



HAL
open science

La Jordanie face à la crise syrienne

Jalal Al Hussein

► **To cite this version:**

Jalal Al Hussein. La Jordanie face à la crise syrienne. Francois Burgat, Francois Geze. Pas de Printemps pour la Syrie, La Découverte, pp.282-288, 2013, Cahiers Libres, 978-2-7071-7775-9. halshs-00932154

HAL Id: halshs-00932154

<https://shs.hal.science/halshs-00932154>

Submitted on 16 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Jordanie face à la crise

Jalal Al Hussein

Depuis 2011, la crise syrienne s'est installée au centre des préoccupations de la société jordanienne : à l'été 2013, l'immigration de plus de 500 000 exilés syriens pesait de tout son poids sur l'économie nationale, tandis que les craintes d'un débordement du conflit sur son territoire se précisaient. La réaction de la société jordanienne aux conséquences humanitaires et politiques de cette crise est riche d'enseignements. Fondée sur une « position équilibrée » axée sur un soutien indirect à la rébellion non djihadiste et l'accueil relativement généreux des réfugiés, la « politique syrienne » de la Jordanie influe, ne serait-ce que par défaut, sur le développement du conflit. Et elle éclaire aussi le positionnement du royaume, dirigé depuis 1999 par le roi Abdallah II, face à une Syrie et un Moyen-Orient post-printemps arabe.

Jordan last : l'impact économique de la crise syrienne

L'économie jordanienne a été directement affectée par la crise syrienne : les recettes d'exportation vers la Syrie ont baissé de 84 millions de dinars jordaniens (JD) en 2011 à 38 millions en 2013¹, affectant plus particulièrement les gouvernorats frontaliers d'Irbid et de Mafraq. Mais leur qualification par le Premier ministre de « régions sinistrées » en avril 2013 doit d'abord au fait qu'ils accueillent plus de 60 % des réfugiés syriens résidant dans le pays². Or leur nombre s'est considérablement accru avec l'arrivée de réfugiés en provenance de localités de plus en plus éloignées, y compris Alep³. De 1 500 en décembre 2011, le nombre de réfugiés enregistrés auprès du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est passé à 117 321 en janvier 2013 puis à plus de 510 000 en septembre 2013. Ils formaient donc au total près

¹ DEPARTMENT OF STATISTICS, <<http://m1p.fr/zSM>>.

² Avec les gouvernorats de Jerash et Ajlun, situés plus au sud (voir : UNHCR, *Dashboard_Jo_Outreach*, 31 mai 2013 ; et *UNHCR registration trends*, <<http://m1p.fr/zSN>>, avril 2013).

³ En mars 2013, le proche gouvernorat de Deraa restait la principale provenance d'origine (31 %), mais une majorité de réfugiés provenait de Damas (25 %), Homs (12 %) et Alep (7 %) (*UN Weekly Inter-Agency Situational Report*, <<http://m1p.fr/zSP>>, 10-17 mars 2013).

de 10 % de la population du pays ; et le camp de Zaatari, installé en juillet 2012 dans le gouvernorat de Mafrqa afin de recueillir les réfugiés les plus vulnérables, est devenu, avec plus de 150 000 résidents, la « quatrième plus grande agglomération du pays⁴ », et le plus grand camp de réfugiés syriens au Moyen-Orient.

Cet afflux de réfugiés s'est répercuté sur de nombreux champs de l'activité économique et sociale. Dans les régions frontalières, les loyers ont augmenté jusqu'à 300 %, pénalisant ainsi une population locale au sein de laquelle les taux de pauvreté s'élèvent de la moyenne nationale (10 % à 15 % à Irbid et Zarqa) à plus de 25 % (Mafrqa)⁵. L'accès à l'eau s'est encore restreint, ne parvenant parfois plus aux habitants que deux fois au lieu de quatre dans le mois. Enfin, le déficit du budget de l'État, déjà important, s'est encore creusé : en novembre 2012, le montant des aides de l'État aux réfugiés s'élevait déjà à 590 millions de JD (3 % du PIB) sous forme de subventions liées à la consommation d'eau et d'électricité, de soins médicaux et de services éducatifs gratuits ; on s'attendait à ce que ce montant atteigne le milliard à la fin 2013.

Enfin, le profil socioéconomique des réfugiés, des artisans et ouvriers peu qualifiés originaires de régions rurales de Syrie pour la plupart, les rend peu susceptibles de bénéficier à l'économie jordanienne comme ce fut le cas des entrepreneurs palestiniens, libanais et irakiens exilés avant eux. De plus, ils ont été confrontés à un marché de l'emploi caractérisé par un taux de chômage élevé (12 % à 13 %) et un nombre de travailleurs étrangers couvrant déjà le secteur des métiers manuels disponibles. Si certains ont pu se prévaloir de l'aide de proches, voire d'entreprises syriennes installées en Jordanie, ils sont encore nombreux à être incapables de se pourvoir d'un sponsor (*kafil*) et d'un permis de travail relativement onéreux (385 JD en mai 2013), ce qui les condamne à des emplois précaires et mal rémunérés dans le secteur informel. Selon le ministère du Travail, quelque 160 000 Syriens, environ 45 % des hommes capables de travailler, seraient dans cette situation ; les autres, parmi lesquels les résidents « illégaux » et sans ressources du camp de Zaatari, sont restés dépendants de l'assistance prodiguée par les institutions d'assistance locales et internationales.

⁴ « Remarks by President Obama and His Majesty King Abdullah II of Jordan in joint press conference », The White House, Office of the Press Secretary, <<http://m1p.fr/zSQ>>, 22 mars 2013.

⁵ UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, « Jordan, country sheet », <<http://m1p.fr/zSR>>, août 2012.

L'avenir des réfugiés s'annonce incertain. En juin 2013, les autorités jordaniennes ont annoncé le retour d'environ 60 000 d'entre eux – des hommes rentrés au pays afin de combattre aux côtés de la rébellion ou des familles découragées par leurs conditions de vie en Jordanie. Dans le même temps, le HCR a annoncé le doublement du nombre de réfugiés à près d'un million, soit un sixième de la population jordanienne, d'ici fin 2013. Ce chiffre sonne en tout cas comme un cri d'alarme du HCR et des autres agences d'assistance, dont les services sous-financés sont restés en deçà des attentes des réfugiés : les émeutes répétées des résidents du camp surpeuplé de Zaatari contre les conditions de vie difficiles qui y règnent en témoignent.

En 2002, le royaume jordanien avait lancé *Jordan first*, un ambitieux plan de réformes politiques et économiques, dont le message principal était que ses intérêts devaient désormais prévaloir sur toute considération extérieure. Mais c'était sans compter l'évolution de la conjoncture régionale qui, depuis 2011, fait à nouveau du pays un « amortisseur des conflits » à l'avenir tributaire de l'assistance internationale et de décisions politiques prises par des acteurs tiers. La seule expression de *Jordan first* à s'être affirmée depuis 2011 réside dans la décision des autorités de refouler les réfugiés palestiniens fuyant les violences en Syrie. Présentée comme une mesure visant à empêcher que la Jordanie n'en vienne à être considérée comme la patrie de substitution des Palestiniens – une hantise depuis les années 1980⁶ –, cette décision a rassuré les Jordaniens de souche, traditionnellement opposés à une influence trop importante des Jordaniens d'origine palestinienne⁷, sans pour autant susciter des remous parmi ces derniers ou de la part des dirigeants palestiniens. Les quelque 5 000 Palestiniens de Syrie ayant néanmoins réussi à passer clandestinement en Jordanie ont pour la plupart été parqués à Cyber City, un complexe industriel à la frontière jordano-syrienne, en attendant leur réinstallation ailleurs.

⁶ C'est en vertu de ce principe bien établi depuis le début des années 2000 que des centaines de réfugiés palestiniens fuyant les violences en Irak après 2003 étaient restés bloqués dans la zone frontière jusqu'en **octobre** 2009, avant d'être réinstallés dans des pays tiers.

⁷ Soit les réfugiés palestiniens de 1948 à qui la citoyenneté jordanienne a été accordée en masse entre 1949 et 1954.

Des impacts politiques internes contrastés

La crise syrienne a affecté la stabilité politique de la Jordanie de différentes manières, en premier lieu avec l'évolution des rapports entre Jordaniens et réfugiés syriens. À partir de l'été 2012, l'élan initial d'entraide en leur faveur, fondé sur un sentiment de solidarité mêlé à une hostilité au régime de Damas, a fait peu à peu place à une exaspération grandissante due au caractère permanent de leur présence et ses impacts négatifs sur les conditions de vie des Jordaniens⁸. Les heurts entre ces derniers et les réfugiés sont jusqu'à présent restés circonscrits à des escarmouches, dans les villes de Mafraq et Ramtha principalement. Mais depuis le printemps 2013, les autorités ont tiré la sonnette d'alarme devant l'afflux de nouveaux réfugiés, et il est désormais question de rendre plus difficile l'installation des réfugiés dans les villes, voire de fermer la frontière ; en juin, un camp, financé par les Emirats arabes unis a d'ailleurs été installé à Mreijib al-Fhoud (gouvernorat de Zarka) afin de désengorger celui de Zaatari. Mais au-delà, c'est la politisation des réfugiés, en particulier leur adhésion à un islamisme radical, qui inquiète. La perspective du retour au pays des quelques centaines de Jordaniens engagés auprès de groupes rebelles djihadistes en Syrie, tels Jabhat al-Nosra et l'Etat Islamique en Irak et au Levant, n'a fait qu'accroître ces inquiétudes : les Jordaniens gardent en mémoire les attentats perpétrés à Amman en 2005 par Al-Qaida en Irak, une organisation alors dirigée par le Jordanien Moussab al-Zarkawi, et qui avaient fait une soixantaine de morts.

En revanche, les débats parfois virulents entre partisans du régime baasiste, dont certains partis de gauche, et sympathisants des rebelles, au premier rang desquels les Frères musulmans, n'ont pas dégénéré en violence armée, comme cela a été le cas au Liban. Cela peut s'expliquer par l'homogénéité des Jordaniens, sunnites en grande majorité, face à un conflit devenu en partie confessionnel (alaouites/chiites contre sunnites). Par ailleurs, de nombreux soutiens de la rébellion ont été échaudés par la montée en puissance des djihadistes en son sein. Ce reflux et, de manière plus générale, l'essoufflement du printemps arabe au Moyen-Orient ont contribué à asseoir le pou-

⁸ Selon un sondage national effectué en septembre 2012, 65 % des Jordaniens se prononçaient contre la **poursuite** de l'accueil des réfugiés syriens. À Mafraq, cette proportion s'élevait à 88 % [Center for Strategic Studies, 2012].

voir de la monarchie jordanienne, elle aussi mise en cause en 2011.

Une diplomatie « équilibrée » face à la crise syrienne ?

Les menaces de déstabilisation économique et politique induits par la crise syrienne ont conduit la Jordanie à tenter de la désamorcer diplomatiquement, tout en évitant de s'y impliquer militairement. Ce choix, qualifié de « position équilibrée » par la presse locale, ne signifie pas pour autant neutralité. En novembre 2011, le roi Abdallah fut le premier chef d'État arabe à demander à Bachar al-Assad de quitter le pouvoir afin que le pays puisse accomplir sa transition démocratique ; une prise de position peut-être opportunément inspirée par la vague « réformiste » qui traversait le Moyen-Orient, mais qui traduisait aussi sûrement de sérieuses divergences au sujet du « processus de paix » israélo-arabe, cautionné par la Jordanie et dénoncé par la Syrie, et de l'influence régionale de l'Iran, recherchée par la Syrie et condamnée par la Jordanie. Avec l'amplification du conflit, la diplomatie « équilibrée » d'Amman s'est articulée autour de deux axes : promouvoir un changement négocié de régime en Syrie, tout en tentant de résister aux pressions de l'Arabie saoudite et du Qatar – principaux soutiens de la rébellion et importants bailleurs de fonds – en faveur d'une implication militaire risquée.

La Jordanie a longtemps réussi à tenir sa position d'équilibre : terre d'accueil de nombreux dignitaires du régime al-Assad ayant fait défection, son armée s'est maintes fois accrochée avec des troupes syriennes s'en prenant à des réfugiés qui venaient de passer la frontière ; et son monarque a réitéré, en mars 2013 encore, que les jours d'al-Assad étaient « comptés ». Mais, dans le même temps, la Jordanie a su imposer le principe de sa neutralité militaire, ce qui lui a sans doute valu la suspension par l'Arabie saoudite d'aides nécessaires à la subvention du prix des carburants et, *in fine*, des émeutes dans de nombreuses villes en novembre 2012.

À partir d'avril 2013, ce principe de neutralité a toutefois été battu en brèche. L'utilisation présumée d'armes chimiques par l'armée syrienne, l'engagement actif du Hezbollah auprès de cette dernière, des pressions de la part des États-Unis et l'échec d'une énième tentative jordanienne de négociation ont conduit Amman à s'engager de façon plus décisive auprès de la rébellion – moyennant aussi le versement d'un mil-

liard de dollars par les Saoudiens [Chulov et Black, 2013]. Le royaume a ainsi accepté d'acheminer des armes à la rébellion « non djihadiste » et d'entraîner certains de ses membres. Il a également autorisé le survol de son territoire par des drones israéliens et a accueilli en mai une réunion des « Amis de la Syrie », qui a rassemblé les principaux États arabes et occidentaux opposés au régime syrien ; enfin, il a accepté le déploiement sur son territoire de forces armées américaines qui comprenaient, fin juin 2013, une batterie de missiles Patriot, des avions de combat F-16 et quelque 900 hommes pour prévenir des attaques à l'arme chimique, voire préparer l'installation d'une zone de sécurité dans le sud de la Syrie⁹. Autant de gestes qui ont tendu les relations jordano-syriennes. En avril, Bachar al-Assad a menacé son voisin à mots à peine voilés en déclarant que « la Jordanie est tout aussi exposée au conflit que l'est la Syrie ». Puis son ambassadeur a pris la relève, ne cessant de critiquer l'engagement d'Amman auprès des « ennemis » de la Syrie¹⁰.

Pourtant, ce tournant militaire a ses limites : en septembre 2013, la frontière avec la Syrie restait ouverte et il n'était toujours pas question d'un engagement jordanien en territoire syrien ; la négociation restait encore, aux yeux d'Amman, la seule voie possible de sortie de crise. Par ailleurs, ses liens diplomatiques avec Damas n'étaient pas rompus. D'autant que, à terme, les deux capitales pourraient se retrouver autour du combat contre un ennemi commun : l'islamisme radical. Il n'est pas anodin, à cet égard, que le seul militaire jordanien tué dans le cadre du conflit syrien, en octobre 2012, l'ait été lors d'un échange de tirs avec des djihadistes tentant d'entrer illégalement en Syrie – arrêtés, ils ont été condamnés à des peines de prison relativement lourdes. Et au niveau international, la Jordanie a maintenu des relations suivies avec la Russie, principal soutien de Damas et acteur obligé de toute négociation : pour Amman, celle-ci était aussi une grande puissance en guerre contre le « terrorisme islamique » et un possible partenaire militaire et économique susceptible d'atténuer l'influence parfois pesante de ses alliés traditionnels.

⁹ Voir : « 900 U.S. troops shielding Jordan from Syrian civil war threats », *The Washington Post*, <<http://m1p.fr/zTp>>, 22 juin 2013.

¹⁰ En particulier le groupe des « Amis de la Syrie » appuyant la rébellion non djihadiste, c'est-à-dire les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, l'Arabie saoudite, le Qatar, la Turquie et les Émirats arabes unis (voir : « Jordan threatens to expel Syrian ambassador », *al-Arabya*, <<http://m1p.fr/zTr>>, 6 juin 2013).

En guise de conclusion

La crise syrienne a donc frappé de plein fouet l'économie jordanienne, tout en intensifiant différentes lignes de fracture sociales et politiques : Jordaniens contre réfugiés syriens ; partis de gauche contre islamistes ; services de sécurité contre djihadistes¹¹. À l'automne 2013, l'avenir était sombre : les vagues incessantes de réfugiés aggravèrent une crise humanitaire déjà aiguë, tandis qu'Amman craignait d'être attaquée à la fois par les forces armées syriennes et par les djihadistes qui les combattaient. Malgré cela, l'assise du pouvoir hachémite semblait renforcée : la gravité de la situation et la fragmentation de l'opposition face à la question syrienne, comme plus généralement face aux « printemps arabes », ont renforcé le statut du roi comme seul rempart contre la désintégration du pays.

Au niveau international, la Jordanie n'a certes pas réussi à totalement préserver sa neutralité militaire face aux pressions de ses protecteurs arabes et occidentaux. Mais elle a tenté d'obtenir d'eux certains avantages, comme le financement de l'assistance humanitaire aux réfugiés, la relance des investissements étrangers et la protection de son territoire. Cette interdépendance complexe s'est enrichie avec le retour dans le concert moyen-oriental de la Russie, acteur incontournable de la crise syrienne, dont la Jordanie pourrait jouer pour rehausser son profil régional.

¹¹ Des services de sécurité appuyés en cela par une proportion grandissante de la population jordanienne. La cote de popularité d'Al-Qaida en Jordanie s'est en effet effritée au cours des années 2000, passant de 61 % en 2005 (avant les attentats de novembre qui firent une centaine de victimes) à 24 % en 2006, puis à 13 % en 2011 (voir : PEW RESEARCH GLOBAL ATTITUDES PROJECT, « Osama bin Laden largely discredited among muslim publics in recent years », <<http://m1p.fr/zTt>>, 2 mai 2011).