

LA QUESTION DES REFUGIES PALESTINIENS EN JORDANIE ENTRE DROIT AU RETOUR ET REINSTALLATION PERMANENTE

Cette étude vise à analyser la question des réfugiés palestiniens en Jordanie, telle qu'elle s'est articulée depuis 1948 autour des notions de retour aux foyers d'origine, de compensation et de réinstallation, soit les paramètres de règlement proposés par la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) de décembre 1948. A son paragraphe 11, celle-ci stipule « ...qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables ».

En raison de la mise à l'écart des pays arabes d'accueil lors des négociations sur le statut permanent des réfugiés -ces dernières furent réservées par les Accords d'Oslo de septembre 1993 aux seuls négociateurs israéliens et palestiniens- le statut actuel et futur des réfugiés en Jordanie n'a reçu que peu d'attention. La plupart des analyses s'en sont tenues, soit aux conditions de vie matérielles de ces derniers, soit à la problématique de l'identité politique des réfugiés, c'est-à-dire le dilemme auquel ceux-ci seraient confrontés dans le choix de leur allégeance entre le régime hachémite et les diverses mouvances politiques palestiniennes, des factions de l'OLP aux mouvements islamistes, tels que le Hamas¹.

Pourtant, les questions que pose la présence des réfugiés en Jordanie dépassent les enjeux locaux pour s'inscrire à l'échelle de l'ensemble du Proche-Orient. Non seulement la Jordanie est le principal pays d'accueil avec près de deux millions de réfugiés recensés², mais de plus, elle a été le seul pays à leur avoir accordé collectivement la nationalité, faisant d'eux des citoyens à part entière.

Cette étude a deux objectifs. Il s'agit tout d'abord, en recadrant la problématique des réfugiés palestiniens autour du débat sur le droit au retour et son antithèse -la réinstallation permanente-, d'éclairer la position de la Jordanie et des réfugiés dans le processus de paix. Il s'agit ensuite d'examiner en termes concrets la façon dont la Jordanie, tant du point de vue de ses autorités officielles que des diverses composantes de sa population, conçoit son propre avenir.

¹ Voir par exemple *Constructing order : Palestinian Adaptations to Refugee Life*, Fafo Report 236, Norway, Institute for Applied Social Science, 1997, pp.19-78; Kodmani-Darwish, Bassma, *La diaspora palestinienne*. Paris, PUF, 1997 ; et Lynch, Marc. *State Interests and Public Spheres. The International Politics of Jordan's Identity*, Columbia University Press, 1999.

² 84% de réfugiés palestiniens -soit environ 35% de la population totale- sont enregistrés auprès de l'UNRWA, l'agence humanitaire onusienne créée par l'AGNU, qui les a pris en charge, depuis mai 1950, dans les domaines de l'éducation, de la santé, et des services sociaux. Au 31 décembre 2003, le nombre de réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA était de 1 740 000 en Jordanie, 923 000 à Gaza (80% de la population), 665 000 en Cisjordanie (27% de la population), 413 800 en Syrie (3% de la population) et 390 000 au Liban (10% de la population). Source : *Figures as of 31 December 2002*, Public Information Office, UNRWA Headquarters, March 2003; et *Figures as of 31 December 2003*, Public Information Office, UNRWA Headquarters, March 2004.

1) La question des réfugiés en Jordanie entre droit du retour et citoyenneté

Comprendre la question des réfugiés palestiniens en Jordanie nécessite d'étudier la décennie qui suit l'exode de 1948. C'est durant cette période que se forge une « position jordanienne » en la matière, fruit des interactions quotidiennes qui s'établissent entre les autorités locales et les communautés de réfugiés en fonction de leurs intérêts réciproques. Cette politique s'articule autour de deux axes complémentaires : un axe « réfugié », relatif à la nécessité de préserver la dimension politique de la question, représentée par la revendication du droit du retour ; et un axe « citoyen », lié au statut juridique et sociopolitique des réfugiés au sein de la société jordanienne.

Le réfugié palestinien en Jordanie : un réfugié « formellement » citoyen

Depuis 1950, la stratégie des pays arabes d'accueil consiste à maintenir au mieux l'équilibre précieux qui lui permet de bénéficier de l'assistance internationale acheminée par l'UNRWA, tout en s'affichant comme les défenseurs exclusifs de la cause des réfugiés. Jusqu'à la fin des années 1960, ce rôle est d'autant plus facile à tenir que l'élite politique palestinienne d'avant l'exode, à l'instar de Hajj Amin al-Husseini, chef du Haut comité arabe (HCA), est discréditée et marginalisée par les puissances occidentales et par les pays arabes.

Sous la houlette de son roi Abdallah I, puis de ses successeurs les rois Talal et Hussein, la Jordanie lance, dès 1950, une politique de réinstallation « à pas forcés ». Contrairement aux autres pays arabes d'accueil qui choisissent de préserver leur statut d'apatride aux réfugiés, au nom du droit du retour, la Jordanie confère la citoyenneté aux quelques 800 000 Palestiniens se trouvant alors sous sa souveraineté, dont environ 400 000 réfugiés³.

Cette mesure, qui a facilité la réintégration socioprofessionnelle de nombreux réfugiés, n'est pas politiquement innocente. Elle accompagne l'annexion de la Cisjordanie, décidée par le parlement jordanien en avril 1950 et, plus globalement, s'inscrit dans le cadre d'un projet national bâti autour de l'intégration des deux rives du Jourdain, sous la bannière unificatrice du souverain hachémite. Pour les réfugiés de Jordanie, l'acquisition de la citoyenneté a un coût politique très élevé : celui de devoir se démettre d'une identité palestinienne liée à la mémoire du village d'origine et grâce à laquelle le droit du retour garde toute son actualité. De fait, toutes les initiatives initiales de recréation des institutions culturelles palestiniennes sont jugées suspectes et aucune n'a survécu. Le terme de "Palestine" est banni de tous les documents officiels par le décret royal du 1^{er} mars 1950⁴. Par ailleurs, la part réservée à la géographie et à l'histoire des Palestiniens est réduite à la portion congrue dans les manuels scolaires

³ Selon la Mission d'étude économique des Nations Unies, en septembre 1949, le nombre de réfugiés s'élève à 70 000 sur la rive orientale du Jourdain (Transjordanie) et à 280 000 sur sa rive occidentale (Cisjordanie). 75 000 se trouvent en Syrie, 200 000 à Gaza, 4000 en Irak, et 97 000 au Liban (*Premier rapport provisoire de la Mission économique d'étude pour le Moyen-Orient* (A/1106), New York, 17 novembre 1949).

⁴ Sur les premiers pas de la politique jordanienne à l'égard des Palestiniens de la Cisjordanie, voir notamment Plascov, A, *The Palestinian Refugees in Jordan 1948-1957*, London, Frank Cass, 1981, pp.19-20.

jordaniens⁵ : l'objectif est résolument de promouvoir au sein des jeunes générations une identité nationale intégrant Jordaniens de souche et réfugiés palestiniens dans le cadre de ce l'on appelle la "Petite patrie arabe" (*al-watan al-'arabi al-saghîr*). Ce n'est qu'au milieu des années 1960, à la faveur de la création de l'OLP en 1964 puis de l'occupation israélienne de la Cisjordanie en 1967, que l'utilisation du terme de « Palestine » à des fins nationalistes retrouve droit de cité.

L'adaptation des réfugiés est rendue d'autant plus difficile que leur présence suscite un mécontentement au sein de la société d'accueil. Leur irruption sur le marché du travail entraîne une baisse généralisée des salaires et intensifie la compétition pour l'obtention des emplois non qualifiés⁶. C'est là une concurrence jugée d'autant plus déloyale par les nationaux défavorisés que, à la différence des réfugiés, ils ne bénéficient pas de la couverture sociale offerte par l'UNRWA. Traditionnellement considérés comme les moins nantis, mais aussi les plus turbulents des réfugiés, les résidents des treize camps que compte la Jordanie n'ont cessé d'être l'objet d'une étroite surveillance policière. A cela s'est ajoutée, durant les premières décennies de leur exil, une discrimination sociale due au mépris affiché par les populations de souche à l'égard de ces paysans sans terre⁷.

Politiquement, l'assassinat du roi Abdallah en 1951 par un nationaliste palestinien contribue à jeter un voile de suspicion sur la loyauté des Palestiniens à l'égard de la monarchie hachémite. De fait, malgré l'allégeance d'un certain nombre de notables et de représentants de la bourgeoisie palestinienne à la couronne, allégeance qui s'est traduite par la nomination d'un certain nombre d'entre eux comme ministres ou conseillers à la cour, les « Jordano-Palestiniens » ont perpétuellement été écartés des postes clés, liés à la sécurité et à la défense du Royaume. L'engagement régulier d'un grand nombre de réfugiés dans les mouvements d'opposition au régime hachémite, que ce soit les mouvements panarabes (à tendance nassériste, communiste ou baathiste) des années 1950-1960 ou les mouvements de la Résistance palestinienne représentée par l'OLP à la fin des années 1960, n'a fait que renforcer cette tendance.

La gestion du droit du retour en discours et en pratique

Aux yeux des réfugiés, l'essentiel reste la préservation du droit au retour par les autorités gouvernementales et les Nations Unies, De ce point de vue, les réfugiés sont confortés à deux égards. D'une part, ce droit s'impose comme l'un des éléments incontournables du discours

⁵ Selon une étude de l'OLP parue en 1972, le pourcentage des pages de manuels jordaniens se rapportant à la géographie de la Palestine ne se montait qu'à 1,3%. Il en allait de même pour les manuels d'histoire du monde arabe : la Palestine en tant que telle n'occupait que 18,5% du contenu en Jordanie, 1,9% au Liban et 2,7% en Syrie. In : *Tahlîl manâhij al-'ijtimâ'iyât fil Urdun wa Lubnân wa Souria* (Analyse des programmes d'enseignement en sciences humaines en Jordanie, au Liban et en Syrie). Beyrouth, Département de planification de l'éducation de l'OLP, 1972, p.13.

⁶ Voir "Rapport annuel du Directeur de l'UNRWA, 1^{er} juillet 1951-30 juin 1952", par.27.

⁷ C'est le cas des populations « sœurs » de Cisjordanie également, accusées par les réfugiés de propos désobligeants à leur encontre, tels que "squatters", "gitans" ou "lâches ayant vendu leurs terres aux Juifs". Voir Shamir, S. "West Bank Refugees-Between Camp and Society", in *Palestinian Society and Politics*, edited by Migdal, J.S., Princeton, Princeton University Press, 1980, pp.149-150.

des principaux acteurs de la vie politique jordanienne et arabe. Plus qu'un slogan, il s'inscrit dans l'inconscient collectif, en devenant l'un des thèmes de prédilection de la littérature palestinienne et arabe. Dès le début des années 1950, tout en évoquant les conditions de vie misérables des réfugiés, de nombreux auteurs relatent leur nostalgie de leur terre d'origine et leur volonté inébranlable d'y revenir un jour⁸. Aux Nations Unies, les débats qui précèdent la résolution annuelle sur les activités de l'UNRWA sont l'occasion pour les délégués arabes de défendre ce droit, tout en lui conférant une aura internationale.

Toutefois, c'est l'évolution des activités de l'UNRWA, agence initialement créée pour réintégrer les réfugiés dans les économies des pays d'accueil, grâce à des projets de travaux publics, qui focalise l'attention. Peu rassurés par les garanties formulées par l'UNRWA et les autorités locales -selon lesquelles ces projets ne sauraient porter préjudice aux dispositions de la résolution 194 (III)- les réfugiés les boycottent. Par voie de presse locale et de manifestations parfois violentes, ils cherchent à conduire les autorités gouvernementales à les abandonner. La notion de réinstallation (*tawtin*) devient le symbole du renoncement au droit au retour, et donc celui de la collaboration avec Israël, tandis que les programmes réguliers de l'Office, soit l'éducation, la santé et les secours, se transforment en symboles vivants de la persistance du problème des réfugiés.

Prenant acte du fait que l'attitude des réfugiés, motivée par leur « *profond désir de rentrer dans leurs foyer...ne manque pas d'influer sur la politique des gouvernements du Proche-Orient* »⁹, l'UNRWA réoriente à la fin des années 1950 son mandat sur le « développement humain », en ciblant ses priorités sur les programmes d'enseignement général et professionnel¹⁰. Très appréciée par les réfugiés, qui y voient une opportunité de mobilité socioprofessionnelle ne mettant pas en péril le droit au retour, cette politique a facilité la réinsertion professionnelle de nombre de réfugiés de la seconde génération, en tant qu'employés locaux de l'UNRWA ou comme main-d'œuvre qualifiée, dans les pays du Golfe notamment. Qui plus est, les remises de fonds sous forme de biens et de capitaux renvoyés par les émigrants à leurs proches ont constitué, jusqu'au milieu des années 1980, une source relativement importante de revenu pour les réfugiés restés dans les camps dans les pays d'origine. En 1991, elles constituaient environ un tiers (28%) du PNB annuel de la Jordanie¹¹.

L'avènement du mouvement national palestinien et ses conséquences

La reconnaissance de l'OLP par la Ligue arabe puis par l'AGNU, en 1974, comme représentant légitime unique du peuple palestinien¹², réduit le rôle qu'avaient détenu jusque-là les pays arabes en tant que promoteurs du droit du retour. Sous l'influence de la Centrale

⁸ La "poésie du retour" a fait l'objet d'un certain nombre d'études parmi lesquelles celle de Tibawi, A.L. "Visions of the Return : The Palestine Arab Refugees in Arabic Poetry and Art", *The Middle East Journal*, volume 17, late Autumn 1963, number 5, pp.507-526 et Jayyusi, S. K. "La littérature palestinienne après 1948", *Revue d'études palestiniennes*, n°24 (nouvelle série), été 2000, pp.66-86.

⁹ In : "Rapport annuel du Directeur de l'UNRWA, 1^{er} juillet 1954-30 juin 1955", par.34-35.

¹⁰ Rétrospectivement, le seul projet de réhabilitation d'envergure que l'UNRWA soit finalement parvenue à mettre en œuvre est celui du remplacement des tentes par des unités d'habitation en dur (1950-1961).

¹¹ In: *Jordan Human Development Report 2004 : Building Sustainable Livelihoods*. Amman, Jordan, p.38.

¹² Voir les résolutions de l'AGNU 2535 (XXIV) du 10 décembre 1969, 3236 (XXIX) du 22 novembre 1974, ainsi que la résolution du Sommet arabe réuni à Rabat (29 octobre 1974).

palestinienne, la question des réfugiés change de nature. Initialement posée en question de droit individuel au rapatriement et à la compensation, elle se politise en se muant en cause nationale, au même titre que le droit à l'autodétermination. L'AGNU soutient aussitôt cette approche en réaffirmant, dans le paragraphe 2 de sa résolution 3236 (XXIX), « *le droit inaliénable des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils ont été déplacés et déracinés ...* ».

Ces développements inquiètent la Jordanie, qui a dû se résoudre à accepter à contrecœur les orientations de la Ligue arabe. L'émergence de l'OLP met en effet directement en cause le projet national « jordanien-palestinien » conçu par le roi Abdallah I, un quart de siècle plus tôt. La menace n'est plus militaire, puisqu'à cette époque, les factions armées de l'OLP sont déjà éradiquées du pays, suite aux événements de « Septembre noir » 1970. C'est l'allégeance politique de la population palestinienne à la Couronne hachémite qui est à nouveau en jeu. Le roi réagit en suspendant le parlement, dont la moitié des membres est originaire de la Cisjordanie, et en accentuant le contrôle gouvernemental sur la presse et les institutions de la société civile¹³. Mais tandis que son pouvoir se renforce sur la Rive orientale du Jourdain, il ne peut rien contre le délitement de son influence en Cisjordanie où, malgré la répression israélienne, les réseaux proches de l'OLP ne cessent de gagner du terrain. Les élections municipales qui y sont organisées en 1976 témoignent de cette évolution: les candidats se réclamant de l'OLP remportent la majorité des mairies des principales villes, aux dépens des candidats affiliés à la Jordanie. Le déclenchement de l'Intifada, en décembre 1987, assène un coup fatal à l'influence de la Jordanie sur sa rive occidentale. Prenant acte de la prépondérance politique de l'OLP dans ses territoires, le roi Hussein rompt, en juillet 1988, les liens administratifs unissant le Royaume et la Cisjordanie. Le slogan « *La Jordanie est la Jordanie et la Palestine est la Palestine* » devient le mot d'ordre officiel du régime. Signe de l'acceptation par la Jordanie du principe d'un Etat palestinien pour les Cisjordanais, qui se voient retirer la nationalité jordanienne, il sonne également comme un démenti au slogan « *La Jordanie est la Palestine* », cher aux dirigeants de la droite nationaliste israélienne au pouvoir depuis 1977.

Ces développements spectaculaires n'ont pas eu d'effets immédiats sur la question des réfugiés. L'OLP s'est bien gardée de tirer les conséquences de son acceptation implicite, dès 1974, d'un Etat limité aux territoires occupés. Consciente que tout débat à ce sujet pourrait fissurer durablement la cohésion nationale forgée depuis 1948 autour du droit au retour, l'OLP s'est contentée de faire coexister la cause des réfugiés avec celle, plus générale, du droit à l'Etat. Depuis la déclaration d'indépendance de novembre 1988, les dirigeants de l'OLP ont certes multiplié les allusions à une nécessaire réhabilitation des options de la compensation et de la réinstallation comme solution au problème des réfugiés, de même qu'ils ont tenté de promouvoir l'idée que l'objectif du retour devrait sans doute se limiter à une reconnaissance de principe par Israël de ce droit¹⁴. Mais faute d'avancées significatives dans le processus de paix,

¹³ Voir Brand, Laurie, "Palestinians and Jordanians : A Crisis of Identity". *Journal of Palestine Studies*, volume XXIV, no.4, Summer 1995, pp.46-61.

¹⁴ Tandis que Yasser Arafat déclare à plusieurs reprises en 1988, que la résolution 194 (III) prévoit aussi la compensation comme alternative au retour, des membres éminents de l'OLP tels que Feyçal al-Husseini ou Nabil Cha' th se prononcent publiquement en faveur d'un rapatriement des réfugiés à l'intérieur des territoires occupés. A noter que la résolution politique du 19^{ème} Conseil national palestinien de 1988 réitère la nécessité de

cette approche pragmatique n'a pas altéré le consensus palestinien et arabe autour du droit au retour tel que défini par la résolution 194 (III).

Consciente de la sensibilité de ces questions, la Jordanie s'est longtemps abstenue d'influencer ce débat, s'efforçant de se distinguer dans le domaine de l'assistance humanitaire. Tout en insistant sur le maintien du mandat de l'UNRWA, dans l'attente de la mise en œuvre de la résolution 194 (III), elle a développé de son propre chef des programmes dans les domaines de l'éducation, de la santé, des services sociaux et, plus récemment, de la réfection des camps. Au total, les sommes allouées par les autorités jordaniennes en faveur des réfugiés se montent à 423 millions de dollars en 2003 (soit 246 dollars par réfugié). En comparaison, le budget de l'UNRWA pour la Jordanie cette même année est de 73 millions, soit 49 dollars par réfugié, et celui de la Syrie, autre pays réputé généreux, de 94 millions de dollars, soit 227 dollars par habitant¹⁵. Terre d'accueil du plus grand nombre de réfugiés de 1948, la Jordanie –dans sa rive orientale plus précisément- a également accueilli la majeure partie des Déplacés des territoires occupés de 1967, dont une majorité de réfugiés de 1948, auxquels se sont ajoutés en 1991 quelques 250 000 réfugiés expulsés du Koweït après la Première guerre du Golfe¹⁶. Pourtant, le pourcentage des réfugiés vivant dans les camps, 18%, est resté le plus faible de tous les pays d'accueil¹⁷. La Jordanie est ainsi régulièrement citée par donateurs internationaux comme le meilleur élève de la classe des pays arabes d'accueil.

La Jordanie et les réfugiés palestiniens à l'heure du processus de paix

Le processus de paix que lance la Conférence de paix de Madrid de 1991 conduit la Jordanie à préciser ses positions sur la question des réfugiés. Tout en maintenant le droit au retour au centre de son discours, elle forge sa propre vision du futur de la question des réfugiés, notamment en ce qui concerne les statuts juridique, socio-économique et politique définitifs de ceux d'entre eux « qui ne seront pas rapatriés en Palestine ». C'est un débat qui engage directement le sort des habitants des camps et de l'UNRWA, et plus généralement les relations triangulaires futures entre l'ensemble des réfugiés, la Jordanie et l'Etat palestinien.

La question des réfugiés à l'ère des perspectives de paix au Proche-Orient

Une année après la signature des « Accords d'Oslo » de septembre 1993 entre Palestiniens et Israéliens, qui fixent le règlement des questions « de statut permanent » -dont la question des réfugiés- à l'horizon 1999-2000, la Jordanie fait à son tour la paix avec Israël, en signant le traité « Wadi Araba ». Très nettement centré sur les intérêts propres de la Jordanie, ce traité mise sur l'avènement d'une paix durable au Proche-Orient, synonyme de stabilité politique et

« ...résoudre la question des réfugiés palestiniens conformément aux résolutions des Nations Unies relatives à cette question », mais sans mentionner nommément la résolution 194 (III), et encore moins le droit du retour.

¹⁵ Source: Rapport du Commissaire général de l'UNRWA, 1 juillet 2002-30 juin 2003, par.37-39.

¹⁶ Voir "Finding work for Palestine Refugees : A new Challenge for UNRWA", *Palestine Refugees Today*, n°130, July 1991, p.3.

¹⁷ Le même pourcentage s'élevait à 27% en Cisjordanie, à 29% en Syrie, à 53% a Gaza, et à 57% au Liban; source : UNRWA, *Figures as of 31 December 2003*, Public Information Office, UNRWA Headquarters, March 2004.

de prospérité économique. Consacré aux réfugiés de 1948 et aux personnes déplacées de 1967, son article 8 aborde le problème d'un point de vue essentiellement humanitaire, évitant toute référence à la résolution 194 (III) et au droit au retour. Il n'est question que de « ...règlement des problèmes humains causés par le conflit dans le Moyen-Orient », tandis que l'assistance internationale y est traitée sous la forme de « mise en œuvre des programmes des Nations Unies concernant les réfugiés et les personnes déplacées, incluant une aide à leur installation ».

En accord avec l'esprit du traité, le gouvernement jordanien lance de son propre chef plusieurs projets de réhabilitation des camps, arguant qu'il s'agit de mesures purement humanitaires qui ne portent pas préjudice au droit au retour. Pourtant, jusqu'à la fin des années 1990, ces projets restent largement considérés par l'opinion publique jordanienne comme une tentative de bradage de la cause des réfugiés au nom d'une paix encore incertaine avec Israël¹⁸. Les craintes d'une réinstallation permanente se précisent lorsque des rumeurs au sujet d'un prochain démantèlement des camps, et de la restitution des terrains à leurs propriétaires originels, commencent à circuler dès 1994¹⁹. Elles sont encore ravivées par l'aggravation de la crise financière que connaît l'UNRWA, dont le budget régulier alloué aux services éducatifs, médicaux et sociaux ne cesse de décroître. Indice de « fatigue » ou d'impatience des pays donateurs, cette évolution est largement perçue comme le signe avant-coureur d'une extinction unilatérale de l'agence, préalable au règlement juste du problème des réfugiés²⁰.

Les nombreux écueils que rencontre le processus de paix à partir de 1996, à la suite du retour au pouvoir du Likoud en Israël, contraignent la Jordanie à freiner le processus de réinstallation des réfugiés. Le recentrage de la position jordanienne –qui s'accompagne de celui de l'OLP– concerne d'abord l'UNRWA. Prenant à contre-pied une initiative du gouvernement suisse, visant à entamer le transfert des services de l'agence onusienne aux autorités palestiniennes en Cisjordanie et à Gaza, le gouvernement jordanien exprime son souhait de voir les services de l'UNRWA se perpétuer de façon satisfaisante dans ses cinq zones opérationnelles, jusqu'à ce qu'un règlement « juste et complet » du problème des réfugiés soit trouvé. Selon lui, l'assistance humanitaire reste le signe le plus tangible du respect de la communauté internationale de son « devoir » de garantir l'application de la résolution 194 (III)²¹. En mars 1997, la Ligue arabe adopte une résolution rejetant toute tentative de détacher le problème des réfugiés de sa dimension politique. Désireuse de replacer les Nations Unies dans la perspective des négociations sur le statut permanent, elle demande aux Nations Unies d'œuvrer à nouveau

¹⁸ Voir par exemple : "La liquidation des camps...la réinstallation des Palestiniens...nouvelle répartition des habitants" (en arabe). *Al-Bilâd* (Jordanie), 18 octobre 1995, pp.1 et 5.

¹⁹ Voir à ce sujet Feyçal, A. *Les réfugiés palestiniens et l'Office de secours*, Beyrouth, Sharikat dar al-takaddum al-'arabi, 1996, p.7, ainsi que "Nouvelle polémique en Jordanie au sujet de la propriété des terrains des camps de réfugiés", *Al-Kuds*, 11 février 1998.

²⁰ L'orientation de l'UNRWA dès le lendemain de la signature des « Accords d'Oslo » se focalise sur le développement des camps en Cisjordanie et à Gaza, dans une stratégie de soutien à la future entité étatique palestinienne. La résolution de l'AGNU 48/40: "Aide aux réfugiés de Palestine", du 13 décembre 1993 charge en ce sens l'UNRWA de « ...contribuer de façon décisive à imprimer un nouvel élan à la stabilité économique et sociale des territoires occupés ».

²¹ Voir *Réaction du gouvernement jordanien au Mémoire suisse concernant l'invitation au transfert des activités de l'UNRWA* (en arabe), document non formalisé, *Archives de la Ligue arabe*.

à la préparation d'une proposition de règlement basée sur la résolution 194 (III)²². Comme en rend compte la presse arabe de cette époque, il s'agit aussi d'éviter l'"arabisation" de l'assistance humanitaire par le double biais de sa dissociation de l'aspect politique de la question des réfugiés et de la réduction continue des services de l'UNRWA.

Ce raffermissement de la position jordanienne se confirme dès l'automne 1999 lorsque des projets occidentaux de transfert d'une partie des réfugiés palestiniens du Liban vers la Jordanie et le futur Etat palestinien sont annoncés en marge des négociations israélo-palestiniennes sur les questions de statut final²³. Non seulement la Jordanie dénonce ces projets, mais elle rappelle ses prérogatives dans le cadre du processus de paix, à commencer par son droit de représenter « ses » réfugiés-citoyens, dont la plupart, assure le roi en octobre 1999, choisiront de rester en Jordanie²⁴. Le Premier ministre fixe alors la position jordanienne en ces termes : « *Nous soutenons les Palestiniens, mais nous avons aussi des intérêts jordaniens à sauvegarder, et plus particulièrement quant il s'agit du droit des [Jordano-palestiniens] au retour et à la compensation* »²⁵. Plus encore, il s'agit que soient prises en compte les revendications spécifiques de la Jordanie à des indemnités au titre des travaux de réinstallation que nécessiteront le démantèlement des camps et la prise en charge des activités de l'UNRWA²⁶. Une nouvelle stratégie jordanienne, plus incisive, se profile ainsi. Axée autour des notions de défense des droits des réfugiés, de préservation de l'union nationale et de promotion des intérêts politique et économique nationaux, les dirigeants jordaniens souhaitent qu'elle marque de son empreinte le processus de paix.

La remise en cause des réfugiés palestiniens sur la scène politique jordanienne

En entérinant définitivement le principe de création d'un Etat palestinien, les « Accords d'Oslo » de 1993, puis le traité de Wadi Araba de 1994, chamboulent le *statu quo* politique qui avait permis aux réfugiés de préserver leur double identité de Jordaniens et de Palestiniens. Le dilemme auxquels ils se trouvent alors directement confrontés, fruit du sentiment d'abandon ressenti tant par rapport à l'OLP que par rapport aux Jordaniens de souche, concerne la recherche d'un nouveau pôle d'identification politique²⁷.

²² Voir *Résolution de la Ligue arabe sur les réfugiés palestiniens de mars 1997*; et "Les leaders arabes découvrent le complot et refusent d'arabiser le problème des réfugiés...". *Al-Hayat* (hebdomadaire jordanien), 29 mars 1997.

²³ Le Liban est resté ouvertement hostile à la présence des réfugiés sur son territoire. Sur ces plans occidentaux, voir: "American Proposals to Transfer Lebanon's Palestinians", *Middle East Intelligence Bulletin*, January 2000, vol.2, no.1; et Drake, L. "The Future of Palestinian Refugees in Lebanon", in *The Palestinian Refugees: Old Problems-New Solutions*, sous la direction de Joseph Ginat et Edward J. Perkins, Brighton, Sussex Academic Press, 2001, pp. 203-212.

²⁴ Voir « King Abdallah and the future of Jordanians of Palestinian origin », *Arabic News.com*, 18 octobre 1999.

²⁵ Voir « Abou Ragheb: Jordan 'pillar of peace' », *Jordan Times*, 28 août 2000 et « Abou al-Ragheb : la Jordanie est une partie essentielle du processus de paix », *al-Ra'i*, 11 janvier 2001.

²⁶ Voir « Six critères jordaniens pour traiter le dossier des réfugiés », *al-Ayyam*, 23 mai 2000, et « Abou al-Ragheb : la Jordanie est une partie essentielle du processus de paix », *al-Ra'i*, 11 janvier 2001. Pour n'avoir pas pris en compte ces revendications, les propositions du Président américain Clinton de janvier 2001 sont accueillies en Jordanie par un silence désapprouvé.

²⁷ Comme le note sans détour Adnan Abu-Odeh, ancien haut fonctionnaire jordanien originaire de Naplouse, à propos de la position des réfugiés dans le cadre du processus de paix, « *tandis que l'OLP les a poussés dans l'expectative, les Jordaniens les ont placés dans le purgatoire* » : voir Abou Odeh, A. *Jordanians, Palestinians &*

Entièrement focalisée sur la gestion des Territoires Autonomes de Cisjordanie et de Gaza (TA), la direction palestinienne a en effet semblé condamner les réfugiés de la diaspora à une réinstallation permanente aux termes encore incertains dans leurs lieux d'exil. Preuve en est l'effondrement des institutions de l'OLP et des référents nationaux que ces dernières incarnent : privées de financement, elles voient leur personnel rejoindre l'Autorité nationale palestinienne. Cette évolution a suscité une prise de distance des réfugiés par rapport à l'idéologie nationaliste de la Centrale palestinienne. La question nationale est certes restée présente, notamment à travers la préservation de la revendication collective au retour ; mais ce sont les milieux islamistes qui ont recueilli les bénéfices de cette survivance de l'identité palestinienne. Leur appel plus large à la notion de Nation islamique (l'*Umma*) et à la résistance au processus de normalisation avec Israël, couplé avec leur activisme social dans les camps, leur a garanti la sympathie d'une frange importante de la population réfugiée²⁸.

Le désarroi suscité par les orientations nouvelles de la direction palestinienne est vécu d'autant plus durement qu'en Jordanie même, un nationalisme "transjordanien", hostile à la survivance d'une spécificité palestinienne dans le pays, reprend vigueur. Stigmatisés par la perspective d'une réinstallation permanente des réfugiés, ses promoteurs, organisés en groupes de pression informels, remettent en cause leur loyauté au régime hachémite. Ils stigmatisent par ailleurs la mainmise des élites palestiniennes sur l'économie nationale. Quelles que soient leurs origines sociales, les « Jordano-Palestiniens » se réclamant comme tels sont priés de rejoindre les territoires du futur Etat palestinien ou, du moins, de renoncer à leur identité palestinienne en cas de réinstallation en Jordanie. Leurs représentants les plus radicaux au parlement demanderont que les biens des « Jordano-Palestiniens » soient saisis par l'Etat jordanien en compensation des services rendus depuis 1948²⁹.

Comme l'ont montré plusieurs sondages effectués en 1995 et 1997 par le *Center for Strategic Studies*, ces prises de position agressives n'ont pas convaincu l'ensemble de la population « transjordanienne ». Une majorité de Jordaniens de souche considérait en effet que cette dernière constituait avec les « Jordano-Palestiniens » un seul et même peuple³⁰. Les griefs exprimés par les « nationalistes transjordanien » n'en ont pas moins continué à trouver un certain écho. Paradoxalement, ils n'ont fait que renforcer le particularisme palestinien contre lequel ils entendaient lutter.

A la recherche d'un consensus national autour d'une « Jordanie d'abord »

the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process. Washington, United States Institute of Peace Press, 1999, p.235.

²⁸ Comme l'ont montré plusieurs études de terrain effectuées dans les camps après 1994 ; voir notamment Ala al-Hamaneh, "The Social and Political Effects of Transformation Processes in Palestinian Refugee Camps in the Amman Metropolitan Area (1989-99)", in : *Jordan in Transition*, edited by Georges Joffe, London, Hurst & Company, 2002, pp.175-179.

²⁹ Sur le mouvement « transjordanien » dans le cadre du processus de paix, voir Abu-Odeh, *op.cit.*, pp.235-248.

³⁰ En 1995, les élites « transjordanien » étaient 49% seulement à répondre de la sorte. Quant aux « Jordano-palestiniens », 65% d'entre eux partageaient cette opinion ; pour une analyse de ces sondages, voir Abu-Odeh, A. *op.cit.*, p. 275 et Lynch, M. *op.cit.* pp.129-130.

Déclenchée en septembre 2000, l'Intifada al-Aksa a permis aux différentes composantes de la société jordanienne de s'unir dans un élan de solidarité en faveur du soulèvement palestinien contre la poursuite de l'occupation israélienne en Cisjordanie et à Gaza. Face à ce mouvement populaire, marqué par des manifestations dans l'ensemble des villes du pays, les autorités jordaniennes ont tenté de cautionner l'Intifada et les aspirations nationales palestiniennes, tout en évitant de se mettre à dos le gouvernement Likoud mené par le « faucon » Ariel Sharon de retour au pouvoir en février 2001. La décision jordanienne de ne pas nommer de nouvel ambassadeur à Tel-Aviv, mais de maintenir la représentation diplomatique israélienne à Amman, illustre bien cette politique de non-rupture dans la dénonciation³¹.

La grande préoccupation des dirigeants jordaniens est que le nouveau Premier ministre israélien, partisan avoué de la thèse assimilant la Jordanie à une patrie de rechange pour les Palestiniens (*watan badil*), ne profite du soulèvement palestinien pour y transférer massivement les Palestiniens des territoires occupés, déstabilisant ainsi les fondements de la construction nationale jordanienne. Le spectre du transfert est rendu encore plus crédible par les nombreuses allusions qui en sont faites par les membres les plus extrémistes du gouvernement Sharon, de même que le refus de ce dernier de rejeter publiquement une telle éventualité³². Le spectre d'un afflux de masse des Palestiniens, encore avivé par la construction du « mur de séparation » israélien en Cisjordanie dès juin 2002, a conduit la Jordanie à réaffirmer sa souveraineté vis-à-vis de ses voisins israélien et palestinien tout en re-définissant fermement les termes de sa coexistence avec ces derniers.

Concrètement, cette politique a d'abord consisté à freiner les visites qu'effectuaient régulièrement les Cisjordaniens en Jordanie. Afin de « *protéger les intérêts jordaniens et d'aider les Palestiniens à demeurer fermement sur leur terre, en résistant aux tentatives israéliennes de les transférer* », diverses contraintes d'ordre bureaucratique sont imposées à ceux d'entre eux qui désirent séjourner dans le pays³³. Les autorités jordaniennes refusent également d'accueillir treize activistes palestiniens expulsés par Israël à Bethlehem en mai 2002, sous prétexte que le pays ne peut "*accepter le transfert d'aucun Palestinien pour aucun motif*"³⁴. Une attitude similaire est adoptée à l'égard des plusieurs centaines de Palestiniens bloqués à la frontière irako-jordanienne en 2003, du fait de la guerre en Irak. C'est l'occasion pour le Premier ministre Ali Abu Ragheb de réinterpréter au goût du jour le traité de Wadi Araba, en déclarant que celui-ci avait « *permis d'enterrer l'idée que le Royaume pouvait être une patrie de rechange pour le peuple palestinien, ainsi que toute tentative d'évincer les Palestiniens de leur patrie pour la Jordanie* »³⁵.

Cette approche « isolationniste » est consacrée par la grande campagne de mobilisation nationale que lance le roi en octobre 2002 : « *La Jordanie d'abord* ». Désireuse de montrer au monde que la Jordanie, jusqu'à lors terre d'asile, se dévoue désormais exclusivement à propres

³¹ Kamal Dorai, Jalal al-Husseini and Jean-Christophe Augé, "De l'émigration au transfert? Réalités démographiques et craintes politiques en Jordanie," *Maghreb-Machrek*, N°176, été 2003, p.86.

³² Voir « PM rejects Jordan request to rule out 'transfer' in Iraq war », *Haaretz*, 28 novembre 2002 et « Jordan fears Israel could use Iraq war to deport Palestinians to Jordan », *Jordan Times*, 11-12 Octobre 2002.

³³ Déclaration du Ministre de l'Information in : *The Star*, 14 août 2002.

³⁴ Déclaration du Ministre de l'Information et du Ministre de l'intérieur dans *Jordan Times*, 9 mai 2002.

³⁵ In *Jordan Times*, 1 juillet 2002.

intérêts, cette campagne vise notamment à « ...approfondir le sens d'une identité nationale parmi les citoyens du pays... »³⁶. Dans cette optique, les autorités jordaniennes cherchent à normaliser dans leurs discours officiels les « Jordano-Palestiniens » en les dépeignant comme l'une des nombreuses composantes du peuple jordanien, aux côtés des autres communautés ethniques peuplant le pays, tels que les Jordaniens de souche et les Circassiens. Les implications, pour les réfugiés des camps en particulier, sont évidentes : en attendant l'aboutissement des négociations de paix, il s'agit de mettre en parenthèse leur identification à la Palestine et de s'investir davantage dans la vie politique et économique du pays³⁷. Dans une tentative de dépassionner définitivement le débat, le Premier ministre Ali Abu al-Ragheb entreprend de mettre fin à l'une des questions les plus sensibles du Royaume, à savoir le pourcentage de la population palestinienne dans le pays. Il fixe celui-ci à 43%, alors que la plupart des estimations officieuses l'estiment supérieur à 50%³⁸.

La campagne « Jordanie d'abord » n'a pas eu l'effet « unificateur » escompté, les griefs accumulés de part et d'autre se révélant plus tenaces que prévu. Les élections législatives de juin 2003 ont donné des arguments supplémentaires aux « Jordano-palestiniens » qui ont dénoncé avec force un découpage électoral qui ne leur a permis d'avoir que dix-huit représentants au parlement³⁹. Autre sujet de mécontentement récent, la confirmation du refus d'attribuer, aux enfants des Jordaniennes ayant épousé des Palestiniens, la nationalité jordanienne sous le prétexte, considéré comme fallacieux par de nombreux observateurs car il pourrait aussi s'appliquer à tous les réfugiés ayant reçu la nationalité jordanienne depuis 1950, qu'il s'agit de « préserver le droit au retour des réfugiés »⁴⁰. Au demeurant, ces développements s'inscrivent en porte-à-faux avec la philosophie promue par la campagne « La Jordanie d'abord » soutenue par le roi.

Plus significativement, c'est sur le terrain des camps, ultimes bastions de la cause des réfugiés, que l'on a pu observer depuis quelques années un net processus de normalisation de la présence palestinienne en Jordanie. Depuis 2000, les treize camps de réfugiés que compte la Jordanie ont été intégrés dans le Social Productivity Programme (SPP), un programme national financé en partie par la Banque mondiale, et qui vise à l'amélioration des conditions de vie dans les poches de pauvreté du Royaume. En trois années, ces camps ont vu leur infrastructure physique (routes, systèmes d'égouts et d'adduction d'eau, réseaux électriques, etc.) être entièrement rénovée, et ce sans rencontrer, comme par le passé, de résistance notable de la part des réfugiés⁴¹. Faut-il voir dans cette évolution le fatalisme d'une population réfugiée découragée par les nombreuses compromissions palestiniennes et arabes sur le droit au retour depuis les négociations israélo-palestiniennes de Camp David et de Taba (juillet 2000-janvier

³⁶ Voir « Jordan first national campaign aims to prepare society for a better future », the *Daily Star*, 27 Mai 2003 (supplément).

³⁷ Le gouvernement dit par exemple vouloir promouvoir le recrutement des « Jordano-Palestiniens », jusque là considéré comme la chasse gardée des Jordaniens de souche.

³⁸ Voir le quotidien *al-Ra'i*, 3 septembre 2002. Les résultats des recensements effectués par le gouvernement jordanien à ce sujet sont restés confidentiels.

³⁹ Voir Lynch, Mark, « No Jordan Option », *Middle East Report* (MERIP), June 21, 2004.

⁴⁰ Voir l'interview accordée par le Ministre du développement politique à *al-Arab al-Yawm* (supplément), 12 janvier 2004.

⁴¹ Voir *55 Years in Serving Refugee Camps*, Department of Palestinian Affairs, 2003, pp.83-85.

2001)?⁴² Ou est-ce là l'expression d'un pragmatisme nouveau s'exprimant par une distinction entre les notions de réhabilitation (*ta'hil*) d'une part, dont l'enjeu demeure l'amélioration des conditions de vie sans altérer l'aspect temporaire des camps ou le mandat de l'UNRWA, et la réinstallation permanente (*tawtin*) de l'autre, à travers le démantèlement des camps et la disparition de l'agence onusienne ? Toujours est-il que les protestations émises par les formations d'opposition contre le SPP dans les camps, l'assimilant à un complot contre le droit au retour, n'ont pas porté leurs fruits⁴³. Mieux encore, l'approche jordanienne a suscité une émulation dans l'ensemble du monde arabe. En 2002, la Ligue arabe approuvait ainsi implicitement l'approche jordanienne en demandant à l'UNRWA de coordonner ses efforts avec les autorités locales de tous les pays d'accueil pour mettre sur pied des projets communs relatifs à l'infrastructure dans les camps⁴⁴.

Conclusion

Rétrospectivement, la gestion jordanienne de la question des réfugiés palestiniens apparaît avoir été principalement guidée par des considérations de politique intérieure, liées à la stabilité interne du régime hachémite. Les appels répétés - mais rarement explicités - en faveur de l'application intégrale du droit au retour en Palestine, ont davantage été motivés par le souci de s'assurer de la légitimité des réfugiés que par l'intention d'exercer des pressions diplomatiques contre Israël.

Au cours de ces dernières dix dernières années, les réfugiés ont évolué dans leur façon d'assumer leur statut au quotidien. Derrière les slogans stéréotypés en faveur du droit au retour, se dégage désormais une attitude plus pragmatique favorable à l'amélioration des conditions d'existence, en attendant le jour où pourra s'effectuer le choix tant désiré entre le rapatriement vers leurs foyers d'origine et la réinstallation permanente en Jordanie ou dans un pays tiers – y compris le futur Etat palestinien. C'est cette approche pragmatique, orientée vers la normalisation graduelle de la présence palestinienne dans le pays, que la Jordanie a choisi de promouvoir depuis la signature du traité de Wadi Araba, en 1994.

Pour autant, ces développements n'annoncent pas la disparition de la question des réfugiés. En l'absence d'accord israélo-arabe basé sur la résolution 194 (III), cette question est vouée à demeurer l'un des principaux fils rouges de la vie politique des pays d'accueil. C'est surtout le cas en Jordanie, où elle influence lourdement la politique intérieure et extérieure du pays.

Sur le plan intérieur, l'attribution de la nationalité aux réfugiés n'a pas permis leur absorption intégrale au sein de la société d'accueil. Certes, depuis les événements de Septembre noir en

⁴² Voir aussi, depuis 2001, les initiatives de paix formelles (comme la « Déclaration de Beyrouth » du sommet arabe de mars 2002) ou informelles (comme « l'Initiative de Genève » en 2003), dont la rubrique consacrée aux réfugiés s'est bornée à ignorer l'option du rapatriement au village d'origine. Le rapatriement vers la Cisjordanie et Gaza (soit les territoires du futur Etat palestinien) ou la réinstallation dans le pays d'accueil actuel – voire dans un pays tiers - sont les options que ces initiatives soutiennent.

⁴³ Voir *al-Sabil* (hebdomadaire islamiste) du 24 décembre 2000 qui replace ce programme dans le cadre d'un « complot » plus large incluant la réinstallation des réfugiés du Liban en Jordanie notamment.

⁴⁴ La Syrie a consenti les plus grands efforts dans ce domaine, ses projets de réhabilitation des camps avec l'UNRWA s'étendant aujourd'hui à plusieurs camps du pays.

1970, l'heure n'est plus à une quelconque remise en cause du projet d'Etat-Nation jordanien. Mais preuve est de constater que ce projet est encore en voie de formation : la campagne nationale « la Jordanie d'abord », lancée par le gouvernement en 2002 sous la pression des milieux d'une droite israélienne pressée de transformer la Jordanie en partie de substitution pour les Palestiniens, constitue une ultime tentative d'asseoir une identité jordanienne dans laquelle les Jordaniens de souche et les « Jordano-Palestiniens » se reconnaîtraient.

Sur le plan extérieur, la dissociation de principe entre les destins de la Jordanie et de la Palestine, entérinée dans les faits par la rupture des liens administratifs entre la Jordanie et la Cisjordanie en 1988, puis confirmée par le « processus d'Oslo », a permis d'améliorer les relations entre les deux entités. Il reste cependant à dissiper un certain nombre de problèmes de fonds cruciaux, pour l'heure en suspens, relatifs à l'avenir des réfugiés.

Parmi ces problèmes figurent le statut juridique définitif des réfugiés en Jordanie et, plus spécifiquement, la nature de leurs relations avec le futur Etat palestinien. C'est là une problématique identitaire qui est susceptible de se poser, sous forme protocolaire, lors de l'ouverture ou la mise en œuvre des négociations sur le statut final. Qui de l'Etat jordanien, dont les réfugiés sont les citoyens, ou de l'OLP, représentant internationalement reconnu du peuple palestinien dans son ensemble, est à même de représenter les intérêts des réfugiés ? Un autre problème de fond concerne l'absence totale de coordination technique entre Jordaniens et Palestiniens : suivant la logique unilatérale adoptée par l'OLP lors de la préparation des « Accords d'Oslo », les deux parties ont en effet formé, depuis 1999, des équipes d'experts qui ont constitué, chacun de leur côté, des dossiers confidentiels sur les questions afférentes à l'application de la résolution 194 (III). Cette situation a contribué à accentuer les méfiances réciproques, empêchant toute stratégie commune face à Israël ; en se montrant incapables de formuler de propositions de paix concrètes, les officiels palestiniens et jordaniens ont aussi laissé les réfugiés indécis et suspicieux quant à leurs intentions réelles, tout en semant le doute au sein de la communauté des « faiseurs de paix » occidentaux quant à la solidité de leur soutien aux revendications des réfugiés qu'ils prétendent représenter.

Passés pour l'instant sous silence, au nom de la « solidarité arabe », ces problèmes sont appelés à ressurgir lors de la reprise du processus de paix. Le consensus arabe bâti autour du slogan du droit au retour risque alors de voler en éclats, entraînant des turbulences entre les autorités jordaniennes et l'OLP d'une part, et entre les réfugiés et les « nationalistes jordaniens » d'autre part. Le réchauffement des relations entre la Jordanie et l'OLP depuis le déclenchement de l'Intifada en 2001 pouvait laisser espérer que, conscients de la complexité des problèmes à régler, leurs dirigeants lanceraient un processus de dialogue et de rapprochement mutuels. Les récents propos du roi Abdallah II de Jordanie d'août 2004 enjoignant la direction palestinienne à clarifier sa position sur le principe du droit au retour, indiquent qu'à l'évidence tel n'est pas le cas⁴⁵.

⁴⁵ Dans un entretien accordé le 3 août 2004, le roi Abdallah II feignit de s'étonner des possibles compromissions que la direction palestinienne s'apprêterait à faire, notamment en ce qui concerne le rapatriement vers leurs foyers d'origine d'un infime pourcentage des réfugiés ; voir « Angry Qurie raps Jordan criticism », 4 August 2004.