alignment, *Middle East Journal* 45, n° 1, p. 55.

(10) Cf. DUCLOS Louis-Jean, Les élections jordanienues ou l'illusion démocratique in *Démocratie et démocratisations dans le monde arabe*, Le Caire, Dossiers du CEDEJ, 1992, p. 125.

pratiquée à Washington trouve dans ces apparences un léger surplus de confort idéologique.

Certes le *Colonial Office* ne se doutait pas de l'efficacité à venir du régime qu'il installait à Amman, il y a de cela soixante-dix ans, quelque soin que Londres ait mis en 1921 et en 1952 dans le choix de ses interlocuteurs. Disons que la Grande Bretagne avait trouvé, et les Etats-Unis après elle, le bon titulaire pour le bon rôle; un rôle si irremplaçable qu'il ne faut pas s'étonner si l'aversion exprimée par les Saoudiens et en Israël pendant la crise et la Guerre du Golfe est demeurée sans suite. Les décideurs américains comprenaient sans doute que le ralliement du roi Hussein aux sentiments pro-irakiens de son peuple n'était qu'une façade imposée par les circonstances et que, faute en outre d'alternative, il serait erroné de lui en tenir rigueur.

C'est pourquoi la réhabilitation de la Jordanie dans l'attitude et les commentaires de ses voisins ainsi que dans ses relations avec les Etats-Unis a été menée bon train. Comme nous l'avons vu, la campagne de dénigrement en Israël a pris fin comme par enchantement dès qu'en mai 1991 il fut à nouveau question de Conférence de paix. Avec Riyadh, le rétablissement des relations diplomatiques couronne en novembre le retour à la normale. Dès le mois d'août, enfin, J. Baker avait promis le rétablissement de l'aide américaine et, surtout, en novembre, Amman recevait la visite hautement symbolique, du général américain Joseph Hoar, successeur du Général Norman Schwarzkopf à la tête du *Central Command*, cet ultime responsable, comme on le sait, de l'ordre international dans cette partie du monde.

Après la crise et la guerre du Golfe, la boucle semble donc bouclée et Amman plus que jamais confirmé dans son rôle d'utilité incontournable. Que le roi Hussein ait résisté à la menace que faisaient peser sur son trône Israël et l'Arabie saoudite, c'est aux Etats-Unis qu'il le doit. Qu'il ait surmonté la crise intérieure résultant du déchaînement de l'émotion populaire c'est au contraire à Washington de lui en être redevable. Il serait douteux que les experts de la Maison Blanche n'en aient pas conscience. C'est pourquoi les bonnes âmes indignées qui ont recommandé à Sa Majesté d'« abdiquer » (11) pour cause de collusion avec Bagdad semblent devoir, pour longtemps encore, crier dans le désert.

(11) Cf. HALTER Marek, Abdiquez, Sire, *Le Monde* 5/1/1991.