

# L'assistance humanitaire en faveur des refugies de Palestine : instrument de la politique étrangère américaine ?

Jalal Al Hussein

► **To cite this version:**

Jalal Al Hussein. L'assistance humanitaire en faveur des refugies de Palestine : instrument de la politique étrangère américaine ? : -. Politique Américaine, L'Harmattan, 2011, Hiver 2010/2011 (18), pp.57-74. <10.xxxxx>. <halshs-00715808>

**HAL Id: halshs-00715808**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00715808>**

Submitted on 9 Jul 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Jalal AL HUSSEINI

### **L'assistance humanitaire en faveur des réfugiés de Palestine, instrument de la politique étrangère américaine au Proche-Orient?**

Depuis sa création en décembre 1949, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA) a vu son mandat renouvelé par une majorité des membres de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), dont les Etats-Unis, son principal bailleur de fonds. Pourtant, sa mission était initialement temporaire : assurer, à l'horizon juin 1951, la survie puis la réinsertion des réfugiés palestiniens matériellement dépendants (les « réfugiés de Palestine ») résidant dans les cinq principaux pays/territoires d'accueil : la Jordanie, le Liban, la Syrie, la Cisjordanie et la bande de Gaza (Gaza). Devenu l'un des plus grands organismes opérationnels de l'ONU, avec ses quelques 31 000 employés gérant, au profit de 4.8 millions de personnes enregistrées, des services en matière d'instruction obligatoire et de formation professionnelle, de soins médicaux, de secours et de services sociaux, de microcrédit, et de réhabilitation des camps, l'UNRWA s'est ancrée dans le paysage proche-oriental<sup>1</sup>.

Pourtant, le soutien américain au renouvellement du mandat temporaire de l'UNRWA (en général tous les 3 ans) ne va pas de soi. Depuis la fin des années 1950, de nombreuses voix se sont élevées au Congrès des Etats-Unis (le Congrès) pour dénoncer l'instrumentalisation de son assistance humanitaire au profit d'intérêts contraires à ceux du pays et de son principal allié dans la région : Israël. L'UNRWA contribuerait en effet à faire perdurer la question du droit du retour, un des principaux points d'achoppement du processus de paix israélo-palestinien. Pire, depuis des décennies, ses écoles auraient servi à l'endoctrinement idéologique, de tendance nationaliste ou islamiste, des jeunes générations de réfugiés, tandis que sa logistique aurait été utilisée à maintes reprises à des fins militaires par des mouvements politiques radicaux. Cet article tente de comprendre les raisons de l'implication des Etats-Unis dans la création puis le maintien de l'UNRWA. Ce faisant, il révèle les enjeux politiques qui, au-delà des considérations humanitaires, ont conditionné leur soutien politique et financier à différents moments de l'histoire du Proche-Orient. Il dévoile aussi la nature des relations qui ont lié, souvent en termes d'épreuve de force et de compromissions, les Etats-Unis aux acteurs régionaux impliqués, dont les pays arabes, Israël, et l'Office lui-même.

### ***L'assistance humanitaire, bouclier anti-communiste américain ou instrument de stabilité aux mains des pays arabes ?***

Principale puissance occidentale depuis 1945, les Etats-Unis se sont imposés comme un acteur central du règlement de la question des réfugiés palestiniens. Deux ans après les premiers départs des territoires qui allaient passer sous souveraineté israélienne en novembre 1947, le nombre de réfugiés palestiniens, parqués pour la plupart dans les pays limitrophes d'Israël<sup>2</sup>, atteint 774 000. Quelques 80% d'entre eux (soit 627 000 individus, des fermiers et

<sup>1</sup> UNRWA in Figures – Figures as of 31 December 2009, Public Information Office, UNRWA Headquarters, April 2010.

<sup>2</sup> Final Report of the United Nations Economic Survey Mission, UNCCP (A/AC.25/6), p.18. La majeure partie des réfugiés est restée sur le territoire de la Palestine historique. En septembre 1949, on compte ainsi 280 000 réfugiés en Cisjordanie, 190 000 réfugiés à Gaza et 48 000 réfugiés (ou déplacés) qui sont restés en Israël même, dont 17 000 Juifs, qui seront pris en charge par l'ONU jusqu'en 1952. Les autres réfugiés est disséminés comme

des ouvriers n'ayant pu s'insérer dans les marchés du travail locaux) sont dans le besoin.<sup>3</sup> Afin d'aider les autorités locales à porter assistance à ces réfugiés, l'AGNU crée en décembre 1948 l'« Aide des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine » (ANURP), une agence chargée de leur procurer les premiers secours. Les Etats-Unis s'impliquent massivement dans cette opération : au final, leur contribution financière couvre la moitié du budget de l'ANURPR. Cette implication se veut alors purement humanitaire et ne saurait en rien, selon le Département d'Etat américain, être assimilée à la reconnaissance d'une quelconque obligation morale ou politique à l'égard des réfugiés<sup>4</sup>.

Cependant, l'amélioration ponctuelle des conditions de vie que permet l'acheminement de tonnes de produits de première nécessité (rations, médicaments, tentes, etc.) ne règle en rien le problème des réfugiés. Sur le plan humain, l'assistance tient en effet dans « l'oisiveté complète une foule qui par ailleurs est obligée de vivre dans des conditions anormales »<sup>5</sup>. Mais ce sont les répercussions politiques d'une perpétuation de la question des réfugiés qui inquiète les Américains. Comme le constate le Département d'Etat en mars 1949, la revendication du droit au retour à leurs foyers est partagée par un grand nombre de réfugiés ; le danger viendra, selon lui, quand ils réaliseront que cela est impossible et qu'ils chercheront à en faire payer le prix aux gouvernements arabes.<sup>6</sup> Accusés par des opinions publiques revanchardes d'avoir bradé la Palestine en 1948, ces gouvernements résisteront-ils à la pression ? Le climat de guerre froide qui domine alors les relations internationales rend inévitable aux yeux des Américains la perspective d'une exploitation de la situation par l'URSS. Encore peu influente dans la région, celle-ci pourrait être attirée par toute déstabilisation des régimes pro-occidentaux alors en place au Moyen-Orient. A terme, ce sont donc les intérêts du « Monde Libre » dans la région, y compris son approvisionnement en pétrole, qui sont menacés<sup>7</sup>.

Pourtant, sous l'impulsion des Etats-Unis, l'AGNU avait, dès 1948, défini les contours d'une solution durable à la question des réfugiés. Le paragraphe 11 de sa résolution 194 (décembre 1948) stipule « ... qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers... ». Sur cette base, les Etats-Unis avaient proposé, durant le printemps 1949, plusieurs scénarii de règlement sur la base d'un rapatriement partiel - d'un tiers à un quart - des réfugiés à leurs foyers, et d'une réinstallation collective des autres réfugiés sur l'ensemble des pays du Moyen-Orient<sup>8</sup>. Ces initiatives avaient pourtant échoué : les Etats arabes avaient rejeté la résolution 194, car elle impliquait une reconnaissance de l'« ennemi sioniste » ; et

---

suit: 70 000 en Transjordanie, 190 000 dans la bande de Gaza (alors sous le contrôle de l'Égypte), 100 000 au Liban, 75 000 en Syrie. Hors zone UNRWA, on compte 7 000 réfugiés en Égypte et 4 000 en Irak

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Voir "Policy Paper Prepared in the Department of State", March 15, 1949, in *Foreign Relations of the US* (FRUS) 1949, volume VI, 1977, p.834.

<sup>5</sup> Selon le représentant de la Croix-Rouge américaine, le du 4 mars 1949, in *Archives du CICR*: série G.59/I/GC/E, "Correspondance avec le Commissariat".

<sup>6</sup> Voir "Policy Paper Prepared in the Department of State", March 15, 1949, in: *FRUS* 1949, volume VI, 1977, p.836-37.

<sup>7</sup> "Report by the National Security Council on United States Policy Toward Israel and the Arab States" (Doc NSC 47/2), October 17, 1949, *FRUS*, volume VI, p.1430ss.

<sup>8</sup> Voir "Memorandum by the Coordinator on Palestine Refugee Matters (Mc Ghee) to the Secretary of State", April 22, 1949, in: *FRUS*, volume VI, p.935-939. Ces divergences font échouer la Conférence de paix de Lausanne organisée par la Commission de Conciliation de l'ONU entre avril et septembre 1949.

malgré de fortes pressions de l'« allié américain », Israël avait exigé la fin de l'Etat de belligérance avec ses voisins avant toute mise en œuvre de cette résolution<sup>9</sup>.

Cette impasse avait conduit les Etats-Unis à privilégier dès août 1949, dans l'esprit du Point IV lancé six mois plus tôt par le Président Truman, une solution économique rapide à la question des réfugiés. Une Mission économique d'étude (MEE) est alors créée sous leur égide, afin de faire des recommandations visant à favoriser au plus vite la réinsertion des réfugiés dans leurs pays d'accueil, sans pour autant porter préjudice aux dispositions de la résolution 194. La MEE, cependant, souligne les difficultés soulevées par une telle entreprise. Il faut d'abord surmonter le désir des réfugiés de retourner à leurs foyers, un désir que les termes de la résolution 194 n'ont fait qu'intensifier. Il faut aussi tenir compte de la faible capacité d'absorption des économies locales<sup>10</sup>. La MEE suggère donc la création d'un office onusien, dont l'objectif est de remettre les réfugiés nécessiteux au travail par le biais de travaux publics temporaires (construction de routes, afforestation, travaux d'irrigation, etc.), comme une première étape vers une réinsertion professionnelle plus durable<sup>11</sup>. Les secours internationaux devraient diminuer en conséquence, jusqu'à ce qu'un terme leur soit mis en décembre 1950. Dans une perspective à plus longue échéance, les travaux temporaires sont jugés susceptibles de servir de catalyseur au développement économique de l'ensemble de la région ; mais c'était là une entreprise de longue haleine, qui incombe aux seuls pays d'accueil<sup>12</sup>.

La mainmise des Etats-Unis sur le processus menant à la création de l'Office de travaux et de secours prévu par la MEE témoigne de l'importance du rôle géostratégique qu'ils lui accordent. Toute puissante dans les instances onusiennes, la délégation américaine écarte délibérément l'URSS des discussions préliminaires, de peur que celle-ci n'en profite pour s'ingérer dans les affaires du Proche et du Moyen-Orient<sup>13</sup>. Rédigé par le Département d'Etat, le projet de la future résolution 302 (IV)<sup>14</sup> endosse l'approche promue par la MEE de substitution des secours par un programme de travaux publics. Il crée à cet effet une agence relativement autonome par rapport à l'AGNU, l'« Office de secours et de travaux du Proche-Orient » (*Near East Relief and Works Agency, NERWA*), dont le mandat se veut purement humanitaire : en principe non renouvelable, il se trouve déconnecté de la mise en œuvre de la résolution 194. Enfin, le projet de résolution place les gouvernements locaux devant leurs responsabilités en évoquant les mesures préparatoires qu'ils devront adopter avant que ne prenne fin l'aide internationale pour le secours (décembre 1950) et les programmes de travaux publics (juin 1951).

Pressés d'assumer seuls la crise des réfugiés, ces gouvernements sont néanmoins conscients du poids géostratégique que les craintes occidentales au sujet de l'expansionnisme soviétique

<sup>9</sup> Les pressions américaines sur Israël furent d'autant plus fortes que, lors de la Conférence de la paix organisée par les Nations Unies à Lausanne entre mars et septembre 1949, la Syrie et la Jordanie déclarèrent accepter les propositions américaines en échange de rectifications de frontières. Les Israéliens finirent par accepter le retour de 100 000 réfugiés vers des régions d'Israël en manque de main-d'œuvre et non à leurs foyers ; "Memorandum of Conversation by Secretary of State", April 5, 1949, in : *FRUS*, volume VI, p.890-894/

<sup>10</sup> *Final Report of the United Nations Economic Survey Mission*, p. 3 et 19.

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 6 ss et 66 ss.

<sup>12</sup> Le rapport final de la MEE porte d'ailleurs davantage sur les potentialités de développement du Moyen-Orient dans son ensemble que sur la seule question des réfugiés.

<sup>13</sup> Voir par exemple les deux "Mémoires de Conversation" du 13 avril et du 3 novembre 1949, in : *FRUS* 1949, volume VI, p.907 et 1401.

<sup>14</sup> Voir "Working Draft Resolution Prepared in the Department of State: Assistance to Palestine Refugees"; in : *FRUS* 1949, vol. VI, p.1800-1802. Ce projet est officiellement déposé devant la Commission politique spéciale de l'AGNU le 29 novembre 1949 par les Etats-Unis, la Grande Bretagne, la France et la Turquie.

leur confèrent. Durant les délibérations qui précèdent l'adoption du projet de résolution, ils déposent plusieurs amendements visant à façonner le projet de résolution conformément à leurs propres intérêts. Ces amendements réaffirment l'importance de la résolution 194, à laquelle l'assistance internationale ne saurait porter préjudice (par. 5), et dont la mise en œuvre reste un des objectifs des Nations Unies (par. 20)<sup>15</sup>. Ils prémunissent aussi les Etats d'accueil d'une prise en charge trop rapide des secours après décembre 1950 : il est prévu que l'AGNU puisse changer d'avis à ce sujet<sup>16</sup>. Enfin, ils soulignent l'implication spécifique de l'ONU dans le règlement de la question des réfugiés, en rebaptisant la NERWA la « United Nations Relief and Works Agency for the Palestine Refugees in the Near East » - UNRWA)<sup>17</sup>. Tout en conférant aux pays d'accueil les moyens de contrôler le nouveau programme d'assistance onusien, ces amendements leur permettent aussi d'apparaître en garants du droit au retour et, partant, en « loyaux » représentants des intérêts des réfugiés sur le plan humanitaire et politique. Les Etats-Unis se voient contraints d'accepter ces amendements au nom du maintien de la stabilité et de la paix régionale. Au demeurant, ils misent sur les promesses de développement économique que le programme de travaux recèle afin de soumettre les pays d'accueil à leurs volontés.

Les espoirs placés par les Etats-Unis dans le mandat de l'UNRWA se reflètent dans leur engagement financier et institutionnel : ils ont assuré jusqu'à la fin des années 1960 près de 70% de son budget et lui ont fourni jusqu'à nos jours près de la moitié de ses « directeurs » (ou « commissaires-généraux » dès 1960-1). Considérant l'UNRWA comme un instrument de l'impérialisme américain, les pays communistes sont d'ailleurs les seuls à ne pas voter en faveur de la résolution 302 (IV).

### ***De la réinstallation collective à la réinsertion individuelle, ou les limites de l'influence américaine***

Six mois après le début de ses activités en mai 1950, l'UNRWA révèle l'échec de sa mission. Sous-financé, le programme de travaux n'a pas eu l'effet d'entraînement escompté : très peu de réfugiés impliqués se sont intégrés dans les économies d'accueil. Plus grave encore, en raison des nombreuses fraudes qui entachent les opérations d'enregistrement (fausses cartes, morts non-déclarées, « faux-refugiés »), le nombre de réfugiés enregistrés (957 000 en mai 1950) auprès de l'Office est resté bien plus élevé que les estimations de réfugiés nécessitant (627 000-650 000) ou même du nombre total de réfugiés (774 000) établi par la MEE<sup>18</sup>.

Pourtant, l'Exécutif américain pense qu'il n'y a pas d'autre choix que d'intensifier les efforts de l'UNRWA. La question des réfugiés et les menaces qu'elle fait peser sur la stabilité régionale ne peut en effet que s'aggraver avec le temps, puisque « même la Grande Faucheuse (« *the Grim Reaper* ») n'y peut rien », comme l'affirme caustiquement le Secrétaire d'Etat John F. Dulles en 1953<sup>19</sup>. Les craintes américaines au sujet de l'expansionnisme soviétique se

<sup>15</sup> Voir "Egypte : amendement au projet de résolution révisé présenté par les Etats-Unis ...", 2 décembre 1949, in : *Documents officiels de l'AGNU* (A/AC.31/L.48/Rev.1), par.1, 2 et 7.

<sup>16</sup> Ibid., par. 6.

<sup>17</sup> Voir les propos du porte-parole égyptien lors de la 4<sup>ème</sup> session de la Commission politique spéciale de l'AGNU, *Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies* (A/1060, A/1060/Add.1, A/1106), 2 décembre 1949, par.6.

<sup>18</sup> Voir *Rapport intérimaire du Directeur de l'[UNRWA]*, p.6-7. Comme l'UNRWA l'a souvent admis, les rations (1500-1600 calories) ne suffisaient pas à combler les besoins nutritionnels des réfugiés.

<sup>19</sup> "Statement by Mr. Dulles on Returning from his Tour of the Middle East", *Documents on International Affairs 1953*. D. Eliott (ed.), London, Oxford University Press, 1956, p.261.

sont par ailleurs fortement accentuées depuis l'éclatement de la Guerre de Corée en juin 1950. Certes, les partis communistes locaux sont interdits (Liban et en Syrie) ou peu organisés (Jordanie), et l'URSS ne semble pas avoir (encore) cherché à tirer pleinement profit de la situation. Mais, selon le Département d'Etat, sans doute s'agit-il là d'une stratégie à long-terme de l'URSS visant à laisser les facteurs d'instabilité se développer naturellement<sup>20</sup>. Sous l'impulsion du Département d'Etat, l'UNRWA s'attelle donc, entre 1951 et 1955, à la préparation de plans destinés à « ré-établir [directement] les réfugiés de façon permanente », selon les termes de la résolution 393 (V) de l'AGNU de décembre 1950. Ces plans de développement, dans lesquels certains voient s'exprimer un « spasme d'euphorie technologique » des Etats-Unis<sup>21</sup>, visent à réinstaller les réfugiés (et à leur faire renoncer leur statut de « réfugiés humanitaires ») en accroissant directement les capacités d'absorption des économies nationales dans les secteurs de l'agriculture, des infrastructures et de la petite industrie. Point culminant de ces efforts, l'UNRWA signe en 1953 des accords avec la Jordanie et l'Egypte prévoyant la réinstallation de quelques 200 000 réfugiés de Jordanie et de Gaza (environ 1/5ème des effectifs) dans la vallée du Yarmouk et dans le Sinaï, respectivement<sup>22</sup>.

Mais les résultats restent bien en-deçà des attentes. Au 30 juin 1957, seuls 24 000 réfugiés ont renoncé à leur statut de réfugié, tandis que le nombre de personnes enregistrées se monte encore à environ 933 500<sup>23</sup>. Corroborant les pressentiments formulés par la MEE, l'UNRWA conclut que la question des réfugiés n'est pas foncièrement d'ordre économique, et ne pourrait donc pas être réglé par de simples solutions économiques : la perpétuation du conflit israélo-arabe, tout comme l'attachement obstiné des réfugiés à leur droit au retour restent bel et bien des obstacles insurmontables à tout programme de réinstallation d'envergure<sup>24</sup>.

Plus encore, la lutte contre de tels programmes, au nom du « droit du retour », est devenue une bannière de ralliement de tous les mouvements d'opposition (ba'ithiste, islamiste, communiste) et, partant, un formidable instrument de pression sur les gouvernements locaux. C'est d'ailleurs suite aux émeutes anti-gouvernementales qui secouent la Jordanie et Gaza en 1955, et auxquelles participent de nombreux réfugiés, que la Jordanie et l'Egypte mettent en suspens les accords de réinstallation qui avaient été signés deux années plus tôt. Comme l'affirme Nasser lui-même, au cours de cette même année 1955, à des émissaires américains, même si le retour des réfugiés apparaît irréalisable, il serait inconcevable pour n'importe quel leader arabe de suivre une politique qui tendrait à les priver de ce droit<sup>25</sup>. Circonstance aggravante, les efforts déployés jusqu'au début des années 1960 par les Etats-Unis pour amener Israël à accepter un rapatriement partiel des réfugiés, alternant pressions de type

<sup>20</sup> "Policy Statement Prepared in the Office of Near Eastern Affairs", December 28, 1950, in: *FRUS* 1950 (vol. V), p.272. Les Etats-Unis ne font jamais mention du fait que les partis communistes sont les seuls à avoir reconnu le principe du plan de partage recommandé par la résolution 181 (II) de l'AGNU en novembre 1947.

<sup>21</sup> Schiff, B., *Refugees unto the Third Generation: UN Aid to the Palestinians*, Syracuse, Syracuse University Press, 1995, p.37, 46.

<sup>22</sup> La résolution 393 (V) de l'AGNU de décembre 1950 demande à l'UNRWA d'établir un fonds de réintégration de 30 million (US\$). La résolution 513 (VI) de juin 1952, qui pousse à de grands projets de réinstallation, prévoit un budget de réintégration total six fois plus élevé ; *UNRWA Experience with Works Projects and Self-Support Programmes: An Historical Summary (1950-1962)*, September 1962.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 8 et 11.

<sup>24</sup> Voir *Rapport Annuel du Directeur de l'UNRWA* (1 juillet 1955-30 juin 1956), par.5.

<sup>25</sup> "Telegram From the Embassy in Egypt to the Department of State", November 27, 1955; in: *FRUS* 1955-1957, volume XIV, p.807.

diplomatique et menaces de sanctions économiques, ont continué à buter sur l'intransigeance des dirigeants hébreux<sup>26</sup>.

Aux Etats-Unis, l'UNRWA perd ses soutiens. Au Congrès, de nombreux parlementaires font, dès 1955, état de leurs réticences face à une action qui semble désormais appelée à durer indéfiniment<sup>27</sup>, entachée de fraudes<sup>28</sup>, et qui ne rapportent aux Américains aucun gain de popularité dans les pays arabes : au contraire, ses contributions y ont été considérées comme une forme de réparation totalement inadéquate<sup>29</sup>. Les Etats-Unis s'acheminent donc en 1957, malgré le désaccord prévisible des pays arabes, vers le remplacement de l'UNRWA par des programmes d'aide bilatéraux. Favorable aux thèses américaines, le Secrétariat général des Nations Unies (SGNU) est censé entériner la position américaine. C'est alors que, contre toute attente, l'Office s'érige soudain en contradicteur de son principal bailleur de fonds. Son rapport annuel de juin 1958 souligne les difficultés que la passation des pouvoirs aux pays d'accueil soulèverait, tant du point de vue du licenciement des fonctionnaires locaux – dont le nombre avoisine alors les 10 000- que de la continuité des services<sup>30</sup>. L'UNRWA revient à la charge en pleine période de délibérations de l'AGNU en décembre 1958. Sortant de son rôle d'acteur humanitaire, son vice-directeur (américain) suggère aux Etats-Unis de poursuivre une politique proche-orientale plus équilibrée en cherchant à obtenir des concessions israéliennes sur la question du rapatriement<sup>31</sup>. Malgré d'intenses pressions américaines, le SGNU finit par épouser les arguments de l'Office. Ses « Propositions pour la continuation de l'assistance des Nations Unies aux réfugiés de Palestine » recommandent la poursuite de son mandat, en raison de l'incapacité des pays d'accueil à mettre en œuvre les programmes de secours et de réinstallation adéquats. Seule la recommandation d'un transfert partiel des services d'éducation est formulée mais elle est vite oubliée et n'est suivie d'aucun effet<sup>32</sup>.

Faute d'alternative viable, les Etats-Unis se joignent à la majorité des membres de l'AGNU pour reconduire en décembre 1959 (résolution 1456 (XIV)) le mandat de l'UNRWA pour trois années supplémentaires, lançant un processus de reconduction ininterrompu qui a perduré jusqu'à nos jours. A cette époque, l'UNRWA avait déjà réorienté ses priorités vers un objectif plus consensuel et plus graduel: la réinsertion *individuelle* des réfugiés à travers le développement de son programme d'éducation et de formation professionnelle (en particulier dans les économies en plein essor des pays de la Péninsule arabe), en lieu et place de programmes de réinstallation *collective*. Les Etats-Unis se résignent à accepter cette réorientation, qui semble renvoyer toute solution permanente à un futur indéterminé. Mais finalement, comme le rappelle le Président Eisenhower en guise de consolation en octobre 1960, à travers l'UNRWA, c'est le bien-être des réfugiés et la stabilité régionale qui sont confortés, à relativement bas prix *per capita*<sup>33</sup>. Le Département d'Etat se charge néanmoins de

<sup>26</sup> Sur les pressions américaines sur Israël, voir par exemple, "Memorandum from Francis H. Russell to the Secretary of State", May 18, 1955, in: *FRUS* 1955-1957, volume XIV, p.200-204.

<sup>27</sup> "Memorandum from the Assistant Secretary of State ...to the Secretary of State...", July 2, 1957, in: *FRUS* 1955-1957, volume XVII, p.664.

<sup>28</sup> "Message from Senators Albert Gore and Gale W. McGee to the President", November 19, 1959, in: *FRUS* 1958-1960, volume XIII, p.226-228.

<sup>29</sup> "Staff Study Prepared in the Department of State", October 30, 1957, in: *FRUS* 1955-1957, volume XII, p.627.

<sup>30</sup> *Rapport annuel du Directeur de l'UNRWA, 1<sup>er</sup> juillet 1957-30 juin 1958*, par.8.

<sup>31</sup> "Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, December 1, 1958", in : *FRUS* 1958-1960, volume XIII, p.122-123.

<sup>32</sup> « Propositions pour la continuation de l'assistance des Nations Unies aux réfugiés de Palestine Propositions pour la continuation de l'assistance des Nations Unies aux réfugiés de Palestine », *Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies (A/4121)*, 15 juin 1959, par.12.

<sup>33</sup> "Pres. Eisenhower, letter to Cong., 17 October 1960, in *US Official Statements,- The Palestinian Refugees*, Washington, IPS, 1994, p.88.

rappeler au Directeur de l'UNRWA, l'Américain J. Davis, que l'Office devrait toutefois continuer à chercher à promouvoir, y compris dans le domaine éducatif, la réinstallation des réfugiés par tous les moyens<sup>34</sup>.

### *L'assistance humanitaire comme soutien désenchanté au statu quo régional*

L'évolution de l'UNRWA depuis les années 1960 témoigne de son essor institutionnel. De 12 000 en 1951, le nombre de ses employés (à plus de 99% des employés locaux, pour la plupart réfugiés) a grandi en fonction de l'accroissement naturel de la population réfugiée pour atteindre 31 000 en 2010<sup>35</sup>. Devenu le second plus grand employeur de la région (derrière le secteur public des pays d'accueil), ses services de base ont pris l'apparence d'institutions quasi-gouvernementales. C'est le secteur de l'éducation qui en a le plus bénéficié. Plus petit programme de l'UNRWA en 1950, il en devient le porte-drapeau dès 1960 sous la bannière du « développement du potentiel humain » des réfugiés<sup>36</sup>. Il constitue aujourd'hui 60% du budget total de l'Office devant les soins médicaux (20%) et les secours (10%). En outre, son personnel enseignant forme 73% du total du personnel. L'UNRWA considérait dès 1971, non sans fierté, que ses programmes éducatifs avaient non seulement contribué au relèvement individuel des jeunes réfugiés, mais aussi au développement économique de nombreux pays arabes<sup>37</sup>.

Les Etats-Unis ont accompagné cette évolution de manière relativement désenchantée, comme l'indique l'évolution de leur soutien financier à l'UNRWA. Le pourcentage de leurs contributions à son budget baisse d'environ 70% entre 1950 et 1969 à 50% en 1970, puis 30% en 1980 et 22-25% en moyenne depuis 1990<sup>38</sup> - même s'ils restent aujourd'hui le principal bailleur de fonds avec l'Union Européenne. Ce désenchantement résulte, tout d'abord, de l'exaspération du Congrès d'avoir assumé depuis 1950 une part prépondérante dans le budget de l'Office, sans que le problème des réfugiés n'ait trouvé de solution durable, bien au contraire. Au plan financier, les pays européens ont sensiblement accru leurs contributions depuis 1974<sup>39</sup>, mais cela n'a pas suffi pour compenser l'accroissement annuel des besoins financiers de l'Office, de l'ordre de 5% par année. En conséquence, ses services n'ont cessé de se dégrader, affectant les réfugiés les plus dépendants et suscitant le mécontentement des pays d'accueil<sup>40</sup>. Au plan socioéconomique, si les nouvelles générations de réfugiés de Palestine sont, dans l'ensemble moins dépendantes qu'autrefois, comme en témoigne le faible pourcentage (6%) de réfugiés recevant encore des secours, les 58 camps encore gérés par

<sup>34</sup> "Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington, October 5, 1960", *FRUS* 1958-1960, p.378.

<sup>35</sup> La population des réfugiés enregistrés passe d'environ 900 000 en 1951 à 4,8 millions en 2009. En comparaison, le HCR, qui ne gère pas directement de programmes à long terme emploie quelques 6600 employés pour une population assistée d'environ 34 million de réfugiés ([www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)).

<sup>36</sup> *Rapport du Directeur de l'UNRWA* (1 juillet 1959-30 juin 1960), par.5.

<sup>37</sup> *Rapport du Commissaire-Général de l'UNRWA* (1 juillet 1970-30 juin 1971), par.2.

<sup>38</sup> Voir UNRWA. "Financial Report and Audited Financial Statements", 1970-1991. UNRWA, 1991, in : Schiff, B. *op.cit.*, pp.116-117.

<sup>39</sup> Pour 2009, la contribution des Etats-Unis s'élevait à 102 millions (US\$) contre 100 millions (US\$) pour la Commission Européenne pour un budget total de 470'354 (US\$) ; in *Rapport du Commissaire-Général de l'UNRWA 2008, budget programme*, p.16 (<http://unrwa.org/userfiles/20100118154758.pdf>).

<sup>40</sup> De 95-100 (US\$) par réfugié (1990 PPP US\$) au début des années 1990, le budget de l'UNRWA par réfugié s'est réduit à une moyenne de US\$ 65 depuis 1993. Voir UNRWA, *Medium Term Strategy 2010-2015* ([www.unrwa.org/userfiles/201003317746.pdf](http://www.unrwa.org/userfiles/201003317746.pdf)), p.15.



l'Office en coopération avec les autorités locales demeurent un symbole marquant et visible de la non-résolution de la question des réfugiés.<sup>41</sup>

Politiquement enfin, les années d'exil n'ont pas amoindri la force des revendications des réfugiés au retour à leurs foyers. Bien au contraire, celles-ci se voient légitimer en 1974 par la reconnaissance par l'AGNU du « droit du retour » comme l'un des « droits inaliénables » des Palestiniens, au même titre que le « droit à l'autodétermination, à l'indépendance et à la souveraineté nationales » (résolution 3236 du 22 novembre 1974). Mais pour les Etats-Unis, c'est l'engagement avéré de nombre de réfugiés assistés par l'UNRWA au sein d'organisations militaires vouées à « ... violence non autorisée par les Nations Unies » contre Israël<sup>42</sup> qui pose problème depuis la création de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en 1964. En réaction, le Congrès a promulgué depuis 1966 toute une législation menaçant de suspendre les subventions américaines à l'Office, à moins qu'il ne s'assure que ces subventions ne servent pas à assister des réfugiés entraînés par ces organisations<sup>43</sup>. Plus récemment, en Cisjordanie et à Gaza, les Etats-Unis ont à nouveau brandi la menace d'une suspension de leur aide à l'UNRWA suite aux allégations israéliennes d'instrumentalisation de sa logistique et de ses infrastructures par des mouvements radicaux comme le Hamas, dans le cadre de l'*Intifada al-Aqsa* qui éclate en 2000<sup>44</sup>.

Ces menaces, pourtant, n'ont jamais été appliquées. Comme le reconnaît candidement un rapport du Congrès datant de 2003, l'UNRWA n'a pas les moyens de contrôler les gestes de ses bénéficiaires, et ne peut décemment pas leur demander s'ils sont des terroristes<sup>45</sup>. Par ailleurs, l'Office a généralement réussi à défendre son intégrité face aux tentatives, avérées ou non, de l'instrumentaliser à des fins militaires<sup>46</sup> et/ou de manipulation idéologique de ses programmes d'enseignement par son personnel enseignant. En l'occurrence, l'influence que les instituteurs locaux ont pu avoir sur leurs élèves dans l'enceinte de ses écoles est demeurée relativement marginale, puisque les programmes scolaires qui y sont dispensés sont restés calqués sur ceux des pays d'accueil. Enfin, les aides d'urgence cruciales que l'Office a prodiguées aux réfugiés victimes des conflits qui ont marqué l'histoire du Proche-Orient, en particulier les divers épisodes de la Guerre civile libanaise (dès 1975) et les deux *Intifadas* en Cisjordanie et à Gaza (1987-1994 et depuis 2000) a certainement relativisé les accusations d'instrumentalisation militaire et politique dont il a fait l'objet.

<sup>41</sup> Le pourcentage de réfugiés vivant dans les camps est relativement stable (un tiers environ) avec un maximum au Liban (53%) et un minimum en Jordanie (17%), *UNRWA in Figures*, op.cit.

<sup>42</sup> Forsythe, David P. "UNRWA, the Palestine Refugees, and World Politics: 1949-1969", *International Organization*, volume XXV, n°1, Winter 1971, pp.44-45..

<sup>43</sup> La première loi date de 1966 et concerne l'enrôlement de certains réfugiés au sein de l'Armée de libération de la Palestine à Gaza ("Foreign Policy Assistance Act of 1966", Public Law 89-583, sept. 19, 1966, AFPCD (1966):1051). La "Foreign Policy Assistance Act of 1969", Public Law 91-175, s. 108 (a), 83 Stat. 819, December 30, 1969, étend l'application de la loi de 1966 à toutes les organisations de *fedayin* qui prennent le contrôle de l'OLP en 1969.

<sup>44</sup> Voir Department of State and [UNRWA] - Actions to Implement Section 301(c) of the Foreign Assistance Act of 1961, in: <http://www.gao.gov/new.items/d04276r.pdf>

<sup>45</sup> Ibid., p.8.

<sup>46</sup> En 2006, l'UNRWA neutralisa les allégations israéliennes d'utilisation de ses ambulances par le Hamas ; en 1982, en revanche, Israël prouva qu'un centre de formation de l'UNRWA au Sud-Liban avait servi à l'entraînement militaire des recrues de l'OLP. L'UNRWA se tira d'affaire en avouant son impuissance à gérer la présence de *fedayin* dans la région, et licencia les responsables de ce centre ; voir [http://www.honestreporting.com/articles/45884734/critiques/UNRWAs\\_Hamas\\_Employees.asp](http://www.honestreporting.com/articles/45884734/critiques/UNRWAs_Hamas_Employees.asp) et Schiff, B., op.cit., 105-107.

### *L'UNRWA comme instrument idéologique occidental contre l'islamisme ?*

C'est précisément à Gaza que, depuis la victoire du Hamas aux élections législatives de janvier 2006, l'UNRWA a pris aux yeux des Etats-Unis une signification particulière. En raison du boycott occidental frappant le mouvement islamiste en tant qu'organisation terroriste, l'UNRWA y est devenu l'interlocuteur privilégié des bailleurs de fonds occidentaux et, par conséquent, une véritable ligne de vie pour l'ensemble des Gazzawis. La dégradation générale des conditions de vie à la suite de l'instauration du blocus imposé par Israël et l'Egypte en juin 2007 et de la « guerre de Gaza » de 2008-2009 a encore amplifié ce phénomène.

Plus encore, Gaza est devenue, aux yeux des Américains, l'un des terrains de prédilection de leur combat idéologique et militaire contre l'Islam radical, toutes tendances confondues. Il ne s'agit donc pas uniquement d'approuver les frappes militaires israéliennes contre le Hamas, mais aussi de défaire l'emprise idéologique des islamistes sur la jeunesse palestinienne. La promotion de notions liées aux droits de l'homme et aux libertés civiques dans les écoles de l'UNRWA est perçue comme un moyen privilégié d'atteindre cet objectif. Largement financées par les Etats-Unis comme appui au processus de paix dans les années 1990, cette initiative s'est intensifiée au cours de ces dernières années, attirant l'ire du Hamas. Celui-ci a protesté contre cette intrusion idéologique qui, « de par sa promotion de la liberté individuelle violait la foi musulmane en encourageant les individus à choisir la religion de leur choix comme on choisirait un plat au restaurant »<sup>47</sup>.

Par ailleurs, une véritable compétition s'est engagée entre les camps de vacances de l'UNRWA, mixtes et portés sur les loisirs, et ceux du Hamas, unisexes et plus centrés sur l'éducation religieuse. Les pillages et incendies qu'ont subis les camps de l'UNRWA de la part d'« éléments cagoulés » à Gaza, au cours de l'été 2010, soulignent la sensibilité politique exacerbée des enjeux soulevés par l'éducation des nouvelles générations de réfugiés<sup>48</sup>.

### **Conclusion**

A l'encontre de représentations « réalistes » qui les voient en acteurs tout puissants (quoique souvent maladroits) du Proche et du Moyen-Orient, l'expérience des Etats-Unis dans le cadre du règlement de la question des réfugiés palestiniens souligne, au contraire, leur incapacité à influencer sur les positions défendues par les acteurs locaux. On pense ici à Israël et son refus obstiné de considérer un rapatriement limité des réfugiés à leurs foyers, ainsi qu'aux pays arabes et aux réfugiés eux-mêmes, et à leur opposition aux programmes de réinstallation collective. Même l'UNRWA, que les Etats-Unis avaient pourtant créé de toutes pièces en 1949, semble s'être émancipé de leur influence dès la fin des années 1950, lorsqu'il s'est affirmé comme un acteur autonome à part entière. Son opposition en 1957-58 à la dissolution de son mandat voulue par les Américains le montre bien.

<sup>47</sup> Akram, F., Radi, O., "Hamas, UNRWA in rift over human rights teaching", [http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2010-09/19/c\\_13518729.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2010-09/19/c_13518729.htm). Le Hamas s'est aussi opposé à l'idée formulée par l'UNRWA d'évoquer la Shoah dans les cours d'histoire. A noter qu'un programme Human Rights, Tolerance and Conflict Resolution (HRTCR) avait déjà été instauré depuis 1999 en Cisjordanie et à Gaza, puis dans les autres zones opérationnelles, sans rencontrer d'opposition particulière.

<sup>48</sup> Topol, S., "Gaza's Summer Camp War", 27 July 2010, *Slate*, <http://www.slate.com/id/2261596/>

De fait, les Etats-Unis se sont trouvés dépassés par les dimensions politiques inhérentes à la question des réfugiés. La recherche acharnée d'une stabilité régionale suscitée par le spectre d'un déferlement communiste au Proche-Orient leur a imposé des concessions vis-à-vis des pays arabes. Avant même le début de ses opérations, le 1<sup>er</sup> mai 1950, le sort de l'UNRWA semble scellé : formellement temporaire, l'Office est en fait « organiquement lié » à la résolution 194, devenue depuis lors le porte-drapeau des revendications des réfugiés au « droit du retour »<sup>49</sup>. L'échec, prévisible, des programmes de réinstallation, allait amener l'UNRWA à réorienter son action sur un long et permanent travail de réinsertion individuelle, par le biais de ses programmes éducatifs.

Cette réorientation, qui condamne la communauté internationale à soutenir l'UNRWA dans l'attente d'un hypothétique accord de paix israélo-arabe, a généré un certain désintérêt des Etats-Unis pour l'Office. Au fil des années, celui-ci est devenu un maillon obligé du statu quo régional qu'il a été convenu de maintenir, bon gré mal gré. Mais c'est un maillon « faible », qui reflète l'incapacité de l'ONU et de son membre le plus influent, les Etats-Unis, à imposer un règlement de paix. Faible aussi parce qu'il a souvent semblé en passe d'être phagocyté par les réfugiés, auxquels il est resté étroitement lié de par le très fort ancrage que lui confère son personnel local, ainsi que par leurs organisations représentatives. Ces faiblesses structurelles expliquent sans doute le refus des Etats-Unis et des autres bailleurs de fonds de renforcer l'assise de l'UNRWA à travers l'allongement de la durée de ses mandats, ou l'indexation de tout ou partie de son budget sur celui de l'ONU.

La lutte d'influence qui se joue actuellement, à Gaza en particulier, entre les programmes d'enseignement de l'UNRWA et ceux du Hamas a ravivé aux yeux des Etats-Unis l'importance politique inhérente au mandat de l'Office. Le soutien apporté par les Américains à la réforme « libérale » de l'éducation dans les pays arabes, et plus particulièrement dans les écoles de l'UNRWA, en témoigne.

## RESSOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

Akram, F.; Radi, O., "Hamas, UNRWA in rift over human rights teaching", [http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2010-09/19/c\\_13518729.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2010-09/19/c_13518729.htm)

*Archives du CICR*: série G.59/I/GC/E, "Correspondance avec le Commissariat".

*Final Report of the United Nations Economic Survey Mission, UNCCP, (A/AC.25/6).*

*Foreign Relations of the United States (FRUS)*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, various issues, 1949, 1950, 1955-1957, 1958-1960

Forsythe, David P. "UNRWA, the Palestine Refugees, and World Politics: 1949-1969", *International Organization*, volume XXV, n°1, Winter 1971, pp.44-45..

« Propositions pour la continuation de l'assistance des Nations Unies aux réfugiés de Palestine », *Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies (A/4121)*, 15 juin 1959.

<sup>49</sup> Voir *Rapport du Commissaire-Général de l'UNRWA* (1 juillet 1986-30 juin 1987), par.2-5.

Akram, F., Radi, O., " Hamas, UNRWA in rift over human rights teaching", [http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2010-09/19/c\\_13518729.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2010-09/19/c_13518729.htm)

Schiff, B., *Refugees unto the Third Generation: UN Aid to the Palestinians*, Syracuse, Syracuse University Press, 1995

Statement by Mr. Dulles on Returning from his Tour of the Middle East". *Documents on International Affairs 1953*. D. Elliott (ed.), London, Oxford University Press, 1956.

Topol, S., "Gaza's Summer Camp War", 27 July 2010, *Slate*, <http://www.slate.com/id/2261596/>

*UNRWA Experience with Works Projects and Self-Support Programmes: An Historical Summary (1950-1962)*, September 1962.

*UNRWA in Figures – Figures as of 31 December 2009*, Public Information Office, UNRWA Headquarters, April 2010.

UNRWA, Rapport du Directeur (Commissaire-général) de l'UNRWA : intérimaire ((A/1451/Rev.1 -1951), 1 juillet 1955, 30 juin 1956 (A/3212/and add.1), 1 juillet 1959-30 juin 1960 (A/4478) ; 1 juillet 1970-30 juin 1971 (A/8413), 1 juillet 1986-30 juin 1987 (A/42/13) ; 2008 (Addendum to the report A/64/13/Add.1).

*UNRWA, Medium Term Strategy 2010-2015* ([www.unrwa.org/userfiles/201003317746.pdf](http://www.unrwa.org/userfiles/201003317746.pdf)),

*US Official Statements, - The Palestinian Refugees*, Washington, Institute of Palestine Studies, 1994.

Supprimé: ¶

## RESUME

Cet article interroge le soutien des Etats-Unis au mandat de l'UNRWA. Malgré les nombreuses critiques dont cet Office des Nations Unies n'a cessé d'être l'objet depuis sa création, telle son instrumentalisation supposée par les mouvements palestiniens radicaux et, plus généralement sa contribution à la perpétuation du problème des réfugiés, les Etats-Unis sont restés son principal bailleur de fonds. Sur la base d'archives d'Etat, l'article montre que l'implication des Etats-Unis auprès de l'UNRWA a avant tout été étayée par la sécurisation de leurs intérêts stratégiques dans la région du Moyen-Orient face à différents types de menaces : le communisme dans les années 1950, puis l'activisme palestinien à coloration nationaliste ou islamiste depuis les années 1960. A travers cette étude, ce sont aussi les limites de la puissance du « géant » américain au Proche-Orient face aux pays arabes et à Israël qui sont exposées. Son soutien, continu et contraint, au mandat temporaire de l'UNRWA apparaît comme l'une des manifestations les plus visibles de ces limites.

## SUMMARY

This article investigates the United States' support for UNRWA's mandate. Despite the many criticisms the Agency has faced since its creation, including its instrumentalization by Palestinian radical factions and, more generally, its contribution to the perpetuation of the Palestinian refugee problem, the United States have remained its main donor country. Based

on archival material, the article reveals that the United States' involvement has chiefly been underpinned by the preservation of its strategic interests in the Middle East in the face of various threats across history: communism in the 1950s, and Palestinian nationalist and/or Islamist activism since the 1960s. The investigation also highlights the limits of the United States' power in the Near East, and more precisely its inability to influence either the Arab host countries or Israel. Their continuous and forced support for UNRWA's temporary mandate and activities actually reflects such inability.

Supprimé ¶