

**LA JORDANIE : CLÉ DE VOÛTE DE LA STABILITÉ D'UN MOYEN-ORIENT EN CRISE**

**Rapport d'information de MM. Olivier Cigolotti et Gilbert Roger, co-présidents, Mme Isabelle Raimond-Pavero et M. Jean-Pierre Vial, sénateurs au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Rapport d'information n° 656 (2018-2019)**

Né dans des circonstances difficiles, puisque soumise d'une part au partage de la région entre Français et Britanniques dans le cadre des accords Sykes-Picot, et d'autre part à la création par les armes de l'Arabie Saoudite, la Jordanie a réussi à traverser le XXe siècle malgré les guerres, les mouvements massifs de population, l'instabilité chronique de la région, et son absence quasi totale de ressources naturelles, en particulier le manque d'eau, mais aussi l'absence d'hydrocarbures si abondants un peu plus à l'est.

Si la Jordanie a fait preuve d'une résilience aussi remarquable, c'est peut-être grâce à l'intelligence politique des monarques hachémites qui se sont succédé. C'est aussi sans doute grâce à l'emplacement géographique du pays, véritable carrefour entre le proche et le Moyen-Orient, espace d'échanges économiques et politiques, de brassage ethnique et culturel et l'une des portes d'entrée des occidentaux au Moyen-Orient.

### **I. Une économie durement frappée par l'effondrement de l'Irak et de la Syrie**

L'économie jordanienne a reposé jusqu'à très récemment pour l'essentiel sur les échanges économiques avec la Syrie et l'Irak. Avec le port d'Aqaba sur la mer Rouge, la Jordanie jouait un rôle très important de désenclavement des régions méridionales de ces deux pays. Les guerres civiles dans ces deux pays ont conduit à un effondrement de la croissance jordanienne, qui est passée de 8 % par an dans la première décennie de ce siècle, à 2 % aujourd'hui. Les

conséquences ont été immédiates, avec une forte augmentation du chômage (18,9 % aujourd'hui) et en particulier du chômage des jeunes, puisqu'un tiers des moins de 25 ans sont au chômage. Dans le même mouvement, les investissements étrangers se sont effondrés depuis 2017 et la situation des comptes publics s'est fortement dégradée, avec une dette qui atteint aujourd'hui environ 95 % du PIB.

Comme beaucoup de pays en voie de développement, la Jordanie se retrouve aujourd'hui confrontée à un dilemme : d'un côté, elle ne peut survivre sans l'aide internationale, qui est en partie conditionnée par les programmes d'ajustement du fonds monétaire international (FMI) ; mais de l'autre côté, ces réformes sont très mal accueillies par la population et fragilisent considérablement l'exécutif. C'est ainsi qu'une réforme fiscale directement inspirée par le FMI a causé en 2018 la chute du précédent gouvernement, des grèves et des manifestations.



*Entretien avec le Premier Ministre Omar Razzaz*

### **II. Les conséquences du conflit israélo-palestinien**

La question palestinienne est, depuis 1948, au cœur de la vie de la Jordanie. Dès la création de l'État d'Israël,

en 1948, la Jordanie a annexé la rive ouest du Jourdain (Cisjordanie). De ce fait, elle a incorporé une importante population palestinienne. Mais surtout, la défaite des armées arabes et la survie d'Israël ont conduit à un exode important de réfugiés palestiniens, qui se sont installés dans les pays voisins, et en premier lieu en Jordanie.

Il s'ensuit que la moitié des habitants de l'actuelle Jordanie serait d'origine palestinienne. Cette proportion était même selon toute vraisemblance plus importante tant que la Jordanie contrôlait la Cisjordanie, c'est-à-dire jusqu'à la guerre des Six Jours (1967).

Aujourd'hui, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) recense en Jordanie plus de 2 millions de personnes ayant le statut de réfugiés palestiniens, dont 17 % vivent encore dans 10 camps répartis sur le territoire.

La délégation s'est rendue au camp de Husn, près d'Irbid, où elle a pu visiter un groupe scolaire géré par l'agence des Nations-Unies pour les réfugiés palestiniens (UNRWA). Elle a pu à cette occasion rencontrer des responsables de l'UNRWA, des représentants de la communauté palestinienne de Husn et de jeunes élèves. Cette visite n'a pu que confirmer l'analyse de la commission, déjà exprimée l'an passé, que la décision américaine d'arrêter de financer l'UNRWA est porteuse de lourdes conséquences, tant les populations concernées dépendent de cette agence pour leur accès à l'éducation et aux services de base.

Au-delà du sort des réfugiés palestiniens, le conflit pèse aussi, indirectement, sur les relations entre Israël et la Jordanie. La Jordanie a été le deuxième pays arabe à conclure la paix avec Israël, en 1994. De grands espoirs de projets communs ont vu le jour à cette époque, le plus emblématique d'entre eux étant l'ambitieux projet de canal Mer Rouge-Mer Morte. Ce projet devait permettre l'approvisionnement en eau dessalinisée du nord du pays, où se concentre la population. Mais la mission a pu constater que ce projet était aujourd'hui au point mort, en raison de l'absence d'accord israélien. Il s'agit donc d'une difficulté de nature purement politique, et non technique ou même financière.

### **III. Les réfugiés syriens en Jordanie : l'exemple de Zaatari**

La guerre civile en Syrie a provoqué l'exode en Jordanie de centaines de milliers de syriens, en particulier des femmes et des enfants. Les estimations de leur nombre varient, les autorités jordaniennes parlant de 1,3 million de Syriens en Jordanie, y compris ceux qui étaient déjà là avant le conflit. Le HCR estime lui qu'il y a environ 700.000 réfugiés syriens.

Une petite minorité de ces réfugiés vit dans des camps créés au fur et à mesure de leur arrivée, mais l'essentiel d'entre eux s'est mêlé à la population jordannienne. Il existe du reste souvent des liens familiaux ou tribaux entre la population du sud de la Syrie et celle du nord de la Jordanie, ce qui a facilité l'accueil des réfugiés et leur intégration dans la population.

La délégation s'est rendue sur le plus grand camp de réfugiés syriens en Jordanie, à Zaatari.



Camp de Zaatari

Ce camp, qui a ouvert en 2012, est le deuxième plus grand camp de réfugiés du Moyen-Orient. Il fait 5,3 km de long. 79.000 réfugiés y bénéficient de l'aide de 45 organisations internationales. Cette population correspond à 22.000 élèves scolarisés. Tous les enseignants, au nombre de 1.000, sont jordaniens. Le camp compte également 250 assistantes maternelles. Pour la santé, il compte deux hôpitaux et 12 cliniques gérés par le ministère de la santé jordanien. Le camp est aussi organisé pour permettre l'insertion professionnelle des réfugiés. 1.500 d'entre eux sortent ainsi du camp pour travailler dans la journée.

Le camp compte également un bureau d'état-civil, qui enregistre les

naissances, même si les nouveau-nés ne peuvent acquérir la nationalité jordanienne. On compte entre 80 et 100 naissances chaque semaine.

La population du camp est très jeune, puisque 56 % des réfugiés ont moins de 18 ans. Dans 30 % des foyers, la mère est seule pour élever les enfants.

L'objectif de l'organisation du camp est d'encourager l'autonomie des réfugiés, en aidant leur accession au travail, d'une part : la France finance ainsi un programme d'aide à l'insertion professionnelle des femmes, qui a permis à 4.000 femmes de trouver du travail. D'autre part, il est essentiel d'encourager l'autonomie des familles, en leur permettant par exemple de gérer seules leur budget. L'aide est ainsi délivrée sous forme de crédits qui sont alloués à chaque famille et qui peuvent être utilisés dans les deux supermarchés du camp. L'allocation du Programme alimentaire mondial (PAM) représente environ un dollar par jour et par personne.

L'accueil des réfugiés syriens pèse d'un poids très lourd sur la société jordanienne. Ainsi, dans de nombreuses écoles, la journée est désormais coupée en deux, une demi-journée étant consacrée aux enfants jordaniens et une demi-journée aux enfants syriens. De même, comme cela a été bien précisé par plusieurs des ONG que la délégation a rencontrées, la population de réfugiés syriens pèse sur un système de santé publique qui peinait déjà, auparavant, à répondre à l'ensemble des besoins de la population jordanienne.

Toutefois, de façon remarquable, la population jordanienne a accueilli ces réfugiés sans réaction xénophobe ni violences. Tout au plus exprime-t-elle une certaine lassitude devant la dégradation des services publics, qui n'est du reste pas due qu'à l'afflux des réfugiés, mais aussi au fort ralentissement de la croissance et aux difficultés budgétaires de l'État.

#### **IV. L'indispensable aide internationale**

La communauté internationale a bien conscience des défis que la Jordanie doit affronter, et elle tâche d'y répondre par une aide massive. Celle-ci prend la forme des aides des États, et de leurs agences spécialisées, comme l'Agence

Française de Développement (AFD), ou de l'aide des agences de l'Union européenne ou des Nations unies.

Enfin, il faut aussi mentionner l'action de très nombreuses organisations non gouvernementales (ONG). Elles s'efforcent de répondre tout à la fois aux besoins des réfugiés, qui retiennent l'attention des opinions publiques occidentales, mais aussi à ceux de la population jordanienne, dont une part très importante vit dans le dénuement. On estime ainsi que la grande pauvreté touche un million des dix millions d'habitants de la Jordanie.

Par ailleurs, les ONG comme les agences étatiques ou internationales sont engagées dans une transition entre une aide humanitaire de court terme, et une aide de moyen et long terme plus portée sur l'insertion des réfugiés et le développement du pays.

#### **V. La présence française en Jordanie**

Le rapport présente aussi l'importance méconnue de la présence de la France dans ce pays, que ce soit par les investissements importants de ses grandes entreprises –la France est le premier investisseur non arabe en Jordanie-, par son aide au développement ou par son action militaire, notamment sur la base aérienne projetée (BAP) « H5 » pleinement mobilisée dans la guerre contre Daech.

Cette base aérienne projetée a été ouverte en septembre 2014 pour répondre à l'apparition du califat territorial de Daech. Elle est intégrée au dispositif *Inherent Resolve* de la coalition internationale contre le terrorisme, qui regroupe 75 pays.

Elle abrite un détachement permanent de 4 avions *Rafale* et, de façon temporaire, un *Atlantique 2* et un *C160 Gabriel* de renseignements d'origine électromagnétique (ROEM).

Cette implantation se justifie par sa proximité extraordinaire des théâtres d'opérations, puisqu'elle n'est qu'à 40 km de la moyenne vallée de l'Euphrate, où les combats contre Daech se sont achevés. Pour les avions français, c'est avant tout un gage d'efficacité et d'autonomie sur le théâtre, puisqu'ils peuvent consommer la quasi-totalité de leur carburant sur le

théâtre. L'activité de cette base est impressionnante, pour une installation provisoire d'ampleur volontairement limitée. En quatre ans d'opérations, cette base a permis plus de 6.000 sorties, soit 28.000 heures de vol et 1.500 frappes.

Naturellement, le rythme des frappes a diminué avec le recul, puis l'effondrement, du califat territorial. Mais, et c'est insuffisamment su, cet outil reste pleinement opérationnel.

L'autre aspect, assez méconnu, concernant la BAP H5, est son rôle absolument essentiel de plateforme logistique. Cette base a été la porte d'entrée logistique de toute l'opération Chammal. Elle reçoit environ deux A400M par semaine.

### **Conclusion**

La liste des défis auxquels la Jordanie a à faire face est considérable. Mais surtout, la partie est d'autant plus

difficile qu'elle se joue très largement en dehors des frontières de la Jordanie, que ce soit avec le conflit israélo-palestinien ou en Syrie ou en Irak.

La Jordanie apparaît comme une sorte de point focal de toutes les crises qui traversent le Moyen-Orient. Et pourtant, elle a résisté à ces pressions considérables. Elle fait figure de point d'ancrage d'une forme de modération, voire de fragile clé de voûte de la stabilité de la région.

Dans ce contexte, il est indispensable que la France poursuive son aide au développement de la Jordanie. Quant à la BAP H5, qui est une installation provisoire par nature, il serait prématuré, au vu de la situation dans la région, d'en envisager la fermeture prochaine. Elle demeure un outil précieux tant sur le plan opérationnel que sur le plan logistique.

<b>Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées</b> <a href="http://www.senat.fr/commission/etr/index.html">http://www.senat.fr/commission/etr/index.html</a> 15 rue de Vaugirard 75006 Paris - <a href="mailto:secretariat-affetra@senat.fr">secretariat-affetra@senat.fr</a> Les co-présidents du rapport d'information	
 <b>M. Olivier Cigolotti</b> Sénateur de Haute-Loire (Groupe Union centriste)	 <b>M. Gilbert Roger</b> Sénateur de Seine-Saint-Denis (Groupe socialiste et républicain)
 <b>Mme Isabelle Raimond-Pavero</b> Sénateur d'Indre-et-Loire (Groupe Les Républicains)	 <b>M. Jean-Pierre Vial</b> Sénateur de Savoie (Groupe Les Républicains)

Le rapport complet est disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-656-notice.html>

