

Prise de décision en politique étrangère et géopolitique

*Le triangle
« Jordanie-Palestine-Israël »
et la décision jordanienne
de désengagement
de Cisjordanie (1988)*

Vincent LEGRAND

Introduction

Le 31 juillet 1988, le roi Hussein prononçait un discours « historique »¹, dans lequel il exposa la décision de « rupture des liens juridiques et administratifs entre les deux rives [du Jourdain] », plus généralement connue, notamment dans les médias, sous le vocable de « désengagement » – entendez « désengagement jordanien de Cisjordanie ». Le dirigeant jordanien annonçait ainsi la renonciation de son pays à une de ces parties de la Palestine qui avait été destinée en principe, selon le plan de partage de l'ONU de 1947, à faire partie d'un État arabe indépendant aux côtés de l'État juif, mais qui, en fait, selon les points de vue, fut « annexée » ou « unifiée » à la Jordanie, à l'issue de la guerre israélo-arabe de 1948, et qui devait, suite à celle de 1967 et jusqu'à nos jours, être occupée par Israël.

Le roi Hussein était très attaché à la Cisjordanie, avec Jérusalem et ses Lieux saints, en tant que legs hachémite de son grand-père le roi Abdallah I^{er} et c'est un fait bien connu que le désengagement opéré en 1988 fut pour lui une décision pénible² à prendre, peut-être « la plus grave de sa vie », « une décision qu'il prit à contrecoeur et non pas de bonnes grâces »³. Dans le discours qu'il prononça à cette occasion, il affirma : « Personne hors de Palestine n'a ni ne peut avoir un attachement [*irtibât*] à la Palestine ou à sa cause plus ferme que la Jordanie ou ma famille »⁴. Ainsi, gardant ceci à l'esprit, comment le roi Hussein prit-il sa décision ?

Le présent ouvrage est issu d'une thèse doctorale en Sciences politiques soutenue à l'Université catholique de Louvain (UCL)⁵. De nom-

¹ Asher Susser, « In Through the Out Door : Jordan's Disengagement and the Middle East Peace Process », *Policy Papers* (The Washington Institute for Near East Policy), n° 19, 1990, p. 22.

² En anglais “Painful” – Lamis Andoni, « Jordan », in Rex Brynen (ed.), *Echoes of the Intifada – Regional Repercussions of the Palestinian-Israeli Conflict*, Boulder, Westview Press (Westview Special Studies on the Middle East), 1990, p. 165.

³ Salim al-Sweiss, *La Jordanie et le droit des Palestiniens à l'autodétermination – Les deux rives sont une citadelle inexpugnable et une seule rive est une proie facile (en arabe)*, s.l., s.d., p. 159.

⁴ Discours du roi Hussein à la Nation (Amman, 31 juillet 1988), traduction de l'Ambassade de Jordanie à Paris reproduite in *Documents d'actualité internationale*, n° 20, 15 octobre 1988, p. 406.

⁵ Vincent Legrand, « La décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie (1988) – Contribution à l'étude de la prise de décision en politique étrangère », thèse docto-

breuses études ont été consacrées aux *facteurs* ayant mené à cette décision. Quant aux *acteurs* et aux *processus* qui y ont présidé, au début de notre recherche, les sources étaient rares pour ne pas dire inexistantes. Nous n'avons pas eu l'heure de mener un entretien avec le principal protagoniste de la décision, le roi Hussein lui-même, mais comme nous le verrons, si celui-ci était le décideur ultime en Jordanie, il s'entourait d'un petit cercle de conseillers. Nous avons pu nous réjouir de mener des entretiens avec ces personnes qui furent alors, autour du roi, au plus haut niveau de la prise de décision.

Sur le plan théorique, nous tentons de démontrer comment les approches rationalistes et behavioristes, d'une part, et les approches constructivistes ou « critiques », d'autre part, en dépit de leurs épistémologies divergentes (les premières, positivistes, les secondes, post-positivistes), peuvent apporter des éclairages complémentaires sur la prise de décision en politique étrangère de manière générale et dans le cas d'espèce en particulier.

Marc Lynch, qui a travaillé dans une perspective constructiviste sur la politique étrangère jordanienne⁶, ne rejette pas complètement les approches rationalistes, qui mettent l'accent sur des intérêts « objectifs », « figés » comme « indépendants » des acteurs sociaux, dans la mesure où ces approches sont aptes à expliquer des comportements motivés par des intérêts « donnés » dans des périodes stables où le consensus social produit cet effet d'« évidence » des intérêts. Mais ces approches ne sont pas capables d'expliquer le changement, au cours duquel précisément les intérêts perdent de leur évidence, font l'objet d'un débat public et sont donc redéfinis. Dans cette optique, nous dirions que l'intérêt « évident » à un moment donné est une stabilisation, le produit d'une construction antérieure : et l'historicisation – la « déconstruction » déridéenne et toute autre analyse de type « génératogique », au sens foucaltien du terme – permet précisément de montrer en quoi ces intérêts « évidents » peuvent être mis en crise.

Il n'y a donc ainsi rien de contradictoire à utiliser le corpus théorique rationaliste/behavioriste pour cerner une dynamique décisionnelle dans le temps court et le corpus théorique constructiviste et « critique » pour cerner comment les préférences et intérêts et les facteurs allégués sont des construits historiques, permettant de les contextualiser dans la durée de leur production sociale et permettant donc éventuellement de les mettre en « crise », de les soumettre à la critique sociale. La première

rale en Sciences politiques (Relations internationales), Université catholique de Louvain (UCL), 2005, 791 p.

⁶ Marc Lynch, *State Interests and Public Spheres – The International Politics of Jordan's Identity*, New York, Columbia University Press, 1999.

approche saisit le processus diachronique court et synchronique (aux niveaux individuel et de groupe), la seconde, le processus diachronique long (impliquant des évolutions au niveau d'une couche sociale ou de l'ensemble d'une société dans la durée). Les deux approches se complètent donc mutuellement, les dimensions saisies « microscopiquement » dans une perspective behavioriste pouvant être approfondies « macroscopiquement » par les outils d'historicisation fournis par la perspective constructiviste. Les deux approches reposent sur des épistémologies différentes, avec les implications ontologiques, socio-historico-culturelles et éthico-politiques qui en procèdent – point que nous développerons.

**Tableau 1 : théories rationalistes/behavioristes
vs. théories constructivistes/« critiques »**

théories rationalistes et behavioristes		théories constructivistes (dont les théories « critiques »)
rationalisme	behaviorisme socio-cognitif	sociologie sociologie historique socio-histoire géopolitique « critique »
modèle rationnel (charnière avec la théorie réaliste ⁷)	psychologie cognitive et psycho-sociologie (sociologie des organisations, dynamique de groupe)	
pour quoi ? (finalité)	pourquoi ? (causalité)	comment (<i>how possible</i>) ? (modalité)
préférences	perceptions	représentations ⁸
processus diachronique court et synchronique (niveaux micro & méso)		processus diachronique long (niveau macro)

Après avoir exposé notre cadre théorique (partie I) et ces éléments d'ordre épistémologique, avec leurs implications méthodologiques (partie II), nous exposerons une série de repères historiques et géopolitiques touchant à la Jordanie, à la Palestine et à Israël (partie III). Nous nous pencherons ensuite sur la prise de décision dans la politique étrangère jordanienne durant le règne du roi Hussein (partie IV) et sur le processus décisionnel ayant présidé à la décision jordanienne de désengagement de Cisjordanie (partie V). Ce sera l'occasion d'investiguer, sur le plan de l'analyse rationaliste/behavioriste, le processus ayant amené le roi Hussein et ses conseillers à prendre la décision qui fait l'objet de notre étude de cas. Quant à l'analyse constructiviste, nous verrons en quoi il sera nécessaire d'analyser dans la durée les dyna-

⁷ Jean Barrea, *Théories des Relations internationales – La Grammaire des événements*, Louvain-la-Neuve, Artel, 3^e éd., 1994, p. 37-38.

⁸ Le terme même de « représentation » a une connotation de « construction » que celui de « perception » n'a pas – Communication de Baudouin Dupret.

miques géopolitiques, conçues comme représentations socialement construites des identités et espaces nationaux. Le pont avec l'analyse behavioriste est que ces constructions déterminent, au cours d'un processus décisionnel donné, un ou plusieurs éléments de l'environnement cognitif dans lequel les décideurs se meuvent.

Notre objet d'étude prend place dans le cadre du conflit israélo-arabe. Au cœur de ce conflit apparaissent bien évidemment tout d'abord les acteurs israélien et palestinien. Viennent s'y ajouter, notamment avec les guerres de 1948, 1956, 1967, 1973 et 1982, les puissances régionales contigües que sont l'Égypte, la Syrie et le Liban. Parmi les autres acteurs de la région, nul n'est de même plus fortement impliqué que la Jordanie et c'est un point qui ne bénéficie bien souvent pas de toute l'attention qu'il mérite. Pourtant, l'imbrication des acteurs sioniste (puis israélien) et palestinien avec l'acteur transjordanien (puis jordanien) est centrale – et ce, du début du conflit à nos jours.

En effet, l'on peut dire que les enjeux de pouvoir sur les territoires tant à l'ouest qu'à l'est du Jourdain ont pu compter pour les trois acteurs en question. Ainsi, les sionistes n'eurent pas seulement des prétentions sur l'espace dont jouissaient leurs héritiers israéliens de nos jours sur la rive occidentale du Jourdain, mais également sur sa rive orientale, la Transjordanie – la Jordanie actuelle. De sa base sur la rive orientale du Jourdain, le fondateur du Royaume hachémite, Abdallah I^{er}, a pu faire triompher ses ambitions également sur la rive occidentale : suite au plan de partage onusien de 1947, si l'État juif fut proclamé, l'État arabe de Palestine ne le fut pas, car, en effet, suite à la guerre qui se déclencha lors de la proclamation de l'État d'Israël, en 1948, ce territoire qui, selon le plan de partage, devait former une des parties de l'État arabe palestinien – la Cisjordanie – fut, selon les points de vue, « conquis » ou « défendu », puis « annexé » ou « unifié » à la Jordanie. Cette situation perdura jusqu'à la guerre de 1967, lors de laquelle ce territoire fut, de nouveau selon les points de vue, conquis ou « reconquis » et occupé ou « administré » ou encore « libéré » par Israël.

Les vagues de réfugiés et de déplacés palestiniens issues des conflits de 1948 et de 1967 modifièrent fortement la démographie du Royaume hachémite : la population de souche se vit dépasser en nombre par l'afflux de Palestiniens – ce qui fit planer pendant un temps sur la monarchie hachémite le spectre d'un renversement au bénéfice d'une république palestinienne. Cette même situation démographique fit dire à la droite israélienne, le Likoud, que les Palestiniens avaient déjà de fait un État : la Jordanie, qui se voit ainsi attribuer le rôle de « patrie de substitution » pour le peuple palestinien. Quant à la gauche israélienne, formée par les Travailleuses, elle a longtemps chéri l'« option jordanienne » comme solution à la question palestinienne, c'est-à-dire l'évite-

ment de la naissance d'un État palestinien sur la rive occidentale du Jourdain par la rétrocession d'une partie des territoires occupés depuis 1967 à la Jordanie. Comme l'a dit l'ancien Premier ministre jordanien et membre de la famille hachémite le chérif 'Abd-ul-Hamîd Sharaf, l'État jordanien a servi d'« absorbeur de choc » au problème palestinien⁹.

« Dans un sens, nous sommes pris au milieu », expose le prince Hassan, « nous sommes la *terra media*. (...) J'ai utilisé le terme *terra media* pour identifier la fonction jordano-palestinienne (...) comme celle d'un *middle ground* avec Israël d'un côté et les Arabes de l'autre »¹⁰. Ainsi donc, la Jordanie est au cœur même du conflit israélo-arabe et l'acteur arabe le plus directement impliqué dans le conflit israélo-palestinien au sens strict : « ce qui touche les Palestiniens touche également la Jordanie, tout comme Israël. La Jordanie, Israël et les Palestiniens sont dans un certain sens menottés les uns aux autres. Lorsque l'un d'entre eux remue, les autres le ressentent »¹¹. Ainsi, si l'on a pu évoquer ailleurs l'idée, assez fréquente dans l'histoire du conflit israélo-palestinien, d'« une terre deux fois promise »¹² ou d'« une terre pour deux peuples »¹³, l'on a pu montrer aussi comment « l'interaction triangulaire entre Transjordaniens, Palestiniens et Israéliens » – « une interaction déclenchée au début des années 1920 et persistant jusqu'à ce jour, principalement due au fait que la carte coloniale de la région, qui fut tracée après la Première Guerre mondiale sans le consentement des populations locales, produisit trois peuples et deux pays »¹⁴.

Les titres de certains ouvrages en disent long sur cette interaction, tels que *Entre Hachémites et sionistes – La lutte pour la Palestine 1908-1988* de Martin Sicker¹⁵ ou *Collusion sur le Jourdain – Le roi Abdallah*,

⁹ 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.

¹⁰ Entretien avec le prince Hassan bin Talâl (Amman, 20 avril 1999).

¹¹ Arthur R. Day, *East Bank/West Bank – Jordan and the Prospects for Peace*, New York, Council on Foreign Relations, 1986, p. 4.

¹² William Karel & Laurent Rucker, *Une terre deux fois promise – Israël-Palestine – Cinquante ans d'histoire racontée par ceux qui l'ont faite*, Monaco, Éditions du Rocher, 1998.

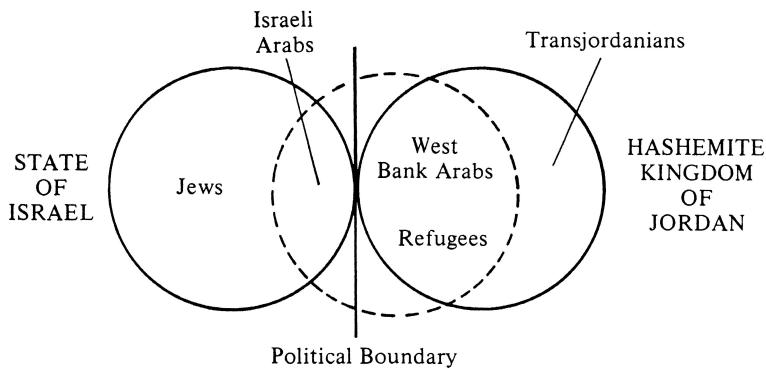
¹³ Cf. notamment Martin Buber, *Une terre et deux peuples – La question judéo-arabe*, Paris, Lieu commun, 1985, et Ilan Pappe, *A history of modern Palestine – One land, two peoples*, New York, Cambridge University Press, 2004.

¹⁴ Adnan Abu-Odeh, *Jordanians, Palestinians & the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process*, Washington, United States Institute of Peace, 1999, p. 5.

¹⁵ Martin Sicker, *Between Hashemites and Zionists – The Struggle for Palestine 1908-1988*, New York/London, Holmes & Meier, 1989.

le mouvement sioniste et la partition de la Palestine d'Avi Shlaim¹⁶, d'autres référant explicitement à la relation triangulaire, tels que *Le Triangle jordano-palestino-israélien – Aplanir le chemin vers la paix* de Joseph Ginat & Onn Winckler¹⁷, *Les Palestiniens entre Israël et la Jordanie – La quadrature du triangle* de Raphael Israeli¹⁸ ou *Israël, les Hachémites et les Palestiniens – Le Triangle fatidique* d'Efraim Karsh & P. R. Kumaraswamy¹⁹. L'on peut également se reporter au schéma inspiré par Erik Cohen reproduit dans un ouvrage de Shaul Mishal :

Schéma 1 : le « triangle » jordano-palestino-israélien²⁰



Ce caractère triangulaire de la question s'affermi de manière manifeste avec la reconnaissance lors du Sommet arabe de Rabat de 1974 de l'OLP comme « seul représentant légitime du peuple palestinien ». En effet, jusqu'alors et à partir de 1967, pour la Jordanie, la résolution 242 du Conseil de Sécurité des Nations unies, qui stipule le retrait israélien des territoires occupés en échange de la reconnaissance arabe de l'État hébreu, ne signifie rien moins que la rétrocession à elle-même de ce territoire occupé par Israël qu'est la Cisjordanie. La reconnaissance arabe de l'OLP en 1974 est ainsi un coup porté à la Jordanie dans ses revendications de souveraineté sur la rive ouest du Jourdain – coup

¹⁶ Avi Shlaim, *Collusion across the Jordan – King Abdullah, the Zionist Movement, and the Partition of Palestine*, New York, Columbia University Press, 1988.

¹⁷ Joseph Ginat & Onn Winckler (eds.), *The Jordanian-Palestinian-Israeli Triangle – Smoothing the Path to Peace*, Brighton/Portland, Sussex Academic Press, 1998.

¹⁸ Raphael Israeli, *Palestinians Between Israel and Jordan – Squaring the Triangle*, New York/Westport/London, Praeger, 1991.

¹⁹ Efraim Karsh & P. R. Kumaraswamy (eds.), *Israel, The Hashemites and the Palestinians – The Fateful Triangle*, London/Portland (OR), Frank Cass, 2003.

²⁰ Source : Shaul Mishal, *West Bank/East Bank – The Palestinians in Jordan, 1949-1967*, New Haven/London, Yale University Press, 1978, p. 11 – avec l'aimable autorisation de Yale University Press.

qu'elle fut obligée d'accepter, à contrecœur. Mais il faudra attendre 1988 pour qu'elle tire de manière effective les conséquences logiques et les implications pratiques de la résolution arabe de Rabat. Comment tout ce chemin a-t-il été parcouru ? Et comment la décision finale sera-t-elle prise par la direction jordanienne ?