

**Laurie
Brand**

Palestiniens et Jordaniens : une crise d'identité

Depuis l'annexion de la Cisjordanie en 1950, la population du royaume de Jordanie se compose de deux communautés principales : les Transjordaniens et les Palestiniens. La tension entre ces deux groupes – trait permanent, quoique nié, de la vie politique interne – put s'exprimer de façon plus ouverte à partir de 1989, lorsque le pays amorça une période de libéralisation politique. Néanmoins, et malgré leur longue histoire troublée, les tensions palestino-transjordaniennes demeurent largement soustraites à l'étude¹, à l'exception du cas plus limité des rapports entre la Jordanie et l'OLP.

L'interaction des causes tant internes qu'externes qui alimentent ou exacerbent ces tensions intercommunautaires apparaissent mieux si l'on analyse la combinaison récente de trois processus : les réformes économiques, la libéralisation politique et les pourparlers de paix. Les deux premiers, porteurs de possibilités de modification de l'équilibre politique et économique, annoncent un changement dans les relations entre les citoyens, et entre ceux-ci et l'Etat. Les pourparlers de paix, en mettant fin à quarante ans de guerre qui contribuèrent très largement à la construction d'identités en opposition à un ennemi extérieur, ont placé les deux communautés devant l'obligation de repenser leur identité propre et leurs relations futures. A ce jour, les conflits ouverts ont été presque toujours évités, mais il ne fait pas de doute que la combinaison des trois processus précités a grandement exacerbé les tensions. Les développements qui suivent sont le fruit d'une dizaine d'années d'observation et d'étude de la vie politique jordanienne.

Laurie Brand est professeur de relations internationales à la Southern California University. Traduit du *Journal of Palestine Studies*, n° 96, été 1995.

1. Sur les récents débats dans la presse à propos des relations entre les deux communautés, voir Tahir 'Adwan, « Al-Ghayra al-Qatila », *al-Dustur*, 20 juin 1994 ; Hamada Fara'na, « Muntada al-Shabab wa al-Watan al-Jamil », *al-Dustur*, *id.* ; Muhammad al-Subayhi, « Fi al-'Ilaqat bayna al-Urduniyyin wa al-Filastiniyyin », *al-Dustur*, 11 juillet 1994 ; ainsi que le discours du prince héritier lors d'une réunion du Haut Conseil pour l'éducation, *al-Ra'i*, 21 juin 1994.

Définir l'identité communautaire en Jordanie

En Jordanie, comme ailleurs, les identités tant nationales que subnationales sont en réajustement constant, pour ne pas dire en reconstruction permanente. Aussi les réponses aux questions : « Qui est Jordanien ? Qui est palestinien ? », ou : « De quoi est faite la jordanité ou la palestinité ? », sont différentes aujourd'hui de ce qu'elles étaient il y a cinq ans ou, *a fortiori*, il y a dix ans.

La présence d'une forte population palestinienne en Jordanie – près de la moitié de la population aujourd'hui² – remonte à la guerre de Palestine en 1948-49, lorsque près de 700 000 Palestiniens furent expulsés de chez eux. 70 000 d'entre eux environ se réfugièrent directement en Transjordanie, qui, à l'époque, avait une population majoritairement indigène, estimée à 440 000 personnes. En 1950, suite à une série de mesures administratives préparatoires, la Jordanie du roi Abdallah annexa la Palestine centrale, aujourd'hui connue sous le nom de Cisjordanie, qui n'était pas tombée aux mains des forces juives durant la guerre. Abdallah attribua la nationalité jordanienne à tous les Palestiniens de Cisjordanie (440 000 y résidaient déjà, 280 000 étaient des réfugiés en provenance des régions palestiniennes devenues Israël), ainsi qu'aux 70 000 qui s'étaient réfugiés directement en Transjordanie. De la sorte fut jetée la base politique du principe de « l'unité des deux rives du Jourdain ».

Malgré la présence de quelques hommes d'affaires ou de fonctionnaires transjordaniens, la Cisjordanie demeura presque exclusivement palestinienne. C'est pourquoi la question de l'identité n'y pose pas de problème réel. Sur la rive Est du Jourdain, en revanche, le mélange croissant des deux populations allait soulever la question de la construction identitaire. Néanmoins, à la date de l'annexion de la Cisjordanie, la distinc-

2. En l'absence de données recensées, les estimations varient largement. Les Transjordaniens ont tendance à affirmer que les Palestiniens représentent 35 % de la population du royaume, alors que ces derniers revendiquent 60 à 70 %. Depuis le désengagement jordanien de la Cisjordanie en 1988, il est probable que la population se répartit à égalité, avec un léger avantage pour les Palestiniens, notamment depuis le retour des citoyens jordaniens du Golfe, palestiniens dans leur majorité.

tion entre Transjordaniens et Palestiniens demeurerait aisée malgré la présence d'autres groupes de populations à l'Est du Jourdain, comme par exemple les Tcherkesses, des musulmans non arabes venus du Caucase dans les années 1880. Des familles de marchands ou de fonctionnaires syriens et libanais s'étaient également établies en Transjordanie au fil des ans³. Alors que ces distinctions ne signifiaient pas grand-chose pour les nouveaux arrivants palestiniens, les Transjordaniens considéraient ces groupes comme des intrus (il en était de même pour la famille régnante des Hachémites, aux yeux de certains tout au moins)⁴.

L'identité transjordaniennne

Les rares travaux portant sur l'identité transjordaniennne sont exclusivement axés sur l'étude des tribus⁵. Il ne fait pas de doute que la 'ashira [tribu], comme base d'appartenance et source de prestige et de notabilité, a joué un rôle prépondérant dans l'identité des Transjordaniens de souche. Quiconque douterait de ce rôle permanent et important des tribus en Transjordanie n'a qu'à examiner les résultats des élections législatives de 1993⁶. En centrant ses stratégies de recrutement et de récompenses sur l'asha'ir [l'appartenance à la tribu], le régime a pour sa part encore renforcé la prééminence de l'appartenance tribale dans l'identité transjordaniennne, même si toutes les tribus n'ont pas joui des mêmes faveurs⁷.

Tenter de dresser un tableau plus complet de l'évolution d'une identité nationale des Trans-

3. Concernant les Syriens en Transjordanie, voir Mary Wilson, *King Abdallah, the British and the Making of Transjordan*, Cambridge University Press, New York, 1987, p. 64-65, 72, 91.

4. Voir Wilson, les chapitres 5 et 6.

5. La recherche la plus complète en anglais est probablement celle de Lynda Layne, *Home and Homeland : The Dialogics of Tribal and National Identities in Jordan*, Princeton University Press, Princeton 1994. Voir également Schirin Fathi, *Jordan : An Invented Nation ? Tribal-State Dynamics and the Formation of National Identity*, Deutsches Orient-Institut, Hambourg 1994 ; et Andrew Shryock, « History and Historiography Among the Belqa Tribes of Jordan », thèse de doctorat, University of Michigan, 1993.

6. Après qu'un amendement à la loi électorale eut institué le principe d'« un électeur, une voix », de nombreux électeurs donnèrent leur voix au représentant de leur 'ashira.

jordanien est une entreprise difficile, en partie à cause de la rareté des recherches sur la politique intérieure jordanienne. Il est vrai que la tendance des chercheurs étrangers à n'étudier la Jordanie qu'à travers le prisme du conflit israélo-arabe n'a pas facilité les choses ; mais les Transjordaniens assument aussi une part de responsabilité puisque, à ce jour, ils n'ont que peu soumis leur propre histoire à un regard critique. Plus, concernant les ouvrages disponibles, l'histoire jordanienne semble avoir été recouverte par l'histoire palestinienne – le mouvement national jordanien par le mouvement national palestinien, en tout cas – depuis 1967 et même 1948. Ce n'est que récemment que de jeunes universitaires ont entamé des recherches à travers lesquelles ils commencent à se réapproprier leur propre histoire.

Dans tous les cas, en plus de la tribu, un élément central, bien que peu exploré encore, de l'identité de très nombreux Transjordaniens est leur recrutement dans l'appareil de l'Etat, civil ou militaire. Se basant sur un principe « pré-1948 » pour le recrutement militaire, Abdallah puis Hussein ont considéré que les Transjordaniens étaient plus loyaux et, par là, plus dignes de confiance que les nouveaux arrivants déracinés qu'étaient les Palestiniens. Pour se garantir une loyauté permanente, l'Etat a fourni les subsides et recruté systématiquement des membres des tribus prédominantes. Et si tous les Transjordaniens n'appartiennent pas à ces tribus favorisées, il ne fait néanmoins aucun doute que, pour eux, « être Jordanien » c'est être fonctionnaire de l'Etat, et particulièrement dans l'armée ou les services de sécurité.

L'identité palestinienne

Depuis leur arrivée massive en 1948, les Palestiniens de Jordanie présentent un certain nombre de différences, qui sont allées croissant

7. De nombreux travaux ont tendance à considérer que la question du tribalisme ne soulève pas d'interrogations particulières, bien que de nombreuses tribus aient entretenu des rapports très différents avec le régime selon les périodes. Mais les travaux en question présentent comme un fait établi qu'en s'appropriant diverses expressions du symbolisme tribal, le régime s'est assuré une large adhésion des tribus qui ainsi s'identifient au pouvoir.

au long des années⁸. Ce qui sous-tend l'identité palestinienne en général, est un fort attachement au village ou à la ville d'origine, le sentiment de la perte d'une patrie et d'une injustice flagrante commise avec la complicité de la communauté internationale, et l'idée centrale du retour.

Pour les besoins de cette étude, nous répartirons la population palestinienne en quatre groupes.

Le premier comprend les habitants des camps de réfugiés ainsi que ceux qui les ont récemment quittés. Au sein de ce groupe, qu'il s'agisse de réfugiés de 1948 ou de 1967, le sentiment d'être palestinien est le plus fort, ou au moins de nature telle qu'il rend rare le sentiment d'appartenance à la Jordanie (à l'exception du fait qu'il est parfois pratique de se déclarer Jordanien dans le but d'obtenir un passeport). Plus, et jusqu'en juillet 1988, lorsque le roi annonça son « désengagement » de la Cisjordanie, cette variante de l'identité palestinienne se définissait en partie par son hostilité à l'égard de l'identité jordanienne, ou par son rejet.

Le second groupe comprend des Palestiniens des classes moyennes, marchands et petits fonctionnaires. Là aussi le sentiment national palestinien est fort, mais ce groupe ayant réussi une certaine percée économique et une intégration, l'hostilité à l'identité jordanienne est moins perceptible, sauf chez les personnes qui ont joué un rôle dans la résistance palestinienne. Ces dernières années, ce groupe s'est senti même plus à l'aise pour exprimer un certain attachement à la Jordanie (certains allant jusqu'à se dire Jordaniens), ou au moins une loyauté à l'égard du roi.

Un troisième groupe comprend les Palestiniens qui ont réellement réussi dans les affaires (et qui même, dans certains cas, occupent de hautes fonctions administratives). Après Septembre noir (1970-71), cette bourgeoisie palestinienne semble avoir choisi de rester politiquement « sage » pour que perdure le régime et par là-même les conditions les plus propices pour faire de l'argent. Il est sûr que ce groupe, tout

8. La classification que nous adoptons se base sur Peter Gubser, *Jordan : Crossroads to Middle Eastern Events*, Westview Press, Boulder 1983, p. 16-17.

comme l'establishment militaire transjordanien et celui des services de sécurité, est devenu l'un des piliers du régime, et notamment depuis que le pays profite des retombées du boom pétrolier dans les pays du Golfe. La plupart des membres de ce groupe viennent de familles de la Cisjordanie qui ont misé sur le roi Abdallah après l'annexion. Ces Palestiniens sont ceux qui ont tendance à ne voir aucun dilemme dans le fait d'être tout à la fois palestiniens et jordaniens. Ils ont même utilisé le terme *Urdustiniyya*, (combinaison de *Urduniyya*, jordanienne, et *Filastiniyya*, palestinienne, pour se définir.

Les Palestino-Jordaniens qui sont partis travailler dans le Golfe forment le quatrième groupe⁹. Ces Palestiniens ont toujours considéré que leur passeport jordanien leur simplifiait la vie, et qu'il n'était en rien le signe d'une identité ou d'une appartenance nationale. En général, ils évitaient au maximum les contacts avec les consulats jordaniens dans le Golfe¹⁰ et limitaient au minimum leurs visites à la Jordanie. Depuis leur retour après la guerre du Golfe, ces Palestiniens (environ 200 000 personnes¹¹, éprouvent quelque difficulté à s'adapter à leur nouvelle vie dans le royaume. Ils sont nombreux à ne pas ressentir d'attachement à la Jordanie en tant que pays (mais n'en éprouvent pas moins de l'admiration pour le roi), et considèrent qu'on profite d'eux depuis leur retour forcé. Ils sont très fortement palestiniens mais ont certains traits distinctifs, dont le moindre n'est pas leur haine de Saddam Hussein – cause de leurs malheurs dans le Golfe –, ce qui en fait un peu une catégorie à part.

L'importance du séjour permanent en Jordanie pour les Palestiniens revenus du Golfe est prouvée *a contrario* par le peu d'attachement

9. Les statistiques portant sur les Jordaniens dans le Golfe ne distinguent pas entre Transjordaniens et Palestiniens. Le pourcentage de Palestiniens au sein des Jordaniens recensés au Koweït était estimé à 85-95 %. Voir Bilal al-Hasan, *al-Filastiniyyun fi al-Kuwayt*, Centre de recherches de l'OLP, Beyrouth 1974, p. 11.

10. Entretiens menés par l'auteur avec les Palestiniens du Koweït au printemps 1984 et à l'automne 1986.

11. Cette estimation se base sur un certain nombre de paramètres, dont les revendications d'indemnisation. Voir « The Socio-Economic Characteristics of Jordanian Returnees. Part 1. : Statistical Analysis and Indicators », National Center for Educational Research and Development, Hashemite Kingdom of Jordan, Amman 1991.

qu'ils manifestent pour la Jordanie¹². A l'opposé, la naissance puis la résidence des enfants des Palestiniens appartenant à la haute et à la moyenne bourgeoisie, a généré un sentiment d'appartenance jordanienne dans la jeune génération. Ils sont certes fiers d'être palestiniens, mais la permanence de leur séjour en Jordanie, associée à leur faible espoir que la solution du problème palestinien puisse leur permettre de rentrer en Palestine, font qu'ils sont nombreux à penser que leur avenir est sur la rive Est du Jourdain. Et il n'est donc pas surprenant que les mariages mixtes entre Palestiniens et Transjordaniens soient plus répandus que dans la génération de leurs parents (même si ce trait demeure limité aux classes supérieures de la société). « Être jordanien », pour ces Palestiniens, est cependant fort différent de ce que cela signifie pour les Transjordaniens, dans la mesure où, concernant les premiers, être jordanien pourrait se réduire au sentiment d'« être d'Amman », tant ce groupe se confond avec la bourgeoisie de la seule capitale.

L'Etat et la formation de l'identité

L'annexion de la Cisjordanie imposait une politique d'intégration des deux rives du Jourdain. Elle signifiait une refonte des bases de l'identification à l'appareil de l'Etat, qui même si elle ne supprimait pas les différences, passait par la reconnaissance de la légitimité de la monarchie. Elle impliquait également de bloquer toute émergence d'une direction politique palestinienne autonome. Mais contrairement à la conviction de la plupart des Palestiniens, il semble que le but visé par l'Etat n'était pas tant d'imposer une identité exclusivement transjordanienne que de créer une sorte d'identité jordanienne hybride¹³.

12. Enquêtes de terrain menées par l'auteur au Koweït, printemps 1984 et automne 1986.

13. Je remercie Jamil Mahadin, un architecte jordanien, pour m'avoir suggéré cette idée. Mary Wilson fournit des éléments supplémentaires en faveur de cet argument : « Les désignations "Palestinien" et "Transjordanien" furent découragées et finalement interdites dans les documents officiels à la veille des élections de 1950, dans une tentative de consolider une identité unique. » Voir King Abdullah, *op. cit.*, p. 190.

Voici quelles sont, aux yeux de l'Etat, les quatre bases de l'identité jordanienne.

Appui à la monarchie, et, par voie de conséquence, à la lignée du Prophète. La monarchie en général et le roi en particulier, présenté comme le symbole de la Jordanie, sont au centre des efforts de l'Etat pour créer une identité hybride et promouvoir la légitimité du royaume. Les portraits de Hussein sont dans toutes les administrations mais aussi dans les bureaux privés, les magasins et même les domiciles des particuliers à travers tout le pays. Des images présentant le rôle du monarque comme celui de père du pays et de la grande famille que forment les Jordaniens, sont régulièrement diffusées par la télévision (avec aussi des clips de chants patriotiques, de scènes de la vie bédouine, de danses folkloriques, de vues de la mosquée du Rocher à Jérusalem, des sites de Pétra et de Jerash, des grands projets de développement, etc.). Le fait que Hussein soit un descendant direct du Prophète a été également important pour renforcer sa position au sein des divers secteurs de la population. La dernière en date des utilisations de ce symbole de l'arabisme et de l'islam eut lieu au début de la guerre du Golfe, lorsque le roi requit des députés de ne plus le qualifier de « Majesté » mais de « Sharif ». Par ce seul titre, le roi invoquait et le Prophète et son propre arrière grand-père, le chérif Hussein de La Mecque, chef de la Révolte arabe, rappelant ainsi simultanément au peuple ses propres liens avec le nationalisme arabe, et aux Saoudiens qu'ils étaient les usurpateurs de la garde des Lieux saints islamiques dans le Hedjaz.

Engagement pour et expression de l'arabisme. Le fait de baser leur règne sur un appui sans faille à l'arabisme est crucial pour les Hachémites. Ils sont en quelque sorte des nouveaux venus dans le pays, puisqu'ils sont arrivés du Hedjaz au lendemain de la Première Guerre mondiale. Les appels répétés du régime à l'arabisme, et la présentation de la Jordanie comme un foyer pour tous les Arabes sont également essentiels en raison de la présence dans le royaume de nombreux citoyens qui, comme la famille régnante, n'ont pas leurs racines sur la rive Est.

L'insistance mise sur l'arabisme prend plusieurs formes. La première est la référence constante, programmes patriotiques et historiques à l'appui, au rôle capital et aux principes de la Révolte arabe menée par le chérif Hussein pendant la Première Guerre mondiale. La seconde est l'invocation périodique des valeurs arabes (en général synonymes de bédouines). La troisième, la plus répandue, est la politique constante menée par la Jordanie pour une plus grande intégration entre les États arabes, sans oublier le rôle permanent de médiateur que joue le pays dans les rapports interarabes. Le roi et le prince héritier font toujours référence à ce rôle dans leurs discours.

L'engagement pour la cause palestinienne. Quels qu'aient été les problèmes avec l'OLP au long des années, le régime a toujours insisté sur les sacrifices consentis pour la Palestine, et cultivé son profond attachement à sa cause comme étant la composante fondamentale de l'identité nationale. La monarchie rappelle constamment sa défense des droits arabes à Jérusalem, son aide permanente pour la sauvegarde et l'entretien des Lieux saints islamiques dans les territoires occupés, le versement ininterrompu de leurs salaires à ses fonctionnaires – malgré qu'ils soient sous occupation israélienne –, et, enfin, le refuge que constitue la Jordanie pour les vagues de Palestiniens expulsés de leur patrie. Par ailleurs et jusqu'à la signature du traité de paix avec Israël, on invoquait aussi les préparatifs constants des forces armées en vue de la bataille décisive avec l'ennemi.

L'unité des deux peuples, transjordanien et palestinien. Depuis l'unification légale des rives Est et Ouest du Jourdain, la notion de « Palestiniens et de Jordaniens formant les deux branches d'une même famille » a constitué le pivot des discours officiels et des médias. Une expression plus concrète de cette idée fut le projet de Royaume uni de 1972, qui proposa une confédération entre les deux rives (y compris Gaza), le tout sous le pouvoir de la monarchie hachémite. On reconnaissait ainsi l'existence de deux groupes, sans pour autant reconnaître une différence ethnique ou nationale entre eux.

Mais cette conception hybride de la nationalité n'a été adoptée que par une minorité. Les événements qui ont agité à la fois la Jordanie et la région tout entière ont joué par contre un rôle essentiel dans les relations intercommunautaires et dans l'adhésion populaire à cette identité telle que voulue par la monarchie.

Les bases des tensions intercommunautaires

L'existence de sous-groupes ethniques distincts n'est pas suffisante en elle-même pour que se développent des contradictions entre deux communautés. Dans le cas des Palestiniens et des Transjordaniens, cependant, une base ethnique historique a clairement contribué à l'apparition des tensions.

Les visées territoriales du roi Abdallah sur la Palestine, ses transactions avec les sionistes sur le sort futur des territoires après la guerre de 1948, ont été perçues comme une trahison par les Palestiniens¹⁴. Après l'annexion par Abdallah de la Cisjordanie, l'interdiction de l'usage du mot « Palestine » sur tout document officiel, et même dans le nom de groupes communautaires¹⁵, a accru le sentiment de frustration, même si le but de la monarchie n'était pas tant l'oblitération de la « palestinité » que l'édification d'une « jordanité ».

De nombreux Palestiniens furent par la suite aliénés par la politique pro-occidentale de la Jordanie et l'opposition au mouvement nationaliste arabe, que Hussein poursuivit après avoir succédé à son grand-père Abdallah (assassiné en 1951 par un Palestinien). Il faut dire que les Palestiniens étaient à la tête du mouvement nationaliste arabe et s'opposaient à la politique étrangère du royaume, aggravée à leurs yeux par l'intention jordanienne d'adhérer au Pacte de Bagdad en 1956. Ce qui aboutit à une tentative de coup d'Etat en 1957.

14. Bien qu'une confirmation documentée concernant ces contacts n'ait été publiée que plusieurs décades après (voir, surtout, Avi Shlaim, *Collusion Across The Jordan*, Columbia University Press, New York 1988), de nombreuses rumeurs circulaient déjà quant aux contacts entre Abdallah et les sionistes.

15. Voir Laurie Brand, *Palestinians in the Arab World: Institution Building and The Search for State*, Columbia University Press, New York 1988, p. 163-65.

La création de l'OLP en 1964 et le renouveau institutionnel du nationalisme palestinien qui en résulta, fournit aux Palestiniens-Jordaniens non réconciliés avec le régime une alternative où vivre leur identité. Aussi, l'OLP fut-elle dès sa naissance un défi aux prétentions hachémites de contraindre les Palestiniens à l'allégeance. Le conflit culmina en 1970-71, et les combats aboutirent à l'expulsion de la résistance palestinienne de la Jordanie.

Après la guerre de 1967, soit moins de vingt ans après la première vague de 1948, l'arrivée sur la rive Est de plus de 250 000 réfugiés palestiniens, conforta la préemption israélienne selon laquelle « la Jordanie était la Palestine » et alimenta sans aucun doute le ressentiment. Puis survint la grande poussée des mouvements de résistance palestiniens, qui dura jusqu'aux événements de septembre 1970 (Septembre noir). Aux yeux des Transjordaniens, les Palestiniens faisaient non seulement preuve d'ingratitude à l'égard de la Jordanie qui les avait accueillis, mais ils étaient également des traîtres, réels ou potentiels¹⁶. Aussi, pour satisfaire les Transjordaniens, punir les Palestiniens et renforcer la sécurité, le gouvernement institua la politique des « Transjordaniens d'abord » : la préférence serait désormais donnée aux Transjordaniens pour les postes administratifs, l'armée étant déjà – surtout, mais pas seulement, aux échelons supérieurs – une chasse gardée transjordanienne¹⁷. Les formalités pour obtenir un passeport, un permis de conduire, une bourse universitaire ou une autorisation de création d'entreprise devinrent ainsi un casse-tête pour les Palestiniens en butte à une bureaucratie hostile. Au sein de cette bureaucratie les liens d'appartenance tribale faisaient désormais la pluie et le beau temps.

Entre-temps, le capital palestinien amassé durant les années 70, celles du boom pétrolier, commença à se déverser en Jordanie, provoquant notamment une spectaculaire explosion du marché du bâtiment à Amman. Les écarts

16. Voir Arthur Day, *West Bank/East Bank: Jordan and the Prospects for Peace*, Council on Foreign Relations, New York, 1986, p. 61.

17. Le service national n'a été institué qu'en 1976. Fathi résume le degré de participation palestinienne dans les forces armées jordaniennes dans *Jordan. An Invented Nation*?, *op. cit.*, p. 140.

déjà existants entre les deux communautés se creusèrent davantage, au profit d'une catégorie de Palestiniens dont la richesse s'étala de façon provocante. Combinée à la politique des « Transjordaniens d'abord », cette nouvelle richesse palestinienne exacerba une sorte de rupture entre le secteur privé et le secteur public, qui recoupait en gros le clivage entre les deux communautés¹⁸.

Durant cette période, du fait des vicissitudes des relations entre la Jordanie et l'OLP, et plus particulièrement entre Hussein et Arafat, les rapports internes transjordano-palestiniens, déjà complexes, s'aggravèrent encore. Aussi lorsqu'en 1974, la Ligue arabe proclama l'OLP « *unique représentant légitime du peuple palestinien* », les prétentions jordaniennes à représenter les citoyens de la Cisjordanie furent-elles mises à rude épreuve. Les relations entre les deux communautés en furent affectées un peu plus et Hussein décida de suspendre sine die le Parlement jordanien dont la moitié des sièges était dévolue aux représentants de la Cisjordanie.

C'est après 1971 que les rapports entre Transjordaniens et Palestiniens atteignirent leur étiage, notamment en 1988, lorsque Hussein annonça que la Jordanie « *se désengageait administrativement et judiciairement* » de la Cisjordanie, privant ainsi les Cisjordaniens de leur citoyenneté, quand ce n'était pas de leurs passeports¹⁹. Néanmoins, quand les détails de ce « désengagement » commencèrent à être connus, et que l'on précisa qu'il ne s'appliquait pas aux Palestiniens de la Transjordanie (mais certains membres du Conseil national palestinien furent privés de leur nationalité jordanienne), quelques-uns de ceux-ci commencèrent à voir la monarchie sous un nouveau jour. En abandonnant la Cisjordanie, le roi renonçait finalement à réclamer la représentation de ce territoire – un contentieux permanent entre Hussein et l'OLP – et ouvrait la voie à l'établissement éventuel

d'une entité politique palestinienne. Son « désengagement » valut ainsi au roi le soutien d'un nombre de plus en plus grand de ses sujets palestiniens, qui devinrent ses supporters ou même des « Jordaniens à part entière ».

La division entre les deux communautés est cependant à nuancer. En 1949, bien avant l'annexion de la Cisjordanie par la Jordanie, des notables et quelques grandes familles palestiniennes s'étaient ralliés à Abdallah contre Hajj Amin al-Husseini, le chef du mouvement national palestinien sous le mandat britannique. Graduellement, ces familles, rejointes par d'autres qui ne voyaient pas de contradiction à être et palestiniennes et jordaniennes, s'intégrèrent aux cercles de l'élite gouvernante à Amman²⁰.

Par ailleurs, tout comme certains Palestiniens étaient des piliers du régime, des Transjordaniens de diverses obédiences politiques en étaient, selon les périodes, des opposants. Cela est particulièrement vrai dans les années 50, quand les nombreux partis « nationalistes arabes » comptaient beaucoup de Transjordaniens dans leurs rangs. Une décade plus tard, la résistance palestinienne réussit à recruter des Transjordaniens, principalement des militants de gauche ou des « nordistes », nombreux alors à s'identifier à la Syrie et à s'opposer au régime hachémite.

Même durant les combats jordano-palestiniens de 1970-71, les « lignes de front » entre les deux communautés n'étaient pas parfaitement tracées. Des soldats palestiniens qui servaient dans les forces armées jordaniennes ne se mutinèrent pas, et de larges secteurs de la population palestinienne ne participèrent pas aux combats. Inversement, des Transjordaniens du nord, par exemple, traditionnellement hostiles aux Hachémites, se battirent aux côtés de la résistance palestinienne. Savoir si ces Transjordaniens combattaient pour les palestiniens ou contre la royauté importe moins que le fait qu'ils percevaient leur identité et leurs intérêts comme opposés à l'Etat, et non aux Palestiniens ou à l'OLP.

18. Certaines familles transjordaniennes occupent, certes, une place importante dans le secteur industriel, mais notre définition demeure largement valide.

19. Conformément aux dispositions de désengagement, les Palestiniens résidant en Cisjordanie au 31 juillet 1988, continueraient à détenir leurs passeports jordaniens (renouvelables tous les deux ans), mais ne seraient désormais plus des citoyens jordaniens.

20. Voir Pamela Ann Smith, *Palestine and the Palestinians, 1876-1983*, St. Martin's Press, New York 1984, p. 75-111.

La démocratisation et l'expression de l'identité communautaire

A la mi-avril 1989 des émeutes éclatèrent dans la ville de Ma'an, au sud, lorsque les aides gouvernementales à certains produits de première nécessité furent réduites, suite à un accord de ré-échelonnement de la dette publique conclu avec le FMI. Comme les émeutes gagnaient d'autres villes jusque-là considérées comme des bastions transjordaniens du régime, il devint clair que des actions draconiennes devaient être envisagées. Plutôt que d'opter pour la répression, le roi choisit la voie d'une double libéralisation : politique et économique. La première impliquait une réduction du rôle de l'Etat ainsi que de sa lourde bureaucratie, des coupes sombres dans les allocations publiques et une privatisation des entreprises publiques. La seconde, s'accompagnant forcément d'une plus grande liberté d'expression et de respect des droits de l'homme, implique forcément une diminution du rôle des services de sécurité.

Compte tenu de la division entre secteur privé palestinien et secteur public transjordanien, il n'est pas surprenant que les Transjordaniens se sentissent menacés par la restructuration économique qui allait profiter en premier lieu aux Palestiniens. Simultanément, la libéralisation politique fournit un champ élargi à la liberté d'expression. Les deux communautés en profitèrent pour exprimer publiquement des ressentiments anciens, ou des inquiétudes plus récentes, souvent formulées en référence à l'autre communauté.

Lorsque l'interdiction des partis politiques – vieille de trente-deux ans – fut levée, il apparut clairement que certaines des divisions ou scissions au sein des partis existants ou nouvellement formés résultaient directement ou indirectement des contradictions entre les deux communautés. Même le groupe des Frères musulmans, principal bloc des parlements de 1989 et de 1993, et réputé à majorité palestinienne, était ainsi divisé²¹.

21. Cette division, qui m'a été signalée par un certain nombre d'observateurs, me fut confirmée lors d'une discussion avec un chercheur proche des Ikhwan, Bilal al-Tall, en mai 1993.

Pour les groupes de l'OLP, qui, malgré leur expulsion en 1971, avaient continué à jouer un certain rôle dans la vie politique intérieure, la légalisation des partis politiques souleva également la question de l'attitude à adopter. Au bout du compte, partiellement à cause de la sensibilité transjordanienne à toute intervention de l'OLP dans la politique intérieure, mais aussi étant donnée l'inquiétude des deux communautés qu'un activisme palestinien ne consolidât la préemption israélienne selon laquelle « la Jordanie est la Palestine », des sections jordaniennes des organisations palestiniennes, furent, au moins nominalement, constituées. Seul le Fath, la plus clairement nationaliste des organisations palestiniennes, ne fonda pas sa branche jordanaise²².

Durant la crise du Golfe, l'appui à la position du roi transcenda les divisions et l'on vit côte à côte Transjordaniens et Palestiniens dans les grandes manifestations. Mais cette entente fut de courte durée. Les conséquences socioéconomiques de la guerre du Golfe se firent vite sentir et l'inflation frappa tout le monde, plus particulièrement l'important secteur transjordanien de la fonction publique. L'arrivée de près de 200 000 Jordaniens du Koweït, palestiniens pour la plupart, agrava un peu plus le problème de l'emploi, mit sous pression l'administration et provoqua une flambée des prix dans les secteurs alimentaires et immobiliers. Ces développements consolidèrent le sentiment, répandu chez les Transjordaniens, qu'ils perdaient graduellement le contrôle du pays face aux vagues successives d'« intrus » riches qui ne tarderaient pas à disposer de pouvoirs économiques et politiques grandissants.

Le mot d'ordre « Les Transjordaniens d'abord » revint en force. La position de 'Abd al-Hadi al-Majali, ancien secrétaire général du Département de la sécurité publique et chef du parti al-'Ahd' est représentative de l'opposition à un quelconque rôle des Palestiniens, individus ou groupes, dans les affaires jordaniennes :

« Nous cherchons à établir une distinction entre nos frères jordaniens d'origine palestinienne, qui

22. Le Front démocratique créa le Hizb al-Sha'b al-Dimuqrati, et le Front populaire, le Hizb al-Wihda al-Sha'biyya.

relèvent de notre identité politique commune telle que définie par la Constitution et qui ont œuvré à sa cristallisation et à son inclusion dans le cadre de l'unité nationale, et ceux qui revendiquent une identité distincte et un Etat à eux [...] Les liens qui nous relient à ces derniers ne sont pas définis par le concept de l'unité nationale (watani), mais par celui de l'unité pan-nationale (qawmi) [...] Le Palestinien qui vit au milieu de nous et qui entend maintenir [...] son identité politique palestinienne, a le droit de ne subir aucune discrimination [...] mais il ne dispose pas pour autant du droit d'agir au sein des institutions politiques jordaniennes²³. »

Certains Palestiniens sont un peu la réplique de ces nationalistes transjordaniens²⁴, bien qu'ils ne disposent pas du même cadre institutionnel ni des mêmes moyens dans les médias. Ces Palestiniens considèrent avec un certain dédain et les Transjordaniens et leurs institutions. Mais étant données les incertitudes qui planent encore sur l'avenir de l'entité palestinienne, ils ne sont pas pour autant disposés à abandonner leur nationalité jordanienne. Cette implication permanente dans les affaires jordaniennes de certains Palestiniens dont l'allégeance première est ailleurs, est une autre source de tension.

Le processus de paix

Les libéralisations économique et politique ne sont jamais faciles à mener de front ; du fait du processus de paix, elles sont encore plus ardues dans le cas jordanien. A l'ouverture des pourparlers en 1991 à Madrid, la délégation jordanienne servit de parapluie aux Palestiniens, Israéliens et Américains étant opposés à la participation d'une délégation palestinienne autonome. Après que les Palestiniens eurent arraché leur droit à agir en tant que délégation à part entière, des bruits insistants commencèrent à se faire entendre, faisant état d'insatisfaction mutuelle du fait du manque de coordination entre les négociateurs jordaniens et palestiniens. Cette

situation perdura jusqu'à la mi-août 1993, lorsque l'accord israélo-palestinien d'Oslo, suite à de nombreuses négociations secrètes préliminaires, fut rendu public.

Le roi Hussein, qui n'avait pas été informé de ces négociations, ne cacha pas sa colère. A la fin de l'année, les tensions étaient si fortes que le roi, dans un discours (1^{er} janvier 1994) devant un groupe d'officiers, fixa un ultimatum à l'OLP pour qu'elle coordonne son action²⁵.

La signature de la Déclaration de principes fut en quelque sorte une douche froide pour les Jordaniens. La perspective de la création d'une entité palestinienne mit à l'ordre du jour la question de savoir quels en seraient les citoyens. En Jordanie, où les Palestiniens sont citoyens jordaniens, la question de leur allégeance politique, déjà soulevée une première fois lors de la création de l'OLP en 1964, fut soudain susceptible de recevoir enfin une réponse.

Avec les élections parlementaires jordaniennes fixées pour novembre, soit deux mois après la signature de la Déclaration de principes, la disposition de l'accord portant sur la tenue d'élections en Cisjordanie devint un thème très préoccupant. Comme cette disposition prévoyait implicitement la possibilité d'un double vote des Palestiniens résidant à l'Est du Jourdain – une fois pour le Parlement jordanien et une autre pour l'organe élu palestinien –, elle soulevait en pratique la question du droit des Palestiniens de Transjordanie à participer pleinement à la vie politique jordanienne. Un débat tendu s'engagea, qui alimenta l'idée de remettre à plus tard les élections en Jordanie. Cette idée reçut un appui marqué des Transjordaniens. En fin de compte, les élections eurent lieu comme prévu et, contrairement aux appréhensions, la participation palestinienne y fut faible, en partie à cause des réactions de violente hostilité des Transjordaniens tout au long de la campagne²⁶.

Il faut signaler que ce problème des tensions entre les deux communautés – qui, tout au long de la période qui suivit, prit la forme d'échanges

23. « Fi Nadwa Hawla Mafhum al-Wataniyya al-Urduniyya 'inda al-Ahزاب », *al-Dustur*, 11 mai 1993.

24. Ces groupes sont parfois qualifiés de Likoud palestinien et jordanien.

25. FBIS-NES, 3 janvier 1994.

26. Wafa 'Amr, « Sense of Alienation Casts Shadow on Palestinian-Jordanians' Will to Vote », *Jordan Times*, 8 novembre 1993.

aigres au Parlement et ailleurs²⁷ – n'échappe pas totalement au contrôle du régime. Des faits précis montrent qu'au fil des années la monarchie a exploité ces tensions, en encourageant, quand cela lui convenait, l'expression de formes variées « d'anti-palestinianisme ». De la même manière, et malgré une certaine perte de contrôle sur les médias du fait de la libéralisation, le pouvoir demeure en position de bloquer ces mêmes poussées antipalestiniennes quand il risque de ne plus être capable de les maîtriser. Ainsi, par exemple, lorsque les tensions culminèrent à la mi-juin 1994, veille de la visite du secrétaire d'Etat américain Warren Christopher, le roi s'indigna contre ceux qui s'activaient à semer « *les germes de la discordance dans ce pays* » et il fit serment que « *toute personne qui tente [ra] de briser l'unité nationale, sera mon ennemi personnel jusqu'au jour du Jugement dernier*²⁸ ». Un examen de la presse dans les jours qui suivirent, montre que ce discours fit cesser net la parution d'articles « enflammés ».

Mais les tensions montèrent à nouveau lorsqu'il apparut que la Jordanie s'acheminait vers la signature d'un traité de paix avec Israël. La Déclaration de Washington signée le 25 juillet par le roi Hussein et Yitzhatz Rabin mit fin à l'état de guerre entre les deux pays, et l'OLP à son tour commença à faire état de ses « inquiétudes » devant ce manque de concertation. L'article de la Déclaration reconnaissant aux Hachémites un rôle particulier sur les Lieux saints de Jérusalem, combiné avec des rumeurs d'une visite imminente de Hussein dans la Ville sainte, provoqua la colère de l'OLP et celle de nombreux Palestiniens de Jordanie²⁹. Les Transjordaniens réagirent et le cycle des tensions recommença.

Il est encore trop tôt pour dresser un bilan des réactions des Transjordaniens et des Palestiniens face au processus de paix en général, et de l'impact de la négociation sur les relations entre

les deux communautés. Il est certain que le milieu des affaires – tant palestinien que transjordanien –, espérant en un grand afflux des investissements étrangers, fut le partisan le plus enthousiaste de ce processus.

Les inquiétudes des Transjordaniens portaient d'abord sur les réfugiés palestiniens de Syrie et du Liban³⁰ : L'accord de paix ne risquait-il pas de faire affluer ces réfugiés en Jordanie ? Et, dans le cas de la création d'une confédération jordano-palestinienne, les Palestiniens n'allaient-ils pas « avaler » le pays en dominant son appareil politique ? Ces craintes se sont néanmoins atténuées grâce à la signature de traités. L'idée d'une confédération, quant à elle, n'est plus débattue. Du côté des Palestiniens de Jordanie, l'annonce des accords d'Oslo – alors que les Arabes avaient juré de ne pas conclure d'accords séparés – fut un choc et provoqua une véritable consternation. Chez les réfugiés de 1948, qui considèrent qu'ils sont les oubliés de la paix, le mécontentement contre Arafat suscita a contrario une sympathie grandissante pour Hussein ; chez d'autres, hostiles au régime, le désarroi fut encore plus grand puisqu'ils ne pouvaient plus critiquer le roi qui n'avait fait que suivre l'exemple d'Arafat. Et depuis, les avancées constantes entre Israéliens et Jordaniens, en contraste avec la stagnation et même la détérioration des rapports israélo-palestiniens, ont accru le ressentiment.

Ce n'est un secret pour personne que la déception provoquée par le processus de paix n'a cessé de croître au sein des deux communautés depuis l'automne dernier, bien qu'aucune enquête d'opinion n'ait été menée depuis août 1994³¹. L'appui des milieux d'affaires demeure. Mais de nombreuses autres catégories qui étaient soit en faveur du processus, soit sceptiques mais silencieuses, semblent être passées à l'opposition à cause de l'absence de retombées positives. L'insatisfaction s'est clairement exprimée avec les appels de nombreuses associations professionnelles à se battre contre la normalisation, et les tentatives des islamistes ou des gauchistes d'or-

27. Un exemple : l'échange entre certains députés palestiniens et transjordaniens après la saison du pèlerinage de La Mecque, quant à savoir si la Jordanie avait ou non fourni un certain nombre de facilités (toilettes, eau, etc.) aux pèlerins palestiniens d'Israël qui avaient traversé la Jordanie au départ et au retour de leur pèlerinage en Arabie Saoudite.

28. *Al-Dustur*, 10 juillet 1994. Traduction de l'auteur.

29. Voir la Déclaration de Washington, paragraphe B.3.

30. Il y avait ceux qui, en 1992 et 1993, à l'époque des discussions préliminaires sur le développement de la région de la Badia au nord-ouest du pays (voir *Jordan Times*, 24 mai 1993), soutinrent que ce projet était destiné à préparer l'accueil des réfugiés du Liban.

ganiser des rassemblements pour la rejeter. De même, l'opposition parlementaire a tenté de bloquer toute législation qui induirait une reconnaissance du traité de paix.

On peut avancer que c'est chez les Palestiniens que l'insatisfaction est la plus forte, mais il est difficile d'en être certain en l'absence de données concrètes. Il paraît également probable que le malaise grandissant des Palestiniens (associé à leur réaction contre la montée du nationalisme transjordanien tel que décrit plus haut) pourrait saper les progrès de leur « jordanisation ». Car si les échanges commerciaux entre Israël et la Jordanie peuvent apparaître comme mettant en danger les futurs droits des Palestiniens en Palestine, de vieux souvenirs de la politique pro-occidentale et antinationaliste-arabe de la Jordanie pourraient à nouveau couper ces Palestiniens du régime et d'un roi qui avait pourtant, ces dernières années, su gagner leur affection et leur respect. Déjà le traité de paix jordano-israélienne, de plus en plus impopulaire, est appelé en Jordanie « la paix du roi »³².

Les efforts du régime, depuis le début des années 50, pour développer une identité hybride englobant Transjordanien et Palestiniens, ont été contrecarrés par chacune des deux communautés concernées. Simultanément, il existe de fortes preuves que le régime n'a pas hésité, quand cela servait ses intérêts, à alimenter ou à exploiter les tensions entre les deux groupes³³.

Les changements dans l'équilibre intercommunautaire des forces revêt une signification particulière dans la mesure où, par lui-même, ce rapport – malgré les efforts du régime – a modelé l'identité de chacun des groupes, les Transjordanien se percevant comme liés à l'appareil de l'Etat, alors que les Palestiniens s'en estiment exclus.

Les effets conjugués de la restructuration économique et de la libéralisation politique semblent avoir poussé les deux communautés dans

deux directions opposées. Du fait d'un sentiment que leur position dominante est menacée depuis plusieurs années, les Transjordanien expriment davantage ce que l'on pourrait appeler un « nationalisme transjordanien ». De leur côté, de nombreux Palestiniens, témoins d'une ouverture politique et économique depuis 1989, ont commencé à réaliser qu'il y avait quelque intérêt à ce que le régime perdure. Mais les inquiétudes et les peurs des deux communautés se sont accrues en même temps qu'a grandi le malaise qui a accompagné les récents épisodes du processus de paix. Ce qui a contribué à transformer en une sorte de refuge l'ambiguïté qui régissait les rapports passés, ambiguïté plus simple à assumer que la clarification qui a suivi la libéralisation. La solidarité qui s'est manifestée entre les deux communautés après l'annonce par Israël, en avril 1995, de nouvelles confiscations de terres à Jérusalem, ne doit pas masquer la permanence des tensions³⁴.

La situation au milieu de l'été 1994 rappelait celle de l'automne 1991, lorsque le royaume accepta de participer au processus de paix : en réponse à la grogne populaire, le pouvoir commença alors à restreindre la liberté d'expression. Au début de 1995, le citoyen moyen tout comme les experts parlaient ouvertement de la fin de la libéralisation politique³⁵. Et l'on ne peut que spéculer pour savoir si ce recul va se confirmer. En ce cas, quelles en seront les conséquences ? De toutes façons, les tensions entre les deux groupes vont sans nul doute persister et occuper une place centrale dans la vie politique intérieure du royaume, alors qu'une redéfinition de l'identité jordanienne est en cours aujourd'hui.

— L. B.

33. Alors que les milieux cités ici suggèrent que l'intention était de faire pression sur les Palestiniens et l'OLP et de consolider la position jordanienne, j'ai avancé ailleurs que le régime engrangeait les tensions entre les deux communautés pour empêcher toute émergence de solidarités de classe entre les deux bases, qui auraient pu constituer une menace pour lui. Voir Brand, *Palestinians in the Arab World*, op. cit., p. 180-85.

34. Le 17 mai, réagissant à l'annonce des expropriations, plus de 60 des 80 membres du Parlement jordanien, dont ceux qui approuvèrent le traité jordano-israélien, demandèrent au gouvernement de rappeler l'ambassadeur de Jordanie en Israël et de renvoyer l'ambassadeur israélien à Amman. Reuter, 17 mai 1995.

35. Entretien de l'auteur à Amman, 27 décembre 1994-7 janvier 1995.

31. L'enquête fut menée par le Centre d'études stratégiques de l'Université jordanienne.

32. Reuter, 10 mai 1995.