

LE CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN AU PRISME JORDANIEN

Vincent Legrand

L'Harmattan | « Confluences Méditerranée »

2019/3 N° 110 | pages 169 à 181

ISSN 1148-2664

ISBN 9782343187440

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/vue-confluences-mediterranee-2019-3-page-169.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Vincent Legrand

Université catholique de Louvain (UCLouvain).

Le conflit israélo-palestinien au prisme jordanien

Cette contribution interroge le complexe géopolitique formé par le trio jordano-israélo-palestinien en retraçant sa genèse à partir du point de vue jordanien, en interaction avec les positions des acteurs sioniste/israélien, palestinien et américain.

This article questions the complex geopolitical entity made of the Jordanian-Israeli-Palestinian trio from its inception to nowadays from a Jordanian perspective in interaction with the positions held by the Zionist/Israeli, Palestinian and American actors.

Alors que l'« accord du siècle » (« *the deal of the century* ») du Président américain Donald Trump censé résoudre le conflit israélo-palestinien n'était toujours pas dévoilé, la conférence économique préalable s'est tenue les 25-26 juin 2019 au Bahreïn. Pris en étau entre une forte pression des Etats-Unis et une forte opposition intérieure, le gouvernement jordanien a longuement tardé à se prononcer quant à sa participation, avant que le roi Abdallah II ne déclare finalement que la Jordanie se devait d'y prendre part, en calibrant toutefois celle-ci au niveau du Secrétaire Général de son Ministère des Finances, car il ne s'agit pas de donner trop d'importance à un plan très mal reçu par les Palestiniens.

Le conflit israélo-palestinien, classiquement dépeint comme celui d'« une terre pour deux peuples », met en fait étroitement aux prises

trois parties : aux acteurs israélien et palestinien s'ajoute en effet l'acteur jordanien, qui, par le passé, a exercé sa souveraineté sur la Cisjordanie, et dont une partie substantielle de la population est d'origine palestinienne, issue des vagues de réfugiés et de déplacés générées respectivement par les guerres de 1948 et de 1967

Le propos de cet article est d'apporter des éléments de compréhension au défi géopolitique israélo-palestinien posé à la Jordanie en retraçant la genèse historique de l'intime imbrication du trio formé par les trois acteurs.

De la rive orientale aux deux rives du Jourdain

Constituée en 1921, l'entité politique à l'origine de la Jordanie est intimement liée à la destinée de la dynastie hachémite, qui, avant la Première Guerre mondiale, règne en tant que vassale de l'Empire ottoman sur l'Emirat de La Mecque, dans le Hedjaz. À la faveur de l'éclatement de la Première Guerre mondiale, les Hachémites obtiennent l'appui de la Grande-Bretagne, qui trouve pour sa part dans ceux-ci un allié régional contre l'Empire ottoman entré en guerre aux côtés de l'Allemagne : leur leader, le Chérif Hussein, qui s'engage à mener le soulèvement contre les Turcs en contrepartie de la promesse britannique d'un « Grand Royaume arabe » indépendant escompté sur la dépouille ottomane, déclenche la « Grande Révolte arabe » en juin 1916. En 1921, suite à une série de péripéties, un des fils du Chérif Hussein, l'Emir Abdallah, se voit confier par les Britanniques un gouvernement arabe à l'est du Jourdain, qui donnera naissance à l'Emirat de Transjordanie.

Dans la foulée, la destinée arabe sous influence britannique de ce territoire, prévue par les accords Sykes-Picot conclus en mai 1916, était confirmée, ce qui réglait par ailleurs un autre problème du puzzle : celui des prétentions territoriales que le mouvement sioniste nourrissait dans le cadre du soutien britannique à l'édification d'un « foyer national juif » en Palestine formulé en 1917 dans la célèbre Déclaration Balfour : si les sionistes briguent en effet les deux rives du Jourdain pour l'édification et le développement (notamment agricole) du foyer, la Grande-Bretagne ne les soutient pas dans leurs prétentions sur la rive orientale du fleuve, qui est attribuée à l'Emir Abdallah. Le statut juridique de l'espace transjordanien, à l'époque indéterminé au plan international, est alors réglé par son rattachement, au plan *territo-*

rial, au Mandat britannique sur la Palestine, avalisé par la Société des Nations (SDN) en juillet 1922, tout en excluant, au plan *fonctionnel*, la rive orientale du Jourdain de l'application des clauses relatives à la construction du « foyer national juif »¹.

Si la Grande-Bretagne soutient les Hachémites en Transjordanie, elle les laisse tomber dans la péninsule arabique au profit des Séoud, laissant de côté ses promesses de grand royaume portant sur l'ensemble des pays de l'Orient arabe et incluant, aux yeux des Hachémites, la Palestine. Les deux fils du chérif Hussein, pragmatiques, en ont accepté des morceaux - à Fayçal, l'Irak, à Abdallah, la Transjordanie. Ce dernier persistait néanmoins à considérer que la Transjordanie n'était qu'une partie du grand Etat arabe à établir. Les Hachémites étant évincés de la péninsule Arabique par les Séoud, Abdallah, à partir de l'Émirat de Transjordanie qui prend le nom de Royaume de Jordanie à partir de 1946, concentrera les ambitions d'unification arabe de sa famille sur la « Grande Syrie », qui inclut, outre la (Trans)Jordanie, la Syrie intérieure, le Liban et la Palestine.

Ses ambitions ne triompheront en fait que sur une petite partie des territoires visés - la Cisjordanie, dont la partie orientale de Jérusalem - dans le contexte du conflit de Palestine. L'adoption par l'ONU, en novembre 1947, d'un plan de partage du territoire, y prévoyant un Etat arabe (quelque 44 % du territoire), un Etat juif (quelque 56 % du territoire) et un statut international pour Jérusalem, précipite les choses : la Grande-Bretagne prévoyant de se retirer de Palestine le 15 mai 1948, l'Etat d'Israël est proclamé la veille. Une coalition d'armées arabes envahit alors la Palestine, ce qui n'empêche pas Israël de prendre le contrôle des 56 % des territoires qui lui ont été alloués par le plan de partage et qui les étend en outre à 22 % supplémentaires ; l'armée égyptienne prend quant à elle le contrôle de la Bande de Gaza, et l'armée jordanienne, celui de la Cisjordanie, y compris la partie orientale de Jérusalem, les forces israéliennes s'emparant de leur côté de la partie occidentale de la ville. La prise de contrôle par la Jordanie de Jérusalem-est, où se trouvent les Lieux Saints, contribuera à compenser la légitimité religieuse du pouvoir des Hachémites, qu'ils tenaient auparavant de leur charge de gardien des Lieux Saints de La Mecque et de Médine avant qu'ils ne la perdent au profit des Séoud².

C'est le début de l'imbrication jordano-palestinienne, au plan territorial, mais, également, au plan démographique : en effet, la guerre de 1948 a vidé le territoire couvert par le nouvel État d'Israël de quelque 800 000 Palestiniens³, dont 337 500 se réfugient en Cisjordanie

(s'ajoutant aux quelque 400 000 à 450 000 Palestiniens déjà présents), et 112 500 gagnent l'est du Jourdain. Ceci nous donne alors une Jordanie arc-boutée sur les deux rives du Jourdain, forte de quelque 1,2 million d'habitants, dans laquelle les Palestiniens constituent environ 70 % de la population⁴, aux côtés des Jordaniens de souche.

Le 24 avril 1950, le Parlement jordanien officialise par décret l'unité des deux rives du Jourdain. La Ligue arabe, après s'y être opposée, exige finalement de la Jordanie qu'elle déclare que « *l'annexion d'une partie de la Palestine n'est qu'un expédient dicté par la nécessité imposée par les faits* » et qu'elle « *préservera cette partie en tant que dépôt dans l'attente d'un règlement final de la question palestinienne* »⁵. L'adoption du décret par les députés de Cisjordanie (le Parlement est alors constitué à parts égales de députés des deux rives) manifeste l'allégeance du secteur palestinien pro-hachémite⁶. Mais c'était sans compter avec leurs opposants : en 1951, le roi Abdallah est assassiné par un partisan du leader palestinien Hajj Amine al-Husseini, payant de sa vie sa rivalité avec le secteur palestinien indépendantiste, qui lui reprochait d'avoir empêché les Palestiniens de créer leur propre Etat.

Suite au court règne de son fils Talal (1951-52) et à une courte régence, son petit-fils Hussein prend les pleins pouvoirs monarchiques à sa majorité, le 2 mai 1953. Jusqu'alors, la cause palestinienne est portée, comme on vient de l'évoquer, par la Ligue des Etats arabes et ses membres, dont l'Egypte, qui administre la Bande de Gaza, et la Jordanie, qui a, selon les points de vue, annexé vs. unifié la Cisjordanie, dont Jérusalem-est, à son territoire. La question palestinienne se « repalestinise »⁷ progressivement avec la création, au printemps 1964, de l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP).

La perte jordanienne de la Cisjordanie

Côté israélo-arabe, les tensions mènent à l'éclatement, en juin 1967, de la « guerre des Six Jours », lors de laquelle Israël conquiert le Sinai égyptien, le Golan syrien, la Bande de Gaza et la Cisjordanie, dont Jérusalem-est. Le 22 novembre 1967, le Conseil de Sécurité des Nations unies adopte la résolution 242, qui consacre la formule de paix israélo-arabe sur la base de la reconnaissance arabe de l'Etat d'Israël en échange de la rétrocession des territoires qu'il occupe, dite aussi « la paix contre les territoires ». En 1979, cette formule est appliquée dans le traité de paix israélo-égyptien : reconnaissance d'Israël par l'Egypte et

retrait israélien du Sinaï. Du point de vue de la Jordanie, la Cisjordanie, dont Jérusalem-est, est concernée et sa politique vise à y restaurer sa pleine souveraineté⁸. Mais cette prétention est de plus en plus battue en brèche. Ainsi, en 1972, le roi Hussein annonce le Plan de Royaume arabe uni (RAU), qui tente de réaffirmer les prétentions de la Jordanie sur les deux rives du Jourdain en essayant de rencontrer les attentes d'émancipation palestinienne dans le cadre d'un Etat fédéral.

Les revendications antagonistes de l'OLP et le soutien croissant que les Etats arabes lui apportent culminent lors du Sommet arabe tenu à Rabat en 1974, lors duquel l'organisation palestinienne est reconnue comme le « seul représentant légitime du peuple palestinien ». La rivalité entre la Jordanie et l'OLP, qui avait fini par former un « Etat dans l'Etat » avec sa base de combattants dans le nord-ouest du pays, avait culminé avec son expulsion lors du conflit armé de « Septembre noir » (1970) et devait par la suite osciller, notamment après la résolution de Rabat de 1974, entre tensions et tentatives de coopération et de coordination dans les efforts jordaniens de paix avec Israël⁹.

De ce côté, les choses ne sont guère aisées pour le roi Hussein. En Israël, les travaillistes, au pouvoir de 1967 à 1977, sont prêts, en vue d'un accord de paix, à lui rétrocéder les parties les plus peuplées de Cisjordanie tout en maintenant sous contrôle militaire la bande jouxtant le Jourdain (cf. le plan Allon), mais la Jordanie exige la récupération de l'ensemble des territoires occupés, dont Jérusalem-est.

En mai 1977, les élections en Israël portent le Likoud au gouvernement. La marge de manœuvre pour la direction jordanienne, jusqu'alors déjà ténue, est réduite à néant : pour le Likoud, il n'est pas question de rétrocéder un seul pan de la Cisjordanie à la Jordanie, car, selon sa conception, les Palestiniens ont *de facto* déjà un Etat : la Jordanie. Le Likoud est en effet issu du courant sioniste révisionniste, fondé par Vladimir Jabotinsky qui n'avait pas accepté que les clauses du Mandat britannique sur la Palestine de 1922 relatives à la fondation d'un Foyer national juif ne s'appliquent pas à la rive orientale du Jourdain (cf. supra). Estimant qu'il s'était alors déjà agi d'une concession lors d'un « premier partage »¹⁰, avant celui opéré par l'ONU en 1947, le Likoud considérait alors que « la Jordanie est la Palestine », instrumentalisant le slogan auquel le roi Hussein avait lui-même recouru jusqu'en 1967 dans ses efforts d'intégration de la rive occidentale à la rive orientale du Jourdain¹¹. En appui à ce slogan, le Likoud instrumentalisait par ailleurs également la donne démographique jordanienne résultant de l'afflux des réfugiés palestiniens de 1948 (cf. supra), ainsi que celui des

quelque 300 000 déplacés palestiniens de Cisjordanie qui avaient gagné l'est du Jourdain lors de la guerre de 1967.

Côté jordano-palestinien, il faut rappeler, pour notre propos, l'accord conclu à Amman entre la Jordanie et l'OLP en février 1985. Celui-ci prévoit la solution du conflit israélo-palestinien sur la base du principe de « la terre en échange de la paix », le droit à l'autodétermination du peuple palestinien dans le cadre d'une confédération arabe à établir entre les deux États de Jordanie et de Palestine ainsi que des négociations de paix auxquelles toutes les parties au conflit participeraient, y compris l'OLP, « seul représentant légitime du peuple palestinien », au sein d'une délégation conjointe jordano-palestinienne. Ici, le roi Hussein se départ de son Plan d'Etat fédéral de 1972 en reconnaissant le droit du peuple palestinien à un État – confédéré à la Jordanie – et non pas seulement une entité fédérée¹². Mais dans ses tentatives de règlement de paix sur la base de cet accord, la Jordanie rencontre un obstacle majeur : le refus par Israël et les Etats-Unis de négocier avec l'OLP, tant que celle-ci refuserait de reconnaître le droit à l'existence de l'État d'Israël sur la base des résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité de l'ONU¹³ et de renoncer au terrorisme.

Enfin, en Cisjordanie éclate, en décembre 1987, l'*Intifada* – un soulèvement d'ampleur de la population, alors sous occupation depuis vingt ans et mue par un nationalisme nourri par une « *susceptibilité à l'égard de toute intervention extérieure, en particulier, de la Jordanie* », perçue comme « *un autre pays qui tentait à nouveau de les dominer* »¹⁴.

Entre rupture et paix

L'intrication du problème aux plans international, régional et national mène finalement le roi Hussein à annoncer, le 31 juillet 1988, la décision de « rupture des liens juridiques et administratifs entre les deux rives [du Jourdain] », qualifiée plus communément de décision (jordannienne) de désengagement (de Cisjordanie)¹⁵. Dans le discours du roi apparaît, sous la forme d'une grande incise, la fameuse formule qui marque la rupture avec le passé : « La Jordanie n'est pas la Palestine. » Cette formule est immédiatement suivie de : « L'État palestinien sera établi sur la terre palestinienne occupée après sa libération » et c'est là que « l'identité palestinienne sera incarnée » et que « la lutte palestinienne fleurira » – référence à l'*Intifada* initiée huit mois plus tôt. Corollaire de cette décision : les Palestiniens de Cisjordanie

sont déchus de la nationalité jordanienne, qui leur avait été octroyée en 1949, avant même l'adoption, comme on l'a évoqué, en 1950, du décret d'unification des deux rives du Jourdain¹⁶. En revanche, les Jordaniens d'origine palestinienne résidant sur la rive orientale du Jourdain ne sont pas concernés et gardent leur nationalité jordanienne, la Jordanie conservant donc de ce fait, au plan démographique, toujours une majorité palestinienne.

La Jordanie entend alors mettre au défi Israël, les États-Unis et l'OLP de trouver une solution au problème de la représentation palestinienne sans son implication. La direction jordanienne ressent *« l'amertume d'avoir été utilisée pendant plus de vingt ans par les Américains et leurs alliés travaillistes en Israël sans que jamais ceux-ci n'acceptent de lui faire la moindre concession politique tangible »*¹⁷, étant par ailleurs entendu que rien n'est négociable au plan territorial avec le Likoud, animé par son sionisme révisionniste.

L'OLP tire les conséquences de la décision jordanienne : le 15 novembre 1988, le Conseil national palestinien (CNP) déclare l'indépendance de la Palestine. Mais la Jordanie se voit ré-impliquée dans le dossier palestinien lors de la conférence internationale de paix qui se tient à Madrid en octobre 1991, l'OLP n'y ayant pas obtenu de statut de partenaire à part entière, payant le soutien qu'elle avait apporté à l'Irak lors de l'invasion du Koweït par celui-ci en 1990. La partie palestinienne est ainsi intégrée au sein d'une délégation conjointe jordano-palestinienne et plusieurs sessions bilatérales et multilatérales se tiennent entre les parties en conflit, jusqu'à ce que le monde, surpris, découvre durant l'été 1993 qu'Israël et l'OLP ont mené des négociations directes dans le secret à Oslo et sont parvenus à un accord-cadre, qui sera signé à Washington le 13 septembre, suite à une reconnaissance mutuelle.

Pour la Jordanie, c'est le feu vert pour des négociations de paix avec Israël, qui déboucheront le 26 octobre 1994 sur la signature d'un traité de paix : au niveau des territoires occupés, la Jordanie ayant renoncé en 1988 à sa souveraineté sur la Cisjordanie, ceux-ci concernent deux petits territoires « proprement jordaniens » – une zone de quelques centaines de km² dans le Wadi Araba, ainsi que le petit territoire d'Al-Baqura / Naharayim, situé au confluent du Jourdain et du Yarmouk – signifiant clairement la fin de l'« option jordanienne »¹⁸ pour les travaillistes (rétrocession à la Jordanie d'une partie de la Cisjordanie en contrepartie de la paix), mais également, aux yeux jordaniens, pour le Likoud (selon lequel la « Jordanie est la Palestine »). En effet, si Israël

recherche sa reconnaissance par les États arabes, la Jordanie a pu de son côté trouver dans la conclusion de ce traité de paix cette reconnaissance qu'elle recherchait tout autant de la part de l'État d'Israël, actant qu'elle n'était pas une « patrie de substitution » pour le peuple palestinien. Enfin, outre une série de dispositions en matière économique, de sécurité et de partage de l'eau, il faut noter une disposition importante concernant le statut de Jérusalem, Israël s'engageant à y respecter le « rôle spécial » qu'y joue la Jordanie quant aux Lieux Saints musulmans – découlant des considérations dynastiques hachémites à l'égard de la Ville Sainte (cf. supra), mais aussi de l'attachement personnel du roi Hussein à celle-ci, outre le fait qu'il ne fallait pas laisser un vide dans lequel Israël aurait pu s'engouffrer¹⁹. Côté israélo-palestinien précisément, au cours de la décennie 1990, le processus n'aboutit pas.

Des temps difficiles

C'est de cette situation qu'hérite Abdallah II suite au décès de son père, le roi Hussein en février 1999. Dans la continuité, le souverain jordanien ne compte pas ses efforts de paix dans le cadre d'une solution sur la base de deux États - l'État palestinien indépendant ayant vocation, selon les termes chers à la direction jordanienne, à être édifié sur le « sol national palestinien », rappelant ainsi le rejet de toute solution du conflit entre Israël et la Palestine dont la Jordanie ferait les frais. Il soutient dans cette ligne les initiatives de paix promues dans le cadre de la « Feuille de route » établie par le quartet États-Unis / Russie / ONU / Union européenne en avril 2003, l'Initiative de Paix arabe adoptée lors du Sommet de Beyrouth en mars 2002, réaffirmée lors du Sommet de Riyad de mars 2007, ainsi que l'initiative de relance américaine menée à Annapolis quelques mois après, en novembre 2007.

Mais de mars 2009 à nos jours, Israël est dirigé successivement par trois gouvernements dirigés par le Premier ministre Benjamin Netanyahu, qui ne se considère pas lié par la déclaration adoptée à Annapolis par son prédécesseur Ehud Olmert conjointement avec le Président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas. Certes, le leader israélien a réaffirmé son engagement en faveur de la solution de deux États - contredite dans les faits par la poursuite de sa politique de construction d'implantations juives en Cisjordanie, minant plus avant ladite solution. Qualifié de « *seul dirigeant de la droite israélienne qui*

accepte la solution de deux Etats tout en faisant tout pour empêcher qu'elle se produise »²⁰, Benjamin Netanyahu a également évoqué l'option d'un « mini-Etat », « *suggérant qu'il pourrait offrir aux Palestiniens une autonomie bien établie et les privilèges liés à l'Etat sans la pleine souveraineté* »²¹ – une « concession » pragmatique au vu de la vision géopolitique sioniste révisionniste, motivée par la donne démographique palestinienne, que l'on peut mettre en parallèle avec le désengagement unilatéral de la Bande de Gaza opéré en 2005 par l'ancien Premier Ministre et autre membre du Likoud Ariel Sharon.

Côté américain, l'accession de Donald Trump à la présidence des Etats-Unis en janvier 2017 constitue une rupture avec la politique étrangère des administrations américaines précédentes. Dès février, suite à sa rencontre avec le Premier ministre israélien Benjamin Netanyahu, le président américain déclare que les Etats-Unis n'adhèrent pas nécessairement à la solution de deux Etats et sont disposés à prendre en considération d'autres options, y compris la « solution d'un Etat »²² : « *J'envisage deux Etats et un Etat, j'aime [la solution] aimée par les deux parties. (...) Je peux m'accommoder des deux.* »²³ Comme l'a commenté Marwan Muasher, « *(c)eci a alarmé la Jordanie. Considérant qu'Israël ne donnerait jamais son accord à la solution d'un Etat dans laquelle les Palestiniens et les Israéliens jouiraient de droits égaux, une telle alternative peut seulement signifier un système d'apartheid perpétuant le conflit plutôt que satisfaisant les aspirations des Palestiniens sur leur sol national* »²⁴.

Le roi Abdallah II réaffirme donc au président américain Donald Trump lors de leur rencontre à Washington, en avril 2017 l'impératif de « solution de deux Etats »²⁵. Mais en décembre 2017, le président Donald Trump franchit un pas supplémentaire en décidant de reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël, avec pour corollaire, le déménagement de l'ambassade des Etats-Unis à Tel Aviv vers la Ville Sainte, au grand dam de la Jordanie. Lors de la visite du Vice-président des Etats-Unis Mike Pence au roi Abdallah II à Amman en janvier 2018, celui-ci lui rappelle la position jordanienne. Ce à quoi le Vice-président américain répond que, si le Président Trump « *a pris la décision historique de reconnaître Jérusalem comme la capitale d'Israël* », il a également « *clairement signifié dans cette décision* » l'engagement des Etats-Unis « *à continuer à respecter le rôle de la Jordanie en tant que gardienne des Lieux Saints* » et qu'ils « *demeurent engagés, si cela agrée les parties, en faveur d'une solution de deux Etats* » et à « *redémarrer le processus de paix* », dans lequel « *la Jordanie joue et a toujours joué un rôle central pour faciliter la paix dans la région* »²⁶.

L'« accord du siècle » : quel rôle pour la Jordanie ?

En l'état, l'« accord du siècle » du Président américain Donald Trump n'a toujours pas été rendu public, mais des éléments de son contenu émanent de la copie que l'Arabie saoudite a remise en mars 2018 au Président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas. Le plan prévoirait un État palestinien dont les frontières provisoires comprendraient la moitié de la Cisjordanie et la bande de Gaza, sans Jérusalem, une nouvelle capitale palestinienne à partir de villages proches de Jérusalem, le contrôle israélien de la sécurité et des frontières palestiniennes, des solutions humanitaires au problème des réfugiés, les colonies et les frontières définitives devant faire l'objet de négociations futures²⁷. Ce plan américain est non négociable et ne nécessite pas forcément l'accord de la partie palestinienne, car il est conçu avant tout comme un plan *régional* pour mettre fin au conflit israélo-palestinien²⁸.

Parallèlement, et pour ajouter au trouble, le Président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas a révélé en septembre 2018 que les Etats-Unis lui ont proposé d'établir une confédération jordano-palestinienne²⁹. La Jordanie, par le biais de la porte-parole du gouvernement Jumana Ghneimat, réagit alors en affirmant qu'« *une confédération entre la Jordanie et la Palestine n'est pas sujet à discussion* » et que la position de la Jordanie « *est claire et ferme au sujet de la question palestinienne : la solution de deux Etats et l'établissement d'un Etat palestinien dans les frontières de 1967* »³⁰.

Pour Israël, la Jordanie se verrait attribuer, dans cette sorte de confédération, un rôle de garde-frontières tampon entre celui-ci et un mini-Etat palestinien³¹, dont la création permettrait de résoudre le problème démographique d'une population sous occupation s'acheminant vers la parité avec la population juive (donne démographique qui avait motivé le retrait israélien unilatéral de la Bande de Gaza³²), les territoires colonisés étant exclus de la rétrocession et demeurant sous contrôle israélien³³. Notons au passage l'adaptation pragmatique du Likoud, qui rejoint en quelque sorte l'ancienne position travailliste (cf. le Plan Allon) : rétrocession d'une partie de la Cisjordanie dans le cadre d'un Etat (de fait) jordano-palestinien ; dans un certain sens, la formule va même plus loin si elle débouche sur un cadre confédéral (arrimant à l'Etat jordanien un Etat palestinien, bénéficiant probablement plus d'une autonomie que d'une souveraineté pleine et entière³⁴). Mais pour la Jordanie, l'heure n'est plus au Plan de Fédération de 1972 ou à la formule confédérale de l'Accord jordano-palestinien d'Amman

de 1985 (cf. supra). Cette perspective active surtout dans le secteur jordanien « de souche », les craintes de la « patrie de substitution » pour le peuple palestinien. La direction jordanienne met ainsi ici en exergue la menace posée à la Jordanie (en tant qu'Etat jordanien), mais aussi aux Palestiniens... dont le droit à établir leur propre Etat indépendant serait miné³⁵ – une solution portant donc atteinte aux intérêts tant des Jordaniens que des Palestiniens³⁶.

Conclusion

« Jérusalem et l'avenir de la Palestine sont une ligne rouge pour la Jordanie », répétait le roi Abdallah II fin mars 2019 : « Je ne sais pas comment je peux le dire plus clairement ! (...) En tant que Hachémite, comment pourrais-je céder sur Jérusalem ? Impossible. C'est une ligne rouge. Non sur Jérusalem, non sur la patrie de substitution, non sur la réinstallation [des Palestiniens en Jordanie]. »³⁷

La Jordanie se trouve ici dans une situation extrêmement délicate, car elle peut difficilement jouer le rôle régional d'« absorbeur de choc » au problème palestinien³⁸ selon les modalités envisagées par les Etats-Unis : or, la fonction utile qu'elle joue à cet égard a toujours été un rôle de survie de première importance³⁹, comme le roi Hussein le rappelait à son conseiller Adnan Abu-Odeh dans la préparation de son discours de désengagement de Cisjordanie en 1988 : *« Le monde ne devait pas se méprendre sur notre position, comme si nous nous désistions en tant que partenaire pour la paix dans la région »*⁴⁰ ... un *« rôle central que joue à présent et a toujours joué la Jordanie dans la facilitation de la paix dans la région »*, rappelait, comme évoqué, au roi Abdallah II le vice-président américain Mike Pence lors de leur rencontre à Amman en janvier 2018 .

Mise sous pression par les Etats-Unis, la direction jordanienne est hantée par la menace israélienne de « patrie de substitution » pour les Palestiniens, selon laquelle ceux-ci auraient *de facto* déjà un Etat à l'est du Jourdain - la Jordanie. C'est pourquoi lorsque celle-ci évoque la solution de deux Etats via la fin de l'occupation israélienne et l'édification, aux côtés de l'Etat d'Israël, d'un Etat palestinien indépendant, elle ne manque pas de préciser : « sur le sol national palestinien ». Si tant est qu'il est besoin de l'explicitier plus avant, la Jordanie est en fait en faveur de la « solution de trois Etats », même si elle ne le formule pas dans ces termes : Israël et un Etat palestinien indépendant vivant côte à côte sur la rive occidentale du Jourdain ; la Jordanie, sur la rive orientale du Jourdain.

Notes

1. Cf. le Mémorandum britannique de septembre 1922, en application des dispositions de l'article 25 du Mandat.
2. Valerie Yorke, *Domestic Politics and Regional Security: Jordan, Syria and Israel - The End of an Era?*, Aldershot / Brookfield USA / Hong Kong, Gower / The International Institute for Strategic Studies, 1988, p. 5.
3. Samir A. Mutawi, *Jordan in the 1967 War*, Cambridge / London / New York, Cambridge University Press (Cambridge Middle East Library, n°?), 1987, p. 40.
4. Laurie A. Brand, *Palestinians in the Arab World - Institution Building and the Search for State*, New York, Columbia University Press, 1988, p. 150.
5. Bruce Maddy-Weitzman, "Chafing at the Bit: King 'Abdallah and the Arab League", in Asher Susser & Aryeh Shmuelevitz (eds.), *The Hashemites in the Modern Arab World - Essays in Honour of the late Professor Uriel Dann*, London / Portland, Frank Cass, 1995, p. 194.
6. Henry Laurens, « La vie politique palestinienne avant 1948 : localisme ou panarabisme ? », *Monde arabe / Maghreb-Machrek*, n° 159, janvier-mars 1998, p. 12-27 ; Bichara Khader, *L'Europe et la Palestine - des Croisades à nos jours*, Montréal & Paris / Louvain-la-Neuve / Genève, L'Harmattan / Bruylant-Academia / Fides & Labor, 1999, p. 130 & 144.
7. Jean-Paul Chagnollaude, *Intifada - Vers la paix ou vers la guerre ?*, Paris, L'Harmattan (Coll. « Comprendre le Moyen-Orient »), 1990, p. 37 & 41.
8. Samir A. Mutawi, *op. cit.*, 1987.
9. Asher Susser, "Jordan, the PLO and the Palestine Question", in Joseph Nevo & Ilan Pappé (eds.), *Jordan in the Middle East 1948-1988 - The Making of a Pivotal State*, Ilford / Portland, Frank Cass, 1994, p.211-228.
10. Susan Hattis Rolef, *Histoire et définition géopolitiques de la Palestine*, Traduit de *Middle East Review*, Bruxelles, Centre d'Information et de Documentation Moyen-Orient (C.I.D.), s.a., p. 10 & 39-40.
11. Marc Lynch, *State Interests and Public Spheres - The International Politics of Jordan's Identity*, New York, Columbia University Press, 1999, p.80-81.
12. Asher Susser, *op. cit.*, 1994, p. 215.
13. La résolution 338 du Conseil de Sécurité de l'ONU, votée à l'issue de la guerre israélo-arabe de 1973, réitère les termes de la résolution 242.
14. Entretien de l'auteur avec Adnan Abu-Odeh (Amman, 26 novembre 1997), ancien conseiller politique du Roi Hussein.
15. Vincent Legrand, *Prise de décision en politique étrangère et géopolitique : Le triangle "Jordanie-Palestine-Israël" et la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie (1988)*, P.I.E. Peter Lang: Bruxelles / Berne / Berlin, 2009.
16. Sur cette question, voir Vincent Legrand, « La question de l'inconstitutionnalité de la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie du 31 juillet 1988 ; Éclairages politiques et judiciaires », *Egypte / Monde arabe*, n°2, 3ème série, 2005, pp. 213-246.
17. Jean-Paul Chagnollaude, *op. cit.*, 1990, p. 179.
18. Curtis R. Ryan, "The Trump administration's new idea for Israeli-Palestinian peace is actually an old, failed idea", *The Washington Post*, September 12, 2018.

19. Entretien de l'auteur avec Zeid al-Rifai (Amman, 12 décembre 2001), ancien Premier Ministre jordanien.
20. Anshel Pfeffer, "Benjamin Netanyahu, the Undertaker of the Two-state Solution", *Haaretz*, April 1, 2019.
21. Ali Younes, "King Abdullah praises Trump's Israel-Palestine efforts", *Al Jazeera News*, April 5, 2017.
22. Marwan Muasher, "Jordanian-Palestinian Relations", in *Palestinian Nationalism – Regional Perspectives*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2017.
23. Luke Baker & Matt Spetalnick, "Meeting Israel's Netanyahu, Trump backs away from commitment to Palestinian state", Reuters, February 15, 2017.
24. Marwan Muasher, *op. cit.*
25. "Remarks by President Trump and His Majesty King Abdullah II of Jordan in Joint Press Conference", April 5, 2017.
26. "Remarks by Vice President Mike Pence and His Majesty King Abdullah II of Jordan Before Working Lunch", January 21, 2018.
27. « Les Palestiniens ont vu l'« accord du siècle » de Trump – et ne veulent rien avoir à faire avec lui », *Middle East Eye*, 19 mars 2018.
28. *Idem.*
29. Yotam Berger & Amir Tibon, "Abbas: Trump's Team Offered Me to Establish a Jordanian-Palestinian Confederation", *Haaretz*, September 3, 2018.
30. "Jordan rejects US plan for Palestinian confederation", *Middle East Monitor*, September 3, 2018.
31. *Idem.*
32. Un scénario serait que la Bande de Gaza serait pour sa part de nouveau administrée par l'Égypte, comme ce fut le cas entre 1948 et 1967. Source : *idem.*
33. Zvi Bar'el, "Trump's Revived Jordan-Palestinian Confederation Plan May Be Dead on Arrival", *Haaretz*, September 3, 2018.
34. *Idem.*
35. Adnan Abu Amer, *op. cit.*
36. Curtis R. Ryan, *op. cit.*
37. "King says Jerusalem a red line, no to alternative homeland", *The Jordan Times*, March 27, 2019.
38. Comme le formulait l'ancien Premier ministre jordanien et membre de la famille hachémite le Chérif Abdulhamid Sharaf. Voir Robert B. Satloff, *Troubles on the East Bank – Challenges to the Domestic Stability of Jordan*, New York / Westport, Connecticut / London, Praeger / CSIS, The Washington Papers, n° 123, 1986, p. 86.
39. Vincent Legrand, « La Jordanie, la question palestinienne et le processus de paix : entre rôles auto-attribués et rôles prescrits », in Jamal Al-Shalabi, Guy-Olivier Faure & Pierre Blanc (eds.), *Jordan: An Arab Diplomacy in the World*, Beirut, Arab Institute for Research & Publishing, 2013, p. 283-300.
40. Entretien de l'auteur avec Adnan Abu-Odeh (Amman, 26 novembre 1997), ancien conseiller politique du Roi Hussein.