

juin 2019

La réforme en Jordanie  
Cette équation à plusieurs inconnues :  
les enjeux intérieurs, régionaux et internatio-  
naux des transformations qui s'y jouent

**O**bservatoire du monde arabo-musulman  
et du Sahel

**JAMAT TAHAT, HANA JABER**



# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	5
<b>1 – CONTEXTE INTÉRIEUR.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 – Crise économique.....</b>	<b>8</b>
1.1.1 – Pression sur l’emploi et situations de monopole .....	8
1.1.2 – Satisfaction économique et changement des perceptions .....	10
1.1.3 – Recul de l’économie productive .....	10
1.1.4 – Les colonies israéliennes cherchent précisément à tirer profit de la situation de la Jordanie .....	10
<b>1.2 – Politique et société .....</b>	<b>11</b>
1.2.1 – Transformation des structures sociales traditionnelles et changement de l’équation politique.....	11
1.2.2 – Les militaires retraités .....	14
1.2.3 – La mobilisation populaire : un levier de réforme, fortement entravé .....	16
1.2.4 – Renforcer la gouvernance, une mission difficile.....	18
1.2.5 – La décentralisation : la proposition et le projet.....	20
1.2.6 – Les représentations autour de l’État et du pouvoir : un fossé qui se creuse.....	21
1.2.7 – Palais, relations publiques et jeu de miroir aux reflets brouillés .....	22
1.2.8 – Les partis politiques : un constat d’échec .....	24
1.2.9 – Le roi et les anciens symboles du pouvoir .....	26
1.2.10 – Le mouvement islamiste.....	27
1.2.11 – Les Frères musulmans, Hamas et le pouvoir jordanien .....	30
1.2.12 – A mobilisations nouvelles, une approche nouvelle.....	31

<b>2 – CONTEXTE RÉGIONAL ET INTERNATIONAL .....</b>	<b>34</b>
<b>2.1 – Le contexte régional .....</b>	<b>34</b>
2.1.1 – La Turquie.....	34
2.1.2 – L'Iran et les contraintes de la géographie politique .....	36
2.1.3 – L'Arabie saoudite : de la consolidation à l'expansion.....	37
2.1.4 – Israël : l'obsession de la suprématie.....	39
<b>2.2 – Le contexte international.....</b>	<b>41</b>
2.2.1 – Retrait américain de la région : une opportunité pour l'Europe ? .....	41
2.2.2 – L'international et le régional dans les choix de la Jordanie .....	42
2.2.3 – Par où saisir l'opportunité : quelques recommandations.....	43

# La réforme en Jordanie, cette équation à plusieurs inconnues : les enjeux intérieurs, régionaux et internationaux des transformations qui s’y jouent\*\*

---

## INTRODUCTION

Quelles sont les options offertes à la Jordanie pour dépasser la crise stratégique à laquelle elle se trouve confrontée ? La réponse à cette question impose l’exploration de la panoplie des possibles. Mais dans l’état actuel de la situation, ces options sont définies à partir de considérations internationales et régionales qui, dans leur nature, ne sont que des alternatives d’adaptation. Jusqu’à présent, aucune vision stratégique proactive ne s’est développée à l’échelle nationale.

Publié au dernier trimestre 2018, le rapport du Conseil économique et social illustre parfaitement cette résistance<sup>1</sup>. La régression, lisible à travers les données considérables qui y sont consignées, est renvoyée davantage à des facteurs exogènes régionaux et internationaux qu’à des éléments structurels liés aux transformations politiques et sociales. En d’autres termes, le récit officiel surdétermine la situation intérieure par des facteurs externes sur lesquels les décideurs n’ont pas prise et auxquels ils proposent seulement de s’adapter : instabilité régionale, variation du prix du pétrole, crise financière mondiale, etc.

Pourtant, le rapport susmentionné fait état de données qui autorisent le diagnostic d’une situation de crise dérivée d’éléments internes proprement jordaniens. Les conclusions de ce rapport ne reflètent pas seulement la difficulté à dégager des options économiques et sociales ; elles traduisent également, chez les élites qui l’ont rédigé, une difficulté à articuler les différentes composantes intriquées de la crise. D’où la nécessité de proposer, dans les pages suivantes, une lecture qui permette aux acteurs concernés de

---

\*\* **Jamal Tahat**, expert et ancien instructeur auprès du ministère des Armées.  
**Hana Jaber**, chercheuse principale à ARI, ancienne coordinatrice scientifique de l’IMC au Collège de France.

<sup>1</sup> <http://www.esc.jo/Documents/e13b3d5a-5999-4286-9a71-e26c2feb06bc.pdf>.

mobiliser des leviers internes, inhibés par la surdétermination des facteurs exogènes, sans pour autant sous-évaluer ces derniers.

Par où commencer donc pour élaborer cette nouvelle vision ? Jusque-là, la Jordanie trouvait l'équilibre nécessaire à la définition de ses choix stratégiques, dans un jeu d'alliances internationales vieux de plusieurs décennies. La rupture de cet équilibre est une des causes majeures de la crise stratégique jordanienne. Pour rappel, au lendemain de la Première guerre mondiale, l'approche britannique victorieuse a prévalu dans la constitution de l'émirat de Transjordanie, et l'enjeu était alors d'adapter le fonctionnement de l'entité politique émergente à l'administration britannique. Après la Seconde guerre mondiale, le recul du rôle de la Grande-Bretagne dans la région et le début de la Guerre froide ont ouvert une phase d'instabilité, qui a été résorbée lorsque le jeune royaume a pris le parti de se placer sous la protection des États-Unis dès le milieu des années 1950. Avec la fin de celle-ci en 1991, une nouvelle période de fragilité s'est ouverte pour la Jordanie, heureusement résorbée par le projet de solution du conflit israélo-arabe, donnant aux décideurs politiques jordaniens deux décennies de répit, durant lesquelles les États-Unis ont, une fois de plus, servi de point d'appui.

Le mandat d'Obama a inauguré en 2009 une nouvelle vision américaine du Proche-Orient, marquée par un repli stratégique. Elle prive la monarchie du repère stable qui lui a permis jusque-là d'élaborer ses choix stratégiques concernant des questions intérieures, régionales et internationales. Le réajustement proposé par l'actuel secrétaire d'État américain Mike Pompeo, basé sur l'injonction faite à la Jordanie de « prendre parti », va dans le même sens et n'offre pas davantage de solution au pouvoir jordanien<sup>2</sup>, quand il n'en complique la donne. En effet, la stratégie américaine nouvelle, fondée sur le partage des responsabilités, n'est pas de bon augure pour le royaume : celui-ci n'a plus dans la région qu'un rôle fonctionnel doublé de tâches lourdes et coûteuses, en contrepartie de bénéfices moindres que ceux récoltés durant la Guerre froide.

La monarchie hachémite se trouve ainsi propulsée dans une ère nouvelle, et doit se trouver de nouveaux points d'appui pour préserver son équilibre dans un contexte international et régional mouvant. L'état actuel des débats dans le pays traduit une situation volatile et un manque cruel de perspective au sommet de l'État. Une vision stratégique doit pourtant être élaborée, articulée autour de trois variables – intérieure, régionale et internationale –, doublée de la contrainte d'adaptation permanente. **L'objectif de cette étude est de faire état des éléments autour desquels s'articule la crise stratégique, ainsi que des moyens nécessaires pour préserver la stabilité du pays.** Pour ce faire, nous nous situons à contre-courant des positions dominantes sur la Jordanie, selon lesquelles le pays est prédéterminé par le contexte géopolitique qui impose

---

<sup>2</sup> Entretien avec M. Mike Pompeo le 11 janvier 2019 – [https://www.cfr.org/article/middle-east-burden-shring?utm\\_medium=email&utm\\_source=twtr&utm\\_content=011819&sp\\_mid=58264720&sp\\_rid=amFtYWx0am9AeW-Fob28uY28udVsS](https://www.cfr.org/article/middle-east-burden-shring?utm_medium=email&utm_source=twtr&utm_content=011819&sp_mid=58264720&sp_rid=amFtYWx0am9AeW-Fob28uY28udVsS)

les modes d'ajustement. Nous émettons ***l'hypothèse selon laquelle les trois composantes structurelles de l'État – à savoir le territoire, l'humain, le système politique – doivent s'ajuster de manière à intégrer les paramètres exogènes – internationaux et régionaux –, afin de fournir au pays le socle nécessaire à son équilibre, et non l'inverse.***

L'élaboration de cette hypothèse nécessite de repenser la dynamique entre les trois sphères – intérieure, régionale et internationale –, de manière à permettre à la Jordanie de sortir par le haut de cette période marquée par des pressions considérables, sans avoir à choisir entre deux mauvaises issues : prendre parti pour l'une ou l'autre des puissances régionales en conflit, ou bien devenir un territoire où se croisent les conflits entre ces mêmes puissances régionales (*intersecting land*).

## I – Contexte intérieur

Plusieurs caractéristiques permettent de rendre compte de la fragilité du système politique et de la société face aux facteurs régionaux et internationaux. ***La principale caractéristique réside dans la recrudescence des revendications de la société jordanienne, tant au niveau politique qu'au niveau économique.*** À l'heure où le développement des médias sociaux a dissipé la peur chez les habitants qui s'expriment ouvertement, le pouvoir n'est plus en mesure de répondre comme par le passé à ces revendications, comme il ne peut davantage les ignorer, ni les réprimer, ni empêcher leur impact sur l'équation politique en place<sup>3</sup>. La démographie jordanienne augmente et se modifie<sup>4</sup>, les besoins de la société évoluent. Les services de l'État se trouvent incapables de réagir aux demandes dérivées de ces évolutions, et ne parviennent pas à développer des mécanismes adéquats ni des stratégies d'anticipation fiables pour les accompagner. ***Corollaires de la crise économique dans le pays, les revendications persistantes et plus fortes, sont aussi significatives du changement dans l'équation géopolitique : le rôle stratégique et régional de la Jordanie ne lui assure plus les mêmes bénéfices que par le passé.*** Cet affaiblissement va de pair avec une difficulté réelle chez les acteurs politiques en place à construire, au niveau national, une politique qui permette de mobiliser et d'optimiser les ressources locales.

Ces éléments influent sur les réactions et choix du pouvoir, mais aussi sur l'interaction de celui-ci avec les composantes politiques locales. Les décideurs subissent une double pression : celle de groupes d'influence dans différents secteurs économiques et financiers qui s'est accentuée au printemps dernier, comme celle des périphéries rurales régulière-

---

<sup>3</sup> Entretien de Marwan Muasher par Thomas Friedman, *New York Times*, 20 mars 2019.

<sup>4</sup> Nous faisons référence ici à l'afflux de réfugiés syriens depuis 2011.

ment en contestation depuis le printemps 1989. Autrement dit, **le facteur interne n'est plus acquis au pouvoir – ou du moins facile à juguler – comme c'était le cas à l'époque de la Guerre froide**. Le danger face à cette nouvelle donne réside dans l'inertie de la classe politique aux manettes et son inaptitude à répondre efficacement aux demandes sociales et politiques.

## 1.1 – Crise économique

### 1.1.1 – Pression sur l'emploi et situations de monopole

Le marché de l'emploi jordanien connaît une pression sans précédent, dont les causes sont multiples. À la **régression économique** visible à travers la baisse nette des taux de croissance (1.97% en 2017 contre 3.1 en 2014 selon la Banque mondiale), s'ajoutent la **diminution de la demande des pays du Golfe** sur la **force de travail** jordanienne, et le fait que cette demande vise désormais les hautes qualifications. Les perspectives limitées constituent un obstacle au retour des investissements de Jordaniens vivant en Amérique du Nord, en Amérique latine ou en Europe. En Jordanie, **le taux de chômage ne cesse de grimper** (18.3% de la population active est au chômage en 2018, contre 13.1% en 2015), et leur nombre est en augmentation constante.

Le nœud du problème réside dans l'absence de stratégie nationale claire pour ouvrir de nouvelles perspectives d'investissements qui mettent à profit les ressources naturelles et humaines disponibles. À ce manque de perspective, s'ajoute **la présence, au sein même de l'appareil d'État, de groupes d'influence qui ont intérêt à maintenir la situation en l'état, et à garder leur monopole sur certains secteurs**. Toute tentative de changement substantiel est perçue comme une provocation par ces groupes dont les réseaux pèsent sur le pouvoir en place et opèrent comme une force de blocage. Les décideurs politiques les mieux intentionnés rencontrent des obstacles insurmontables lorsqu'ils s'emploient à démanteler certains monopoles afin d'ouvrir de nouvelles opportunités économiques.

Il faut dire que les situations de monopole économique sont indissociables de l'histoire même du royaume. Dès la construction de l'émirat de Transjordanie, des familles et des marchands ont entrepris de mettre la main sur certains secteurs d'activité, sous la protection de l'émir et de la puissance mandataire britannique. Au fil des décennies au cours desquelles l'État s'est consolidé, ce modèle économique s'est imposé, fondé sur un système de privilèges dont l'acquisition est protégée par la loi. C'est le cas de secteurs tels que celui des produits alimentaires, du tabac, des transports, de l'énergie, de l'extraction des métaux, du tannage. Un tel dispositif de monopole (juridiquement caractérisé par le terme de « concession ») a débouché sur l'émergence de groupes soudés autour de la protection de ces intérêts acquis, faisant obstacle par tous les moyens possibles à toute tentative de faire évoluer l'économie.



Au lendemain de la Guerre froide,  **dans les années 1990, la décision politique a été prise de libéraliser l'économie et d'en finir, en l'occurrence, avec les situations de monopole dans différents secteurs**, ce qui n'est pas allé sans obstacle. Dans le secteur du tabac, les détenteurs du monopole ont opposé une résistance farouche aux tentatives de démantèlement, et le directeur de la Régie du tabac a été poursuivi en justice pour des accusations diverses avant d'être emprisonné. Il en est de même pour le secteur du pétrole, où la liquidation du monopole a nécessité des arrangements à plusieurs niveaux : des personnalités de haut rang dans ce secteur ont été emprisonnées<sup>5</sup> et, devant l'ampleur de la tâche et l'impossibilité de libérer totalement le secteur, la concession pour son exploitation a été partagée entre trois nouvelles compagnies. Pour parvenir à ce résultat, le gouvernement d'Hani Al-Molqi a exempté les trois compagnies de l'obligation de respecter certaines normes pour les carburants, d'où le scandale des moteurs de véhicules endommagés par les carburants importés.

Pourtant,  **la loi n°13 de 2013 portant sur les énergies renouvelables comporte explicitement les ingrédients juridiques nécessaires à la mise en place d'une situation de monopole, puisque la capacité des consommateurs à profiter de ces nouvelles énergies a été limitée**. Ainsi, tandis que des investisseurs dans les sphères d'influence se sont vu octroyer, via des appels d'offres directs, la possibilité de revendre au gouvernement, et à des prix imbattables, des quantités considérables d'électricité, les investisseurs ordinaires rencontrent les plus grandes difficultés bureaucratiques à s'équiper. En janvier 2019, la clause des offres directes a été suspendue. Cette décision a été prise pendant la visite d'une délégation de la Banque mondiale qui demande depuis des années la restructuration du secteur de l'électricité. Elle est aussi intervenue suite à des débats publics houleux, au cours desquels le gouvernement a essuyé les critiques les plus acerbes, et s'est vu accusé de détruire le secteur des énergies renouvelables.

Notons que la liquidation des situations de monopole, vieilles de plusieurs décennies, ne constitue pas une garantie de bénéfice immédiat pour le marché intérieur. En effet, des années de monopole détruisent l'aptitude à saisir les opportunités offertes par les secteurs qui en faisaient l'objet. Ainsi, malgré le retrait de la concession au détenteur de la Compagnie de tannage, le secteur ne s'est pas rétabli pour autant, et les tentatives de créer un pôle industriel dans ce domaine ont échoué. La laine continue d'être gaspillée, ainsi que les peaux, et la suppression de la loi portant sur la concession réservée à la Compagnie de tannage n'a pas été profitable.

---

<sup>5</sup> En 2007, plusieurs personnalités travaillant dans ce secteur ont été emprisonnées, dont Adel Al-Qdhat, président du conseil d'administration de la Raffinerie de pétrole. Voir le dossier préparé sur le sujet par le journal *Al-Sijill*, [http://www.al-sijill.com/mag/sijill\\_items/sitem626.htm](http://www.al-sijill.com/mag/sijill_items/sitem626.htm)

### 1.1.2 – Satisfaction économique et changement des perceptions

Les demandes des populations en milieu rural, qu'elles soient bédouines ou paysannes, augmentent de jour en jour, et traduisent un sentiment grandissant de frustration. Les critères du passé qui valaient pour définir le bien-être et la satisfaction économique ne sont plus valides et sont altérés de manière définitive du fait de l'élargissement du marché. La marge des revendications s'élargit, alors que des perspectives d'emploi se rétrécissent.

Certes, les structures traditionnelles de production (activité agropastorale, commerce caravanier transfrontalier) ont été démantelées au profit d'une économie structurée autour de la consolidation de l'État-nation (embauche dans l'armée et l'administration), mais aucun modèle de production alternatif n'est proposé. Des segments entiers de la population constituent, depuis la relance des plans d'ajustements structurels en 1996, un fardeau pour l'État dont les capacités de prise en charge vont en se réduisant.

### 1.1.3 – Recul de l'économie productive

Ce recul s'explique par diverses raisons : le **manque de débouchés à l'exportation**, notamment en Syrie et en Irak, **l'incapacité à être compétitif** sur les marchés des pays du Golfe, la difficulté à intégrer des marchés régionaux tels que l'Égypte, la Turquie, la Corne de l'Afrique, et l'Éthiopie. Les capacités de la Jordanie à produire des biens de consommation sont limitées, alors que ce segment de l'économie lui permettrait à la fois de préserver le capital humain national, et d'attirer de nouveaux capitaux. **Définir une stratégie dans ce sens permettrait au royaume de profiter de la crise que traversent des pays voisins comme la Syrie.** C'était le cas pendant la guerre Iran-Irak et durant l'embargo sur l'Irak où la Jordanie a répondu aux demandes du marché irakien : une dynamique au succès limité, du fait de l'incapacité de la Jordanie à concurrencer l'Iran une fois la guerre terminée entre les deux pays. Un discours officiel sur le même registre se développe actuellement, selon lequel l'ouverture des frontières avec la Syrie permettrait de relancer l'économie jordanienne. Mais encore faut-il que les décideurs politiques jordaniens se dotent de la politique qui rende le royaume compétitif de manière pérenne, et lui permette de dépasser la proximité géographique vers le marché mondial, ce qui est loin d'être le cas.

### 1.1.4 – Les colonies israéliennes cherchent précisément à tirer profit de la situation de la Jordanie

Dans les coulisses des ministères, la Jordanie subit de la part d'Israël et des États-Unis des pressions pour faire transiter, par le royaume, des produits en provenance des colonies israéliennes, vers les marchés européens, et assouplir à cet effet les termes des cahiers des charges nécessaires pour la délivrance des certificats d'origine. Ainsi, au cours des premières semaines du gouvernement de Samir Rafai en 2010, près de 2 500 produits ont pu entrer en Jordanie sans certificat d'origine. Actuellement, Israël et

l'administration de Trump exercent de fortes pressions sur les autorités jordaniennes pour que celles-ci demandent à l'UE d'assouplir les conditions de délivrance de ces certificats, afin de faciliter l'exportation vers l'Europe des produits des colonies israéliennes situées dans les territoires palestiniens. Notons que la Jordanie fait de son côté pression sur certains pays arabes pour faciliter l'entrée de ces mêmes produits. **Ce qui confirme l'importance de l'argument géographique, et l'intérêt pour les décideurs politiques jordaniens de l'intégrer dans leur approche stratégique.** Tout le pari pour la Jordanie devrait être de mettre cet argument au profit d'une économie productive et commerciale nationale, alors qu'elle souffre de problèmes structurels.

À ces quelques points, s'en ajoutent d'autres, que nous signalons : le coût considérablement élevé des transports à l'intérieur du pays, la diminution des réserves en eaux souterraines, et **l'incapacité des pouvoirs publics à développer un réseau viable de transports publics et à explorer de manière constructive les pistes concrètes pour traiter la question de l'eau.**

## 1.2 – Politique et société

La société jordanienne repose sur deux composantes : un premier groupe qui a tiré son identité politique du développement des structures de l'État et dont les membres se désignent comme « Jordaniens de souche » ou « Transjordaniens » ; un deuxième, originaire de la Palestine historique et de Cisjordanie, dont l'identité s'est structurée autour de l'exode forcé et de la question palestinienne. À ces deux groupes, s'ajoute un troisième, moins important numériquement, composé de Syriens et de Circassiens, sans oublier une mosaïque de populations d'appartenances diverses. Cette composition n'a cessé d'être le fil à la fois conducteur et tendu dans la construction de l'identité nationale jordanienne. Parlons-nous donc aujourd'hui d'un État jordanien structuré autour d'une césure identitaire Transjordaniens / Palestiniens, ou d'un État jordanien dont l'identité nationale est composite et à laquelle il convient d'ajouter l'exode forcé des Syriens arrivés en masse à partir de 2011 ?

**Tel est le défi majeur auquel la monarchie est aujourd'hui confrontée : dans quelle direction orienter la dynamique politique nouvelle qui doit préserver les composantes traditionnelles (tribus, ancienne garde politique, partis traditionnels), tout en s'adaptant aux profondes mutations en cours à l'intérieur même du pays du fait des conflits qui se jouent dans la région ?**

### 1.2.1 – Transformation des structures sociales traditionnelles et changement de l'équation politique

**Avec le recul des médias traditionnels, le monopole de la communication que le pouvoir politique avait avec les bases sociales traditionnelles a disparu.** Ses communicants se tournent vers les réseaux sociaux, avec toutefois une approche désuète de

la mobilisation de la société : cette démarche s'avère moins bénéfique, et risquée. Par exemple, la campagne officielle active sur les réseaux sociaux contre le « deal du siècle », incitant les chefs de tribus à publier des communiqués dont l'objet est de soutenir les positions officielles de la monarchie, révèle les limites de l'exercice : les discours emphatiques produits brouillent le message et en altèrent l'efficacité.

La relation entre le régime et sa base traditionnelle s'est construite sur une équation rentière aux termes clairs : allégeance politique et identitaire à la monarchie hachémite, en contrepartie d'opportunités économiques (embauche dans le secteur public pour la composante transjordanienne de cette base, et ouverture du secteur privé pour sa composante palestinienne). Les tensions se limitaient à des frictions entre ces catégories et les différentes instances du gouvernement, et se résolvaient généralement par l'arbitrage du roi. Cette équation ne pouvait plus perdurer. **Les ajustements structurels, les aléas de la géopolitique et du marché mondial, l'évolution des mœurs et des pratiques sociales ont fait leur œuvre : ni les catégories loyalistes ne peuvent accepter ce qu'elles recevaient avec la même gratitude que par le passé, ni le monarque ne peut davantage rétribuer leur allégeance.** Le dérèglement de cette équation va de pair avec une altération des structures et dynamiques tribales.

Le nom même de l'État est revisité. À intervalles plus ou moins réguliers, notamment dans les cercles proches du Palais, il est question de « royaume hachémite » plutôt que de « Jordanie », « royaume de Jordanie » ou encore « royaume hachémite de Jordanie », ce en dépit des nombreuses protestations qui se sont soulevées contre ce terme dont l'usage renvoie au lignage religieux de la monarchie et occulte la dimension transjordanienne. Lors de sa visite à Zarka le 20 mars 2019, le roi Abdallah II a utilisé l'expression « royaume hachémite » devant une audience mixte transjordanienne et palestinienne, mais il a dû revenir dessus une semaine plus tard. Ce retour peut être lu comme un recul devant la nécessité d'appuyer un processus de redéfinition de l'identité nationale, mais il donne surtout une idée des obstacles à affronter pour refonder une appartenance inclusive.

C'est précisément là que le bât blesse : car **si Jordanie induit une mise à l'écart de la composante palestinienne, le terme hachémite est loin d'être consensuel, et renvoie à l'histoire conflictuelle du début de l'émirat.** Aussi, la refonte de l'identité nationale ne peut être le seul fait du prince, quand bien même elle est rendue nécessaire par les transformations sociales et politiques. Posée comme une dimension stratégique à répercussions multiples, elle reformule la relation entre le citoyen et les différentes structures de l'État. Or, une telle entreprise, en période d'instabilité, ne peut s'accomplir sans une modification substantielle dans la relation entre les élites au pouvoir et la base sociale qu'elles gouvernent.

Les profondes transformations dans les structures tribales doivent être mises au crédit de la construction de l'État jordanien au cours des décennies précédentes. Le processus

historique a débouché sur un brouillage des liens traditionnels entre la composante paysanne et bédouine d'un côté et l'appareil d'État, de l'autre. Ni le pouvoir est en mesure de proposer des bases consensuelles pour un nouvel équilibre, ni la société d'imposer au régime des règles nouvelles.

Rappelons que la dégradation des relations entre les composantes rurales et le pouvoir remonte à avril 1989, au moment où les tribus de Maan se sont insurgées contre le projet du gouvernement de l'époque de lever les subventions sur le pain. Ces émeutes se sont renouvelées en 1996 pour les mêmes raisons, et depuis 2011, nous assistons de façon récurrente à des mouvements de contestation. **Ce sont les populations rurales des périphéries, essentiellement transjordanienne, qui font le lit des mobilisations en Jordanie, elles qui étaient connues historiquement pour leur soutien inconditionnel à la monarchie hachémite.** La colère va jusqu'à la critique ouverte de la famille royale et de la personne du monarque. En novembre 2012, ces mêmes groupes ont appelé au changement de régime.

Lors de ces manifestations de colère, le nombre de photos et de blagues qui circulent dans ces milieux, témoignent de l'influence croissante des pays voisins, en particulier de l'Arabie Saoudite. Autant dire que **la monarchie jordanienne n'a plus la relation privilégiée qu'elle avait avec des tribus bédouines dont le processus de sédentarisation ne s'est achevé que dans les années 1960.** Dans les salons privés, des soutiens sont affichés à telle ou telle figure publique connue pour ses liens avec telle ou telle puissance régionale, des rumeurs touchent des cercles proches du roi. Signe qu'au sein même du Palais hachémite, l'influence croissante de pays voisins donne à ces derniers des cartes supplémentaires pour peser sur la monarchie.

Depuis des années, des voix s'élèvent dans le pays et reprochent au pouvoir l'absence de propositions alternatives pour aborder les problèmes politiques, économiques et sociaux hérités de la période rentière révolue. Prenons l'exemple de la commune de Dhiban dans le gouvernorat de Madaba, 30 000 âmes dont le mode de vie agro-pastoral et la situation géographique sur l'axe marchand nord-sud du pays en faisaient historiquement une région riche. **Dès les années 1990, non seulement l'embauche dans l'armée et autres secteurs liés à l'administration s'est arrêtée, mais l'économie mixte à laquelle se livraient les habitants est progressivement tombée en déshérence, plongeant la population dans la pauvreté. Dans cette commune, les mobilisations pour dénoncer la pauvreté et le manque d'emploi sont récurrentes, conduisant à des heurts : 2011, 2012, 2016, 2018...** Lors d'une de ses visites, pour apaiser les esprits, le roi avait promis l'embauche de 1 000 à 1 500 recrues dans la police, promesse jamais tenue car improvisée. Devant la persistance des mobilisations, les autorités jordanienne ont fait pression sur le secteur privé, mais aussi sur les banques pour accorder des microcrédits, via la Caisse de l'emploi et du développement, sans offrir de garantie de commercialisation ni de protection en cas de faillite. Cela a débouché sur une **crise**

**importante, largement médiatisée, celles des femmes débitrices, mettant le doigt, une fois de plus, sur l'absence d'un plan national dédié à la lutte contre la pauvreté<sup>6</sup>.**

Or, la crise des femmes débitrices est justement révélatrice de **l'épuisement de la société jordanienne et de l'écroulement des solidarités familiales**. Des organismes de crédit (qui travaillent hors du contrôle de la Banque centrale) ont accordé des micro-crédits aux femmes, afin de développer des projets générateurs de revenus, avec des taux d'intérêt exorbitants pouvant atteindre 28 %. Ces organismes avaient la certitude que le conservatisme social et les liens familiaux fonctionneraient à plein régime pour protéger les femmes débitrices, et leur éviter des démêlés en cas de difficultés à rembourser. Mais le soutien familial n'a pas fonctionné, signe de l'épuisement des solidarités premières. Des milliers de femmes débitrices ont alors fait l'objet de plaintes dans les commissariats et de poursuites judiciaires. L'émoi suscité dans l'opinion publique par la situation de ces femmes a incité des personnes fortunées, voire des pays, à faire des dons destinés à annuler les dettes contractées par les débitrices. Le 21 mars 2019, jour de la fête des mères, au lieu de suggérer l'annulation des dettes comme attendu, le roi a invité à poursuivre l'effort de remboursement des dettes contractées, suscitant ainsi de vives critiques et des accusations de faire le jeu des organismes de crédit.

### 1.2.2 – Les militaires retraités

Depuis des décennies, **la force mobilisatrice, politique et sociale de l'institution militaire a considérablement baissé**. Les salaires, comme les montants des retraites, ne sont guère attractifs. L'institution ne parvient pas à développer de discours national fédérateur, sans compter que la restructuration de l'armée se traduit par la réduction des effectifs, ce qui augmente le sentiment de frustration parmi les membres de cette institution.

Fait sans précédent, dans un entretien avec la presse le 29 mars 2019, le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Hussein Hawatmeh, a critiqué les militaires retraités politiquement actifs qui réclament des réformes. Il les accuse de poursuivre des objectifs privés ou de répondre aux injonctions d'un agenda extérieur<sup>7</sup>. Il les interpelle en les interrogeant sur le bienfondé et le timing de leurs revendications, et les raisons de leur silence quand ils étaient en fonction. Les propos du général Hawatmeh ont été

---

<sup>6</sup> De nombreuses voix s'élèvent sur la nécessité de déplacer la réflexion de la lutte contre la pauvreté vers la production de richesse, qui vont en parallèle avec un débat au sein des organismes donateurs. <http://www.jordantimes.com/opinion/jamal-al-tahat/poverty-reduction-wealth-creation>

<sup>7</sup> <https://www.raialyoum.com/index.php/%D9%85%D8%AF%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B1%D9%83-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86%D9%8A-%D9%8A%D8%AB%D9%8A%D8%B1-%D8%B9%D8%A7%D8%B5%D9%81%D8%A9-%D8%AC%D8%AF%D9%84%D9%84%D8%A7-%D9%8A%D8%AC/>

reçus comme une provocation, et bon nombre de militaires retraités y ont répondu vigoureusement sur les réseaux sociaux.

Pour le pouvoir en place, le rôle politique et social de cette catégorie s'achève avec la retraite. **Au même titre que le discours protestataire des militaires retraités, ces propos tenus par un officier en exercice, témoignant d'un problème de fond, révèlent l'incapacité des pouvoirs publics à optimiser le potentiel de cohésion sociale que cette catégorie peut apporter dans un processus de réforme.** Il faut dire que les militaires retraités ont été présents dès le début des contestations en Jordanie. Ils étaient en tête des premières manifestations à Dhiban en janvier 2011, dans le rassemblement du 24 mars 2011 devant le Cercle du ministère de l'Intérieur à Amman, et ont participé depuis aux multiples manifestations dans l'ensemble du royaume.

Ceci étant posé, le contenu de la grogne et de la contestation des militaires reste confus. **Bien que clairement socio-économique, cette protestation n'a pas de contenu politique clair, variant du soutien aux mouvances islamistes radicales à la défense du régime syrien.** Un jeune médecin, fils d'une figure connue parmi les officiers retraités, a rejoint l'OEI après lui avoir prêté allégeance. Des officiers de haut rang se sont inscrits sur les listes des Frères musulmans, d'autres ont participé aux délégations de soutien au régime syrien, sans compter ceux qui soutiennent le large éventail de salafistes ou encore des factions palestiniennes.

Pour améliorer le quotidien, certains militaires retraités ont ouvert des petits commerces : là, des rencontres ont lieu et des propos virulents sont tenus ; d'autres participent activement aux mobilisations. L'adhésion fréquente à des partis brandissant le slogan des réformes, mais aux programmes politiques confus, témoigne d'une **quête d'engagement politique.** Un haut officier de renseignement, du rang de général, a été jeté en prison pour avoir critiqué le pouvoir et brandi la menace du recours à la violence.

Un tel aperçu montre que **ces anciens militaires, devenus simples citoyens, ont gardé une marge d'influence sur leur environnement social, même s'ils ont perdu leur capacité de mobilisation en faveur de l'institution militaire.** En revanche, le pouvoir n'a pas réussi à préserver le lien avec cette catégorie pour opérer la médiation avec les différents milieux dont ses membres sont issus, pas plus qu'il n'est parvenu à utiliser cette réserve initialement loyale pour faire mûrir un projet civil à aspiration nationale. Les différentes rencontres avec le roi n'ont pas apaisé les esprits. **Ni la surveillance accrue et rapprochée par les services de renseignement, ni les menaces de s'en prendre aux membres de leur famille ne semblent intimider les anciens militaires ou les empêcher de participer à des actions politiques,** de se targuer de liens avec des figures politiques régionales, de répondre à des invitations adressées par des ambassades arabes. Certains se sont vus offrir des facilités pour sortir du paysage politique et quitter le pays. L'expression politique la plus virulente chez les anciens militaires reste

néanmoins l'hostilité aux composantes « non transjordaniennes » de la vie politique et économique de la société jordanienne.

Il faut reconnaître que cette catégorie survenue dans le paysage politique, pour gênante qu'elle soit, ne l'est pas au point de constituer une menace pour la stabilité et la sécurité du pays. **Les anciens militaires ne sont plus, comme par le passé, un pilier nécessaire à la consolidation du pouvoir.** En d'autres termes, la cacophonie qui caractérise leurs positions rend compte surtout de **l'effondrement de leur rôle traditionnel dans l'espace politique**, et de la difficulté de s'en construire un nouveau. Le pouvoir n'éprouve plus le besoin de recourir à leurs services, tout comme ils sont incapables de se trouver de nouvelles fonctions hors des circuits du pouvoir. Par ailleurs, il n'existe pas de dynamique nationale alternative qui intègre cette catégorie au profit d'une certaine vision de l'État.

En d'autres termes, **c'est une catégorie à l'affût d'opportunités pour s'exprimer.** De même que d'anciens ministres ont rejoint la mobilisation populaire après avoir échoué à fonder un parti politique, les anciens militaires semblent prêts à rejoindre le cortège de la mouvance politique qui leur offre l'occasion de se maintenir, de préserver leurs intérêts, et de sauver l'image valorisante qui était la leur durant des décennies de service.

### 1.2.3 – La mobilisation populaire : un levier de réforme, fortement entravé

À qui profitent les entraves faites au *hirak* – mobilisation populaire – qui, bien que d'intensité variable en fonction du contexte géopolitique, n'a cessé de s'exprimer en Jordanie, notamment à partir de 2011 ?

En août 2011, quelques personnalités issues du *hirak* émettent une initiative, nommée *Monarchie constitutionnelle*. Loin de contester la monarchie, celle-ci propose la mise en place d'une assemblée constituante présidée par le roi, qui serve de cadre pour l'élaboration de réformes décisives, destinées à une meilleure redistribution du pouvoir et des ressources. **L'Initiative Monarchie Constitutionnelle demandait notamment l'activation du principe selon lequel il n'est pas de pouvoir sans représentation.** En dépit du rôle clé donné au monarque dans cette initiative, celle-ci a été sévèrement attaquée, et qualifiée dans les médias de projet de « coup d'État », dès lors qu'elle remettait en cause des règles et les modalités établies d'exercice du pouvoir.

Le *hirak* qui a émergé en Jordanie en 2011 présente des singularités : 1) il ne s'inscrit pas dans le prolongement des partis d'opposition classique ; 2) il intègre d'anciennes personnalités publiques – ministres et d'anciens officiers de haut rang ; 3) il a des ramifications sur l'ensemble du territoire ; 4) et il est à dominante transjordannienne. Sa structure organisationnelle reste nébuleuse mais dispose d'une grande capacité de mobilisation. Ce dernier trait, qu'il est possible d'attribuer aux réseaux sociaux, dote les petits groupes d'activistes d'une grande agilité dont ne disposent pas les partis traditionnels.



**Par conséquent, l'entrave faite à l'organisation politique du hirak ne vise pas sa capacité de mobilisation, mais a pour objectif de le maintenir – ainsi que les catégories auxquelles il renvoie – en marge du pouvoir.**

Pourtant, et alors même que les différents discours du roi Abdallah II rendent compte de sa volonté de voir cette mobilisation de masse déboucher sur des propositions concrètes (il n'est que de consulter les différents entretiens accordés aux médias et les discussions lors de colloques), c'est une véritable opération de démantèlement du *hirak* qui a lieu, plutôt qu'une maturation politique en vue d'un programme national.

Les grandes lignes du *hirak* répondent, quasiment mot pour mot, aux propos du monarque : gouvernement élu et non nommé, monarchie constitutionnelle, destitution des anciens symboles du pouvoir. Le *hirak* dénonce l'inertie de l'appareil d'État, le roi demande la modernisation de cet appareil. **Qu'est-ce qui fait donc obstacle à la modernisation politique et à l'initiation d'une dynamique politique nouvelle dans laquelle versent les deux courants ?** Le roi émet-il des discours qu'il sait ne pas vouloir respecter ? Ou alors existe-t-il, au sein même de l'appareil d'État, des centres de pouvoir que le monarque ne peut pas – ou ne veut pas – démanteler, si bien que les propos qui vont dans le sens des revendications populaires opèrent comme autant de signaux d'alerte à l'intention de ces centres et que le monarque se sert du *hirak* comme moyen de pression sur les groupes qui tiennent les rouages des institutions ?

**L'adéquation entre les propositions du roi et celles du hirak, en concomitance avec des entraves par tous les moyens à toute avancée politique – allant jusqu'à l'interdiction des rassemblements –, constituent actuellement les deux caractéristiques contradictoires de la vie politique jordanienne. Il en résulte un blocage institutionnel et politique à tous les niveaux, ainsi que l'impossibilité d'aller plus loin dans les débats et propositions de réforme.** Une telle impasse aggrave les risques sécuritaires, dès lors qu'elle suscite découragement et consternation, autant d'arguments dont s'emparent les groupes extrémistes. La résistance à toute modernisation, opposée par les forces traditionnelles qui opèrent dans les rouages de l'État, si elle explique l'impasse politique et économique actuelle, ôte toute souplesse au dispositif politique jordanien. **C'est précisément le monarque qui risque de payer le prix des résistances aux réformes en provenance de l'intérieur de l'appareil d'État, entraînant derrière lui l'ensemble de la nation.** Le coût social, économique et politique de ces réformes risque de s'élever à mesure que le temps passe, en dépit des garanties internationales dont bénéficie le monarque. Car ces garanties sont conditionnées par des mesures que le roi s'abstient toujours de prendre. **Il est difficile de passer outre le constat que toute transformation politique qui préserve l'intégrité du pays présuppose la participation active du monarque, détenteur du pouvoir décisionnel ultime.**

#### 1.2.4 – Renforcer la gouvernance, une mission difficile

Émise en 1925<sup>8</sup>, la loi sur les municipalités fut parmi les toutes premières lois émiriennes édictées par le prince Abdallah I<sup>er</sup>, peu après l'opération de pacification des tribus menée en parallèle de la création de l'émirat de Transjordanie. Le souci était alors de rattacher les sociétés locales à un État encore embryonnaire, et présupposait un gouvernement central qui garantirait l'intégrité et la souveraineté dudit État. Cette logique centralisatrice a perduré pendant de longues décennies et a modifié en profondeur les modes de vie des sociétés locales.

Dans le processus de construction étatique, il est important de distinguer deux grandes phases : **une première au cours de laquelle les municipalités étaient fortes**, qui a duré jusqu'au milieu des années 1970. **Une deuxième phase s'est ouverte et le gouvernement central a commencé progressivement à reprendre la main sur le mailage du territoire**, par le biais des structures centralisées telles que l'Autorité de l'Eau, l'Autorité de l'Électricité etc., en parallèle de la création du ministère du Plan<sup>9</sup>. À compter du milieu des années 1980, le gouvernement central pourvoit aux services de base, organise la vie civile, et intervient y compris dans le mode de vie des communes rurales et des villes marginales.

Les municipalités se sont transformées progressivement en outils dont la fonction se limitait à organiser les cadastres et ouvrir des routes. Leur rôle s'est réduit à rattacher les sociétés locales au marché, au lieu de réguler l'extension de ce marché de manière à ce que les sociétés locales s'en emparent pour leur propre développement. Il en a résulté des communes rurales dotées de rues larges certes, mais dont le mode de production agro-pastoral s'est progressivement démantelé, poussant les jeunes vers la capitale. À la fin des années 1980, les sociétés locales ont déjà perdu plus de 90 % de leur capacité de production, et la prise en charge de leurs besoins pèse sur le budget de l'État.

**Renforcer les municipalités pour en faire des structures dotées de fonctions économiques et sociales : telle est la préoccupation des décideurs à la fin des années 1990.** Une loi votée en 2002 ramène à 99 le nombre des municipalités, tandis que le gouvernement central se montre de moins en moins apte à assurer le suivi des opérations de développement dans les régions rurales. Une nouvelle loi en 2017 adopte un total de 100 **conseils municipaux** : parmi ces derniers, 82 se voient dotés de 356 **conseils locaux** destinés à renforcer les processus de concertation locale. Ces nouvelles mesures sont assorties d'un mécanisme d'élection et de nomination dont les détails

---

<sup>8</sup> <https://www.idea.int/sites/default/files/pictures/SoD-Country-Report-Jordan.pdf>

<sup>9</sup> L'Autorité de l'Eau a été créée en 1983 pour planifier et centraliser l'ensemble des services jusque-là éclatés, liés à l'eau dans le royaume. Bien que créée en 1967, l'Autorité de l'Électricité a vu son fonctionnement modifié en 1986 dans le sens d'une centralisation des décisions de planification et de mise en œuvre. Le ministère du Plan a été créé en 1984.

dépassent le cadre de cette étude, mais qui alimentent les débats houleux sur la décentralisation.

Ces débats ont émergé conjointement à une proposition de loi sur les régions, rapidement abandonnée en raison d'une alliance efficace qui l'a mise en échec, entre les forces de gauche et les forces traditionnelles au sein de l'appareil d'État. Ces dernières y ont vu une menace pour leurs intérêts, et **la proposition de redécoupage des régions a reçu très vite une interprétation qui va au-delà des enjeux de gouvernance, pour devenir un élément dans un agenda géopolitique caché.** Cette proposition de loi a été vite associée à la liquidation de la question palestinienne et au rattachement de la Cisjordanie à la Jordanie. Un ancien ministre a défendu la nécessité de préserver la centralité administrative par ces propos : « *La Jordanie est plus petite que Chicago, et fait le quart du Caire, pourquoi parler de régions et du rôle administratif et social des municipalités ?* ».

**Les débats sur le rôle politique des municipalités remontent à l'année 2007.** Lors des élections qui ont eu lieu dans les 99 municipalités du pays, les services de sécurité sont vertement intervenus dans le scrutin, dans le but de mettre en échec les candidats islamistes. Le motif officiel avancé était d'anticiper une situation similaire à celle qui a eu lieu en Palestine<sup>10</sup>, et de prévenir l'ingérence du Hamas palestinien dans les élections jordaniennes, que les services jordaniens accusaient de fomenter un complot<sup>11</sup>. Mais les candidats portés par les services de sécurité et élus grâce au renfort de l'armée n'ont pas fait la moindre différence dans l'action municipale. **Ce type d'incidents est révélateur de l'absence, à l'échelle nationale, de tout projet politique, économique ou social, hormis celui d'écarter de la scène politique les islamistes.** En ce sens, le pouvoir a opéré dans ces élections selon la même logique sectaire reprochée aux islamistes.

L'exercice qui consiste à renforcer les municipalités et les modes de gouvernance locale dans le cadre d'un processus plus global de décentralisation, fortement recommandé par les agences internationales dès la fin des années 1990, montre très vite ses limites. Le faible taux de participation aux élections municipales en rend compte (31% à l'échelle nationale en 2017, malgré la participation des Frères Musulmans). Les obstacles rencontrés s'expliquent par deux éléments : d'une part, la mainmise du courant conservateur sur les rouages principaux de l'appareil d'État central (services de renseignement, police, armée, Chambre haute, etc.) et d'autre part, le découragement au sein des sociétés locales face à l'ampleur de la tâche. Des discours suspicieux, faits de reproches réciproques, se développent de part et d'autre.

---

<sup>10</sup> Lors des élections législatives qui ont eu lieu en Palestine en 2007, le Hamas a remporté la majorité des sièges et, devant le refus de l'Autorité Palestinienne de tirer les conséquences de ce scrutin, les forces du Hamas ont pris le contrôle de Gaza.

<sup>11</sup> Voir *infra*, sur les relations Hamas – Frères musulmans jordaniens.

***La construction d'entités indépendantes de l'État central a effectivement commencé. Une configuration politique, sociale et administrative nouvelle est en cours, ayant perdu des anciens traits, elle cherche à se doter de nouvelles caractéristiques.***

#### *1.2.5 – La décentralisation : la proposition et le projet*

***La proposition de décentralisation oscille depuis des années entre échec et paralysie. Elle confirme la capacité des courants conservateurs au sein de l'appareil d'État à utiliser les mêmes mécanismes pour préserver le statu quo de la centralité.*** C'est notamment le cas depuis que de nouvelles règles se négocient entre les sociétés locales et le pouvoir central, représenté par le monarque. Ces courants s'emploient à réduire la décentralisation à une coquille vide : la dépendance des sociétés locales à l'égard de l'État central se poursuivrait, ne serait-ce que pour contourner les difficultés posées par la tentative de sortir de cette dépendance. Parmi ces difficultés, notons l'intérêt, pour ces mêmes groupes, de maintenir les sociétés périphériques en l'état, à savoir un stock de main-d'œuvre, de consommateurs, ou de chômeurs dont l'influence sur les décisions globales (prises au niveau central) serait moindre que s'il fallait les intégrer comme acteurs-décideurs, en cas de décentralisation efficiente.

***L'ensemble de ces pratiques relève d'une tendance lourde à instrumentaliser les modes de gouvernance et de décentralisation pour maintenir les sociétés périphériques sous contrôle et en marge, au lieu d'initier les dynamiques qui leur permettent d'assurer leur propre développement.***

À titre d'exemple, les pouvoirs publics (ministères de la Santé, de l'Agriculture, et municipalités) ont procédé, en 2016, à la réorganisation du secteur de ***l'élevage***, pratique millénaire s'il en est au sein de ces sociétés agro-pastorales. Arguant de raisons de santé et de la nécessité de réguler les normes, les autorités jordaniennes ***ont interdit l'élevage ovin et avicole à l'intérieur même des villages***, rendant ainsi exorbitant le coût de l'activité, que seuls les gros propriétaires peuvent se permettre.

Un tel exemple interpelle d'emblée les politiques de ***lutte contre la pauvreté*** et les modèles économiques que ces politiques sont supposées développer. Notons que jusqu'à une date récente, la lutte contre la pauvreté, généreusement financée par des pays donateurs et des organismes internationaux, mobilisait plusieurs groupes d'influence au sein de l'appareil d'État, ainsi que des membres de la famille royale qui y prenaient activement part. Ces mêmes groupes, en charge du développement de discours institutionnels susceptibles d'attirer des fonds destinés à réduire la pauvreté dans les périphéries, n'ont pas jugé utile de réfléchir à ***la nécessité de changer de perspective, en passant de la lutte contre la pauvreté à la production de richesse et la construction de règles et d'outils, de manière à moderniser et pérenniser cette production.***

Il importe de noter que la lutte contre la pauvreté constitue un secteur économique à part entière, qui pèse plusieurs dizaines de millions de dollars versés annuellement par les pays donateurs et les organismes internationaux. Au vu des résultats peu concluants, il est légitime de s'interroger sur l'existence d'une vraie volonté politique destinée à juguler la pauvreté dans le royaume. **Les mouvements intégristes se sont emparés de cette question et ont commencé à financer efficacement des programmes de lutte contre la pauvreté, se dotant ainsi d'un formidable outil de propagande.**

#### 1.2.6 – Les représentations autour de l'État et du pouvoir : un fossé qui se creuse

En Jordanie, il est souvent question du « prestige de l'État », expression récurrente notamment depuis les années 1980, qui connaît aujourd'hui de nouveaux défis. Comme telle, l'expression renvoie à l'obligation faite aux citoyens de se plier volontairement aux lois en vigueur. De nombreuses campagnes ont été menées par le passé, destinées à faire respecter les biens publics et les services de l'État. Actuellement, des faits d'un autre ordre sont observés. Les services administratifs et juridiques recourent de plus en plus aux moyens policiers. **La direction de la Sûreté générale fait état de 351 000 dossiers déposés en justice à l'encontre de citoyens jordaniens.** Ce qui traduit une altération dans la perception de la loi et de l'usage de la force. Malgré le développement des techniques d'enquête et d'interpellation, la pression est telle sur les forces de police qu'elles ont recours aux moyens traditionnels. Par exemple, s'agissant de la collecte de dettes financières, il est courant que les patrouilles improvisent des barrages volants à l'entrée des villes et villages, pour fouiller les voitures et arrêter des personnes en défaut de paiement.

**De telles pratiques nourrissent une image de plus en plus négative des forces de l'ordre. L'incident survenu à Anjara, dans le gouvernorat d'Ajloun le 14 février 2019, illustre ces propos.** L'histoire commence lorsqu'une patrouille fixe de police arrête à l'entrée de la petite commune d'Anjara une voiture où se trouvent deux jeunes de vingt ans. Les questions et la manière de procéder des policiers indisposent les deux jeunes gens qui protestent, suscitant une réaction forte chez les agents de police : arrêtés, les jeunes sont humiliés et « contraints de mordre les bottes des policiers », selon les témoignages publiés dans les médias. Lorsque les deux jeunes gens prennent contact avec leurs familles, un groupe d'hommes de la tribu des Zaghloul, dont sont issus les jeunes, s'en prend alors à la patrouille de police : un échange de tirs de mitraillettes s'ensuit, faisant de nombreux blessés, et un mort parmi les Zaghloul.

**Les incidents d'Anjara montrent, une fois de plus, la faculté des périphéries à briser le monopole de la violence. Mais surtout, ils montrent que le discours des autorités n'est plus en phase avec la représentation que se fait une partie de la société de l'État et du pouvoir.** Le titre d'un article paru le 18 février 2019 sur le site Jordan24 rend compte du fossé ainsi creusé : « À l'attention des forces de sécurité après les

*incidents d'Anjara : déléguer l'autorité ne signifie pas y renoncer* ». Dans cet article, mais aussi dans les entretiens réalisés par les médias avec les habitants, les positions de ces derniers se situent à l'opposé des propos du ministère de l'Intérieur. Dans la séance parlementaire qui a suivi les faits, ce dernier parle de « carnage évité car les policiers ont su faire preuve de sang-froid », dans une allusion à ce qui serait advenu si les consignes avaient été moins strictes. En revanche, un des cheikhs de la tribu rebelle s'en est tenu à une critique sans concession des procédés utilisés par les forces de sécurité, jugés selon lui contraires aux principes de l'État de droit dont le ministre de l'Intérieur est présumé être le garant.

Les incidents d'Anjara rendent compte du **fossé considérable dans les représentations que se font de l'État et de l'autorité publique deux catégories d'acteurs : d'un côté, le ministre de l'Intérieur représenté par les forces de police** qui conçoivent leur rôle comme une mise au pas vaille-que-vaille – au point de brandir la menace de « carnage » – ; **de l'autre, une catégorie marginale de la société, consciente des droits de ses membres à un traitement citoyen au sein de l'État**, pour tribale qu'elle soit. En filigrane, **un autre écart** se lit, entre un **discours d'État posant la police au cœur de la société et en charge de sa protection d'une part, et des pratiques devenues courantes où des policiers se comportent en étranger à cette même société** dont ils sont isolés, et à laquelle ils sont confrontés, de l'autre.

#### 1.2.7 – Palais, relations publiques et jeu de miroir aux reflets brouillés

Le 21 décembre 2018, un vendredi, le roi Abdallah II rend visite à un marchand de falafel, situé à *Rainbow Street*, une rue touristique de la capitale, fréquentée par la jeunesse des classes moyennes. Accompagnée d'une campagne d'information intense sur les réseaux sociaux et dans les médias classiques, cette visite était destinée à montrer la proximité du roi avec son peuple. Elle a eu l'effet inverse une fois révélée, toujours sur les réseaux sociaux, en montrant l'envers du décor : le patron contraint d'ouvrir sa boutique un vendredi (jour de congé), la rue vide sauf de la garde royale, le jeune en photo avec le roi révélé être le fils d'un ancien haut officier... Décrédibilisée, cette visite a tout de suite été liée, sur les réseaux sociaux, à la tentative de contenir par anticipation, une opposition potentielle au projet de loi sur la cybercriminalité proposé par le gouvernement et défendu par le monarque.

Ce n'est pas la seule fois où les tentatives de rapprochement du roi avec la population produisent l'effet inverse. Ainsi, lorsque Abdallah II a rendu visite par le passé à un ancien ministre, membre de la tribu des Bani Hamida à Madaba, celui-ci accède à la demande de la garde privée du roi, en mettant à disposition sa maison, qu'il a quittée avec famille et enfants. Il reste que la demande de la garde privée a été vécue comme une insulte envers l'hôte et la tribu dans son ensemble. Sans compter que les meubles de la maison

dudit ministre ont été remplacés par d'autres en provenance du Palais, humiliation supplémentaire pour l'hôte qui recevait le monarque.

De telles anecdotes, qui circulent en boucle dans les salons privés à l'évocation des rapports avec la monarchie, rendent compte assez fidèlement de ***l'abîme entre l'image que se fait le pouvoir de lui-même au sommet de la pyramide (garde royale comprise), et celle que se fait la population du roi et des institutions de l'État.*** La monarchie considère-t-elle donc les Jordaniens comme sujets, ou plutôt objets de pouvoir, et non comme citoyens à part entière, et encore moins concitoyens ? Vus sous cet angle, les projets de développement paraissent à l'évidence comme adressés à des clients et non des partenaires dans le devenir social. La même observation peut s'appliquer à l'ensemble des politiques publiques.

***Dans le domaine de la modernisation, le Palais rencontre de vraies difficultés à définir son propre rôle. Doit-il mener et organiser le débat sur la modernisation des institutions, ou alors doit-il imposer sa propre version à la société ?*** L'exemple de la modernisation de l'enseignement est intéressant à cet égard. Alors que le pays dispose de plus de dix centres de formation pour maîtres, dans lesquels travaillent des dizaines d'experts et de spécialistes de l'éducation, ***un nouveau centre dans le même domaine est créé, rattaché à l'Académie de la reine Rania Al-Abdallah, et situé dans le campus même de l'Université de Jordanie, alors même que cette dernière dispose déjà de la plus ancienne faculté de pédagogie de la région.*** La création de ce nouveau centre de formation des maîtres est survenue après la bataille des programmes scolaires, lesquels programmes ont été modifiés sans consultation avec les premiers concernés, les enseignants eux-mêmes. L'opération de modernisation s'est limitée à réduire les représentations salafistes, sans proposer de vision éclairée du rapport entre société et religion. ***Un présupposé domine dans les cercles proches du monarque, selon lequel il n'existe pas dans le pays d'interlocuteurs susceptibles de participer, sous la houlette du Palais et des institutions de l'État, à une telle entreprise de modernisation.***

Les exemples évoqués plus haut sont révélateurs des représentations que se fait le Palais de la société jordanienne, fondées sur une relation de supériorité, bienveillante dans le meilleur des cas. Sur les réseaux sociaux, les réactions montrent que les citoyens ont percé à jour cette vision jugée éculée. Ils récusent les représentations faites d'eux en haut lieu, tout comme ils ont de la famille royale et du monarque une image différente de celle dont le Palais fait la promotion auprès des médias internationaux.

Cet écart révèle la nécessité pour le roi Abdallah II de reconstruire, auprès des citoyens, une image plus crédible de lui-même et du Palais. ***La faculté de l'opinion à suivre l'évolution des représentations, en déconstruisant les anciennes et en en construisant de nouvelles, augmente. En même temps, il devient de plus en plus difficile pour le monarque de redorer son image en utilisant des représentations***

***anachroniques des citoyens qu'il gouverne.*** C'est là un des écueils de cette période qu'il appartient aux décideurs de prendre en compte, au risque de payer au prix fort une transition devenue nécessaire.

### 1.2.8 – Les partis politiques : un constat d'échec

***La situation de vide politique en Jordanie constitue un défi stratégique et sécuritaire sérieux.*** La configuration politique défailante amplifie la crise interne et réduit la résilience de l'État dans sa capacité à négocier les crises internes et contraintes régionales et internationales. Il existe en Jordanie plus de cinquante partis, dont le poids politique est très marginal, à l'exception du parti du Front d'Action islamique qui est le bras politique du mouvement des Frères musulmans. Les autres partis sont quasi absents des élections législatives et municipales. La population, dans sa composante populaire, est de son côté en attente de mobilisation, tant la crise économique est criante. Or, les clés de la mobilisation ne sont pas aux mains des partis politiques, mais de groupes d'activistes dispersés et éloignés des cercles du pouvoir, fragilisant ainsi le royaume.

***Vingt-cinq ans après l'autorisation de constituer des partis politiques, les partis non-idéologiques accumulent les échecs,*** qu'il s'agisse des partis politiques qui se perçoivent comme des tribunes en quête de missions commandées par le pouvoir, ou d'autres partis à l'agenda politique confus incapables d'aller de l'avant. Il faut dire que la plupart des partis à programmes<sup>12</sup> connaissent une crise financière étouffante. Le financement constitue, selon Marwan Muasher, l'une des principales raisons d'échec des partis politiques. Et bien que l'État ait doté ces derniers d'un budget annuel fixe qui serve de support pour partir en quête de financements, ils sont restés en état de paralysie. Les partis politiques de la gauche traditionnelle (communistes, baathistes, nassériens, etc.) étant dépassés par le cours de l'histoire, ***seuls les partis islamistes, dans leurs différentes mouvances, dominant le paysage politique.***

Pour autant, les difficultés financières ne peuvent être les seules responsables de la faiblesse des partis politiques. Bon nombre d'entre eux ont échoué, alors même que leurs fondateurs sont fortunés et ont un poids social et politique. ***L'échec est sans raison clairement identifiable.*** Dans les milieux bien informés, on prête à Abdel-Hadi Al-Majali, homme d'État qui a occupé par le passé de nombreuses fonctions importantes<sup>13</sup>, l'analyse selon laquelle des obstacles au bon fonctionnement des partis politiques sont le fait de pressions exercées, de l'intérieur même du pouvoir, par des courants influents qui ont du mal à accepter la présence de partis politiques indépendants, quelle que soit la loyauté de ces derniers à l'égard de la monarchie. Selon les propos de Majali, l'élite

---

<sup>12</sup> Vocabulaire qui a émergé au début des années 1990, par opposition aux partis dogmatiques ou idéologiques.

<sup>13</sup> Ancien chef d'état-major, ancien ambassadeur, ancien président du Parlement jordanien, ancien ministre, ancien directeur de la Sûreté générale, et fondateur du parti Al-'Ahd, puis secrétaire général d'un autre parti.



politique est délibérément dépouillée de toute force de proposition autonome, sous la pression de la tendance lourde susmentionnée au sein de l'appareil d'État.

Pourtant, des propositions ont été faites afin de dynamiser les partis politiques programmatiques<sup>14</sup>, certaines d'entre elles prêtent à sourire, comme celle de réserver au Parlement des sièges à ces mêmes partis. L'idée court selon laquelle l'échec des partis politiques est le résultat d'intrigues tramées par le Palais lui-même. Mais cette rumeur ne répond pas à l'interrogation : **qu'est-il donc demandé au Palais de faire, ou de ne pas faire, pour dynamiser la vie politique des partis ? Dans les débats, les réponses à cette question restent vagues.**

Face à l'incapacité du pouvoir de proposer des alternatives pour initier un vrai débat national, les élites politiques et académiques se contentent de discours d'approbation ou de réserve, sans faire de propositions ni de contre-propositions constructives. Par exemple, aucune personnalité politique de premier rang, ni parti politique ne s'est emparé des *Discussion Papers*<sup>15</sup> proposés par le roi Abdallah II pour discuter des modalités, conséquences, calendrier de leur mise en place. Comme si la vie politique et le dialogue national étaient conditionnés par un accord tacite préalable, doublé d'emphase verbale et idéologique. Les propositions, comme les options dérivées de ses *Discussion Papers*, font cruellement défaut, si bien que le monarque lui-même entreprend d'inciter les gouvernements successifs à concevoir des programmes qui respectent et mettent en place ses directives. **Des rumeurs circulent selon lesquelles une partie importante des institutions qui composent le corps de l'État, est en fait opposée au contenu des Discussion Papers.**

Il convient d'ajouter que les différents sondages d'opinion rendent compte d'un désintérêt de la population à l'égard des partis politiques, sans pour autant être en mesure de dresser le profil type d'un parti politique auquel les citoyens adhèreraient plus volontiers. **La peur continue, au cours des décennies précédentes, liée à l'adhésion à des partis politiques, complique l'entreprise qui consiste à encourager la participation politique.** À cette peur, s'ajoutent l'absence de propositions alternatives – y compris dans les partis les plus critiques vis-à-vis du pouvoir – et le sentiment, dans de larges segments de la population, que les élections sont un exercice inutile, d'autant que régulièrement les services semblent se mêler directement du déroulement des élections, et des résultats des scrutins.

Par ailleurs, **les activistes de la société civile (associations, ONG) et des médias s'abstiennent de participer à l'action des partis programmatiques**, privant ces derniers

---

<sup>14</sup> Il s'agit de partis qui ne se réclament d'aucune idéologie politique ou religieuse et qui mettent en avant des propositions.

<sup>15</sup> <https://kingabdullah.jo/en/vision/discussion-papers> – Ce document décline la vision que le monarque se fait du royaume de Jordanie, et des réformes à entreprendre pour se conformer à cette vision.

de membres potentiels et d'accès à l'information qui leur permettraient d'élaborer des programmes concrets, limitant leur action à de simples exercices de style.

Il en ressort **une indigence dans l'espace public politique qui fait obstruction à toute tentative de proposer des options, des choix stratégiques, et des alternatives politiques en dehors de ce qui est déjà balisé, servant ainsi les intérêts des groupes traditionnels actifs dans les rouages de l'État**. Dans un entretien télévisé, un ancien ministre a insisté sur la nécessité que les études, options et propositions alternatives passent par les institutions de l'État. Par ailleurs, un centre de recherche qui s'est donné pour mission de faire des propositions et des alternatives stratégiques, a dû faire face à des salves de critiques de la part d'un ancien Premier ministre et président de la Chambre haute, qui l'a accusé d'aller à l'encontre des directives du roi, ce qui a conduit à la fermeture du centre.

En somme, les partis politiques sont les otages d'une situation qui les laisse dans un état embryonnaire et les prive de contenu. Une telle situation peut offrir une plus grande souplesse pour faire face aux transformations régionales et internationales, mais une telle souplesse se fait au prix de consentement à ces choix, et de l'efficacité requise.

#### 1.2.9 – Le roi et les anciens symboles du pouvoir

Dans un article intitulé « *Où sont passés les anciens responsables ?* », paru le 31 décembre 2018, le journaliste Maher Abou Tir écrivait dans *Al-Dustour* : « *L'information circule selon laquelle les anciens grands responsables font l'objet de nombreux reproches, pour de multiples raisons, formulés dernièrement au plus haut niveau* ». L'article, inspiré de sources proches du monarque, tente d'analyser les relations de ce dernier avec des hommes d'État de l'ancienne garde, et d'expliquer leur incapacité à s'inscrire dans le processus destiné à piloter l'effort de réforme requis. **L'article omet néanmoins l'essentiel : la crise actuelle ne porte plus sur des défis extérieurs, mais sur la relation de la monarchie avec le corps même de l'État.**

D'anciens Premiers ministres se sont rangés dans un camp politique qui, sans être celui de l'opposition, ne peut certainement pas être qualifié de loyaliste. Les positions politiques de Taher Al-Masri et Ahmad Obeidat<sup>16</sup> illustrent cette situation. Bien que ce dernier ait participé à des manifestations, il continue de soutenir le principe d'une réforme « douce ». Or, cette formule ne semble pas réussir : preuve en est que même la tentative d'Abdel Hadi Al-Majali, connu pour sa loyauté à la monarchie, de rassembler au sein d'un parti l'ancienne garde politique, s'est soldée par un échec cuisant, dès que les discours des membres de ce parti ont dépassé la déclaration d'intentions.

---

<sup>16</sup> Deux anciens Premiers ministres. Ahmad Obeidat a également dirigé les services de renseignement au milieu des années 1980.

***Nous sommes donc face à une crise profonde qui dépasse la question de loyauté, de corruption ou d'honnêteté, et touche à la confusion régnante au sein même de l'appareil d'État, et au brouillage des alignements.*** Certaines personnalités craignent de devenir les boucs émissaires à sacrifier en temps voulu, et se plaignent de ne pas connaître les intentions du monarque, ni de savoir ce qui leur est demandé. Par ailleurs, face à la diversité des visions, des intérêts et des lignes de partage au sein de cette élite qui comporte plusieurs générations d'acteurs politiques de haut rang, il est impossible de mobiliser ces derniers autour d'une vision d'ensemble, sans l'intervention directe du monarque lui-même.

***L'éclatement du discours officiel de l'État se lit à plusieurs occasions.*** S'agissant de la ***participation politique*** dans la désignation du gouvernement, les *Discussion Papers* du monarque parlent de gouvernement élu, tandis que les responsables parlent de gouvernement parlementaire. S'agissant de ***la loi sur l'amnistie générale***, certains responsables s'appuient sur la position du roi pour mettre en application la loi, tandis que d'autres l'invoquent pour cacher les dysfonctionnements dans le secteur de la justice. Dans ce domaine en particulier, les positions vont dans des directions opposées : des voix réclament davantage de réformes (le communiqué des Quarante), tandis que d'autres s'élèvent pour imposer de nouvelles contraintes sur les libertés publiques.

***Un tel état de confusion nécessite une approche différente dont l'objectif est d'amener les institutions et le pouvoir en place à opérer une réforme politique et sociale sans déstabiliser les fondements de l'État. Comme le montrent les expériences dans les pays de la région, des réformes politiques intérieures s'avèrent impératives.*** Le monarque semble avoir pris conscience, au cours des deux dernières années, qu'il a besoin de soutien dans cette entreprise qui s'avère à haut risque.

#### 1.2.10 – Le mouvement islamiste

***Le maintien des Frères musulmans dans le paysage politique constitue un impératif politique dicté par des nécessités régionales et locales, ce malgré le risque stratégique que certains y voient.*** Ce maintien nécessite une adaptation de part et d'autre aux nouveaux cadres qui s'offrent à l'action politique. Si les islamistes se voient reprocher leur incapacité à devenir des partenaires à part entière dans l'entreprise de modernisation et de réforme de la vie politique, la responsabilité de cet état de fait ne leur incombe pas totalement. ***De nombreux centres d'influence, au sein même de l'appareil d'État, trouvent un intérêt à entraver l'intégration des Frères musulmans dans un processus de démocratisation de la vie politique.***

***Le principal obstacle à l'intégration des islamistes au processus politique de réforme réside dans une contradiction : leur capacité exceptionnelle de mobilisation populaire, alors qu'ils ne disposent ni de vision ni de réponses politiques claires aux aspirations des masses qu'ils sont à même de mobiliser.*** Si bien qu'ils demeurent

une force sur le terrain en mesure d'aller dans des directions différentes, ce qui soulève chez les observateurs des soupçons quant aux « intentions réelles » du mouvement islamiste. Néanmoins, cette inaptitude n'est pas une fatalité. Au sein même du mouvement jordanien, existent des tentatives actives de formuler des programmes et une vision politique à l'échelle nationale, dont la sincérité a été mise en doute.

**Du reste, ce même mouvement ne parvient pas à développer une vision dynamique du pouvoir, considéré comme un bloc monolithique homogène.** Si bien que l'initiative développée au sein du mouvement (l'initiative Zamzam), dans le but initial d'élaborer un programme national jordanien, s'est soldée par une scission au sein du mouvement, et la défection des défenseurs de cette ligne pour fonder un nouveau parti politique du même nom, resté marginal. Les leaders du mouvement qui s'orientent vers des options pragmatiques deviennent très vite la cible des services de renseignement.

Dès 2005, le mouvement des Frères musulmans jordanien – aujourd'hui représenté par le président du *majlis al-shura* (conseil consultatif) Hamzeh Mansour et par le contrôleur général Abdel Hamid Thneibat – a commencé à s'interroger sur les orientations politiques à développer pour la période qui s'ouvre. Néanmoins, bien que résolument inscrits dans une approche stato-nationale, les questionnements restent idéologiques. Il faut dire que **le mouvement subit l'injonction contradictoire de s'inscrire dans une dynamique moderne et résolument ouverte aux autres courants politiques, tout en engageant seul ce processus, sans interaction avec d'autres acteurs individuels ou institutionnels de la vie politique.** Au sein du pouvoir jordanien, les détracteurs de l'inclusion des Frères musulmans dans le débat national et le processus de réforme politique justifient leur position par les appels de certaines puissances régionales (EAU, Arabie saoudite, Égypte, Israël) et internationales (certaines voix à Washington) à interdire le mouvement et de le mettre sur la liste des organisations terroristes. Cette tension s'est traduite par **une crise au sein de l'appareil central du mouvement (la confrérie des Frères musulmans et le Front d'Action islamique), alors même que la nouvelle génération de Frères s'oriente vers une approche programmatique,** sous l'influence des expériences en Turquie, en Tunisie et au Maroc.

Le « débat sur la transformation des Frères musulmans », pour reprendre l'expression de l'un de ses leaders, implique trois types d'interlocuteurs : la mouvance traditionnelle qui donne le primat à l'idéologie, les groupes de jeunes qui veulent s'impliquer dans la vie politique au détriment de l'idéologie, et les divers centres qui, à l'intérieur même de l'appareil d'État, sèment le doute sur toutes les composantes du mouvement. Autant dire que **les Frères musulmans ne disposent aujourd'hui, au sein de l'appareil d'État, d'aucun allié susceptible de les aider dans la « mue » qui leur est demandée.** Il est possible que **la dernière proposition de réforme faite en mars 2019** par le

Front d'Action islamique<sup>17</sup> soit un pas en avant pour sortir de l'impasse. Des voix de l'intérieur de l'appareil d'État se sont élevées en signe d'encouragement, mais sans pour autant retirer les suspicions du passé. Il est intéressant de noter que le contrôleur général a qualifié l'initiative politique consignée dans le document de « plate-forme de dialogue », adressée à l'ensemble des acteurs politiques dans le pays. Pour autant, ces derniers, y compris le pouvoir, demeurent suspicieux. Il faut dire que ***P'initiative politique des islamistes, bien qu'elle utilise les vocables du pouvoir pour caractériser la crise, appelle à emprunter de nouvelles voies pour en sortir.***

Une telle adversité n'a pas toujours existé entre le pouvoir et les Frères musulmans. Jusque dans les années 1980, la confrérie au statut associatif était considérée comme un prolongement des structures de l'État, et un de ses soutiens face aux courants politiques panarabes ou communistes. ***Ce n'est qu'après les élections de 1989, qui ont révélé la capacité de mobilisation des Frères, et débouché sur la participation de quatre de leurs membres au gouvernement, que les suspicions ont commencé à peser sur les intentions politiques et idéologiques du mouvement et sur sa capacité à se transformer en partenaire à part entière dans la vie politique du royaume.*** Encore aujourd'hui, le seul crédit mis à l'actif du mouvement est sa formidable capacité de mobilisation populaire.

**Trois accusations** sont portées contre le mouvement, qui bloquent toute possibilité de dialogue politique pour peu qu'elles soient évoquées : 1) les Frères musulmans ont un **agenda caché**, ce sont des loups dans des peaux d'agneaux, et font partie des gens de la *takia* (se dit de la pratique de deux discours, un dirigé vers l'extérieur pour se protéger des menaces et un second vers l'intérieur pour sceller le pacte confrérique) ; 2) le mouvement jordanien ne dispose d'aucune autonomie, il fait partie d'**un réseau tentaculaire** dont le centre se situe à l'étranger ; 3) le mouvement est **incapable d'évoluer** et d'opérer une rupture avec son héritage idéologique pour devenir un groupe politique du XXI<sup>e</sup> siècle. Autant dire que ces trois accusations se fondent sur un présupposé qui ignore un fait important de l'histoire politique, à savoir que les groupes politiques évoluent et se transforment.

Le présupposé d'un agenda caché est intéressant en ce sens que s'il n'est pas facile d'en prouver l'existence, il reste difficile de la nier. C'est en le brandissant que le pouvoir jordanien a décidé de changer, au milieu des années 1990, la loi électorale, vers la formule *one-man-one-vote*, qui a eu pour effet de juguler la présence des Frères musulmans sur la scène politique. Cette même accusation a permis aux services de renseignement

---

<sup>17</sup> <https://www.aljazeera.net/news/politics/2019/4/1/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%B1%D9%83%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86-%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%86-%D8%AC%D8%A8%D9%87%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B3%D9%84%D8%A7%D9%85%D9%8A>

de s'ingérer ouvertement dans les élections municipales de 2007. Le procès d'intention, toujours possible, a donc une fonction stratégique pour le pouvoir jordanien.

Quant aux directives étrangères, le fait est que les Frères musulmans ont du mal à défaire leur discours politique de la charge idéologique, et de l'inscrire dans la pratique du fait politique même. Il en est de même de l'impossibilité pour le mouvement de s'inscrire dans la modernité politique requise. Ces deux difficultés s'articulent de manière problématique : le mouvement a beau s'employer à les dépasser, le même reproche revient dans les débats. Pourtant, l'exercice du politique après la chute de Mohammad Morsi en Égypte a mis les islamistes jordaniens devant la nécessité de négocier une place à l'abri des aléas régionaux. Ils ont ainsi réussi à construire des alliances parfois audacieuses tant au sein du Parlement<sup>18</sup> (la Coalition *al-Islah*), que dans les élections municipales de 2017 (élection à la mairie de Zarka du leader islamiste Ali Abu Sukkar).

### 1.2.11 – Les Frères musulmans, Hamas et le pouvoir jordanien

**La relation entre Frères musulmans jordaniens et le mouvement Hamas palestinien donne une dimension régionale à la question de la relation du pouvoir jordanien à la confrérie jordanienne.** Il faut dire que le « coup d'État » qui a permis au Hamas de prendre le contrôle de Gaza en juin 2007 a justifié l'ingérence claire des services de renseignement dans les élections municipales de la même année. Certes, le mouvement jordanien a tenté de prendre ses distances avec le coup d'État, en proposant de faire la médiation entre l'Autorité palestinienne à Ramallah et le Hamas à Gaza. Il était impossible au mouvement jordanien de condamner le coup d'État, en raison de l'influence du Hamas palestinien au sein de la confrérie jordanienne, et ne pouvait soutenir le coup d'État pour ne pas s'attirer l'ire du pouvoir jordanien. L'inconfortable situation s'est soldée par la destitution du contrôleur général qui a joué le rôle de médiateur, et c'est un autre contrôleur général, encore plus favorable au Hamas, qui a été élu. Le rôle du Hamas et son influence sur les choix des Frères musulmans jordaniens demeurent source de questions et de suspicions, et fournissent aux autorités israéliennes des raisons pour faire pression sur la monarchie afin de continuer à marginaliser la confrérie.

L'année dernière, un tournant s'est produit. Le Hamas a organisé une mobilisation massive pour soutenir la tutelle du royaume hachémite de Jordanie sur les lieux saints de Jérusalem et Bethléem. Son rôle a été révélé au grand jour lorsque l'héritier du trône saoudien Mohammad Ben Salman a invité une délégation des habitants de Jérusalem à rendre visite au roi d'Arabie Saoudite. Dans un mouvement inédit, le Hamas a empêché cette délégation de passer. De nombreuses versions circulent sur la réaction du Palais et des services jordaniens vis-à-vis de cette initiative de soutien à la tutelle hachémite

---

<sup>18</sup> Il importe de relever que dans les dernières élections législatives en 2016, les Frères musulmans ont construit des alliances avec des candidats chrétiens inscrits sur leurs listes.

sur les lieux saints, d'autant que de nombreuses personnalités chrétiennes se sont jointes à l'initiative du Hamas.

Cet épisode a atténué les suspicions et renforcé **la position officielle qui évoque « la révision de la politique à l'égard des Frères musulmans et du Hamas »** : pour autant, la traduction de cette révision se fait toujours attendre, même à l'état d'esquisse. Les décision de muter à un autre poste l'officier en charge du dossier des Frères musulmans au département des renseignements généraux, le brigadier général Mohammad Al-Btouch connu pour son aversion à l'égard des islamistes, a été annulée 48 heures après avoir été publiée sur de nombreux sites. **Revenir sur une décision de mutation rendue publique constitue un précédent dans l'histoire de l'institution militaire, et reçoit une seule explication : la politique officielle de la Jordanie à l'égard des islamistes résulte d'une équation complexe, où pressions et choix obligés fonctionnent comme autant de constantes.**

A l'inverse, dans une démarche révélatrice de sa quête de pistes nouvelles pour assouplir les contraintes qui pèsent sur des décisions-clés, le roi Abdallah II a fait **un geste en direction du Hamas**, en donnant des consignes pour doter l'hôpital militaire de campagne jordanien à Gaza d'équipements médicaux et de cadres supplémentaires. De son côté, le président du bureau politique du Hamas à Gaza, Ismaïl Haniyyeh, entouré d'une délégation limitée mais conséquente, a visité l'hôpital et remis une série de cadeaux destinés Abdallah II Ibn Al-Hussein, dont une reproduction miniature du dôme du Rocher. Des photos ont été publiées, représentant Ismaïl Haniyyeh devant un immense portrait du monarque jordanien.

Le Hamas, qui a hérité des structures du mouvement des Frères musulmans jordanien, a des relations complexes avec l'organisation mère. En désaccord avec cette dernière sur les liens avec le régime syrien, le Hamas continue de faire pression sur les Frères musulmans jordanien, et de freiner l'amélioration de leur relation avec le pouvoir jordanien. **De fait, la relation entre la confrérie jordanienne et le pouvoir est gérée à travers un prisme complexe, national et régional tout à la fois.** Aussi l'intrusion du Hamas dans le dossier des réformes en Jordanie (qu'elles soient politiques ou économiques) reste-t-elle une question en suspens, soumise à des facteurs stratégiques et sécuritaires complexes.

#### 1.2.12 – A mobilisations nouvelles, une approche nouvelle

La mobilisation populaire, partie des périphéries et des sociétés en marge, s'est transformée en un mouvement de contestation regroupant des activistes d'horizons sociaux divers. Une transformation politique se joue, avec un contenu et des traits organisationnels plus nets. Le *hirak* se renouvelle après les manifestations de mai 2018 contre la loi concernant les impôts sur le revenu, qui ont abouti à la destitution du Premier ministre

Hani Al-Molqi, aujourd'hui mis en cause dans l'affaire du tabac<sup>19</sup> et dans celle de *Jordanian Airlines*<sup>20</sup>, ainsi que la nomination du Premier ministre actuel Omar Razzaz.

Dès le début de l'année 2019, le *hirak* a repris avec pour objet la loi sur la cybercriminalité. La première mouture du texte de loi reçoit l'appui du roi : celui-ci avance pour motif la nécessité de soutenir les employés de la fonction publique qui craignent de prendre la moindre mesure, de peur de s'exposer à la virulence des réactions sur les réseaux sociaux. M. Fayçal Al-Fayez, président de la Chambre Haute, ancien Premier ministre et ancien président du Parlement, prend la tête de la campagne pour demander un contrôle strict des réseaux sociaux. Ces mêmes réseaux ont alors mené une contre-mobilisation qui a abouti au retrait de la première version, et au retour de la version modifiée au Parlement le 19 février 2019.

Le débat autour de ce projet de loi n'est pas terminé. **La mobilisation initiée à cette occasion s'est accompagnée de revendications nouvelles, qui se sont progressivement étendues de la capitale vers les périphéries.** Les services de sécurité observent les manifestations sans intervention musclée. Cette attitude peut être interprétée de plusieurs manières. Une première lecture considère qu'au prisme des deux enjeux majeurs que sont la réforme politique et la stabilité du pays, **l'attitude pacifique des manifestants rend caduque la crainte selon laquelle le *hirak* porte atteinte à la sécurité du pays.** Une deuxième lecture avance l'hypothèse selon laquelle **le monarque, ayant pris acte de l'impossibilité de mener une réforme au sein même de l'appareil d'État, se tourne vers l'élite qui mène le *hirak*, et porte sur les mobilisations un regard nouveau.** Cette deuxième lecture fait écho à d'autres formules, comme le « renouvellement des élites au sein de l'État », ou « l'élargissement » de leur spectre. Celles-ci circulent dans les discours officiels, en réaction à la revendication centrale des mobilisations, de « reprendre la main sur l'État ». **De telles mises en parallèle laissent à supposer que de nouvelles directives royales visent à marginaliser certaines composantes de l'État, voire à les exclure.**

Depuis la dernière vague de mobilisations, engagée en novembre 2018, le pouvoir semble aborder les mobilisations avec davantage de sérénité. Le roi appelle à la fin du *hirak*, sans le condamner, ainsi qu'il l'a dit en février 2019. Autant de signes à l'intention des personnalités influentes au sein du pouvoir pour agir afin de résorber le *hirak*, ou de donner à ce dernier l'occasion de mûrir politiquement. **Le roi semble avoir lancé un défi aux**

---

<sup>19</sup> L'affaire a longtemps occupé l'opinion publique. Elle porte sur un gros trafic de tabac dont 155 millions de dollars auraient échappé au fisc. Elle a abouti à l'interpellation d'un ancien ministre et d'un ancien directeur des douanes.

<sup>20</sup> À l'origine de l'affaire, la chute sévère des actions de la compagnie *Royal Jordanian*, après la nomination du fils du Premier ministre à la direction des opérations au sein de la compagnie. Un expert en aviation civile a protesté contre cet état de fait, il a été jeté en prison pendant plusieurs mois. La veille de la chute du gouvernement de Molqi, le fils du Premier ministre s'est enfui aux États-Unis dont il a la nationalité, et l'expert a été libéré, les charges contre lui ont été abandonnées.



**élites au pouvoir, celui de faire émerger un groupe d'influence, de l'intérieur même de l'appareil d'État, en mesure de porter une vision et un programme capables de répondre ad minima aux revendications populaires.**

Il s'agit là d'un changement suffisamment important pour être signalé. En 2011, les mobilisations de masse étaient perçues comme une menace pour le pouvoir, et en particulier pour le monarque, en dépit de revendications qui rarement dépassaient les demandes de réforme. **De nouvelles représentations se font jour, qui voient dans ces mobilisations une opportunité pour le monarque de se maintenir, s'il parvient à opérer de l'intérieur une restructuration du pouvoir. Cette perspective prend forme et s'installe.** Dans ce contexte, on assiste à de nouveaux repositionnements au regard des mobilisations, et des personnalités politiques brandissent des accusations contre d'autres, transformant le *hirak* en espace public disputé par les différents courants du pouvoir.

Notons qu'au début, une partie du courant conservateur a tenté de récupérer les mobilisations, en invitant certains activistes à une rencontre au siège de l'Association des affaires internationales, un haut-lieu du courant conservateur au sein de l'appareil d'État, longtemps présidée par l'ancien Premier ministre Abdel Hadi Al-Majali. Le constat d'échec n'a pas découragé une figure importante du courant conservateur de déclarer qu'il était nécessaire pour la Jordanie de procéder à des changements constitutionnels, suivie par des déclarations de députés dans le même sens. Ces demandes sont survenues le 19 février 2019, pendant que le roi recevait d'anciens Premiers ministres. La réponse du monarque ne s'est pas fait attendre : la nécessité d'aller plus loin dans la réforme, et de se fonder sur une approche participative qui ne saurait tolérer d'exception, position reprise en chœur par la délégation d'anciens Premiers ministres. Autrement dit, le **courant conservateur est moins cohérent qu'il n'y paraît et a, jusque-là, tiré sa force des hésitations du monarque.**

Peut-être Abdallah II et son entourage ont-ils compris l'importance de **saisir l'opportunité historique offerte par le hirak, celle de doter le royaume de la résilience politique nécessaire pour faire face aux défis régionaux et internationaux qui s'annoncent lourds.** Mais cela demande d'aller au-delà de la simple déclaration d'intention, et de respecter un certain nombre de conditions : prendre le risque de transformer en profondeur les structures du pouvoir ; abandonner l'idée de démanteler le *hirak*. **L'indicateur de résilience est à lire dans l'interaction entre le pouvoir et les mobilisations : celles-ci ne sont pas un simple mouvement de contestation, elles deviennent l'outil par lequel le pouvoir va opérer les transformations attendues.** Quelques signes annonciateurs de cette dynamique : des initiatives politiques et intellectuelles émergent, nonobstant la forte opposition des services de sécurité, et des centres d'influence hostiles à ces transformations.

## 2 – Contexte régional et international

### 2.1 – Le contexte régional

Le changement de représentation et l'attitude des puissances régionales à l'égard de la Jordanie constituent une des caractéristiques de la situation actuelle. Ce changement est lisible au sud (l'Arabie saoudite), au nord (la Syrie) et à l'ouest (Israël). La menace iranienne, avérée ou exagérée, participe de la transformation de l'Arabie saoudite de puissance soucieuse de la consolidation de son influence régionale, en une puissance hégémonique qui entend s'imposer aux pays environnants. La guerre au Yémen et la pression sur le Qatar justifient les inquiétudes jordaniennes sur les intentions saoudiennes. Par ailleurs, aidé par des puissances internationales et régionales à reprendre le contrôle du territoire syrien, le régime d'Assad est enclin à vouloir protéger les intérêts de ses alliés, et à exercer des pressions sur la Jordanie. Enfin, d'autres éléments, tels que la montée en puissance de l'Iran, le changement de perspective de la Turquie sur sa politique régionale, et la faiblesse des pays arabes, expliquent l'attitude d'Israël dirigé par Netanyahou et sa volonté d'imposer un arrangement régional définitif.

Les représentations jordaniennes de la menace et de la sécurité ne vont pas au-delà du souci de la préservation, justifié par des contraintes stratégiques et politiques claires : celles-ci se réduisent à la quête d'opportunités de collaboration économique et de soutien logistique international dans le domaine de la sécurité. La philosophie d'ensemble qui régit cette posture est d'éviter les attitudes provocatrices à l'égard des acteurs régionaux déterminants. Aujourd'hui, le soutien international apporté à la Jordanie doit permettre au royaume d'élargir sa marge de manœuvre dans un contexte régional incertain : gagner en résilience dans un contexte mouvant, en renforçant les capacités du pays à mobiliser ses ressources naturelles et humaines.

#### 2.1.1 – La Turquie

La relation actuelle entre la Turquie et la Jordanie est marquée par deux repères historiques contrastés. Si la Turquie se targue d'être l'héritière du patrimoine ottoman, la Jordanie contemporaine construit un récit de légitimation historique dérivé de la Grande révolte arabe en 1916 contre l'occupant ottoman qui vit alors ses dernières heures. Aussi, l'essor de la Turquie au début du XXI<sup>e</sup> siècle prend-il en Jordanie une dimension ambiguë : d'un côté, il questionne le récit fondateur de la légitimité du pouvoir hachémite et, de l'autre, il s'impose comme une nécessité stratégique pour affronter des dangers venus de toute part. Enfin, il importe de relever que la Turquie est un **partenaire commercial important**, il livre une large panoplie de produits nécessaires au marché jordanien. C'est également un **centre attractif pour les investisseurs jordaniens**, et un **refuge pour les classes moyennes** qui, au prix d'une acquisition immobilière, obtiennent

des facilités juridiques et administratives, dont la possibilité d'acquérir une seconde nationalité.

À cela, s'ajoute une **dimension politique et culturelle**. La Turquie a réussi, au tournant du siècle, à changer l'image construite par les discours issus des indépendances arabes auprès d'un public large, aussi bien dans les milieux conservateurs-religieux que libéraux-laïcs. La figure charismatique d'Erdogan a joué un rôle important, au même titre que les séries télévisées et programmes de divertissement, accessibles dans des versions doublées sur toutes les chaînes arabes, ainsi que sur la chaîne turque TRT dédiée à cette nouvelle image du pays. **La dimension culturelle se double d'un discours politique fort, qui présente la Turquie comme une puissance à même d'aider les pays arabes à surmonter leur faiblesse face à l'expansion iranienne, et à affronter les humiliations infligées par Israël** : en mars dernier, lorsque Trump a déclaré qu'il reconnaissait la souveraineté israélienne sur le Golan, c'est une salve de déclarations hostiles qu'Erdogan a lancée au président des États-Unis.

La difficulté pour la Jordanie réside dans le fait que le rôle de la Turquie dans la nouvelle configuration des relations internationales s'est considérablement modifié depuis la fin des années 1980. Pendant la Guerre froide, les deux pays avaient des relations privilégiées, dans le cadre d'un dispositif piloté par les États-Unis pour lutter contre la menace communiste. Depuis, la Turquie veut peser dans la région en dehors du balisage de Washington qui ne peut plus réguler, comme par le passé, les détails des relations jordano-turques. En même temps, **du fait de la politique turque affichée contre l'Arabie saoudite et Israël d'un côté, et la rivalité régionale avec l'Iran de l'autre, une alliance stratégique jordano-turque peut être utile, quoique risquée sans protection internationale**. C'est que les orientations belliqueuses affichées par la Turquie la rendent peu fiable lorsqu'elle s'allie avec une puissance plus faible. La confusion observée à l'échelle régionale se lit par la cartographie des rapports de force qui se configurent sans garanties internationales claires et selon des règles changeantes, rendant la situation instable. Sans compter que l'appui clair apporté par la Turquie aux différents mouvements des Frères musulmans dans la région accentue la prudence de la Jordanie à l'égard des deux.

Mais **la Jordanie ne parvient pas à développer une vision stratégique régionale à même de clarifier les liens entre les deux pays tout en se préservant**. À titre d'exemple, la Jordanie est revenue sur les termes d'un accord commercial jugé trop favorable à la Turquie, avant de le remettre en application de manière peu claire, sans oublier les migrations de dizaines de milliers de familles jordaniennes vers la Turquie, en vue d'une installation durable et que le royaume est censé protéger.

Il faut dire que la stratégie turque elle aussi est marquée par la confusion. Elle cherche à renforcer sa présence régionale, en prévision d'une opportunité à saisir dans un avenir proche, ou du moins pour se préparer à affronter différents scénarios, sans pour autant

prendre l'initiative d'imposer un scénario régional qui serait le fruit d'une stratégie anticipée.

### 2.1.2 – L'Iran et les contraintes de la géographie politique

**Les relations entre la Jordanie et l'Iran ont toujours été directes et n'ont pas nécessité de protection internationale préalable. L'arrivée de l'Iran aux frontières de la Jordanie par la Syrie et l'Irak, et l'absence de règles claires dans les relations entre les deux pays constituent un tournant, dès lors que la Jordanie regarde désormais sa stabilité et sa sécurité à travers le prisme de l'expansion iranienne.**

Comme la Turquie, la République islamique redéfinit sa stratégie régionale, et entend profiter de l'affaiblissement des pays arabes pour s'imposer comme centre d'influence. Dans cette optique, **l'Iran accorde à la Jordanie une importance particulière et ce depuis le début de la révolution iranienne.** Pendant la guerre avec l'Irak, les échanges avec la Jordanie ne se sont pas interrompus.

Historiquement, la Jordanie a perçu l'Iran comme un allié central et objectif qu'il faut préserver dans le contexte actuel fluctuant. Un aspect important de cette constance réside dans le fait que la Jordanie n'est pas visée en tant que telle par l'hégémonie iranienne. **La stratégie du royaume s'est voulue dépourvue de toute provocation** et s'est abstenue d'offrir des facilités aux courants irakiens opposés à l'Iran. C'est aussi le cas notamment après l'invasion américano-britannique de l'Irak, où la Jordanie s'est portée volontaire pour faciliter l'intégration diplomatique du régime de Nour Al-Malki dans le monde arabe. Pourtant, **cette politique n'a pas été nécessairement bénéfique pour la Jordanie**, et a privé le pouvoir de la possibilité de développer davantage de relations avec deux régimes ennemis de l'Iran, à savoir l'Arabie saoudite et Israël.

Une phase délicate s'annonce depuis **la visite, le 12 mars dernier, du président iranien en Irak et l'annonce d'un pacte de défense qui intègre l'Irak, la Syrie, l'Iran** (et de fait le Hezbollah libanais et le Jihad islamique). Ce pacte, destiné à exercer une forte pression stratégique sur l'Arabie saoudite, oblige la Jordanie **à élargir la marge de manœuvre de sa stratégie de non-provocation, sinon à redéfinir totalement cette stratégie en en faisant une composante importante d'une vision qui dépasse les relations avec l'Iran.**

La Jordanie a refusé dernièrement que des pèlerins chiites se rendent sur les lieux saints du chiisme en Jordanie. Ce refus ne suffit plus pour satisfaire l'Arabie saoudite ni Israël qui veulent mettre à profit, chacun à sa manière, la géographie de la Jordanie. Ce refus ne convainc pas plus l'Iran, qui veut utiliser **la Jordanie comme un pont** dans sa stratégie d'expansion. Jusque-là, **la Jordanie a refusé d'accorder à l'Iran la moindre facilité dans ce sens** : les invitations répétées au roi Abdallah II pour se rendre en Iran n'ont jamais été honorées, les propositions iraniennes de créer une compagnie aérienne ou

une agence de presse régionale qui serait basée à Amman sont restées sans réponse, tant **la Jordanie voit en l'Iran un cheval de Troie pour se déployer dans la région**. Depuis plusieurs années, l'Iran envoie en Jordanie ses responsables militaires, mais aussi ses ministres du renseignement. Il s'agit ici de visites publiquement annoncées, on peut supposer que celles d'ordre confidentiel ont été plus nombreuses.

**En poursuivant sa stratégie de non-provocation qui consiste ici à faire profil bas face à l'Arabie saoudite et Israël d'un côté, et l'Iran de l'autre, la Jordanie risque de voir ses relations s'envenimer avec les deux parties, en raison des aspirations belliqueuses de part et d'autre.**

### 2.1.3 – L'Arabie saoudite : de la consolidation à l'expansion

Les relations jordano-saoudiennes nécessitent une analyse plus fine que ne le permettent ces lignes. **La Jordanie n'est pas un pouvoir ami pour l'Arabie saoudite qui cherche une approche nouvelle vis-à-vis de la Jordanie, à l'instar des nouvelles stratégies redéfinies à l'égard de l'ensemble des pays de la région, y compris les membres du CCG**. Le constat de relations jordano-saoudiennes « tièdes » aujourd'hui peut être attribué au fait que **Amman n'a pas reçu de la part de Riyad de signes clairs, ni de propos rassurants sur des intentions stratégiques saoudiennes qui rejoignent les intérêts jordaniens**. On peut même parler de méfiance, lorsqu'on apprend qu'un proche du roi de Jordanie, qui travaille pour le Palais saoudien, a été remercié au lendemain de l'assassinat du journaliste Jamal Khashoggi. De même, de nombreuses rumeurs circulent selon lesquelles de nombreuses institutions jordaniennes seraient infiltrées par les services saoudiens.

**Les marges de la diplomatie jordannienne pour préserver la bienveillance saoudienne à son égard sont étroites**. En même temps, l'Arabie n'exprime ni satisfaction ni demande pour en obtenir, accentuant la **nervosité de la Jordanie** quant aux intentions de son voisin du sud. De plus, les réformes économiques et culturelles entreprises en Arabie saoudite, comme le retrait du référent wahhabite, et sa politique de communication pour changer d'image, enlèvent à la Jordanie une partie des spécificités qui font son attrait. Ajoutons à cela les informations relayées sur **la concurrence engagée par l'Arabie saoudite sur les lieux saints à Jérusalem**, ce qui pousse la Jordanie à chercher, dans le tissu politique palestinien même, des alliés auxquels elle n'aurait pas pensé avant<sup>21</sup>.

Les relations jordano-saoudiennes sont chargées d'ambiguïté. **Elles oscillent entre une alliance objective face à des adversaires communs, et une très forte compétition**. L'histoire est passée par là : la campagne militaire engagée par la famille Saoud pour occuper la Transjordanie dans les années 1920 et à laquelle s'est opposée la Grande-Bretagne (utilisation directe de l'aviation et de chars britanniques, aide logistique et de

---

<sup>21</sup> Voir supra, sur la Palestine / les liens Jordanie et islamistes.

renseignement pour les forces au sol), avant la signature d'un accord de sécurité, révèle une partie de cette relation. Le cours de la Seconde guerre mondiale est chargé de tensions et s'est terminé par des accords clairs sous parrainage international. **La relation est ainsi commandée par la rationalité du bon voisinage : augmenter les bénéfices, en comptant sur les protections internationales pour régler les tensions.** Ce sont les deux constantes qui ont prévalu dans les relations entre les deux royaumes. La Jordanie était en quête de subsides financiers disponibles en Arabie saoudite qui, en échange, recherchait un appui sécuritaire et politique et se montrait disposée à faire des arrangements aux termes clairs.

Les enjeux ne sont plus les mêmes pour l'Arabie saoudite : marché du pétrole en re-composition et pressions sur les ressources financières à l'intérieur même du pays incitent Riyad à orienter la redistribution de ses finances pour se rapprocher d'acteurs régionaux et internationaux plus importants que la Jordanie. **Les dynamiques qui animaient jusque-là les relations jordano-saoudiennes ont substantiellement changé. Les ressources saoudiennes disponibles pour la Jordanie s'épuisent, alors que la marge de manœuvre sécuritaire et politique de la Jordanie se réduit, au point de ne plus pouvoir répondre aux demandes saoudiennes.**

Sur le plan économique, près de 500 000 Jordaniens travaillent en Arabie saoudite, et les pressions sont nombreuses pour réduire ce nombre. Or, la Jordanie connaît un problème structurel de chômage, ce qui rend le marché du pays du Golfe vital, même si le marché saoudien n'est plus aussi attractif. Rappelons que les subsides migratoires constituent une composante importante de l'économie jordanienne. Aussi est-ce une nécessité pour le royaume hachémite de préserver ses relations avec l'Arabie saoudite.

Au niveau sécuritaire, on observe la même ambivalence. L'Arabie saoudite s'emploie à renforcer son influence en Jordanie. **Le royaume qui était, pendant la Guerre froide, un pilier de la stabilité de la région du Golfe, ne peut plus remplir ce rôle, pas plus qu'il ne peut offrir à l'Arabie saoudite les facilités qui lui permettent de s'attirer des allégeances au sein de la société jordanienne.** Pour ne prendre que le dossier de la lutte contre le terrorisme, **le pouvoir jordanien doute de la capacité des services saoudiens à résorber les extrémistes radicaux**, à réduire le nombre de jihadistes, tout comme il craint leur possible instrumentalisation en Jordanie, comme ce fut le cas en Afghanistan. **De telles insuffisances au sein des services saoudiens ont des incidences directes sur la sécurité jordanienne.** Beaucoup d'éléments portent à croire que de nombreux intégristes jordaniens du sud du pays ont fait de nombreux séjours en Arabie saoudite en tant que travailleurs et sont en lien avec les services de renseignement saoudiens.

Pour autant, la Jordanie ne dispose pas des moyens d'imposer de nouvelles règles à l'Arabie saoudite. De son côté, la guerre du Yémen, et la défaite cuisante essuyée en Syrie, les relations tendues avec le Qatar, ne permettent pas à l'Arabie saoudite de faire

ouvertement pression sur Amman. **Ce qui accentue le risque d'infiltration sécuritaire, et ces infiltrations peuvent coûter cher à la Jordanie.**

**En prenant l'exemple du Qatar, il paraît évident que l'Arabie saoudite demande à la Jordanie d'être plus qu'un bon voisin.** La guerre qu'elle mène au Yémen signifie qu'elle n'acceptera pas un rôle actif de l'Iran et de ses alliés en Jordanie. En même temps, l'Iran est aujourd'hui particulièrement bien positionné aux frontières nord et est du royaume hachémite. La Jordanie, par ses moyens propres, n'est pas en mesure de préserver un équilibre aussi sensible et instable. **La signature par la Jordanie d'un accord militaire avec le Qatar est le signe de la volonté du pouvoir hachémite de se préserver une marge de manœuvre plus large dans le cadre de sa philosophie de non-provocation. En l'absence de protection internationale explicite, la rupture de cet équilibre est juste une question de temps.**

#### 2.1.4 – Israël : l'obsession de la suprématie

Les arrangements sécuritaires et politiques satisfaisants, tout au long des décennies précédentes avec Israël, grâce à une faculté de manœuvre qui lui a été reconnue, produisent aujourd'hui les effets inverses. **Ils ont permis à Israël d'accomplir des avancées territoriales et politiques qui ont pour effet de réduire à ses yeux l'importance de la Jordanie, avancées que le gouvernement de Netanyahu entend transformer en acquis stratégiques définitifs.** Le rôle de voisin exemplaire est en train de se retourner contre la Jordanie qui voit le gouvernement de Netanyahu inverser la logique, et **considérer que la coopération avec la Jordanie est un acquis stratégique irréversible, et s'en servir comme argument non seulement pour refuser tout retrait de Cisjordanie, mais aussi pour étendre ses ambitions en Jordanie.**

La Jordanie n'a pas fait grands cas des transformations au sein de la société israélienne et des développements qui ont amené à la consécration de Netanyahu au pouvoir. Elle a négligé le rôle des dynamiques internes dans la formation des options stratégiques israéliennes. Ce faisant, **le royaume a manqué l'occasion d'optimiser les profits tirés des arrangements avec Israël, considérés d'un point de vue israélien comme un dû auquel la Jordanie ne peut se soustraire. La droite israélienne dans sa version actuelle au pouvoir constitue pour le royaume une menace réelle.** Netanyahu, qui avait chanté alors qu'il était déjà Premier ministre « Le fleuve a deux rives : celle-ci est à nous, et l'autre est à nous », construit sa stratégie pour la Jordanie en partant d'un **a priori suprématiste, qui considère la Jordanie simplement comme un espace géographique**, et non un État doté d'un système politique, un pays voisin avec lequel il y a des accords de coopération à respecter, des concessions à faire, etc.

C'est que la droite de Netanyahu est parvenue à modifier jusqu'à la perception israélienne de la sécurité : autrement dit, **la sécurité d'Israël n'est plus un choix que la Jordanie peut accepter ou refuser, c'est une nécessité imposée avec morgue à la**

**Jordanie qui ne peut que s'y plier.** Cette approche n'est pas nouvelle, à vrai dire. La stratégie israélienne impose à la Jordanie **la diplomatie de la force**. Sans doute, la menace brandie par le roi Hussein en 1998 de dénoncer les accords de Wadi Araba signés en 1994 à la suite de la tentative d'assassinat du leader du Hamas Khaled Mechaal était-elle une des dernières fois où la Jordanie a pu poser ses conditions. Mais la droite israélienne a réussi depuis le tour de force de convaincre la communauté internationale que les accords de Wadi Araba étaient une nécessité vitale jordanienne.

En 1994, le prince Hassan alors héritier du trône, avait exprimé sa colère en disant qu'Israël ne regardait la Jordanie que comme une zone d'influence disputée, et non comme « un pays voisin ». Quelques années plus tard, Netanyahu a tenté d'imposer à la Jordanie une équation sécuritaire dont les termes ont été refusés par le roi Hussein, contraignant Netanyahu à faire marche arrière. Pour apaiser les esprits après ce refus, le roi Hussein a facilité les accords de Wye River, qui servent aujourd'hui de base au partage de la mosquée Al-Aqsa.

Mais les changements dans la cartographie des rapports de force dans la région offrent à Israël l'opportunité de redéfinir le contenu et le coût de la coopération avec la Jordanie. **Israël, qui a accordé à la Jordanie la tutelle sur les lieux saints de Palestine au vu des termes de l'accord de Wadi Araba, se rend aujourd'hui compte qu'il y a moyen d'utiliser cette carte, pour s'attirer les faveurs d'un partenaire régional plus important, l'Arabie saoudite.** Les enchères montent sur la mosquée Al-Aqsa. Israël a profité de la crise sociale et économique en Jordanie, pour transformer l'Autorité palestinienne, première ligne de défense pour la Jordanie, en otage aux mains du gouvernement de Netanyahu.

Les intérêts de la Jordanie constituent aujourd'hui un poids pour Israël. Les perspectives de coopération avec l'Arabie saoudite, les Émirats Arabes Unis et l'Égypte favorisent la représentation de la Jordanie comme **zone d'influence à contrôler. Car l'axe susmentionné dispose de plusieurs moyens de pression sur l'équation sociale, économique et politique du royaume. La marge de manœuvre du pouvoir hachémite s'en trouve réduite face à ce défi.** Ainsi, à la reconnaissance par Trump de Jérusalem comme capitale d'Israël et de l'annexion du Golan, le roi Abdallah II répond par un discours rhétorique refusant le « deal du siècle ».

**Le danger réside également dans le retard pris par la Jordanie à opérer les choix intérieurs qui permettent à la société jordanienne de reconnaître en la monarchie un régime politique acculé, certes, mais soucieux d'un intérêt général qui aille au-delà de la préservation du trône.** Par ailleurs, ces mêmes choix permettent de montrer que la Jordanie n'est pas qu'une simple zone d'influence disputée. **La construction d'une équation sociale et politique nouvelle est la seule option qui s'ouvre au royaume face aux défis régionaux.**



## 2.2 – **Le contexte international**

Lorsqu'Obama se rend en Jordanie en 2014, en pleine crise syrienne, et décide d'envoyer des troupes au sol, il répond à l'engagement américain historique de préserver la stabilité du pays. Néanmoins, contrairement à sa visite en Palestine, où le tapis rouge est déroulé et les deux hymnes américain et palestinien sont joués, la cérémonie protocolaire requise lors de la rencontre entre deux chefs d'État n'a pas été jugée nécessaire par Washington : une symbolique qui ternit l'image du royaume de Jordanie en tant que pays souverain.

### 2.2.1 – Retrait américain de la région : une opportunité pour l'Europe ?

**L'engagement des États-Unis auprès de la Jordanie a considérablement diminué.** Une situation comme celle de 1956, lorsque le roi Hussein a tenu aux Nations Unies un discours virulent contre le communisme et obtenu en contrepartie un soutien ferme des États-Unis, n'a aucune chance de se reproduire. Mais souvenons-nous que le soutien américain de l'époque garantissait la mise en place d'une équation sociale, économique et politique viable pour la société et le pouvoir.

**Concernant la Jordanie, le retrait de Washington, ou son repositionnement stratégique, constitue l'élément majeur des relations internationales en transformation à l'échelle de la région.** Au vu du retrait américain de la base militaire qu'elle avait au Yémen, il serait irrationnel de parier sur la pérennité de sa présence militaire actuelle en Jordanie. De même, son retrait partiel de Syrie pourrait être un prélude pour un retrait prochain du royaume. Le scénario selon lequel les Américains pourraient redéployer des forces à travers le royaume, en vue d'un nouveau rôle dans la région, est peu probable : par ailleurs, il est risqué de parier dessus, car ce serait une décision entièrement américaine dans laquelle la Jordanie ne prend pas part activement. Les risques liés aux transformations dans le monde arabe ont poussé les États-Unis à se retirer ou du moins à redéfinir leurs priorités, ce qui a poussé une revue telle que *Foreign Affairs*, à titrer ainsi l'un de ses articles « *The Post-American Middle-East* »<sup>22</sup>.

Plusieurs éléments laissent à penser que les États-Unis reconsidèrent leurs intérêts dans la région à travers un jeu d'équilibre dont ils ne veulent plus être partie prenante. Prenons pour preuve l'hésitation de Washington à imposer sa vision de l'avenir de la Syrie, le recours à la Turquie pour couvrir raisonnablement son retrait de Syrie, le tout sous bénédiction russe, etc. De même, les États-Unis n'ont pas réussi à aider les pays du CCG à régler leurs différends, hormis une médiation entre l'Arabie saoudite et le Qatar, signe évident d'une préférence délibérée de ne pas prendre part à des choix, si déterminants soient-ils pour leurs partenaires. **L'abandon par la diplomatie américaine de**

---

<sup>22</sup> The Post-American Middle East  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2015-10-20/post-american-middle-east>

***L'héritage de la Guerre froide semble être une évidence.*** Les pays de la région regardent avec indifférence la proposition de constituer une défense commune à l'image de l'OTAN, en raison de l'incertitude sur la sincérité et la fermeté de l'engagement américain.

Autant le royaume doit considérer l'attitude américaine comme faisant partie d'un processus global dont il faut prendre acte, autant il doit regarder vers l'Europe en partant d'une perspective différente : ***l'influence européenne augmente à mesure que diminue l'influence américaine.*** Dès le milieu des années 2000, la question d'un rôle nouveau pour l'Europe s'est posée, au vu du retrait américain. De fait, les quatre puissances régionales (l'Iran, Israël, la Turquie, et l'Arabie saoudite) espèrent tirer parti de ce nouveau rôle. ***Mais le Moyen-Orient n'est pas qu'une zone d'influence neutre pour l'Europe. Les événements qui se déroulent dans la région ont des incidences dans les différents pays européens*** : développement, sécurité, migrations.

Après l'attaque de Charlie Hebdo en 2015, François Hollande s'est tenu avec le roi Abdallah II et la reine Rania sur le perron de l'Élysée, ses invités spéciaux, pour recevoir les alliés de la France dans l'épreuve. ***Il y a dans ce moment une symbolique importante, pour l'un comme pour l'autre des deux pays.*** Pourtant, bien que l'Europe (dont la France) n'ait cessé d'apporter son soutien au royaume sur de nombreux dossiers, le fait est qu'elle n'est toujours pas en mesure de formuler une stratégie viable dans les pays de la région (dont la Jordanie).

***Une stratégie européenne en Jordanie peut constituer une introduction à une transformation à l'échelle de la région. La clé pourrait être de changer les représentations réciproques en matière de coopération sans en changer nécessairement le contenu ni le coût*** : considérer la Jordanie comme un partenaire à part entière plutôt qu'un récipiendaire d'aides en échange d'un rôle stratégique ; de son côté la Jordanie doit dépasser son rôle de pays faible et regarder à travers un prisme stratégique différent et se doter d'un rôle socio-économique proactif fondé sur le développement humain à l'intérieur et diplomatique fondé sur des accords de coopération à bénéfice égal.

### 2.2.2 – L'international et le régional dans les choix de la Jordanie

***La Jordanie souffre, comme beaucoup d'autres pays de la région, de la difficulté d'imposer le non-alignement dans les conflits polarisant des partenaires. Même une stratégie proactive dans ce sens a peu de chance d'aboutir, sans protection internationale.*** Au vu des polarisations décrites dans les pages précédentes, et à défaut d'une stratégie et d'une politique de non-alignement officielle sous protection internationale, la Jordanie court le risque de devenir un territoire où se recoupent les conflits entre différentes puissances régionales (*intersecting land*), et ce d'autant que lesdites puissances semblent privilégier le mode d'intervention directe à celui de *soft power*.

La Jordanie n'a pas les moyens d'imposer sa neutralité, aucune puissance de la région ne se risquerait à l'aider. **Face à ce constat, le royaume doit remplir une tâche à deux volets : d'abord intérieur, en se dotant d'une vision et d'une stratégie en tant qu'État non-aligné ; ensuite international, sous une ombrelle européenne, pour rendre ce non-alignement opérationnel, le renforcer, et lui assurer une protection.** Le volet international suppose aussi une entreprise de valorisation de la Jordanie. L'Europe est sans doute la seule entité en mesure d'imposer, à l'ensemble de la région, le non-alignement de la Jordanie, non seulement pour faire face à de possibles nouvelles vagues de réfugiés, mais aussi pour aller au-delà de la gestion des crises vers un nouveau modèle dans la région.

Pour développer cette stratégie de non-alignement, il est possible d'explorer la transformation à opérer dans les représentations que se fait la région de la Jordanie : **un lieu d'échanges et de communications plutôt qu'un terrain de potentiels conflits, autrement dit une zone neutre et non une fonction que le pays remplirait moyennant des aides.** Mais dès lors que chaque conflit suppose aussi un dispositif complexe de médiation, la Jordanie peut jouer le rôle de pays médiateur. Si la Jordanie réussit sur ce registre, ce serait l'opportunité de régler un nombre de dossiers complexes en suspens dans la région.

Certains observateurs avancent l'hypothèse que la Jordanie peut encore manœuvrer en évitant les lignes rouges, et en repoussant à des dates ultérieures les injonctions de se positionner du côté de tel camp ou tel autre. Mais ce report risque de coûter cher à la Jordanie en termes de stabilité.

### 2.2.3 – Par où saisir l'opportunité : quelques recommandations

La pression est forte, à différentes échelles, pour forcer la Jordanie à développer des choix qui détermineront l'identité des prochaines générations et qui supposent une restructuration profonde de la société et du système politique. **Les incertitudes aux niveaux régional et international mettent la Jordanie face à un défi, celui de proposer une approche stratégique nouvelle.**

**Le facteur intérieur dont l'évolution est inconnue, renvoie à deux éléments : les revendications continues de participation que les mobilisations ne démentent pas, et la nécessité de prendre en compte l'opinion publique jordanienne sur les questions extérieures,** car il n'est plus possible pour le pouvoir de manœuvrer, comme par le passé, au gré des seules contraintes régionales et internationales, sans prendre en compte les groupes sociaux.

**La Jordanie doit parvenir à une formule stratégique combinant le national et l'international, afin d'acquérir les moyens d'opérer efficacement des réformes structurelles profondes qui lui donneront la souplesse nécessaire pour s'adapter au**

**contexte régional qui s'annonce conflictuel.** C'est la seule sortie qui évitera à la Jordanie la contrainte de faire un choix entre deux camps (l'axe Iran – Syrie – Hezbollah vs/ l'axe Arabie saoudite – EAU – Israël). Les deux options sont destructrices et annonciatrices d'un pire à venir. Ce pire à éviter passe par une série de recommandations dont voici les principales :

- ➔ **Refonte des institutions et des logiques de gouvernance.** C'est une nouvelle logique qui doit permettre de redéfinir les relations entre les institutions de l'État et la société, et de proposer une feuille de route pour **passer d'un État rentier à un État productif**, tout en ouvrant le débat sur les modalités d'une redistribution des ressources (impôts, éducation, santé) qui soit équitable, afin de consolider le contrat social.
- ➔ **Repenser la place de la Jordanie dans la région.** La Jordanie ne peut plus remplir le rôle régional qui était le sien par le passé. De même, elle ne peut se frayer un nouveau rôle en comptant sur ses seules ressources. La Jordanie, dans l'état actuel de la situation, ne peut imposer **sa neutralité à la région embrasée** (comme l'a fait la Suisse en Europe) sans couverture internationale.
- ➔ **Proposer des gages pour bénéficier d'une protection internationale qui opère comme un partenariat gagnant-gagnant.** Il y a nécessité à élaborer une posture et une image nouvelle de la Jordanie, comme modèle possible et non comme pays acculé. C'est à la fois le travail du pouvoir, des élites et de la communauté internationale. Il induit une **nouvelle manière de mobiliser les ressources humaines et naturelles**, et une approche productive du pays.
- ➔ **Rechercher un allié international aussi pour ses valeurs.** Justice sociale, participation politique, et dignité humaine sont les revendications qui traversent l'ensemble des sociétés, qu'elles se soient soulevées ou non, que leur soulèvement ait abouti ou non. À ce propos, il est important que la Jordanie cherche le partenaire qui respecte ces principes humains, et qui appuie ses élites dans leur mise en place. D'où l'importance, voire la nécessité du partenariat avec l'Europe.