

Larzillière Pénélope. Gestion de crise en Jordanie : contestation limitée, réformes bloquées, société divisée. In : Charillon F. (dir), Dieckhoff A. (dir.) *Afrique du Nord Moyen-Orient : l'échec du rêve démocratique*. Paris : Documentation Française, 2014, p. 107-121. (Mondes Emergents). ISBN 978-2-11-009528-2

Gestion de crise en Jordanie: contestation limitée, réformes bloquées, société divisée

Pénélope Larzillière

La monarchie jordanienne reçoit en mars 2013 les félicitations de Barack Obama pour sa gestion par la réforme, plutôt que par la répression, des mouvements de protestation liés au Printemps arabe. Le président américain soutient ainsi un important allié géopolitique dans la région, allié auquel les États-Unis fournissent une aide massive dont l'économie jordanienne est du reste largement dépendante. Mais les mécanismes par lesquels le régime contrôle la contestation ne se limitent pas aux promesses de réforme politique qui, par ailleurs, s'avèrent vite au mieux cosmétiques. La monarchie maintient aussi son pouvoir grâce à des procédés autoritaires dont la teneur varie selon les arènes politiques et sociales. Cela ne signifie pas pour autant que les institutions démocratiques existantes ne jouent aucun rôle. Si les gouvernants ne sont pas responsables devant les gouvernés¹, si la monarchie, bien qu'officiellement constitutionnelle, se situe en dehors du système représentatif tout en disposant des quasi pleins pouvoirs et que des forces de sécurité omniprésentes sont au cœur de la vie politique, le pouvoir subit cependant des contraintes et doit tenir compte de

¹ Jean-Noël Ferrié, « Dispositifs autoritaires et changements politiques. Les cas de l'Égypte et du Maroc », *Revue internationale de politique comparée*, 2012/4, vol. 19, p. 93-110.

certaines limites. Des mécanismes de redistribution, de clientélisme et de patronage forgent par ailleurs des liens entre la société, ses élites et le régime. De plus, les profonds clivages qui traversent l'opposition et la société – l'un des plus notables restant la différence à la fois construite et cependant effective entre Jordano-Palestiniens (arrivés à partir de 1948) et Transjordaniens – limitent l'ampleur de la contestation et assoient également la légitimité de la monarchie. C'est dans ce contexte général qu'il faut comprendre la faible ampleur du Printemps jordanien, contexte auquel il convient désormais d'ajouter les importantes conséquences de la crise syrienne.

1. Retour sur le printemps jordanien

Qu'a donc représenté le Printemps arabe pour la Jordanie et qu'ont revendiqué les contestataires ? Les exemples tunisien puis égyptien ont encouragé des manifestations qui se produisent d'abord en 2011 à Dhiban, une petite ville située au sud d'Amman, puis à Amman même, avant de s'étendre hors de la capitale. Mais, comme en Tunisie et en Égypte, ces manifestations font suite à de nombreuses mobilisations syndicales antérieures. D'abord économiques et sociales, les revendications reprennent des demandes qui sont récurrentes en Jordanie. Les critiques se multiplient ensuite contre le gouvernement, accusé d'inefficacité et de corruption. Ce premier registre de protestation n'a rien de nouveau pour le pays, même s'il prend de l'ampleur, et la monarchie ne peut le considérer comme particulièrement révolutionnaire. Mais des revendications politiques s'ajoutent progressivement à ces demandes sociales, dont les islamistes notamment se font les porte-parole. Elles concernent la mise en place d'une véritable monarchie constitutionnelle et l'élection du Premier ministre, jusqu'à maintenant nommé par le roi. Cette dernière revendication représente un changement de registre, même si la question a déjà été évoquée par certains opposants, et constitue un franchissement des lignes rouges de la censure politique, qui autorise la critique du gouvernement, mais non de la monarchie. L'omniprésence des services de sécurité et la corruption sont aussi dénoncées. Les mobilisations prennent les formes classiques du *sit-in* et de la manifestation de rue, accompagnés de la publication de nombreux communiqués et pamphlets, et se traduisent par la formation de nouveaux mouvements et coalitions, détaillés ci-dessous.

2. Qui se mobilise ?

Ce mouvement se distingue moins par son ampleur que par sa durée et la largeur du spectre social et politique mobilisé. De nouveaux acteurs y prennent part, les jeunes se portant ainsi sur le devant de la scène alors que peu d'entre eux participaient jusque-là aux activités de l'opposition, au point que les organisations militantes rencontraient des difficultés de renouvellement générationnel. Des précautions s'imposent cependant, dès que l'on met en avant cette présence nouvelle : ces jeunes, s'ils n'étaient pas nécessairement déjà politisés, ont en général connu d'autres formes d'engagement, par exemple dans les associations. D'autre part, les jeunes, en Jordanie, ne constituent pas plus une catégorie uniforme que dans les autres pays, et ils sont traversés par les mêmes clivages identitaires et sociaux que les autres catégories de la population. Et si le chômage touche plus d'un quart des 15-24 ans, la mobilisation concerne plutôt les étudiants et les classes moyennes que les jeunes chômeurs.

Une coordination se forme : celle des jeunes du « 24 mars », à l'initiative d'une des premières et des plus importantes occupations de place, le 24 mars 2011, sur le modèle égyptien de la place Tahrir, même si l'occupation, ici, ne perdure pas. Elle regroupe des jeunes indépendants mais aussi des sympathisants des différents partis d'opposition et les membres d'une campagne pour la défense des droits étudiants² antérieure au Printemps arabe. Elle insiste sur les libertés civiles et la remise en cause de l'appareil de sécurité, mais cesse assez rapidement ses activités sous ce nom et se divise dès avril 2011. La mobilisation des jeunes se poursuit cependant avec l'apparition de divers groupes. Le plus important de ces derniers, Hiraq³ (« Mouvement »), se veut indépendant des partis politiques, tout en mettant en avant des critiques du régime assez radicales.

² Lancée dès avril 2007, ce mouvement étudiant *thabahtuna* remettait notamment en cause l'interdiction de créer une union générale étudiante.

³ Il faut noter l'ambiguïté de ce terme générique qui dans le contexte politique actuel en Jordanie fait référence soit au mouvement des jeunes jordaniens qui possède une page facebook sous ce nom : <https://www.facebook.com/7erak>, soit

Parallèlement, des mouvements s'organisent autour des réseaux tribaux. Traditionnellement considérées comme un des piliers de la monarchie hachémite, les tribus s'avèrent alors partagées, certaines soutenant le roi tandis que d'autres critiquent des réformes trop limitées et multiplient les rassemblements ainsi que les rencontres avec les mouvements réclamant la réforme. Cette division montre qu'on ne peut complètement préjuger des positionnements des réseaux tribaux, qui ne sont pas automatiquement disposés à soutenir le roi. Divers par leur composition sociale, ceux-ci sont actuellement traversés par de fortes tensions politiques et ne constituent pas une force unifiée. Les questions économiques sont centrales dans leurs revendications. En effet, la présence massive des membres des tribus dans le secteur public – qui représente de loin le premier employeur du pays – à la suite de la politique de discrimination positive mise en place par la monarchie, les a, en retour, rendus d'autant plus sensibles aux privatisations et à la réduction des dépenses publiques qui concernent aussi les subventions et les pensions dont ils peuvent bénéficier. Cette population estime que le pacte qui la liait à la monarchie a été remis en cause par Abdallah II, qui a succédé à son père Hussein en 1999. On retrouve ici l'idée d'une rupture de contrats sociaux, à l'instar de ce qui a pu être observé dans d'autres pays arabes⁴. Ainsi, plusieurs coalitions essentiellement transjordaniennes se forment, comme Jayyin (« nous arrivons »), composée d'étudiants, d'ouvriers, d'enseignants et de retraités, ainsi que de groupes nationalistes et de gauche⁵. Le groupe des vétérans militaires – l'armée représente une institution centrale d'intégration des Transjordaniennes – lui, a commencé à se mobiliser dès 2010, dénonçant notamment la corruption. D'autres groupes sont issus d'une ou plusieurs tribus et mettent nommément en avant cette référence : comme le courant qui rassemble des personnalités de 36 tribus et qui en février 2011 signe un pamphlet contre la reine, ou le rassemblement politique des Bani Hassan, l'une des plus importantes tribus jordaniennes.

de manière plus générale à l'ensemble des nouveaux mouvements apparus autour du printemps jordanien.

⁴ Sarah Ben Néfissa, « Mobilisations et révolutions dans les pays de la Méditerranée arabe à l'heure de "l'hybridation" du politique. Égypte, Liban, Maroc, Tunisie », *Revue Tiers Monde*, hors série 2011, p. 18.

⁵ Jayyin, sans revendiquer explicitement sa composition transjordanienne, met en avant la notion de mouvement national jordanien.

À ces mobilisations s'ajoutent les composantes classiques de l'opposition jordanienne, ainsi en mai 2011 le Front national pour la réforme regroupe des membres du Front d'action islamique (issu des Frères musulmans), des partis nationalistes et de gauche, des syndicats ainsi que des personnalités indépendantes de l'opposition. Le Front national pour la réforme appelle à l'instauration d'une monarchie parlementaire et à des réformes économiques pour réduire la pauvreté, qui affecte un tiers de la population, ainsi que les inégalités (mise en place d'un salaire minimum, d'un système de sécurité sociale et d'une fiscalité redistributive, notamment). Les Frères musulmans y font alors la preuve de leur capacité mobilisatrice.

Par ailleurs, de manière marginale et temporaire, le courant salafiste organise lui aussi des rassemblements, dont certains se terminent par des affrontements avec la police notamment à Zarqa en avril 2011 : parfois symboliquement armés d'épées et de bâtons, ces opposants, dont le registre de mobilisation est différent de celui des autres coalitions, sont massivement arrêtés. Les salafistes jihadistes (à distinguer des autres courants salafistes, qui n'usent pas de la violence politique) refusent toute coopération avec le régime et disposent d'une structure en réseau informelle, pour éviter la répression. Ils s'opposent également aux Frères musulmans. Leur mode de contestation rencontre l'hostilité du reste de l'opposition qui tient à mettre en avant son pacifisme, même lorsque les manifestations sont violemment dispersées par les forces de l'ordre. Par ailleurs, ils se distancient eux-mêmes du mouvement et notamment de ses appels à la démocratie⁶, réclamant avant tout la libération de leurs leaders emprisonnés. L'implication armée de salafistes jihadistes jordaniens dans la rébellion syrienne exacerbe par ailleurs ces réticences.

Le Printemps jordanien se caractérise donc par une visée réformiste plutôt que révolutionnaire, et les manifestants n'appellent pas véritablement au renversement du régime. Les divers opposants se retrouvent autour de revendications concernant la libéralisation politique, la lutte contre la corruption et des demandes économiques et sociales. Les diverses coalitions, coordinations et autres recompositions apparues lors de ce

⁶ Ce que fait à nouveau explicitement une figure importante du courant salafiste jordanien Mohammed al- Shalabi (Abu Sayyaf) dans un entretien téléphonique avec le journal *As-Safir* le 7 mars 2014.

Printemps se révèlent toutefois être mouvantes et éphémères, et n'ont pour beaucoup pas perduré en tant que telles après 2011 ou 2012, selon les cas. Fragmentations, divisions ou simples disparitions de ces organisations ou mouvements ont fait leur œuvre, les plus stables s'avérant être les groupes transjordanien. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant la disparition de l'opposition, dont les composantes principales demeurent. De manière générale, on retrouve dans les mobilisations du Printemps jordanien, leur structuration mais aussi leurs clivages, les caractéristiques structurelles de l'opposition, qui s'organise selon trois principales arènes de mobilisation et de politisation.

3. Les arènes de la contestation

Depuis 1992, et dans la lignée de l'ouverture démocratique de 1989 qui lève la loi martiale, les partis politiques sont autorisés en Jordanie et des élections parlementaires sont régulièrement organisées. Cependant, ces institutions fortement contrôlées ne représentent pas le principal lieu où l'opposition se fait entendre. Tout l'enjeu a donc consisté, pour celle-ci, à trouver ou à façonner d'autres arènes, à partir de mouvements ou d'organisations ayant des ressources suffisantes pour obtenir que le régime leur concède un certain espace politique⁷. C'est ainsi que les syndicats professionnels, qui forment une élite bien intégrée dans la structure de ce régime et exercent un rôle économique incontournable, ont pu être partiellement transformés en une base de contestation politique. Et ce n'est pas un hasard si des luttes syndicales ont eu lieu, en 2010 avant même les mobilisations du Printemps arabe et se poursuivent encore maintenant. Par ailleurs, les Frères musulmans et leur réseau caritatif exceptionnel, dont les services sociaux remplacent en partie ceux de l'État, ont pu, eux aussi, se constituer en un mouvement où des remises en cause politique sont possibles. Enfin, les ONG qui développent une action de plaidoyer, en général pour la défense des droits humains et de la démocratie, lieu massif de reconversion pour les anciens militants de gauche, peuvent s'appuyer sur une visibilité et des fonds internationaux, même si elles ne disposent pas de réelle base sociale en Jordanie.

⁷ P. Larzillière, *La Jordanie contestataire. Militants islamistes, nationalistes et communiste*, Paris, Sindbad-Actes Sud, 2013.

Cependant, ces arènes alternatives ont leurs propres contraintes structurelles, qui restreignent le type de militantisme susceptible de s'y développer. La répression limite leur action et prend de multiples formes : pressions directes sur les militants, législation restrictive ou entrisme et falsification des élections internes. Mais leurs limites structurelles ont aussi à voir avec leurs fonctions économiques et sociales. Les syndicats professionnels, réservés aux professions diplômées, sont élitistes par nature et, en tant que corporations, empêchent un militantisme de classe. S'ils s'appuient sur leurs compétences professionnelles, cruciales pour l'économie jordanienne, ils hésitent aussi à remettre en cause leur statut d'élite en pratiquant une opposition frontale.

Les Frères musulmans, quant à eux, les seuls à disposer d'une véritable base sociale, se sont longtemps trouvés des ennemis communs avec la monarchie, notamment lorsque celle-ci soutient les Frères musulmans en Syrie contre le régime de Damas, et n'ont jamais subi la même répression que la gauche et les nationalistes, même si l'avènement d'Abdallah II a signifié, sur ce plan, la fin de leur position privilégiée. Ils mettent en place une politique de participation conflictuelle qui les conduit à maintenir un difficile équilibre entre demande de réformes, soutien à la cause palestinienne et participation à des institutions contestées. Ainsi oscillent-ils entre boycott et participation aux élections, et peuvent-ils finir malgré tout par apparaître comme des opposants intégrés au système, qui perpétuent le faux-semblant démocratique tout en échouant à capitaliser politiquement leur emprise sociale. Par ailleurs, il ne faut pas non plus surestimer le soutien dont les Frères musulmans disposent : c'est aussi par défaut que ceux-ci gardent une place centrale au sein de l'opposition, du fait des difficultés éprouvées par les autres mouvements, notamment de gauche, pour mettre en avant des programmes qui pourraient apparaître comme d'authentiques alternatives.

Enfin, en ce qui concerne les ONG, leurs modes d'action ne se prêtent que difficilement à un militantisme de masse ; elles sont elles aussi élitistes, centrées sur un militantisme de réforme et d'expertise. Souvent tributaires des agendas des grands bailleurs de fonds, elles peuvent être perçues comme des élites dont les références sont externes à leur propre société. Lorsque ces arènes alternatives deviennent trop intégrées au système et n'offrent plus d'espace d'expression à une opposition forte, on observe

alors des phénomènes de radicalisation des militants, comme le montre le cas des salafistes jihadistes, qui récusent les positions des Frères musulmans.

Ces limites structurelles conduisent l'opposition jordanienne à adopter des positionnements mouvants et ambivalents, oscillant entre une position de challengers et une acceptation des règles du jeu déterminées par le pouvoir. Les arènes de politisation et de mobilisation évoluent. L'autoritarisme ne renvoie pas, en effet, à un processus homogène et il s'appuie, tout au contraire, sur un va-et-vient continu entre répression et cooptation, sur une pluralité de processus susceptibles de se compenser quand l'un d'entre eux échoue. Parallèlement, de nouvelles arènes peuvent apparaître, ce que montre par exemple la reconversion des militants de gauche dans les ONG, mais aussi le fait que des réseaux tribaux alimentent désormais la contestation. Dans ce contexte, le Printemps jordanien a surtout signifié la convergence et la reconversion temporaire de ces différentes arènes, vers un mode de mobilisation classique caractérisé par l'appropriation de l'espace public et de la rue, mais aussi, à l'exemple des autres pays arabes, par la création d'un espace public virtuel à travers Internet (la nouveauté résidant plutôt dans l'articulation de ces deux espaces que dans le seul usage des médias sociaux).

4. Les clivages au sein de l'opposition

Toutefois, s'il y a eu convergence de ces différentes scènes, cela ne signifie pas pour autant absence de divergences politiques. La gauche et les islamistes s'opposent, malgré les alliances ponctuelles conclues dans le cadre de fronts communs, dont les partis de gauche soulignent du reste souvent qu'ils sortent perdants, car ils rencontrent des difficultés pour peser sur un agenda qui reste avant tout fixé par les islamistes. Au-delà de ces divergences politiques et au sein même des différents courants, un clivage profond traverse l'opposition entre « (Trans)-Jordaniens » et « (Jordano)-Palestiniens ». Cette distinction est, pour une grande part, construite : nombre de familles ont des branches des deux côtés du Jourdain et la notion même de Transjordanie n'existait pas avant la création récente du royaume hachémite⁸. Mais la formation de l'État jordanien s'est précisément

⁸ L'émirat de Transjordanie est fondé en 1921 et devient royaume en 1946.

appuyée sur une construction identitaire autour des tribus, en leur garantissant un accès privilégié aux ressources de l'État tout en développant une mémoire spécifiquement transjordanienne à travers notamment les musées et l'école⁹. Ce traitement différencié des deux populations, outre le rapport à l'exil des Palestiniens, a peu à peu constitué les uns et les autres en communautés distinctes, les Palestiniens représentant un peu moins de la moitié de la population (estimée en juillet 2013 à 6,4 millions d'habitants). Et la question de l'origine « palestinienne » ou « jordanienne » devient ainsi centrale sur le plan politique. Ce clivage est souvent nié par les dirigeants des mouvements politiques, mais il traverse toutefois toute l'opposition et la divise, face à la monarchie. Il se traduit par des divergences politiques, en particulier sur la place des Palestiniens en Jordanie, une des craintes récurrentes étant la transformation de la Jordanie en « patrie de substitution » des Palestiniens.

Lors du Printemps jordanien, les « Palestiniens » ne se sont cependant pas constitués comme un groupe revendicatif en tant que tel ; du reste, les camps palestiniens qui demeurent des lieux où est entretenue la mémoire de l'exil ne sont pas, en Jordanie, les espaces premiers de mobilisation et n'ont été que très peu concernés par ces mouvements. La jeunesse des camps désinvestit les formes classiques de l'engagement politique¹⁰.

Par contre, comme on l'a vu, des groupes politiques exclusivement constitués autour d'une identité transjordanienne sont très présents, une donnée qui a été prise en compte par la monarchie.

5. La monarchie face aux protestations : une politique de diversion

⁹ Irène Maffi, "The Creation of Jordanian National Identity. A Short Museographic Story of a Complex Process", in Myriam Ababsa et Rami Daher, *Villes, pratiques urbaines et construction nationale en Jordanie*, Beyrouth, Presses de l'Ifpo, 2011, p. 143-160.

¹⁰ Luigi Achilli, "Fun, Football and Palestinian nationalism", *Jadaliyya*, février 2013 (en ligne : <http://www.jadaliyya.com/pages/index/9983/fun-football-and-palestinian-nationalism>).

La réponse de la monarchie jordanienne à ces mouvements mêle différents registres et cherche à la fois à renouveler le pacte économique, à rétablir la légitimité politique du Palais, qui prend ses distances par rapport aux institutions critiquées dont les opposants demandent la réforme, et enfin à diviser et affaiblir l'opposition.

Ainsi, la première réponse aux mobilisations a été économique et sociale. Des hausses de salaires et de retraites sont annoncées, ainsi que la mise en place d'une véritable politique sociale tandis que le roi multiplie les promesses : dispenses de droits d'inscription scolaire, prime pour le Ramadan, etc. Certaines tribus obtiennent des terres supplémentaires¹¹, ce qui contrebalance des expropriations antérieures.

Parallèlement, des réformes politiques sont annoncées, qui visent à concentrer les critiques des manifestants sur le Parlement et le gouvernement, régulièrement remanié. Entre janvier 2011 et mars 2013, la fonction de Premier ministre a changé quatre fois de titulaires¹². Dans le même temps, un processus de révision constitutionnelle est officiellement mis en place, avec l'établissement d'une Cour constitutionnelle et d'un comité indépendant pour préparer les élections. Le Parlement est dissous à la fin de 2012 par le roi et des élections anticipées sont organisées. Cependant, les Frères musulmans boycottent à nouveau le scrutin parlementaire, dénonçant la loi électorale. Malgré un amendement voté en juin 2012, celle-ci privilégie un scrutin majoritaire uninominal à un tour (« une personne, une voix »), plutôt que de listes, et les électeurs tendent alors à voter pour des personnalités locales, selon des lignes tribales plutôt que pour un parti. Par ailleurs, le découpage des circonscriptions sous-représente les quartiers urbains et palestiniens où les islamistes attirent l'essentiel des électeurs. Les islamistes sont rejoints, dans leurs critiques,

¹¹ M. Ababsa, « Le contrat social jordanien ou la citoyenneté en question », *Diplomatie*, 64, septembre-octobre 2013, p. 72.

¹² Samir al-Rifa'i est remplacé par Maruf al-Bakhit en février 2011, auquel succède Awn Shawkat Al-Khasawneh en octobre 2011. Ce dernier démissionne en mai 2012. Le poste est alors occupé par Fayez al-Tarawneh qui démissionne en octobre 2012, suite à la dissolution du parlement, et est remplacé par Abdallah Nsour.

par la plus grande partie des forces d'opposition, dont le mouvement des jeunes. Malgré tout, la participation aux élections, qui se tiennent le 23 janvier 2013, n'est pas aussi faible que les opposants l'avaient espéré avec un taux de participation de 56% sur les 2,3 millions d'électeurs inscrits¹³. Mais les députés élus sont essentiellement des indépendants, qui ne défendent pas une ligne politique précise et s'appuient surtout sur des réseaux tribaux ou un capital économique. Les parlementaires sont ici élus et personnellement sollicités pour leur capacité supposée à redistribuer postes et services à leur clientèle et ont un rôle de patronage, plus que d'orientation politique. Le parlement ne bénéficie pas aujourd'hui d'une légitimité politique plus grande que le précédent. Certes, conformément à ce qui avait été annoncé juste avant les élections législatives, des consultations ont été menées entre le cabinet royal et le Parlement, concernant la formation du gouvernement. Elles conduisent cependant à la confirmation du Premier ministre Abdallah Nsour, nommé par le roi avant le scrutin. La réforme électorale et constitutionnelle demeure globalement inachevée.

Enfin, en ce qui concerne la répression, celle-ci se traduit par une présence policière importante, la dispersion violente de certains rassemblements et l'arrestation et l'emprisonnement de plusieurs opposants, souvent suivis de violences. Le Code pénal jordanien de 1960 comporte des articles punissant « les actes portant atteinte au régime politique », « les insultes au roi » ou « l'incitation à la résistance », en vertu desquels la Cour de sûreté de l'État juge les contestataires ayant exprimé des opinions considérées comme des offenses. Les dirigeants du mouvement de jeunes ont été particulièrement visés par ces mesures, accusés d'avoir porté des pancartes, d'avoir entonné des slogans ou diffusé des messages sur les médias sociaux comme : « Abdallah, fils de Hussein, où est parti l'argent du peuple ? » ou « Les écoutes téléphoniques sont une violation de nos droits constitutionnels¹⁴ ». Par ailleurs, outre les multiples lois et dispositifs gênant le fonctionnement

¹³ Un taux de participation qui n'est cependant que de 41% s'il est calculé pour l'ensemble des électeurs potentiels (3,1 millions), et non seulement des inscrits. Voir André Bank, Anna Sunik, "Parliamentary elections in Jordan, January 2013", *Electoral Studies*, 34 (2014), p. 376–379.

¹⁴ Human Rights Watch, *Jordan: End Trials of Protesters for "Undermining Regime"*, communiqué, 28 octobre 2013.

des partis et des associations ainsi que l'organisation de rassemblements, la censure perdure, l'adoption d'une nouvelle loi de censure sur Internet constituant le dernier épisode en date de cette répression.

L'exploitation systématique des divisions – entre Jordano-Palestiniens et Transjordaniens mais aussi entre tribus – fait également partie de la stratégie mise en œuvre par le régime pour affaiblir les mobilisations. Les rassemblements de l'opposition sont régulièrement attaqués par des groupes organisés se proclamant Transjordaniens et loyalistes, groupes que les services de sécurité ont laissé agir¹⁵. L'enjeu est, ici, de dépeindre les manifestants en Palestiniens, étrangers à ce qui serait le cœur de l'identité jordanienne, et, ce faisant, de priver la mobilisation de toute légitimité. L'exercice se révèle difficile à Amman, où les islamistes forment certes l'essentiel des forces de mobilisation mais ne sont pas pour autant uniquement Palestiniens. Il devient franchement impossible, pour les protestations qui se déroulent en périphérie, notamment dans le sud de la Jordanie, où les Palestiniens sont quasiment absents. Mais là, ce sont plutôt les divergences intertribales et les éventuels affrontements susceptibles d'en découler qui sont mises en avant et jouent un rôle de division.

6. Une politique comparable à celle de 1989

Les réponses apportées par la monarchie aux mobilisations observées depuis 2011 sont à comparer avec ce qui avait été mis en place par le roi Hussein lors des révoltes qui s'étaient déroulées en 1989 dans le sud de la Jordanie. Elles s'étaient produites à la suite d'une hausse des prix des produits de première nécessité, conséquence d'un plan d'ajustement structurel demandé par le Fonds monétaire international (FMI). Transjordaniennes, les mobilisations de 1989 montraient déjà que les réseaux tribaux n'étaient pas nécessairement acquis à la monarchie et qu'ils ne formaient pas non plus un ensemble unifié. En 1989, Hussein, qui pouvait s'appuyer sur sa fine connaissance des tribus et une légitimité certaine, se rendit personnellement dans le sud du pays et multiplia promesses et rencontres pour réactiver ce lien. Mais Abdallah II rencontre

¹⁵ International Crisis Group, "Popular Protest in North Africa and the Middle East (IX): Dallying with Reform in a Divided Jordan", *Middle East/North Africa Report*, n° 118, mars 2012.

davantage de difficultés quand il tente de mettre en place la même politique auprès de ceux qu'il nomme en aparté les « vieux dinosaures »¹⁶. La politique de « tribalisation » s'avère ici à double tranchant et peut être plus complexe à mettre en œuvre qu'il n'y paraît. D'autant plus que cette tribalisation, si elle n'en est pas le seul facteur, contribue actuellement à la multiplication de violences intertribales, notamment dans les universités où les heurts auraient doublé en 2011, selon un rapport de la campagne étudiante *Thabahtuna*. En avril 2013, des affrontements armés à l'université de Maan (à 220 km au sud d'Amman) conduisent à la mort de quatre étudiants. Ces violences, à l'origine moins réprimées que les manifestations politiques, inquiètent désormais fortement la population.

Outre la tribalisation, les registres utilisés par la monarchie pour endiguer la contestation combinaient, en 1989, et c'est toujours le cas aujourd'hui, réponses économiques et réformes politiques, qui finirent par aboutir à une « démocratisation défensive » ou « paradoxale », au sens où elle ne sert pas à promouvoir l'alternance politique mais à permettre le maintien du régime sans changer ses fondements. Cette « ouverture » officielle fut aussi parallèle à la création d'un cadre légal coercitif, restreignant l'expression et la participation politique. Le régime jordanien montre ainsi la compatibilité entre création de certaines institutions démocratiques et maintien de l'autoritarisme. Contrairement aux attentes des théories classiques de la transition démocratique, l'ouverture démocratique peut simplement signifier l'intégration de ces institutions dans le système autoritaire¹⁷. Les élections ne contribuent alors pas à l'alternance du pouvoir mais ont cependant un rôle de mise en lien du régime et de la société – ce qui apparaît nettement lors des élections parlementaires de 2007, lorsque la monarchie cherchait à promouvoir de nouvelles élites économiques. De plus, certaines contraintes formelles s'exercent et des mécanismes transactionnels se mettent en place.

7. Des subsides plutôt que des réformes

¹⁶ Jeffrey Goldberg, « Monarch in the Middle », *The Atlantic*, 18 mars 2013.

¹⁷ Michel Camau, « Remarques sur la consolidation autoritaire et ses limites » in Assia Boutaleb, J.-N. Ferrié et Benjamin Rey (dir.), *L'Autoritarisme dans le monde arabe*, Le Caire, Cedej, 2005, p. 9-51.

La question économique se trouve au cœur de ces mécanismes transactionnels et les différentes stratégies mises en place par la monarchie pour gérer le Printemps jordanien et préserver sa légitimité s'appuient avant tout sur sa capacité redistributive. Malgré la faiblesse de la réforme politique, et même si les critiques politiques persistent et que la monarchie et la personne du roi elle-même ne sont plus épargnées, les revendications tendent à se concentrer sur le volet économique et social. C'est bien la hausse des prix du pétrole, de l'électricité et du gaz, que les gouvernements précédents avaient pu éviter, qui relance la protestation suscitant, en octobre et novembre 2012, les plus importantes manifestations du Printemps jordanien, dont les Frères musulmans sont maintenant le fer de lance. La Jordanie avait mis en place ces mesures en contrepartie d'un nouveau prêt de 2,4 milliards du FMI, alors que sa dette extérieure atteignait les 22 % du PIB en 2012. Elle se trouvait en effet confrontée cette année-là à une crise économique et financière due à l'impact, sur différents secteurs de son économie, des troubles affectant la région : une crise énergétique qui faisait suite à l'arrêt de la livraison de gaz naturel fourni à bas prix par l'Égypte, la baisse continue des transferts financiers envoyés par les migrants (une ressource majeure pour la Jordanie et qui représentait encore en 2012 10 % de son PIB¹⁸), ainsi que les répercussions des troubles sur le secteur touristique y compris le secteur, moins connu mais essentiel pour la Jordanie, du tourisme médical. Par la suite, et tout au long de 2013, si les mouvements restent limités, des grèves sporadiques affectent des secteurs sensibles comme la distribution de l'eau, et les manifestations de différents groupes se concentrent sur le refus des hausses de prix du pétrole, de l'eau et de l'électricité, ainsi que sur le rejet de la corruption qui affecte la politique économique.

La capacité du régime à répondre à ces demandes économiques de la population est donc essentielle pour sa stabilité ; or, la crise syrienne joue directement sur cet aspect et représente actuellement le principal défi que doit relever la monarchie jordanienne.

8. Les répercussions de la crise syrienne

¹⁸ Agence française de développement, *Macroéconomie et Développement*, septembre 2013, n° 10.

La crise syrienne influe en effet sur la Jordanie à un triple niveau : économique, politique et humanitaire. En tout premier lieu, elle s'est traduite par l'arrivée de 582 000 réfugiés¹⁹ accueillis pour partie dans des camps où les conditions de vie sont précaires, pour partie directement dans l'habitat urbain. Dans le camp principal de Zaatari, qui regroupait 105 000 réfugiés en mars 2014, l'eau manque, des affrontements se sont produits lors des distributions de vivres, et la criminalité organisée s'installe. Selon l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), la population syrienne présente en Jordanie pourrait dépasser les 800 000 personnes fin 2014. Cet afflux de population pèse lourdement sur une économie jordanienne déjà en difficulté, notamment sur le plan de l'énergie et des ressources en eau, et elle conduit à une forte hausse des loyers, de la même manière que l'avait fait précédemment la vague de réfugiés irakiens, arrivés à partir de 2003. Cette situation accroît les tensions à l'intérieur de la Jordanie, ainsi que son besoin d'aides extérieures.

De manière plus générale, la crise syrienne illustre à nouveau cette dépendance économique de la Jordanie qui, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), reçoit en moyenne un milliard de dollars d'assistance officielle au développement chaque année (montant porté à 1,4 milliard en 2012), et l'on peut évoquer ici un phénomène de rente humanitaire. Au-delà de l'aspect économique, cela influe également sur la définition de la politique étrangère du pays, qui est en partie tributaire de ses deux principaux bailleurs de fonds, les États-Unis et l'Arabie Saoudite²⁰. À la suite des pressions exercées par ces deux pays, de l'évolution des affrontements en Syrie et également de l'échec de ses tentatives de négociation pour régler la crise syrienne, la Jordanie a ainsi dû faire évoluer sa position²¹. En effet, si la Jordanie est historiquement opposée au régime baathiste au pouvoir à Damas, elle promouvait avant 2013 une solution diplomatique sans implication militaire. Mais, en 2012,

¹⁹ Réfugiés enregistrés par l'UNHCR en mars 2014. (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107>).

²⁰ Suivis de l'UNRWA, l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, et de l'Union européenne qui versait 141 millions en 2012.

²¹ Voir l'analyse de Jalal al Hussein, « La Jordanie face à la crise », in François Burgat et Bruno Paoli, *Pas de printemps pour la Syrie*, Paris, La Découverte, 2013, p. 282-288.

l'Arabie Saoudite accentue ses instances et tarde à verser une indispensable aide financière à Amman. À ces pressions s'ajoutent celles des États-Unis. En avril 2013, la Jordanie infléchit sa politique, accueille et autorise de nouveaux déploiements de forces armées, principalement américaines (personnel de commandement, de contrôle et d'entraînement à la détection des armes chimiques, batterie de missiles Patriot et avions de combat F16), pour sécuriser sa frontière avec la Syrie mais aussi entraîner la rébellion syrienne non jihadiste et acheminer des armes aux rebelles²². Par la suite, l'Arabie Saoudite et les États-Unis multiplient les annonces de coopération et de soutien financier en faveur d'Amman : l'Arabie Saoudite verse à la Jordanie une aide budgétaire de 200 millions de dollars en 2013, outre l'annonce d'une aide aux projets de développement de 5 milliards sur cinq ans faite par le Conseil de coopération du Golfe. Et, en janvier 2014, les États-Unis accordent à Amman 360 millions de dollars d'aide économique et 300 millions d'aide militaire, ainsi qu'une garantie de prêt de 1,25 milliard.

Si cette politique étrangère peut susciter une opposition à l'intérieur du pays, elle est cependant sans commune mesure avec ce qu'entraînerait la fin des aides. En effet, si le refus politique de ces ingérences extérieures est assez général, l'opposition jordanienne reste cependant divisée à propos de la Syrie et ne présente pas un front uni contre la politique de la monarchie. Une partie de la gauche baathiste soutient le régime syrien, ainsi que ceux qui s'indignent de l'ingérence étrangère et de la militarisation de l'opposition. Cependant, une certaine partie de la gauche a subi la répression syrienne, et une autre se reconnaît dans l'opposition à un régime autoritaire. Par ailleurs, les Frères musulmans soutiennent également la rébellion syrienne.

La monarchie jordanienne se trouve donc au croisement d'influences paradoxales : les instances internationales comme le FMI incitent à la mise en place d'une politique de réduction des dépenses publiques, mais cette politique affecte principalement les Transjordaniens et contribue à affaiblir le soutien dont la monarchie dispose à l'intérieur du pays. Cependant, ce même soutien dépend aussi de ce que la Jordanie peut obtenir de ses

²² Jeremy M. Sharp, *Jordan: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service Report, janvier 2014, p. 3.

bailleurs de fonds étrangers et redistribuer. La crise syrienne vient accentuer ces contradictions en aggravant sa situation interne. Toutefois, l'action de la Jordanie en faveur des réfugiés renforce aussi sa position sur le plan diplomatique et représente un argument pour obtenir le renouvellement des aides. D'autre part, à l'intérieur du pays, le contexte de déstabilisation et de tensions tend à faire apparaître à nouveau le roi comme une figure incarnant un recours, éventuellement par défaut.

9. Conclusion

La monarchie n'a donc pas été directement remise en cause en tant que système politique lors du Printemps jordanien et, si les critiques persistent, l'aspect politique ne se trouve plus au centre des revendications, même si les réformes promises n'ont été que très partiellement mises en place et que des appels à un gouvernement de salut national apparaissent sporadiquement. Le mouvement des Frères musulmans, qui a relancé en décembre 2013 une campagne autour des thèmes de la réforme politique et de la nécessité de prendre des mesures économiques et sociales, subit cependant le contrecoup de l'échec politique des Frères musulmans égyptiens, et les divisions s'y renforcent. Ainsi, le mouvement exclut en avril 2014 les islamistes qui ont élaboré fin 2013 une nouvelle initiative, rassemblant des personnalités de l'ensemble de l'opposition et réclamant la réforme de l'État. Par ailleurs, ce sont bien les demandes sociales et économiques qui constituent le cœur des revendications populaires. Si, de manière générale, pauvreté ou frustration économique ne favorisent pas nécessairement l'engagement politique et la contestation, en l'espèce, la question économique représente le principal facteur de déstabilisation qui menace la monarchie.

Cette situation illustre les paradoxes du libéralisme autoritaire, ainsi que ses limites et ses contraintes. Non pas que la libéralisation économique conduise à la démocratie : la Jordanie en offre un contre-exemple. Cependant, au cœur du contrat qui conduit à la relative acceptation de l'indépendance des gouvernants et de l'autoritarisme (en plus d'une légitimité supra-citoyenne, bien réelle pour la monarchie hachémite, qui met en avant son appartenance à la lignée du prophète), se trouve la prise en charge plus ou moins directe de la subsistance des populations, ce qui implique une forte implication de l'État. Or, le tournant vers le libéralisme

économique fortement prôné par Abdallah II remet en cause cet aspect. Les tentatives pour s'appuyer sur de nouvelles élites économiques qui profiteraient directement de cette politique tout en apparaissant comme des modèles de réussite pour la population n'ont pas eu les résultats escomptés. Aussi, malgré les pressions exercées par le FMI, la monarchie a reculé en ce qui concerne cette politique et a annulé certaines des baisses de subventions annoncées. Par ailleurs, il faut aussi souligner l'impact de la hausse des violences criminelles. Aucune manifestation ne se fait désormais sans présenter une demande en faveur de davantage de sécurité, dans une définition large de celle-ci. Si l'opposition reste clivée et si la société dans son ensemble, inquiète des répercussions des conflits limitrophes et des divisions identitaires, demeure plutôt encline à ne pas remettre en cause directement le roi, la capacité ou non de la monarchie à se maintenir comme un référent externe et à honorer un contrat tacite de subsistance et de sécurité se trouve au cœur de la contestation potentielle.