

N° 656

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur la **Jordanie, clé de voûte de la stabilité d'un Moyen-Orient en crise,***

Par MM. Olivier CIGOLOTTI et Gilbert ROGER,

co-présidents,

Mme Isabelle RAIMOND-PAVERO et M. Jean-Pierre VIAL,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Lafoauly, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT	7
PREMIÈRE PARTIE	9
I. UN PAYS STRATÉGIQUE AU CŒUR DES TENSIONS DU MOYEN-ORIENT	9
A. L'EXCEPTIONNELLE STABILITÉ JORDANIENNE	9
B. L'IMPORTANCE DU CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN POUR LA JORDANIE	10
C. LA RUINE DE L'IRAK	13
D. LA TRAGÉDIE SYRIENNE	13
II. LA JORDANIE FAIT FACE À DES DÉFIS COLOSSAUX	14
A. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DES CRISES IRAKIENNE ET SYRIENNE ..	14
B. LE POIDS DES RÉFUGIÉS	14
1. <i>L'afflux considérable des réfugiés</i>	14
2. <i>L'accès des réfugiés syriens aux services publics et ses conséquences</i>	16
3. <i>Des perspectives de retour incertaines</i>	16
4. <i>Le cas particulier des réfugiés irakiens</i>	17
C. L'ÉPÉE DE DAMOCLÈS LIÉE À L'APAISEMENT DES CONFLITS ARMÉS EN SYRIE	17
III. LE DÉFI INTERNE DU DÉVELOPPEMENT	18
A. LES AIDES DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE	18
B. LA PRESSION DES RÉFORMES STRUCTURELLES	18
C. L'ACTION DES ONG	19
D. LA SITUATION DES LIBERTÉS PUBLIQUES	20
SECONDE PARTIE	21
I. UN CONTEXTE SÉCURITAIRE DIFFICILE	21
A. LES ENJEUX RÉGIONAUX	21
B. LA MONTÉE DU FONDAMENTALISME POLITIQUE	22
C. LE PÉRIL DJIHADISTE	22

II. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE À LA STABILITÉ DE LA JORDANIE.....	22
A. LE RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE.....	22
1. <i>Les investissements privés</i>	23
2. <i>L'action de l'Agence française de développement (AFD)</i>	23
B. LES RELATIONS MILITAIRES ENTRE LA FRANCE ET LA JORDANIE	24
C. LES CONVERGENCES DIPLOMATIQUES.....	25
III. LA BASE AÉRIENNE PROJETÉE : UN CONDENSÉ D'UNE RÉALITÉ	
RÉGIONALE COMPLEXE	25
A. LES RAISONS DE L'OUVERTURE DE LA BASE AÉRIENNE PROJETÉE.....	25
B. L'ACTION DE LA BASE AÉRIENNE PROJETÉE	26
C. QUEL AVENIR POUR CETTE INSTALLATION ?	26
CONCLUSION	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	31
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45
ANNEXE - CARTE DE LA JORDANIE	48

Peu de pays ont fait preuve, dans l'adversité, d'autant de résilience que la Jordanie. Née sous des vents contraires, résultat du partage du Moyen-Orient entre la France et le Royaume-Uni après la Première Guerre mondiale, dans le cadre des accords secrets Sykes-Picot, ce pays est devenu le foyer de la dynastie hachémite après qu'elle eut été chassée du Hedjaz par les Al-Saoud. Cette famille, qui fait remonter ses ancêtres à l'aïeul du Prophète, exerçait la protection des Lieux Saints de l'islam. Après la perte du Hedjaz, elle s'est consacrée à la protection de Jérusalem, troisième Lieu Saint de cette religion.

Pays peu étendu et dépourvu de richesses naturelles, la Jordanie disposait de peu d'atouts pour survivre. Et pourtant, elle apparaît rétrospectivement comme un des pays les plus stables du Moyen-Orient. Cette longévité est déjà un indice de la capacité étonnante de ce pays à surmonter les épreuves qui se sont dressées devant lui.

Peut-être est-ce parce que la dynastie hachémite a toujours inscrit son action dans le temps long auquel la rattache son passé. Sans doute est-ce aussi parce qu'il était dans l'intérêt de ses voisins qu'il existe un havre presque préservé des troubles de la région. Sans doute enfin ce pays revendiquant une certaine modération a-t-il su tirer profit du soutien occidental, à commencer par celui du Royaume-Uni, puis des Etats-Unis.

Cette équation fragile faite de contraintes, du génie national jordanien et de convergences d'intérêts étrangers est peut-être plus prégnante que jamais dans un monde où la sécurité collective s'effrite au profit du libre jeu des puissances, où l'espoir d'une paix juste et durable entre Israéliens et Palestiniens semble reculer, où la frustration des populations nourrit un fondamentalisme mêlant le nihilisme à la grande criminalité.

Le présent rapport entend rendre compte de l'immensité des défis auxquels ce pays fait face, et de l'impérieuse nécessité qu'il les surmonte si le monde ne veut pas voir cette région stratégique s'enfoncer un peu plus dans le chaos.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DU RAPPORT

La Jordanie est un pilier indispensable de la stabilité du Proche et du Moyen-Orient.

Elle fait face à des défis considérables, qui sont d'autant plus difficiles à affronter qu'ils sont la conséquence de conflits sur lesquels la Jordanie a peu ou pas de prise : le conflit israélo-palestinien, les guerres en Syrie et en Irak.

La présence française est importante dans ce pays et très appréciée. Elle s'exprime dans trois champs :

- dans le domaine économique, la France est le premier investisseur non arabe en Jordanie, notamment grâce à la présence de grandes entreprises françaises ;

- dans le domaine de l'aide au développement, la France est présente à travers une action importante de l'Agence française de développement (AFD). En outre, de nombreuses ONG françaises interviennent en Jordanie ;

- dans le domaine militaire, la France a construit une relation bilatérale de défense dans la durée. Cette relation est notamment nourrie par des actions de formation. Par ailleurs, la France dispose en Jordanie d'une base aérienne projetée (BAP H5) qui a joué un rôle majeur dans l'opération Chammal.

Dans ce contexte, il est indispensable de poursuivre l'engagement de la France en Jordanie dans tous ces domaines. 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.

PREMIÈRE PARTIE

I. UN PAYS STRATÉGIQUE AU CŒUR DES TENSIONS DU MOYEN-ORIENT

Le caractère stratégique de la Jordanie est d'abord le fruit de l'histoire et de la géographie. Situé sur la rive orientale du Jourdain et s'étendant jusqu'au golfe d'Aqaba sur la Mer Rouge, la Jordanie est un trait d'union entre les zones que les Français désignent comme Proche et Moyen-Orient. En effet, du nord au sud elle connecte la Syrie et l'Irak à la Mer Rouge ; elle est bordée à l'ouest par un pays méditerranéen (Israël) et à l'est par un pays du Golfe (l'Arabie saoudite, qu'elle sépare du Levant).

Avec une population de 10,5 millions d'habitants, la Jordanie est un peu plus peuplée qu'Israël, et sa population représente environ la moitié de ce qu'était la population de Syrie d'avant la guerre civile.

En revanche, son produit intérieur brut (PIB) de 40 milliards de dollars fait d'elle une des plus petites économies de la région.

A. L'EXCEPTIONNELLE STABILITÉ JORDANIENNE

La Jordanie est la seule survivance du rêve de grande nation arabe du chérif Hussein de la Mecque (arrière-grand-père du roi Abdallah II régnant actuellement). Lorsque le chérif Hussein a décidé d'entrer en guerre contre les Ottomans, pendant la Première Guerre mondiale, les Britanniques lui avaient promis, par l'intermédiaire du colonel T.E. Lawrence (Lawrence d'Arabie) que l'engagement des Arabes aux côtés des alliés permettrait la création d'un grand État arabe au Levant.

Dans le même temps, les Britanniques négociaient avec la France les accords Sykes-Picot qui prévoyaient le découpage et le partage du Levant entre zones d'influence française et zones d'influence britannique. L'application par la force de ces accords empêchait la création de l'État arabe espéré, et conduit au contraire à la création d'entités qui devaient donner naissance par la suite à de nouveaux pays : la Syrie, le Liban, l'émirat de Transjordanie, confié à Abdallah, fils du chérif Hussein, et la Palestine qui fut en définitive divisée entre l'État d'Israël à partir de 1948, et des zones palestiniennes occupées soit par l'Égypte (bande de Gaza), soit par la Jordanie (Cisjordanie). Quant à l'Irak, créé après la Première Guerre mondiale, il était revenu à Fayçal, troisième fils du chérif Hussein.

Enfin, la guerre du Hedjaz, menée en 1924-1925 par les troupes d'Abdelaziz Al-Saoud, a contraint les Hachémites à se replier sur l'Irak, d'une part, et sur la Transjordanie, d'autre part. Après le coup d'Etat de 1958 ayant renversé Fayçal II d'Irak, la Jordanie est restée le dernier bastion hachémite, qui a perduré jusqu'à ce jour.

La stabilité de la Jordanie est donc liée à la stabilité de la famille hachémite dans ce pays, qui tranche singulièrement avec l'instabilité chronique de la plupart des pays de la région. Le roi Hussein de Jordanie, père du souverain actuel, a particulièrement incarné cette stabilité, en raison de la longueur de son règne de 46 ans (1952 - 1999).

Il est intéressant de rappeler la genèse de ce pays, car elle replace la Jordanie au cœur des conflits et des rivalités qui ont façonné le visage de cette région aujourd'hui.

Pourtant, les défis et les menaces n'ont pas manqué sur le chemin de ce jeune État, des conséquences du conflit israélo-palestinien aux contrecoups des guerres qui ont accablé ses voisins.

B. L'IMPORTANCE DU CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN POUR LA JORDANIE

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 sensiblement 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 à 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.



École du camp de Husn

Naturellement, la situation de ces réfugiés palestiniens, et en particulier des plus jeunes d'entre eux, est rendue très difficile par l'arrêt du financement américain de cette agence des Nations unies. Votre commission a, du reste, dénoncé l'an passé cette décision américaine, qui ne peut qu'ajouter de la tension et de l'instabilité dans la région¹.

Si l'afflux des réfugiés palestiniens a contribué à augmenter considérablement la population jordanienne, il a naturellement constitué aussi un **défi d'intégration très important**. Aujourd'hui, la majorité de ces habitants d'origine palestinienne sont tout à fait intégrés au pays, ce que reflète symboliquement le fait que la reine soit elle-même d'origine palestinienne.

Toutefois, l'importance de la population palestinienne a pu être **perçue comme une menace pour le pays, notamment au début des années 1970**, lorsque le roi Hussein avait décidé de réagir à l'organisation depuis et sur le sol jordanien d'opérations terroristes palestiniennes. Cette épée de Damoclès est réapparue récemment sous une forme nouvelle, non pas du fait d'un activisme des Jordaniens d'origine palestinienne, mais du fait de l'affaiblissement de la perspective d'une paix à deux Etats dans le conflit israélo-palestinien.

En effet, le refus des autorités israéliennes actuelles, soutenues par les États-Unis, d'envisager la création d'un État palestinien conduit certains à imaginer d'autres solutions. Il semble que, dans l'esprit de certains responsables israéliens et américains, pourrait être imaginée une solution à deux Etats dans laquelle l'État palestinien correspondrait en réalité à la Jordanie actuelle. Naturellement, cette hypothèse paraît à la fois fantaisiste et redoutablement dangereuse pour la région. Outre le fait qu'elle ferait fi du droit des Palestiniens à vivre en Palestine, reconnu par le droit international et en particulier par plusieurs résolutions des Nations unies, cette conception conduirait vraisemblablement au chaos en Jordanie, ce qui aurait des

¹ Cf le communiqué de presse de la commission : <http://www.senat.fr/presse/cp20180308.html>

conséquences désastreuses à la fois pour la population jordanienne, mais aussi pour tous les pays voisins.

Il importe d'évoquer ce point, car la résolution ou, plus exactement, **l'absence de résolution du conflit israélo-palestinien constitue une menace existentielle pour la Jordanie. Plusieurs des interlocuteurs jordaniens rencontrés par la délégation ont insisté sur les conséquences permanentes et délétères de ce conflit** pour lequel les perspectives de paix semblent malheureusement s'éloigner.

Comme cela a été souligné lors de certaines auditions, le refus de la solution à deux Etats n'est appuyé sur aucune contre-proposition claire précisant ce que pourrait être, dans la conception des autorités israéliennes ou américaines actuelles, une solution autre. **Vos rapporteurs souhaitent du moins affirmer avec force que toute idée de faire de la Jordanie le futur Etat des Palestiniens serait aussi chimérique que dangereuse.**

Par ailleurs, **l'absence de résolution du conflit complique également la relation israélo-jordanienne.** En 1994, la Jordanie a signé la paix avec Israël, devenant le deuxième pays arabe à le faire après l'Égypte. Dans ce moment de normalisation, de grands projets de développement avaient pu être imaginés, et en particulier celui du canal mer Rouge-mer Morte. Ce projet a pour objectif d'acheminer, vers le nord du pays, de grandes quantités d'eau de mer depuis le golfe d'Aqaba sur la mer Rouge, de la dessaliniser et de rejeter les saumures dans la mer Morte. En effet, l'essentiel de la population jordanienne est concentré au nord du pays, avec 90 % de la population vivant en zone urbaine et en particulier dans trois villes : la capitale Amman (2,5 millions d'habitants), Zarqa et Irbid. Toutefois, ce projet pharaonique, d'un coût estimé de 1 milliard d'euros, suppose, dans sa définition actuelle, l'accord d'Israël.

A défaut d'accord israélien, les autorités jordaniennes envisagent un plan alternatif. Mais celui-ci paraît très aléatoire, dans la mesure où il supposerait sans doute un rejet des saumures dans la mer Rouge, ce qui aurait des conséquences environnementales qui ne seraient vraisemblablement acceptées ni par Israël ni par les bailleurs internationaux.

Pourtant, **la Jordanie manque cruellement d'eau**, plus encore que ses voisins. C'est en effet **le quatrième pays le plus pauvre en eau du monde.** Il semble donc, même si votre délégation n'a pu recueillir la position israélienne sur ce dossier dans le cadre de cette mission, que ce projet soit indirectement victime de l'absence de perspectives de paix et de développement dans la zone frontalière entre Israël, la Cisjordanie et la Jordanie.

C. LA RUINE DE L'IRAK

L'Irak constituait, avec la Syrie, le débouché économique naturel de la Jordanie. En effet, la Jordanie formait un trait d'union entre ces deux pays et la mer Rouge, jouant en quelque sorte le rôle de plate-forme logistique pour les économies de ces deux pays.

L'enchaînement des drames vécus par l'Irak avec la seconde guerre du Golfe tout d'abord, puis la guerre civile, et enfin l'émergence de Daech sur une large partie du territoire, a eu **plusieurs conséquences considérables pour la Jordanie** :

- l'arrêt des échanges économiques avec ce pays, symbolisé par la fermeture de la frontière irako-jordanienne ;
- l'arrivée en Jordanie d'environ 60.000 réfugiés irakiens, issus notamment des minorités religieuses persécutées par Daech. A ces 60.000 réfugiés s'ajouteraient environ 70.000 Irakiens déjà établis en Jordanie.

La délégation a été informée des **très grandes difficultés dans lesquelles vivaient les réfugiés irakiens**. En effet, ceux-ci, à la différence des réfugiés syriens, **n'ont pas de statut bien défini auprès des autorités du pays, et ne bénéficient pas en particulier de l'accès aux services publics**. Certains de ces réfugiés vivent donc dans un dénuement total. Votre commission a eu l'occasion de se pencher à plusieurs reprises sur la situation des populations qui ont été persécutées en Irak parce qu'appartenant aux communautés chrétiennes ou à d'autres minorités. S'il faut espérer que ces populations puissent rentrer chez elles, il faut aussi être lucide sur les difficultés qui doivent pour cela être surmontées. Il faut en particulier que ces réfugiés puissent avoir confiance en leur sécurité s'ils venaient à rentrer en Irak.

La frontière avec l'Irak est désormais rouverte, mais les échanges économiques tardent à reprendre réellement.

D. LA TRAGÉDIE SYRIENNE

Il est évident que, **pour la Jordanie, le fait marquant des années récentes est la guerre civile en Syrie**. Il faut rappeler que **la Jordanie a 375 km de frontière commune avec la Syrie**. De façon assez comparable avec ce qui s'est passé pour l'Irak, mais dans de toutes autres proportions, les conséquences de la guerre en Syrie ont été doubles pour la Jordanie :

- la fermeture du marché syrien a contribué à l'effondrement de la croissance de l'économie, et ce d'autant plus que la Syrie était aussi le passage vers les marchés turc et libanais ;
- le conflit a entraîné **un afflux massif de réfugiés syriens** en Jordanie. Si les autorités jordaniennes évoquent souvent le chiffre de

1,3 millions de syriens en Jordanie, y compris les non-réfugiés, les estimations du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) sont plus proches de **700.000 personnes réfugiées**.

II. LA JORDANIE FAIT FACE À DES DÉFIS COLOSSAUX

A. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DES CRISES IRAKIENNE ET SYRIENNE

L'économie jordanienne repose traditionnellement, pour l'essentiel, sur les échanges avec la Syrie et l'Irak. **L'effondrement de ces deux pays** et la fermeture des frontières ont eu des **conséquences catastrophiques pour l'économie jordanienne**. Celle-ci est ainsi **passée d'un taux de croissance proche de 8 % par an** dans la première décennie du siècle, à **seulement 2 % aujourd'hui**, avec un très haut niveau de **dette publique, de l'ordre de 95 % du PIB**. De même, le taux de **chômage** a fortement progressé pour s'établir à **18,9 %**. Quant au **chômage des jeunes**, il est **supérieur à 30 %**, certains l'estimant même proche de 40 %.

B. LE POIDS DES RÉFUGIÉS

1. L'afflux considérable des réfugiés

Le roi Abdallah a pris deux décisions majeures concernant les réfugiés syriens : en premier lieu, il a accepté leur arrivée, en ouvrant la frontière : 45 points de passage provisoires, supervisés par l'armée, ont ainsi été ouverts. En second lieu, les autorités jordaniennes ont ensuite ouvert leurs services publics à ces réfugiés, et en particulier leur système scolaire et leur système de santé publique. Le gouvernement estime ainsi que **150.000 enfants syriens sont scolarisés dans le système scolaire public jordanien**.

La délégation s'est rendue sur le **camp de Zaatari** pour rencontrer des réfugiés syriens. Il faut naturellement bien se souvenir que **seule une petite minorité des réfugiés est hébergée dans de tels camps**¹. Le camp de Zaatari est le plus grand d'entre eux, avec 79.000 personnes à l'heure actuelle².

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. Les réfugiés 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 jordanienns. Le camp compte également 250 assistantes maternelles. Pour la santé, il compte deux hôpitaux et 12 cliniques gérés par le ministère de la

¹ Les chiffres donnés à la délégation varient entre 10 % et 18 %.

² Le camp aurait compté jusqu'à 120.000 personnes il y a quelques années.

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 de travail, qui a permis la délivrance de 12.000 autorisations de travail.



Rencontre avec des bénéficiaires du Programme ONU Femmes au camp de Zaatari

Le camp compte également un bureau d'état-civil, qui enregistre les naissances, même si les nouveaux-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.



Rue du camp de Zaatari

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, de façon moderne puisque le paiement se fait par reconnaissance rétinienne. L'allocation du Programme alimentaire mondial (PAM) représente environ un dollar par jour et par personne¹.

2. L'accès des réfugiés syriens aux services publics et ses conséquences

Ces décisions courageuses ont permis d'atténuer l'ampleur de la catastrophe humanitaire pour les personnes considérées. Mais elles ont aussi pesé **d'un poids très lourd sur la société jordanienne**. Pour donner un exemple, 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'Etat.

3. Des perspectives de retour incertaines

Plusieurs éléments rendent difficile le retour dans leur pays d'origine des nombreux réfugiés qu'abrite la Jordanie.

La première **difficulté** est évidemment **d'ordre sécuritaire**. En Syrie, si Daech a perdu son emprise territoriale, ses combattants n'ont pas disparu et s'organisent pour pouvoir mener ponctuellement des opérations armées. Par ailleurs, la guerre civile n'est pas achevée, puisque le régime n'a pas encore repris le contrôle de la poche d'Idlib au nord-ouest, ni de la région nord-est. En outre, beaucoup de réfugiés redoutent les conditions dans lesquelles le régime en place accueillerait leur retour.

Par ailleurs, à cet aspect sécuritaire s'ajoute une **difficulté économique** : le régime syrien exige de nombreuses **formalités administratives** pour autoriser le retour sur son sol de ses ressortissants. Cela suppose à la fois des démarches qui sont matériellement difficiles à mener lorsque les réfugiés n'habitent pas Amman ; des frais importants, puisque le consulat syrien demande jusqu'à **300 dollars** par personne pour délivrer des autorisations nécessaires au retour ; et enfin, la reconnaissance

¹ 31 dollars par mois et par personne.

par les autorités syriennes des événements familiaux intervenus en Jordanie, en particulier les naissances.

On peut également penser que, dans certains cas, certains réfugiés puissent considérer que, malgré leur grande précarité, leurs conditions en Jordanie leur ouvrent tout de même plus de perspectives que dans les villages syriens dont ils sont originaires. C'est notamment le cas de certaines femmes qui ont gagné, par la force des choses et dans des conditions extrêmement difficiles, une autonomie de décision et de gestion dont elles ne bénéficiaient pas dans la société rurale traditionnelle syrienne.

Selon une ONG rencontrée par la délégation, on peut considérer qu'environ 100 personnes retournent en Syrie chaque jour, ce qui amène les autorités jordaniennes à évoquer entre 12.000 et 15.000 retours à ce jour. Toutefois, ce chiffre est peut-être surestimé, dans la mesure où certaines personnes retournent ponctuellement en Syrie avant de revenir en Jordanie, ce qui peut être le préalable à un retour définitif. Ce pourrait ainsi être environ 30.000 réfugiés syriens qui seraient retournés dans leur pays d'ici la fin de l'année.

4. Le cas particulier des réfugiés irakiens

La situation des réfugiés irakiens, dont l'exil a été motivé principalement par les persécutions subies, dépend là encore de l'amélioration de la situation sécuritaire en Irak. Si des progrès notables ont été constatés, votre commission a eu l'occasion d'examiner la difficulté de la situation de ces populations. Au-delà de la préoccupation sur leur sécurité, les réfugiés s'interrogent aussi sur les perspectives d'avenir qui pourraient être les leurs dans leur région d'origine, alors que leurs communautés ont été stigmatisées et persécutées pendant plusieurs années.

Dans le même temps, le retour de ces réfugiés issus des minorités religieuses d'Irak est indispensable si l'on veut que ce pays puisse retrouver sa diversité et poursuivre ses efforts de dépassement des frontières communautaires.

C. L'ÉPÉE DE DAMOCLÈS LIÉE À L'APAISEMENT DES CONFLITS ARMÉS EN SYRIE

La Jordanie est massivement aidée par la communauté internationale en compensation de l'aide qu'elle apporte aux réfugiés syriens. Si le conflit se termine, ou si son intensité baisse fortement, le risque est grand que le soutien international s'atténue, alors que les réfugiés seront toujours là. Cet enjeu transparaît aussi à travers le débat sur les chiffres du nombre de réfugiés. Le chiffre communément avancé par les autorités jordaniennes est en effet presque le double de celui fourni par le HCR.

III. LE DÉFI INTERNE DU DÉVELOPPEMENT

A. LES AIDES DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

En réponse aux importantes difficultés économiques rencontrées par la Jordanie depuis le début de la décennie et au coût de l'accueil des réfugiés, la communauté internationale s'est mobilisée pour la soutenir. Cette aide a notamment pris la forme de **programmes du FMI** devant permettre au pays de faire face à ses déséquilibres financiers. Le premier accord représentait une aide de **2,1 milliards de dollars, entre 2012 et 2015**. Il a été renforcé par un mécanisme élargi de crédit représentant 723 millions de dollars sur la période 2016-2019.

De leur côté, les Européens ont mis en place en 2016 un « pacte jordanien », souvent désigné sous l'expression anglaise de « *Jordan compact* ». Il s'agissait d'apporter **747 millions d'euros sur la période 2016-2017**, dont 108 millions d'euros d'aide humanitaire et 200 millions d'euros d'aide aux équilibres financiers du pays. Ce *Jordan compact* se fixait trois objectifs :

- favoriser la croissance et l'emploi ;
- soutenir l'État de droit et l'inclusion sociale en Jordanie ;
- et contribuer à la stabilité régionale et à la lutte contre le terrorisme.

Plus récemment, les pays du Golfe ont indiqué vouloir intensifier leur aide, avec un projet global portant sur 2,5 milliards de dollars, dont 750 millions de dollars de dons sur 5 ans. Toutefois, ces annonces tardent pour l'instant à se concrétiser. Globalement, on note que l'Arabie Saoudite qui, malgré les différends historiques, soutenait traditionnellement de façon importante la Jordanie, a revu son aide à la baisse ces dernières années.

A contrario, **l'aide américaine demeure pour l'instant massive**, puisqu'elle est évaluée à 1 milliard de dollars par an, soit 2,5 % du PIB du pays. Naturellement, l'exemple récent de l'arrêt du financement américain de l'UNRWA ou l'approche du volet économique du plan américain de règlement du conflit israélo-palestinien peuvent faire craindre que cette aide soit à l'avenir conditionnée à un arrêt des critiques des positions américaines actuelles sur ce conflit.

B. LA PRESSION DES RÉFORMES STRUCTURELLES

L'aide du FMI est conditionnée à des mesures d'ajustement structurel et de rétablissement des équilibres financiers de l'État. C'est dans ce contexte que le Roi a décidé en 2018 de mettre en place une réforme fiscale, pour créer notamment un impôt sur le revenu. La contestation très

forte qu'a suscitée ce projet¹ a conduit à la démission du Premier ministre et à la nomination de son successeur actuel, avec lequel la délégation s'est entretenue.



Entretien avec le Premier ministre Omar Razzaz

La réforme fiscale a désormais été adoptée, et le pic de la contestation semble passé. Toutefois, la Jordanie fait face, comme de nombreux pays en voie de développement, à une forme d'équation impossible : pour sortir de ses difficultés, elle a besoin de l'aide internationale ; mais cette aide est conditionnée à des réformes profondes qui sont par nature impopulaires. D'une certaine façon, cette configuration transforme les difficultés économiques et financières en difficultés politiques, situation qui n'est tenable que jusqu'à ce que le capital politique des autorités du pays soit épuisé. De ce point de vue, on peut considérer que les difficultés économiques et financières du pays, qui ont commencé avec la crise financière mondiale 2008, mais qui résultent surtout des guerres en Syrie et en Irak, et de leurs conséquences dramatiques, ont abouti à une **fragilisation de l'équilibre politique jordanien**.

De ce point de vue, **il faut donc espérer que les attentes de la communauté internationale en matière d'ajustement budgétaire soient tempérées par la prise en compte des réalités politiques et de la nécessité de sauvegarder la stabilité de ce pays.**

C. L'ACTION DES ONG

De très nombreuses organisations gouvernementales (ONG) sont mobilisées en Jordanie. La délégation a pu rencontrer plusieurs d'entre elles. En effet, au-delà même de la Jordanie, un certain nombre d'ONG ont basé à Amman leur antenne régionale. Ces ONG interviennent dans des domaines

¹ Les manifestations ont réuni jusqu'à 60.000 personnes dans le pays.

variés, allant de la santé au développement des infrastructures, comme l'approvisionnement en eau ou la gestion des déchets.

Une plate-forme de coordination des ONG regroupe 62 d'entre elles, afin de permettre des discussions globales avec les autorités, les bailleurs de fond, et la société civile.

Le principal enjeu pour les ONG est de parvenir à **transformer progressivement leur action**, après huit ans de crise syrienne, pour accompagner le **basculement d'une approche humanitaire à court et moyen terme, vers une approche de long terme favorisant le développement**. Le risque est naturellement que les bailleurs de fond se détournent progressivement de ces populations au fur et à mesure que la crise syrienne débouche sur la reprise en main du territoire par le régime de Damas.

D. LA SITUATION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

Dans le contexte des printemps arabes, le Roi avait ouvert la voie à un renforcement de l'Etat de droit. En septembre 2011, une révision constitutionnelle a étendu les pouvoirs de l'autorité judiciaire, créé une cour constitutionnelle et renforcé les pouvoirs du parlement.

La difficulté du contexte économique, politique et sécuritaire a toutefois conduit, depuis les manifestations de 2018 contre la réforme fiscale, à **un certain raidissement de la posture des autorités en matière de libertés publiques**. Naturellement, la comparaison avec les pays voisins reste très favorable à la Jordanie. Mais il faut toutefois souligner le risque qu'un durcissement en matière de libertés publiques ne pousse à l'expression du mécontentement dans des formes radicales, le fondamentalisme devenant alors l'alternative à la contestation libérale.

Par ailleurs, la Jordanie a aussi besoin de garder une image positive auprès des opinions publiques occidentales si elle espère une relance de l'activité touristique avec la relative amélioration de la situation sécuritaire dans la région. Dans ce domaine, comme en matière économique ou sociale, le chemin des autorités jordaniennes paraît très étroit.

SECONDE PARTIE

I. UN CONTEXTE SÉCURITAIRE DIFFICILE

A. LES ENJEUX RÉGIONAUX

Si la guerre est terminée en Irak et a diminué d'intensité en Syrie, le contexte sécuritaire jordanien reste globalement très difficile sur toutes ses frontières :

- le début de normalisation discrète avec la Syrie est loin d'avoir abouti à un rétablissement de la situation d'avant 2011. Par ailleurs, Daech conserve d'importantes cellules actives en Syrie et en Irak. Celles-ci n'attendent que le relâchement de l'action de la coalition, d'une part, et l'insuffisance du développement des régions défavorisées, d'autre part, pour resurgir et étendre leur influence ;

- le conflit israélo-palestinien est dans une impasse totale et la situation s'apparente plus à une dégradation qu'à une stagnation. De ce point de vue, il est difficile de prévoir les conséquences de l'instabilité politique israélienne, qui s'est traduite par l'impossibilité de former un gouvernement à l'issue des élections du mois d'avril et la nécessité, pour la première fois dans l'histoire d'Israël, de procéder à de nouvelles élections, qui auront lieu au mois de septembre prochain. Du côté palestinien, la crise de la gouvernance est plus grave encore, avec l'affrontement permanent entre l'Autorité palestinienne et le Hamas ;

- les relations avec l'Arabie Saoudite, qui ont toujours été complexes pour des raisons historiques évidentes, ne sont pas facilitées par les divergences sur le conflit israélo-palestinien. Par ailleurs, il n'est pas certain que le projet saoudien de développer l'ouest du pays en l'ouvrant notamment au tourisme, et en particulier autour du site nabatéen de Madain Saleh et de la région d'Al-Ula, ne viennent pas exercer une concurrence difficile pour les sites touristiques jordaniens. Plus généralement, les pays du Golfe sont aujourd'hui surtout mobilisés par d'autres enjeux, que ce soient la guerre au Yémen, la crise qui les divise en opposant le Qatar à l'Arabie Saoudite et aux Emirats arabes unis et surtout la tension permanente et croissante avec l'Iran ;

- en définitive, seule l'amélioration de la situation en Irak semble pouvoir soulager la Jordanie. Mais, sur le plan sécuritaire, cette amélioration est encore fragile et la gestion des échanges frontaliers reste difficile, malgré les efforts jordaniens.

B. LA MONTÉE DU FONDAMENTALISME POLITIQUE

Le fondamentalisme est présent de longue date en Jordanie, comme dans les pays voisins. Il s'exprime notamment à travers l'implantation forte des Frères musulmans. En l'absence de partis structurés, la représentation politique est émiettée entre des députés indépendants. L'opposition est regroupée dans la Coalition nationale pour la réforme. Dans ce contexte, les Frères musulmans profitent de leur structuration pour dominer cette coalition.

C. LE PÉRIL DJIHADISTE

Comme de nombreux autres pays, la Jordanie est confrontée aux conséquences éventuelles d'un retour de ses ressortissants partis rejoindre Daech. La question est d'autant plus pressante pour la Jordanie qu'elle serait, en proportion de sa population, le deuxième pays¹ en termes de recrutement de combattants de Daech. Les estimations du nombre de ces djihadistes varient toutefois considérablement, entre 1.500 et 3.000 personnes. Par ailleurs, il est difficile de savoir combien d'entre eux ont survécu à l'effondrement du califat territorial de Daech.

Le retour de Daech dans la clandestinité pose naturellement la question des combattants « revenants ». Lorsque ceux-ci sont identifiés, ils sont déférés à la justice jordanienne. Outre le problème que pose à court terme leur retour, s'ajoutera donc à moyen terme celui que posera leur libération lorsqu'ils auront purgé leur peine.

Par ailleurs, un certain nombre de Jordaniens ont aussi rejoint les rangs d'Al-Qaida. Certains hauts responsables d'Al-Qaida sont ainsi jordaniens, à l'image d'Abou Moussab Al-Zarqaoui, responsable d'Al-Qaida en Irak de 2004 à 2006, et commanditaire de plusieurs attentats en Jordanie à cette époque.

II. LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE À LA STABILITÉ DE LA JORDANIE

A. LE RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE

Par son action dans le domaine économique, que ce soit à travers l'aide publique au développement ou à travers les investissements du secteur privé, la France apporte une contribution significative à la stabilité de la Jordanie.

¹ Après la Tunisie.

1. Les investissements privés

La Jordanie est souvent perçue comme un pays tourné, pour ce qui est de l'Occident, d'abord vers les pays anglo-saxons. Le niveau des échanges économiques entre nos deux pays confirme en partie cette idée.

Cela ne doit toutefois pas occulter le fait que **la France est le premier investisseur non arabe en Jordanie**, derrière les pays du Golfe, et à égalité avec les Etats-Unis. Cette forte présence française s'explique notamment par la forte présence des **grandes entreprises françaises de réseau**, en particulier dans les secteurs de l'eau, des télécoms et de l'énergie. En revanche, d'autres secteurs traditionnels de l'excellence de l'ingénierie française, comme les transports publics ou la gestion des déchets, sont moins représentés en raison de la trop petite taille des marchés considérés.

Les entreprises françaises sont également présentes dans le secteur des services, en particulier la banque et l'hôtellerie.

2. L'action de l'Agence française de développement (AFD)

L'AFD est présente en Jordanie depuis mars 2006. A la fin de 2018, elle avait accordé depuis cette date 1,6 milliard d'euros, ainsi répartis :

- 980 millions d'euros de prêts souverains ;
- 203 millions d'euros de prêts non souverains ;
- 259 millions d'euros de prêts Proparco au secteur privé ;
- et 236 millions d'euros de subventions. Il est à noter que, sur ce montant, 200 millions d'euros correspondent à des subventions déléguées par des partenaires de l'AFD, notamment l'Union européenne ou l'agence américaine USAID.

La majorité des projets de l'AFD est réalisée avec d'autres bailleurs de fonds bilatéraux et internationaux dans le cadre de cofinancements.

L'AFD poursuit deux objectifs principaux en Jordanie :

- améliorer la résilience du pays et de la société à court terme, notamment en réponse au choc produit par l'arrivée massive de réfugiés ;
- améliorer la résilience du mode de développement économique et social de la Jordanie à moyen terme, en s'attaquant aux obstacles structurels (rareté de l'eau, dépendance énergétique, enclavement).

On retrouve donc la même **double approche** que chez les ONG, ce qui n'est guère étonnant puisque, dans les deux cas, il s'agit de venir en aide aux populations et d'aider au développement du pays : **faire face aux urgences du court terme**, d'une part ; et **travailler à asseoir les conditions du développement à moyen et long terme**.

Le bureau d'Amman est particulièrement important, puisqu'il abrite également les activités de l'AFD en Irak, même si celles-ci devraient être réimplantées en Irak prochainement.

Cette aide porte essentiellement sur le traitement et la distribution de l'eau, pour 50 % du total, ainsi que sur le développement des services publics locaux, y compris le transport. Il y a aussi une action de soutien à la justice ou à la formation professionnelle.

Dans le domaine de l'approvisionnement en eau, l'AFD porte notamment le projet emblématique mer Rouge-mer Morte. Il est intéressant de noter que le financement, évalué à 1 milliard d'euros, se répartit entre un tiers de prêts souverains et de dons¹, et deux tiers de financement privé.

Cette expertise française sur les dossiers liés à l'eau s'exprime aussi, par exemple, dans un important projet de traitement et d'adduction d'eau près d'Irbid, qui est la troisième ville du pays. La délégation s'est rendue sur le chantier de cet équipement en cours d'achèvement, qui s'appelle Wadi Arab II. L'équipement appartient aux Jordaniens, avec un financement de l'AFD et de l'Union européenne et une maîtrise d'œuvre turque. Il s'agit de traiter et de livrer 30 millions de mètres cubes d'eau par an prélevés dans le King Abdallah Canal (KAC). L'eau est pompée à 250 mètres en dessous du niveau de la mer et relevée de 600 mètres, au niveau d'Irbid. Les travaux, commencés en janvier 2017, s'achèveront en octobre 2019, soit une période finalement assez rapide pour un équipement d'une telle ampleur, qui va apporter un changement considérable aux populations desservies.

Toutefois, il faut rappeler qu'au-delà du coup de construction d'un tel équipement, il faudra aussi assumer son coût de fonctionnement, très important en raison de la consommation d'énergie associée au pompage de l'eau sur une telle dénivellation.

B. LES RELATIONS MILITAIRES ENTRE LA FRANCE ET LA JORDANIE

La France apporte à la Jordanie un soutien militaire direct et indirect. Sur le plan du soutien direct, il s'agit essentiellement d'actions de formation. Celles-ci portent sur le maintien en condition opérationnelle d'une flotte d'hélicoptères Super-Puma, et aussi sur des actions de formation des troupes de montagnes.

D'autre part, la France apporte une aide modeste mais réelle en fourniture de matériel, par exemple des véhicules légers militarisés de type pick-up, qui ont l'avantage de pouvoir être facilement maintenus en condition opérationnelle par l'armée jordanienne.

¹ dont 100 millions de dollars délégués par l'agence USAID à l'AFD.

C. LES CONVERGENCES DIPLOMATIQUES

Les positions jordanienne et française sont proches quant aux difficiles dossiers du Moyen-Orient. **Le cas le plus évident est celui du conflit israélo-palestinien**, où les vues de nos deux pays convergent largement. La Jordanie fait de longue date figure de pays modéré dans la relation avec Israël, puisqu'elle a été, en 1994, le deuxième pays arabe à signer un traité de paix avec Israël, après l'Égypte. Pourtant, le cours récent de la politique israélienne a conduit à une dégradation progressive et préoccupante des relations entre ces deux pays, illustré par le blocage du projet mer Rouge-mer Morte.

Par ailleurs, la Jordanie fait partie du *Small group* mis en place à l'initiative de la France pour faire émerger une solution au conflit syrien.

III. LA BASE AÉRIENNE PROJETÉE : UN CONDENSÉ D'UNE RÉALITÉ RÉGIONALE COMPLEXE

A. LES RAISONS DE L'OUVERTURE DE LA BASE AÉRIENNE PROJETÉE

La base aérienne projetée (BAP) au Levant a été ouverte en septembre 2014 pour répondre à l'apparition du califat territorial de l'organisation terroriste. Très rapidement, il est apparu qu'elle allait devenir un élément important de la riposte française après les attentats de 2015. Elle est intégrée au dispositif *Inherent Resolve* de la coalition internationale contre le terrorisme, qui regroupe 75 pays.

La base compte actuellement 306 personnels, pour l'essentiel issus de l'armée de l'air¹. Elle abrite un détachement permanent de 4 avions Rafale, qui se relayent par roulement depuis la France tous les deux mois. Elle compte également de façon provisoire un Atlantique 2 et un C160 Gabriel de renseignements d'origine électromagnétique (ROEM).

Cette implantation se justifie par sa proximité extraordinaire avec les théâtres d'opérations, puisqu'elle n'est qu'à 40 km de la moyenne vallée de l'Euphrate (MERV), 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. *A contrario*, mener les mêmes opérations avec des avions qui décolleraient de la base aérienne 104 aux Emirats Arabes unis amènerait à consommer 10 % de tout le carburant de l'armée de l'air juste pour faire les allers-retours jusqu'au théâtre d'opérations. Très concrètement, dans le cadre de la coalition, les avions remplissent des créneaux de trois heures. Grâce à l'emplacement de la BAP H5, ces créneaux de trois heures sur le théâtre

¹ La base compte également environ 10 % de ses effectifs issus de l'armée de terre et 10 % issus du service des essences des armées, du service de santé des armées ou de la gendarmerie.

représentent des missions de seulement 4h30, là où il faudrait une mission de 7h30 au total pour assurer le créneau de trois heures pour des avions décollant de la BA 104 des Emirats.

L'autre intérêt parfois méconnu de cette installation est son **rôle absolument essentiel de plate-forme logistique**. Cette base a été la porte d'entrée logistique de toute l'opération *Chammal*. Elle reçoit environ deux A400M par semaine. Elle peut aussi servir de précieux espace de stockage lorsque certains changements doivent être fractionnés ou ne peuvent, par exemple pour des problèmes administratifs, franchir immédiatement la frontière terrestre avec l'Irak. Elle joue également le rôle de point d'appui logistique pour l'acheminement du matériel vers la base française de Djibouti.

B. L'ACTION DE LA BASE AÉRIENNE PROJETÉE

L'activité de cette base est remarquable, 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**. À titre d'exemple, la veille du passage de la délégation sur la base, chacun des deux avions qui étaient sortis avait largué ses quatre bombes de 250 kg sur des dépôts de munitions de Daech.

C. QUEL AVENIR POUR CETTE INSTALLATION ?

A l'issue des travaux menés par la délégation, lors du déplacement en Jordanie, mais aussi dans le cadre des auditions préparatoires à Paris, **il apparaît aux membres de la délégation que les conditions de la fermeture de la base aérienne projetée et du retrait de ce dispositif ne sont pas réunies**.

Certes, cette implantation a un coût. Mais plusieurs éléments doivent aussi être pris en compte :

- en premier lieu, **le coût de la projection doit être mis en balance avec l'effet militaire obtenu**. La base aérienne projetée est aujourd'hui opérationnelle et très utile dans trois domaines : les frappes, bien sûr, même si elles sont devenues plus rares ; la logistique ; mais aussi le renseignement, en particulier à travers l'utilisation d'outils comme les Atlantique 2 ou le C 160 Gabriel ;

- en deuxième lieu, **cette installation joue également un rôle diplomatique**, à plusieurs titres. Elle contribue fortement à donner corps à l'engagement de la France dans la coalition internationale contre le

terrorisme. Elle marque aussi la détermination de la France à œuvrer pour la stabilité du Proche et du Moyen-Orient. Elle reflète enfin la convergence de vues, en matière diplomatique, entre la France et la Jordanie. Elle est du reste un élément important de consolidation de la relation bilatérale. De ce point de vue, et même s'il a toujours été clair que cette installation était conçue comme provisoire, le retrait ne serait pas favorable à la relation bilatérale, et ce alors même que l'on a vu l'importance de conforter la Jordanie ;

- enfin il faut avoir conscience que, **si la base aérienne était fermée, la France aurait des difficultés à y revenir ultérieurement** si besoin s'en faisait sentir. Cela tient essentiellement à des questions matérielles, à savoir que c'est la France qui entretient la piste de la base depuis qu'elle s'y est implantée. Or, depuis l'ouverture de la BAP, l'armée de l'air jordanienne a presque cessé ses activités sur cette base, pour des raisons d'économies budgétaires dans le contexte difficile qui a été décrit. Par conséquent, si la BAP fermait, il est vraisemblable que la piste serait assez rapidement inutilisable par absence d'entretien, ce qui interdirait par exemple d'y revenir dans deux ou cinq ans, à supposer même qu'un tel aller-retour soit envisageable pour les autorités jordanienues. De ce point de vue, il faut sans doute garder à l'esprit le coût et l'obstacle opérationnel que représenterait le fait de devoir mener des missions dans cette région en s'appuyant sur la seule BA 104 des Emirats.

Pour toutes ces raisons, **la délégation a conclu que, non seulement il semblait prématuré de fermer la base aérienne projetée, mais qu'il y avait sans doute plutôt lieu d'envisager un renforcement de nos liens militaires avec la Jordanie. À ce titre, la question de la conclusion d'un accord de défense, à l'image de celui qui peut exister avec les Émirats arabes unis, pourrait se poser.**

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. Pour ces raisons, **la délégation considère que la France doit non seulement continuer à soutenir ce pays, mais même envisager de le soutenir davantage.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 juillet 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, présidée par M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen du rapport d'information de MM. Olivier Cigolotti et Gilbert Roger.

M. Olivier Cigolotti, co-président. - Lorsque l'on se rend en Jordanie en mission, on est très vite frappé par le contraste entre l'importance stratégique de ce pays pour la région et donc pour le monde, et l'importance tout aussi considérable des menaces qui pèsent sur lui et des défis auxquels il est confronté.

Né dans des circonstances difficiles, puisque soumis 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, ce qui inclut 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 sans doute d'abord grâce à l'intelligence politique des monarques hachémites qui se sont succédé.

C'est aussi ensuite grâce à l'emplacement géographique de la Jordanie, 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. A ce titre il faut signaler d'emblée que 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, 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 dans un dilemme économique : 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.

Ces difficultés, conjuguées aux éléments extérieurs, ont conduit à un mécontentement politique croissant qui prend à la fois la forme d'une critique de l'absence de représentativité du système politique actuel, d'une critique de plus en plus perceptible du roi lui-même, ce qui est nouveau, et enfin, d'une audience de plus en plus forte des mouvements islamistes.

Naturellement, la communauté internationale a bien conscience de ces fragilités et elle tâche d'y répondre par une aide massive. Celle-ci prend la forme des aides des Etats, et de leurs agences spécialisées, comme l'Agence Française de Développement (AFD). Nous nous sommes entretenus avec les responsables de l'AFD, et nous avons visité un grand projet d'approvisionnement en eau portée par cette agence. Pour ma part, j'ai observé avec un certain étonnement que ce projet piloté par l'AFD était en définitive exécuté par des entreprises qui n'étaient pas françaises, notamment une entreprise turque. Il y a peut-être une réflexion à avoir sur l'action de l'Agence de ce point de vue.

L'aide de la communauté internationale prend aussi la forme des agences de l'Union européenne ou des Nations unies. Celles-ci sont particulièrement actives auprès des réfugiés, comme nous avons pu le constater dans le camp de Zaatari, où interviennent 45 organisations internationales.

Enfin, il faut aussi mentionner l'action de très nombreuses organisations non gouvernementales (ONG). Nous avons rencontré des représentants de plusieurs d'entre elles. 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 1 million des 10 millions d'habitants de la Jordanie. De ce point de vue, la situation de la Jordanie est assez représentative de celle de nombreux pays en voie de développement qui se retrouvent confrontés à la nécessité de se moderniser, alors même qu'ils ne disposent d'aucune marge de manœuvre financière.

Ce contexte très difficile rend d'autant plus importante la contribution de la France. Celle-ci prend trois formes :

- elle est d'abord une aide au développement, à travers l'action de l'AFD, mais aussi à travers l'action des agences européennes et des agences des Nations unies auquel la France contribue ;

- elle est ensuite un soutien diplomatique, tant les positions jordaniennes et françaises sont proches quant aux difficiles dossiers du Moyen-Orient. Le cas plus évident est celui du conflit israélo-palestinien, où les vues de nos deux pays convergent largement. La Jordanie fait de longue

date figure de pays modéré dans la relation avec Israël, puisqu'elle a été en 1994 le deuxième pays arabe à signer un traité de paix avec Israël, après l'Égypte. Pourtant, le cours récent de la politique israélienne a conduit à une dégradation progressive et préoccupante des relations entre ces deux pays ;

- elle est enfin un soutien militaire direct et indirect. Sur le plan du soutien direct, il s'agit d'une part d'actions de formation. Celles-ci portent sur le maintien en condition opérationnelle d'une flotte d'hélicoptères Super-Puma, et aussi sur des actions de formation des troupes de montagnes.

D'autre part, la France apporte une aide modeste mais réelle en fourniture de matériel, par exemple des véhicules légers militarisés de type pick-up, qui ont l'avantage de pouvoir être facilement maintenus en condition opérationnelle par l'armée jordanienne.

Enfin, un volet significatif de notre mission a consisté à examiner une forme indirecte d'aide à la Jordanie et la stabilité de l'ensemble de la région, à savoir l'important dispositif de la base aérienne projetée au levant (BAP), communément désigné sous son nom de code de base H5. Nous avons décidé de nous rendre sur cette base et d'y passer une journée et une nuit, afin de mieux percevoir les enjeux de cette implantation et aussi d'aller à la rencontre des femmes et des hommes de nos forces qui y sont en opération.

Il s'agit d'un dispositif tout à fait original et c'est pourquoi il nous paraît important d'y revenir avec vous et de vous faire part de notre réflexion collective sur ce sujet.

Cette base aérienne projetée a été ouverte en septembre 2014 pour répondre à l'apparition du califat territorial de Daech. Très rapidement, il est apparu que cette base allait devenir un élément important de la riposte française après les attentats de 2015. Elle est intégrée au dispositif Inherent Resolve de la coalition internationale contre le terrorisme, qui regroupe 75 pays.

Pour donner d'abord une idée de cette base, il faut savoir qu'elle compte 306 personnels, pour l'essentiel issus de l'armée de l'air. Elle abrite actuellement 4 avions Rafale, qui se relayent par roulement depuis la France tous les deux mois. Elle compte également de façon provisoire 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 (MERV), 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, puisque les avions peuvent consommer la quasi-totalité de leur carburant sur le théâtre. A contrario, si l'on imaginait par exemple faire la même chose avec des avions qui décolleraient de la base aérienne 104 aux Emirats Arabes unis, il faut considérer que l'on consommerait 10 % de tout le

carburant de l'armée de l'air juste pour faire les allers-retours jusqu'au théâtre d'opérations. Très concrètement, dans le cadre de la coalition, les avions remplissent des créneaux de trois heures. Grâce à l'emplacement de la BAP H5, ces créneaux de trois heures sur le théâtre représentent des missions de seulement 4h30, là où il faudrait 7h30 si les avions décollaient depuis la BA 104 des Emirats.

L'activité de cette base est tout à fait impressionnante, pour une installation provisoire d'ampleur volontairement limitée. En quatre ans d'opérations, cette base a permis plus de 6000 sorties, soit 28 000 heures de vol et 1500 frappes.

Naturellement, le rythme des frappes a diminué avec le recul, puis l'effondrement, du califat territorial. Mais, et c'est insuffisamment, cet outil reste pleinement opérationnel. À titre d'exemple, la veille même de notre arrivée sur la base, chacun des deux avions qui étaient sortis avait largué ses quatre bombes de 250 kg sur des dépôts de munitions de Daech.

L'autre aspect, à notre sens assez méconnu concernant la BAP H5, c'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. Elle peut aussi servir de précieux espace de stockage lorsque certains changements doivent être fractionnés ou ne peuvent, par exemple pour des problèmes administratifs, franchir immédiatement la frontière terrestre avec l'Irak.

Je crois pouvoir résumer le sentiment de nos collègues de la mission en disant que nous avons vraiment été marqués par l'efficacité et l'utilité de cette base, et cela nous a amenés à considérer collectivement qu'il était prématuré d'envisager sa fermeture. La question qui est posée est celle du coût de cette installation, qui est bien sûr réel. Mais nous pensons que ce coût doit être mis en balance, d'une part, avec ce que serait le coût de revenir en Jordanie dans quelques années si besoin s'en faisait sentir ; d'autre part, avec le coût diplomatique qu'un retrait aurait sur nos relations avec les Jordaniens ; et enfin, sur le coût que représenterait la nécessité de devoir mener le même type d'opération sans ce point d'appui.

En conclusion, je souhaitais exprimer l'importance que revêt à nos yeux, pour les questions de sécurité et de défense, notre position en Jordanie. Lorsque l'on se penche sur ce pays, il nous semble qu'il faut garder cet élément présent à l'esprit.

M. Gilbert Roger, co-président. – Dans la présentation que nous souhaitions vous faire de la situation de la Jordanie, il est indispensable de revenir sur les origines historiques de cet Etat, qui ont largement défini et modelé son identité.

Aux origines de la Jordanie, il y a d'abord la relation historique entre la dynastie hachémite et les Lieux Saints de l'islam.

Le deuxième élément historique, qui est à la fois fondamental et problématique pour la stabilité de l'État jordanien, c'est naturellement la question palestinienne et les conséquences du conflit israélo-palestinien.

Ce qui importe, c'est de bien voir que cette situation historique reste complètement d'actualité, notamment en raison des positions américaines actuelles. Le fait que les Américains aient de facto cessé de soutenir une solution à deux États du conflit israélo-palestinien conduit certains à penser que la conséquence implicite de la vision américaine, et peut-être aussi israélienne, serait de dire qu'il y aurait bien un État palestinien, mais dans l'actuelle Jordanie. Nous ne sommes pas là dans un plan très hypothétique, mais dans une perspective qui pèse comme une épée de Damoclès sur la monarchie hachémite.

Par conséquent, la Jordanie a un intérêt très direct et immédiat à la résolution du conflit israélo-palestinien. Et naturellement, l'impasse totale dans laquelle est ce conflit est une très mauvaise nouvelle pour la Jordanie. Nous avons pu examiner l'exemple très concret du canal mer Rouge-mer Morte. Il s'agit d'un projet ancien déjà, qu'on peut qualifier de pharaonique, consistant à alimenter la Jordanie en eau de mer dessalinisée acheminée depuis la mer Rouge, avec le rejet des saumures dans la mer Morte. Le problème est que ce projet majeur dépend de la bonne volonté d'Israël, et que celle-ci n'est plus au rendez-vous.

Les Jordaniens nous ont fait part de leur espoir que le projet puisse aboutir, même sans le soutien des Israéliens. Mais le problème est que dans ce cas, il faudrait rejeter les saumures dans la mer Rouge, et non dans la mer Morte, ce qui serait sans doute beaucoup moins évident sur le plan environnemental. Le projet peinerait alors à trouver l'aide de financement international dont il a besoin.

Comme on le voit, les relations de la Jordanie avec Israël et avec les Palestiniens sont essentielles à l'avenir de ce pays. Il faut malheureusement bien constater qu'à l'heure actuelle, la situation est très difficile sur ces deux plans.

A ce défi considérable, s'est ajoutée plus récemment l'épreuve supplémentaire du conflit syrien. Le roi Abdallah a fait le choix d'ouvrir ses frontières pour laisser les populations syriennes se réfugier en Jordanie. Les estimations actuelles sont que le nombre de ces réfugiés est compris entre 700 000 et 1 million de personnes. Nous avons visité le grand camp de Zaatari, qui abrite environ 80 000 personnes. Mais il faut garder à l'esprit que seule une petite minorité des réfugiés sont hébergés dans ces grands camps qui bénéficient de l'aide directe de la communauté internationale.

Les ordres de grandeur laissent songeur. En France et dans les pays européens, les populations sont souvent inquiètes à l'idée de l'arrivée de réfugiés et de migrants. Comme je l'ai dit, il y a des limites à la comparaison que l'on peut faire, car les populations syriennes et jordaniennes sont

proches (langue, religion, modes de vie...). Mais on peut se demander comment réagirait, toutes proportions gardées, la société française si elle devait, en quelques mois, recevoir par exemple l'afflux de 6 millions de Belges francophones. Comme les Palestiniens, les réfugiés syriens ont été accueillis par une société extraordinairement résiliente, sans que soient signalés d'incidents xénophobes ou de mouvements de rejet.

Le deuxième atout jordanien, c'est l'aide massive que la communauté internationale lui apporte, que ce soit au titre de sa contribution à la stabilité géopolitique de la région, ou au titre de la masse de réfugiés syriens qu'elle accueille dans les meilleures conditions possibles. A eux seuls, les Etats-Unis apportent 1 milliard de dollars par an à la Jordanie, soit 2,5 % de son PIB !

Il y a un dernier point frappant : le roi a pris la décision que les réfugiés syriens auraient accès au service public dans les mêmes conditions que les Jordaniens. Très concrètement, cela veut dire que beaucoup des écoles du pays fonctionnent aujourd'hui en deux temps, une demi-journée pour les Jordaniens et une demi-journée pour les réfugiés syriens. De la même façon, il faut imaginer le poids que ces réfugiés souvent démunis font peser sur le système de santé publique jordanien.

Il y a enfin un élément quelque peu paradoxal qui menace la stabilité de la Jordanie : c'est que le pays bénéficie d'aides importantes justement en raison du conflit en Syrie. Or, si la communauté internationale devait venir à considérer que ce conflit en Syrie est achevé parce que les forces du régime ont repris entièrement le contrôle du pays, il existe un risque que le soutien à la Jordanie se réduise, alors même qu'il y a fort à parier que les réfugiés syriens qui ont fui leur pays soient assez peu désireux d'y retourner.

Il faut également citer le cas particulier des réfugiés irakiens, qui sont souvent des chrétiens qui ont fui les persécutions de Daech. Malheureusement, leur situation est encore plus difficile que celle des réfugiés syriens, car à la différence de ceux-ci, ils n'ont pas automatiquement accès aux services publics jordaniens. Nous avons du reste entendu des témoignages poignants, en particulier de prêtres qui s'efforcent de venir en aide à cette communauté.

Je voudrais maintenant en venir, après la présentation des difficultés économiques et sociales auxquelles le pays doit faire face, aux difficultés politiques, et en particulier au contexte sécuritaire.

La situation au voisinage de la Jordanie est très mauvaise sur quasiment tous les fronts. Nous l'avons vu, le conflit israélo-palestinien est dans l'impasse et va plutôt en se dégradant ; en Syrie, en Irak, dans le Golfe, le Yémen. J'en donnerai un seul exemple : pour les tours-operator, le raisonnement se fait au niveau régional. Or, la Jordanie dépend largement du tourisme pour vivre, et la destination est toujours boudée par la plupart

des tours-operator en raison de tous les conflits proches. Enfin, la situation au Liban est également fragile.

De plus, la fin du califat territorial ne signifie en rien la fin de Daech.

Une autre conséquence du conflit syrien est la question des djihadistes « revenants ». Pour la Jordanie, c'est une question particulièrement pressante en raison de la proximité de la Syrie et de l'Irak, d'une part ; et du fait qu'un nombre important de Jordaniens ont rejoint les rangs djihadistes, puisqu'on estime qu'ils constituent, en proportion de leur population, le deuxième contingent étranger après les Tunisiens, soit, selon les estimations, entre 1 500 et 3 000 combattants. Les revenants sont immédiatement judiciairisés et s'exposent à des peines de prison de l'ordre de 10 à 15 ans. Toutefois, il faut bien avoir en tête que, le conflit ne datant pas d'hier, le moment où les premiers condamnés sortiront de prison n'est pas si éloigné, ce qui posera nécessairement des questions de sécurité. Il faut rappeler que les attentats terroristes commis en Jordanie l'ont toujours été par des Jordaniens. Les services de renseignements jordaniens sont réputés pour leur efficacité, mais n'ont pu empêcher tous les attentats. Il faut d'ailleurs faire une mention spéciale d'Al-Qaïda, organisation dont de nombreux cadres sont Jordaniens.

Un des enjeux de la sécurité de la Jordanie est donc le contrôle de ses frontières, et les autorités jordaniennes y consacrent des efforts très importants.

Enfin, la Jordanie compte également un mouvement fondamentaliste à vocation politique, avec une présence forte des Frères musulmans. Toutefois, pour l'instant, il y a une forme de non-agression entre la monarchie hachémite et les Frères musulmans : ce mouvement est toléré, dès lors qu'il ne franchit pas les lignes rouges.

En conclusion, on peut voir que la liste des défis auxquels la Jordanie a à faire face est considérable. Mais on voit surtout que 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.

A travers cette mission en Jordanie, nous avons en réalité plongé au cœur de toutes les crises qui traversent le Moyen-Orient. Dans ce contexte, la Jordanie fait figure de point d'ancrage, voire de fragile clé de voûte de la stabilité de la région. À ce titre, il nous semble que la France doit continuer à soutenir ce pays et peut-être même réfléchir à le soutenir davantage.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – De cette mission très dense de 4 jours, je voudrais partager avec vous un point qui m'a particulièrement marquée : la question de la base aérienne projetée (BAP) H5.

Olivier Cigolotti a rappelé l'importance opérationnelle de cette implantation. Évidemment, nous pouvons tous être sensibles à la question

du coût de cette base. Mais il faut bien avoir conscience que ce qui coûte, finalement, ce sont plus les opérations menées depuis H5 que la base elle-même. Olivier Cigolotti évoquait les huit bombes larguées la veille de notre arrivée : il faut savoir que chacune de ces bombes coûte 250 000 €. J'ajoute, puisque nous avons eu l'occasion d'en discuter avec les soldats qui préparent ces bombes, que ce qui coûte dans ces munitions, c'est essentiellement le kit de guidage A2SM (Armement Air-sol modulaire) produit par Safran, qui permet d'avoir une frappe ciblée et d'éviter les dommages collatéraux.

Il me semble qu'il nous faut tenir un discours de vérité : on ne peut pas à la fois vouloir frapper Daech et ne pas vouloir y mettre les moyens. Or, tous nos interlocuteurs étaient convaincus que la fin du califat territorial n'était qu'une étape dans la guerre contre le terrorisme djihadiste. Daech n'a pas disparu, il attend son heure.

C'est pourquoi je partage entièrement l'avis de nos collègues qu'il ne faut pas fermer la BAP H5. Mais j'irai même plus loin : il nous faut peut-être réfléchir à la pérenniser, car qui parmi nous peut croire que cette région sera en paix dans trois ans ou dans cinq ans ?

Naturellement, si nous devons pérenniser la base, il faudrait peut-être réfléchir à un véritable accord de défense avec la Jordanie, comme nous en avons un avec les Émirats Arabes Unis pour l'implantation de nos bases dans ce pays.

Je voudrais ajouter un dernier point : nous avons pu mesurer l'intérêt de déployer depuis cette base des moyens de renseignement électromagnétique et de surveillance, grâce aux avions Atlantique 2 et C160 Gabriel. Ces outils permettent d'être des partenaires de premier rang au sein de la coalition contre le terrorisme, et leur déploiement est aussi rendu possible par cette base en plein cœur du Moyen-Orient. Depuis H5, un Rafale peut rejoindre la Syrie en quelques minutes.

C'est un argument qui vient s'ajouter aux précédents.

M. Jean-Pierre Vial. – Cette mission a aussi été l'occasion d'aborder la question du développement, en particulier au travers de l'action de l'AFD. Le bureau d'Amman est particulièrement important, puisqu'il abrite également les activités de l'AFD en Irak, même si celles-ci devraient être réimplantées en Irak cet été.

Il faut souligner l'importance de l'action de la France en Jordanie, puisque l'AFD délivre à peu près 200 millions d'euros par an sous forme de prêts. Depuis l'ouverture de ce bureau, les engagements représentent 1,6 milliards d'euros. Cette aide porte essentiellement sur le traitement et la distribution de l'eau, pour 50 % du total, ainsi que sur le développement des services publics locaux, y compris le transport. Il y a aussi une action de soutien à la justice ou à la formation professionnelle.

Ce qui est intéressant, c'est que le soutien de projets par l'AFD peut déclencher un effet de levier auprès d'autres partenaires, en particulier l'Union européenne et les agences équivalentes des pays européens, ou même les agences américaines, en particulier l'USAID, qui a donné 100 millions d'euros pour le projet mer Rouge-mer Morte.

Sur ce projet emblématique mer Rouge mer Morte, il est intéressant de noter que le financement, évalué à 1 milliard d'euros, se répartit entre un tiers de prêts souverains et de dons, et deux tiers de financement privé. Le projet est prêt sur le plan technique, mais il lui manque le feu vert d'Israël. Cela amène certains de nos interlocuteurs jordaniens à envisager de réaliser ce projet sans Israël, ce qui serait sans doute complexe.

Il faut rappeler que la Jordanie est le 4e pays le plus pauvre en eau du monde, et cela pèse particulièrement sur le nord du pays, où se concentre la population.

Cette expertise française sur les dossiers liés à l'eau nous a donné envie d'en voir plus sur le terrain, et c'est pourquoi nous avons organisé une visite d'un important projet de traitement et d'adduction d'eau près d'Irbid, qui est la troisième ville du pays. Cet équipement en cours d'achèvement, qui s'appelle Wadi Arab II, appartient aux Jordaniens, avec un financement de l'AFD et de l'Union européenne et une maîtrise d'œuvre turque. Pour donner une idée de l'ampleur du projet, il s'agit de traiter et de livrer 30 millions de mètres cubes d'eau par an prélevés dans le King Abdallah Canal (KAC). L'eau est pompée à 250 mètres en dessous du niveau de la mer et relevée de 600 mètres, au niveau d'Irbid. Les travaux ont débuté en janvier 2017 ; ils s'achèveront en octobre prochain, soit une période finalement assez rapide pour un équipement d'une telle ampleur, qui va apporter un changement considérable aux populations desservies.

Si, comme le rapporteur l'a rappelé, l'ingénierie est, sur ce projet, turque, l'AFD nous a indiqué que son exploitation serait vraisemblablement confiée à une entreprise française.

J'ajoute une précision technique : il faut penser au coût d'exploitation du pompage, puisqu'il faut faire monter l'eau sur 600 mètres. La consommation d'énergie nécessaire représente la consommation d'une ville moyenne. Il faut bien penser au coût d'exploitation, au-delà du coût de la réalisation de l'équipement.

Ce projet est une illustration de la forte présence française dans le secteur des travaux publics, que ce soit à travers l'aide au développement ou dans le domaine des entreprises de réseaux qui ont été privatisées ces dernières années.

J'ajoute, concernant l'AFD, qu'il peut y avoir des interrogations sur des projets qui servent le rayonnement de la France, par exemple le financement de formations techniques, et qui rencontrent plus difficilement le soutien de l'AFD, ce qui est dommage.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Au Liban et en Jordanie, les masses des réfugiés perturbent fortement l'équilibre social, économique et politique, déjà fragile. L'administration Trump s'oppose au retour des réfugiés en Syrie, qui sont aussi découragés par les organisations humanitaires agitant divers obstacles, ainsi que la menace du service militaire obligatoire, la perte des terres... Or, le discours des réfugiés ne semble parfois pas être le même, et il y a une volonté de retour.

La situation est grave, presque explosive. Les réfugiés sont une monnaie d'échange pour des enjeux politiques. Or, leur retour devrait être une priorité si on veut maintenir la stabilité du Moyen-Orient ! Il était question d'un accord entre les États pour un déplacement de réfugiés présents au Liban vers la Jordanie, où en est ce projet ? Les camps jordaniens sont déjà saturés !

Mme Christine Prunaud. – Je vois sur les images projetées que vous avez pu rencontrer des groupes de femmes dont le statut, nous le savons, les prive de beaucoup de droits. Les mouvements islamistes que vous nous avez décrits ne vont pas dans le sens de leur émancipation. Avez-vous pu leur parler ? Y a-t-il des mouvements travaillant à l'émancipation des femmes ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci pour la qualité de votre rapport. Je voudrais revenir sur ce que disait Mme Prunaud. Je me suis rendue, en 2013, au camp de Zaatari pour y fermer l'hôpital français et j'ai été frappée par les images que vous avez projetées, car, en 2013, il n'y avait alors pas de femmes voilées.

S'agissant de l'Arabie Saoudite, avez-vous pu mesurer son influence dans les camps, notamment par rapport aux financements, à la construction de mosquées ? Y a-t-il un manque de financement de notre part, notamment pour l'éducation des enfants ?

M. Hugues Saury. – La Jordanie est en effet dans une situation complexe et préoccupante. La pauvreté est endémique, sa croissance est faible par rapport aux pays de sa catégorie, son endettement est fort. La Jordanie a perdu ses principaux marchés d'exportations qui étaient la Syrie et l'Irak et le gouvernement fait face à d'importants mouvements de contestations... Il y a peu d'éléments d'optimisme dans votre présentation ! Quelle est votre vision de l'avenir de la Jordanie ?

M. Olivier Cadic. – Je voudrais revenir sur la problématique de l'eau. Le seuil de pénurie est fixé à 1000 mètres cubes d'eau par personne et par an. Les Jordaniens ont à peine 140 mètres cubes par personne et par an. La difficulté d'approvisionner les grandes villes en eau est réelle. La ville d'Amman, par exemple, est alimentée par une nappe fossile située sous la frontière saoudienne, en partie du côté saoudien, et son exploitation est rendue possible grâce à l'accord tacite de l'Arabie Saoudite et les installations du groupe Suez. Je voudrais évoquer le Jourdain, fleuve qui s'inscrit dans un contexte particulièrement difficile. Par ailleurs, le projet de

canal entre la Mer Rouge et la Mer Morte, qui devait être financé par la Banque Mondiale, est beaucoup ralenti par Israël. Avez-vous pu aborder, dans vos travaux, la problématique de l'eau ? Israël peut-elle assouplir sa position ?

M. Richard Yung. - Je ne suis pas sûr qu'Israël voie le moindre avantage à assouplir sa position, selon moi ce projet est malheureusement mort-né... Je soutiens les conclusions de nos rapporteurs. La situation en Jordanie est effectivement très difficile, sur le plan économique et politique. Le projet américain, piloté par le gendre du Président, apparaît être un « flop ». La Jordanie est notre alliée et mérite un soutien français et européen.

S'agissant de la base H5, à quoi servirait-elle dans l'avenir ? Il me semble qu'il devrait y avoir un partage des coûts au niveau européen, pourquoi pas avec l'Allemagne ?

M. Pierre Laurent. - J'ai aussi des interrogations sur le maintien de la base H5. Les coûts sont importants. La LPM ne prévoyait que deux bases aériennes projetées, or nous en avons trois. Et surtout, compte tenu des autres immenses défis du pays, la priorité des moyens à apporter est-elle réellement le maintien de cette base ?

M. Olivier Cigolotti, co-président. - Je laisserai mes collègues vous répondre sur certaines questions, notamment Isabelle Raimond-Pavero sur les questions relatives aux droits des femmes.

S'agissant des réfugiés, la problématique est aussi celle des autorités syriennes, notamment s'agissant des documents d'identité. Je voudrais rappeler que seuls 20 % des réfugiés syriens en Jordanie sont dans les camps, les 80 % restants sont dans les villages, les localités. Il est plus difficile, là, de mesurer l'influence de l'Arabie Saoudite, même si elle est réelle. Elle se traduit par l'aide humanitaire, alimentaire, par la construction de mosquées. Cette influence est naturellement présente dans les camps, puisque l'Arabie saoudite est un contributeur important de l'aide apportée.

Concernant l'avenir du pays, il est vrai que la Jordanie fait face à de nombreuses crises. La Jordanie parvient à parler à l'ensemble des pays de son voisinage et la relation avec les Frères musulmans est plutôt contenue. Mais nous pouvons avoir des inquiétudes pour la suite. Beaucoup dépendra de la capacité des autorités jordaniennes, mais aussi des partenaires de la Jordanie, à maintenir cette stabilité très relative, mais indispensable à l'ensemble de la région.

L'eau est en effet un enjeu majeur pour la Jordanie. Les investissements se concentrent sur la nécessité d'approvisionner les villes majeures, alors que le réseau est soumis à rude épreuve, notamment du fait de piratages. Suez consacre ainsi des investissements importants uniquement pour assurer la sécurité de ce réseau. L'AFD participe de manière significative au maintien et au développement de ce réseau, comme par exemple le projet récent d'approvisionnement en eau de la ville d'Irbid.

La base H5, comme je vous l'indiquais tout à l'heure, est aussi une plateforme logistique et permet l'acheminement de convois vers l'Irak en cas de difficultés administratives, ou vers Djibouti. Concernant le rôle des Etats-Unis, ceux-ci sont implantés sur une base proche, à Mafraq. La base H5 leur sert occasionnellement de piste de délestage, mais leur outil principal est la base de Mafraq. Il est vrai que la LPM ne prévoit que deux bases aériennes. Mais je tiens à rappeler que la fin du califat ne signifie pas la fin de Daech, il reste des foyers d'insurrection. Nous avons rencontré récemment le chef d'état-major de l'armée de l'air, et nous pensons qu'il est nécessaire de maintenir cette base. Il s'agit aussi d'un enjeu de confiance entre la France et la Jordanie, qui ne verrait pas d'un bon œil notre retrait.

Enfin, je voudrais souligner l'important effort du gouvernement jordanien dans les camps de réfugiés, avec la mise à disposition de professeurs, 32 implantations scolaires dans le camp de Zaatari, et de forces de sécurité.

M. Gilbert Roger, co-président. – Les retours vers la Syrie sont très compliqués. Beaucoup craignent d'éventuelles vengeances, et les réfugiés ne croient pas en un retour en toute tranquillité. Il faut aussi garder en tête la problématique des visas, qui coûtent 350 dollars par personne. Un marché cynique s'est mis en place au profit du gouvernement syrien. Nous n'avons pas eu l'impression que les autorités jordaniennes poussaient les réfugiés au départ ; c'est sans doute une différence avec le Liban.

Concernant la situation des femmes, j'ai eu tout de même le sentiment d'une émancipation des femmes dans les camps, dans lesquels elles se sentent plus en sécurité et sont libres de travailler.

S'agissant de l'eau, si le projet mer Rouge-mer Morte est bloqué, ce n'est que pour des raisons politiques. Le blocage vient des désaccords avec Israël et les États-Unis sur le conflit israélo-palestinien.

Nous n'avons pas pu rencontrer le Roi lors de notre déplacement, mais nous avons vu de nombreux ministres qui nous ont assurés de leur besoin de France. Ceci en réaction à la nouvelle attitude des États Unis depuis l'élection de M. Trump. Leur crainte est notamment que nous nous désintéressions de la Jordanie et qu'un projet de création d'un État de Palestine en Jordanie voit le jour.

Enfin, s'agissant de la base H5, nous connaissons les dispositions de la LPM. Mais si nous en partons, nous ne pourrions pas revenir si facilement en Jordanie, avec les mêmes avantages : il n'y a par exemple pas de contrôles de douane sur les équipements militaires. Se retirer uniquement parce que, d'un point de vue militaire, la situation est plus stable, serait une erreur stratégique. Il s'agit d'un point d'appui très utile et où notre présence ne sera pas remise en cause par la partie jordanienne.

M. Olivier Cigolotti, co-président. – Si je peux simplement ajouter un élément sur la condition des femmes dans les camps, beaucoup d'entre

elles ne souhaitent pas revenir en Syrie dans la situation actuelle. Les conditions de vie sont pour le moment bien meilleures dans les camps. Elles ont pu s'é émanciper, travailler, leurs enfants sont scolarisés.

Mme Isabelle Raimond-Pavero, co-président. - Je serais plus prudente sur le sujet des femmes. Certes, leur situation est meilleure dans les camps. Elles font de l'éducation des enfants un point d'honneur, car elles ont bien compris que c'était indispensable. Mais le nombre d'écoles est encore insuffisant. Nous avons par ailleurs eu des contacts avec d'autres femmes, par exemple au supermarché du camp, et je n'ai pas eu le même sentiment. Je resterai réservée sur ce point, il y a des avancées indéniables, mais il reste aussi des inquiétudes.

M. Christian Cambon, président. - Lorsque j'ai assisté à une audience accordée par le roi au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, il ressortait clairement que cette base n'était pas éternelle, mais qu'en revanche il fallait finir le travail entrepris dans la lutte contre le terrorisme.

A l'issue de ce débat, la commission adopte le rapport à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Jeudi 31 janvier 2019

- **M. Pierre RAZOUX**, Directeur de recherches à *l'Institut de recherche stratégie de l'Ecole militaire (IRSEM)* ;

Jeudi 14 mars 2019

- **Vice-amiral Henri SCHRICKE**, Officier général chargé des relations internationales militaires, Etat-Major des Armées ; **Colonel Frédéric JORDAN** ; **Capitaine de frégate Aude CORNETTE DE SAINT CYR** ;

- **SEM. BISHAR AL-KHASAWNEH**, Ambassadeur du Royaume hashémite de Jordanie en France.

- **M. Jérôme BONNAFONT**, Directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient *du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères*.

DU 1^{ER} AU 4 AVRIL 2019 : DÉPLACEMENT EN JORDANIE

Lundi 1^{er} avril 2019

- Entretien avec le Vice-président du Sénat, **Son Exc. M. Marouf AL BAKHIT**.

- Entretien avec **Mme Haifa NAJJAR**, présidente du groupe d'amitié France-Jordanie du Sénat et le **Dr. Youssef QSOUS**, le **Dr Alia BOURAN**, le **Dr Youssef AL JAZI**, le **Dr. Yassera GHOSHEH**, **MM. Ghazi ABU HASSAN**, **Issam MURAD**, **Samir ABDEL HADI**, membres du groupe d'amitié ; et **MM. Nasser LOZI**, **Hussein AL MAJALI**, **Atef ALTAL**, **Wajih OWEIS**, **Omar AL MAANI**, et **Mme Sawsan AL MAJALI**, sénateurs.

- Rencontre avec des acteurs de la société civile jordanienne.

- Réunion avec le directeur de l'AFD et son équipe sur la coopération dans le domaine du développement en Jordanie : **MM. Luc LE CABELLEC**, Directeur de l'AFD ; **Samuel LEFEVRE**, Directeur adjoint de l'AFD ; **Mmes Atika BEN MAID**, chargée de projets à l'AFD et **Najwan NAKHO**, chargée de mission Service économique.

- Dîner de travail avec les partenaires internationaux : **MM. David BERTOLOTTI**, Ambassadeur de France ; **Thierry CABOCHE**, Premier Conseiller ; **M. Andrea Matteo FONTANA**, Ambassadeur, Union européenne ; **M. Christopher HULL**, conseiller politique, Ambassade du Canada ; **M. José María DAVÓ**, chargé d'affaires, Ambassade d'Espagne ; **M. Stefano SEVERE**, Représentant du HCR.

Mardi 2 avril 2019

- Entretien avec **M. Omar RAZZAZ**, Premier ministre.
- Entretien avec **Mme Mary KAWAR**, ministre du Plan et de la Coopération internationale.
- Entretien avec **M. Ayman SAFADI**, ministre des affaires étrangères.
- Entretien avec le **Général Nassar Al ATHAMNEH**, Sous-Chef Plans, Etat-major des Armées jordaniennes ;
- Entretien avec les ONG françaises : **Mme Chiara LORENZINI**, chef de mission, *HumaniTerra* ; **M. Martin ROSSELOT**, Chef de Mission, *Première urgence* ; **Mme Saovany LAVIGNE VEOPRASEUTH**, Directrice, *Humanité et Inclusion* ; **Mme Géraldine DEROME**, Directrice Pays, *La chaîne de l'espoir* ; **Mme Hanalia FERHAN**, Directeur Pays, *ACTED* ; **Mme Julie CALAFAT**, Chef de Mission, *ACF* ; **M. Alain COUTAND**, Coordinateur, *JIF* ; **M. Alexandre CRUPEZY**, Chef de Mission, *Médecins sans frontière* ; **M. Martin AIRAUD**, Directeur des programmes, *CHAMS* ; **Mme Rawan ALHOMEIMAT**, Attachée humanitaire.
- Dîner de travail avec les représentants de la communauté d'affaires française sur les défis économiques de la Jordanie : **M. Nadim ABAOUAT**, Directeur Général, Société Générale de Banque Jordanie ; **M. Pierre Alexandre SEGRE**, Directeur Général, DAOM (Suez) ; **Mme Manal AL NAMMARI**, Directrice, Air France ; **M. Thierry MARIGNY**, Directeur Général, Orange Jordanie ; **M. Stephane LAPAUW**, Directeur Général, Total ; **Mme Valérie CAZABAN**, Directrice, SamGreen Power ; **M. Michael CALIXTE**, Directeur, Grand Amman (ACCOR).

Mercredi 3 avril 2019

- Visite du Camp de Zaatari
- Entretien avec **Mme Marwa HASHEM**, responsable du HCR ;
- Présentation et visite du programme ONU Femmes ; échange avec des femmes réfugiées syriennes.
- Entretien avec **Mme Sarah GORDON GIBSON**, Représentante du bureau Jordanie du Programme alimentaire mondial : visite du supermarché Tazweed, visite de la cuisine équilibrée du PAM (préparation et emballage des repas), visite d'une école et échange avec les écoliers. Repas avec les cuisinières réfugiées syriennes.
- Présentation et visite de la base aérienne projetée au Levant (H5) à Safawi.

Jeudi 4 avril 2019

- Visite du camp de réfugiés Palestiniens de Husn et d'une école gérée par l'UNRWA.

- Visite de la station de traitement des eaux Wadi Al Arab II (vallée du Jourdain) et présentation par des responsables de la *Water Authority of Jordan* (WAJ).

- Dîner de travail sur les « Chrétiens d'Orient » avec les représentants de la communauté chrétienne en Jordanie : **Mme Laurence LEDGER**, conseillère consulaire ; **Mgr William SHOMALI**, Evêque latin de Jordanie ; **Père Khalil JAAR**, Président de l'association *Messagers de la paix* ; **Père Mario CORNIOLI**, Président de l'Association *Habibi Valtiberina-Catholique* ; **Mgr Mauro LALLI**, chargé d'affaires a.i, Annonciature apostolique ; **Mme Marie-Madeleine SANTOS**, Volontaire de la *Délégation Catholique pour la Coopération*, enseignante de français.

