

Visions palestiniennes du « droit au retour » des réfugiés, sept ans après le début de la seconde Intifada (2000-2007)

JALAL AL-HUSSEINI

Principal contentieux du conflit israélo-arabe, la question des réfugiés demeure pourtant bien confuse. Aucune des solutions envisagées depuis 1948 entre le rapatriement, la compensation et la réinstallation permanente en pays d'accueil ne semble susceptible de faire l'unanimité parmi les parties en présence, y compris au sein des communautés de réfugiés elles-mêmes. Premières victimes du conflit israélo-arabe, les réfugiés palestiniens sont aujourd'hui souvent perçus, à leur insu, comme les principaux obstacles à la paix au Proche et Moyen-Orient.

37

Pourtant, cette perception pessimiste fait fi des tendances « modérées » qui ont émergé au cours des vingt dernières années au sein des communautés de réfugiés, ainsi qu'à la gestion politique et socio-économique de la question des réfugiés. Loin de freiner ces tendances, l'avènement de la seconde Intifada (al-Aqsa) en septembre 2000 et la suspension subséquente des pourparlers de paix, n'ont paradoxalement fait que les conforter. Depuis cette époque, plusieurs initiatives à caractère politique et socio-économique ont en effet été lancées par les différents acteurs politiques et humanitaires – locaux et internationaux – impliqués, qui témoignent de cette évolution tout en la renforçant.

Certaines de ces initiatives, à caractère politique, ont tenté d'aménager les revendications des réfugiés, en particulier le « droit au retour » aux foyers d'origine, en tenant compte des préoccupations sécuritaires des Israéliens. Fruit des cogitations de « colombes » palestiniennes et israéliennes, ces initiatives hypermédiatisées, comme par exemple celles connues sous le nom des « Accords de Taba » de 2001 ou de « l'Accord de Genève » de 2003, sont aujourd'hui considérées, malgré leur caractère informel, comme des modèles possibles d'un futur accord de paix officiel. Bien plus discrètes, d'autres initiatives à caractère socio-économique ont porté sur la gestion par les pays arabes de réfugiés résidant sur leurs territoires, les réfugiés des camps en particulier. Longtemps exclus des plans de développement nationaux, en raison du

symbole vivant des dimensions humanitaire et politique de la question des réfugiés palestiniens qu'ils représentent, les 59 camps que compte le Proche-Orient ont récemment fait l'objet de plans de réhabilitation massifs visant leurs infrastructures physiques et sociales¹.

Ces initiatives ne sont pas encore cristallisées en principes de négociations clairs face à Israël et à la communauté internationale. Mais, elles ne mettent pas moins en lumière certaines révisions en cours au sein du peuple palestinien – de la direction palestinienne aux communautés de réfugiés – qui interrogent le regard que celui-ci a traditionnellement porté depuis 1948 sur le statut de réfugié en termes de droits (au retour et/ou à la compensation), de conditions de vie en pays d'accueil et d'identification à la nouvelle entité palestinienne en construction.

38

Vers une nouvelle conception du retour en Palestine?

Du village de Palestine à l'État palestinien

L'un des principaux mérites des initiatives diplomatiques lancées en soutien au processus de paix depuis 2000 est d'avoir contribué à lancer un débat public sur le « droit au retour ». En effet, que recouvre cette notion, du point de vue palestinien, soixante ans après l'exode des réfugiés en 1948? Comment envisage-t-on aujourd'hui les modalités de son application? Poser ces questions revient à admettre le flou à la fois sémantique et opérationnel qui l'entoure.

Définie en décembre 1948 par les Nations Unies en termes *individuels*, comme une solution opérationnelle privilégiée au règlement de la question des réfugiés palestiniens², la notion de retour – soit de rapatriement aux villes et villages d'origine – a pris une dimension *collective* en devenant un des enjeux majeurs du conflit israélo-arabe. Puis, dès l'émergence de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) dans les années 1960, elle est devenue un des ferments de la construction nationale palestinienne sous la forme d'une « idéologie du retour ». L'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) a participé à ce processus de « nationalisation » de la question des réfugiés en réaffirmant dans sa résolution 3236 du 22 novembre 1974 « le droit inaliénable des Palestiniens de retourner à leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils ont été déplacés

et déracinés »³. Désormais, au même titre que le « droit à l'autodétermination, à l'indépendance et à la souveraineté nationales », également consacré par cette résolution, le droit du retour est devenu l'affaire du « peuple palestinien ». Sa défense s'est par ailleurs vu placée officiellement sous la responsabilité de l'OLP, instituée

¹ Il s'agit là des camps dits « officiels », gérés conjointement par les autorités d'accueil et l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) (voir ci-dessous).

«unique représentant du peuple palestinien» par la résolution 3210 du 14 octobre 1974 de l'AGNU⁴, ainsi que par le sommet de la Ligue arabe qui s'est tenu à Rabat au cours de la même année.

Cette nationalisation du «droit au retour» a aussi trouvé son pendant au niveau individuel. L'identification de chaque réfugié à sa demeure, à son village ou à sa ville d'origine, a certes continué à se perpétuer de génération en génération par le biais de la transmission aux plus jeunes générations de la mémoire de ces lieux⁵. Mais ce patriotisme «local» sans cesse réactivé s'est enrichi, dès les premières années de l'exode, et à la faveur de l'extension des réseaux familiaux et claniques que favorise l'exil, d'une identification à un espace géographique plus étendu, à savoir la Palestine. C'est sur cette ébauche de nationalisme palestinien que s'est greffé, dès le milieu des années 1960, le mouvement national palestinien conduit par l'OLP.

Cette double acception, individuelle et collective, du «droit au retour» n'est pas sans poser la question fondamentale de sa représentation politique: comment l'OLP pourrait-elle se prononcer sur des sujets qui relèvent avant tout du choix individuel des réfugiés, à commencer par le choix, préconisé dans la résolution 194 (III), entre le retour à la terre d'origine ou la réinstallation en pays d'accueil agréementée d'une compensation. Le dilemme se précise encore avec, dès le milieu des années 1970, l'adoption par l'OLP du principe d'un État limité aux territoires de Cisjordanie et de la bande de Gaza⁶: ce renoncement à la libération de la Palestine entière inaugure-t-il une nouvelle

² (Note de la p. 38.) En décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies propose dans sa résolution 194 (III) un ensemble de solutions concrètes au problème des réfugiés palestiniens. À son paragraphe 11, cette résolution stipule: «[...] qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les gouvernements ou autorités responsables.» (AGNU, Palestine

– *Rapport intermédiaire du Médiateur des Nations Unies*, Résolution 194 (III), New York: Nations Unies, 11 décembre 1948).

³ (Note de la p. 38.) AGNU, *Question de Palestine*, Résolution 3236 (XXIX), New York: Nations Unies, 22 novembre 1974.

⁴ AGNU, *Invitation à l'Organisation de libération de la Palestine*, Résolution 3210 (XXIX), New York, Nations Unies, 14 octobre 1974.

⁵ Au sujet de la transmission de la mémoire au sein des communautés de réfugiés palestiniens, voir l'ouvrage collectif de Nadine Picaudou (éd.), *Territoires palestiniens de mémoire*, Paris: Karthala/IFPO, 2006.

⁶ Sans renier l'objectif d'une libération totale de la Palestine par les armes, l'OLP annonce par la voix de son Conseil national (CNP) en juin 1974 un changement d'orientation de sa stratégie, désormais centrée sur le combat politique en vue de l'établissement d'un État «sur toute partie du territoire palestinien qui sera libérée», autrement dit, les Territoires occupés; voir le point 3 du Programme politique du douzième Conseil national palestinien de juin 1974 (CNP, *Programme politique du douzième Conseil national palestinien*, Le Caire: CNP, 8 juin 1974).

acception de la notion de « retour », limité à ces territoires et définitivement déconnectée du lieu d'origine ? L'OLP a longtemps occulté ces questions fondamentales au nom du maintien de l'unité du peuple palestinien entre réfugiés et non-réfugiés, entre défenseurs de la conception originelle du droit du retour, qui se focalise sur des territoires désormais situés en Israël, et militants d'un État palestinien érigé « sur toute partie du territoire palestinien qui sera libérée ». « Droit au retour » et « lutte pour l'État palestinien » ont ainsi longtemps coexisté dans le discours de l'OLP, comme les piliers essentiels du mouvement national palestinien, tous deux garants de la préservation d'une identité commune et de la promotion d'un projet national commun⁷.

40

Le déclenchement en décembre 1987 de l'Intifada en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, occupées par Israël depuis juin 1967, puis le désengagement jordanien de Cisjordanie en juillet 1988, permettent à la centrale palestinienne de trancher. Ses priorités se sont depuis lors inscrites dans le cadre d'une libération négociée de ces territoires, en préalable à l'établissement d'un État palestinien indépendant s'y circonscrivant. Le label « réfugié », jusque-là prédominant dans le discours du mouvement national, s'estompe au profit de celui d'État, tandis que le terme même de « droit au retour » dispa-

⁷ Basma Kodmani-Darwish, *La diaspora palestinienne*, Paris: PUF, 1997, p. 195.

⁸ Selon le Communiqué politique du CNP établi à l'issue de sa 19^e session (CNP, *Political Communique*, Algiers: CNP, 15 November 1988, disponible sur: <http://www.al-bab.com/arab/docs/pal/pal4.htm>). C'est durant cette même session que le CNP adopte la Déclaration d'indépendance de l'État palestinien.

⁹ Ce sentiment d'abandon a été mis en lumière par le projet CIVITAS, conduit par l'universitaire palestinienne Karma Nabulsi, qui a recueilli les témoignages de Palestiniens vivant aux quatre coins du monde; voir *Palestinian Register: Laying the Foundations and Setting Directions - Report of the Civitas Project*, Oxford: Nuffield College, University of Oxford, 2006 (disponible sur <http://www.nuffield.ox.ac.uk/projects/Civitas/index.aspx>).

rait des déclarations officielles où l'on se contente désormais d'évoquer, en marge de déclarations relatives à l'établissement d'un État palestinien, de « [...] résoudre la question des réfugiés palestiniens conformément aux résolutions des Nations Unies relatives à cette question »⁸. Parallèlement, le mouvement national palestinien, tel que dirigé au sommet par l'OLP, s'ancre définitivement en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, d'abord par le biais de la cooptation des institutions de la société civile que comptent ces territoires puis, dès 1994, en formant l'Autorité (nationale) palestinienne (AP). Cette focalisation des efforts de la direction palestinienne sur le processus de formation étatique en cours s'est fait en grande partie au détriment des institutions de l'OLP basées hors des territoires, nourrissant au sein des communautés diasporiques le sentiment qu'elles étaient désormais laissées à leur sort⁹.

Ce déclassé relatif du « droit au retour » s'est accompagné d'une campagne d'explications menée par la direction de l'OLP et plusieurs membres de l'intelligentsia

palestinienne visant à convaincre les réfugiés du bien-fondé de l'orientation nouvelle prise par le mouvement national palestinien, tout en donnant des gages sécuritaires aux Israéliens¹⁰. Ainsi, l'option de la compensation, jusque-là assimilée à une trahison de la cause des réfugiés est réhabilitée, tandis qu'au nom du réalisme, le «droit au retour» est assimilé à un rapatriement des réfugiés au sein du futur État palestinien circonscrit à la Cisjordanie et à la bande de Gaza. Le «droit au retour» des réfugiés résidant déjà dans ces territoires est, par la force des choses, passé sous silence, mais pour ces derniers, comme pour tous les réfugiés qui continueront à vivre dans les pays arabes environnants, on suggère que des plans de soutien socio-économique, focalisés sur les plus démunis d'entre eux – à savoir les réfugiés des camps – devraient être entrepris, incluant le démantèlement de ces camps. La résolution 194 (III) n'est pas oubliée, mais on n'en retient essentiellement que la nécessité pour Israël de reconnaître, outre sa responsabilité dans la création du problème des réfugiés, le principe d'un «droit au retour» dont les modalités d'application devraient être laissées aux négociations spécialisées sur la question. Dans l'ensemble, il s'agit à présent de reconnaître que «le mythe [du retour] longtemps entretenu exige maintenant un traitement pragmatique et des solutions réalistes»¹¹.

41

La dégradation des relations israélo-palestiniennes depuis le déclenchement de l'Intifada al-Aqsa en septembre 2000, ainsi que le refus obstiné d'Israël de toute concession de principe sur la question des réfugiés, sont parmi les facteurs qui ont empêché la vision «pragmatique» du «droit au retour» de fédérer l'ensemble des Palestiniens autour d'une position officielle. En témoignent les incessantes oscillations du discours de la direction palestinienne, entre impératifs de défense du droit «sacré» au retour et nécessité d'adapter celui-ci à la réalité, selon le contexte ambiant et l'auditoire. Néanmoins, cette vision s'est imposée dans toutes les initiatives formelles ou informelles, palestiniennes, régionales ou internationales, conduites en marge du processus de paix. Ainsi, alors que le Département des affaires des réfugiés de l'OLP reprenait en septembre 1999 l'idée d'une dissociation entre la reconnaissance du principe du droit au retour, et son application¹², toutes les propositions de règlement ultérieures – des quasi-officiels «Paramètres Clinton» de décembre 1999 et «Accords de Taba» de janvier 2000, aux officiels «Accords Nusseibeh-Ayalon-La Paix Maintenant» de septembre 2002 et l'«Accord de Genève» d'octobre 2003 – ont prôné un rapatriement des réfugiés limité aux territoires du futur État palestinien accompagné de plans de compensation

¹⁰ Voir l'emblématique article de Salah Khalaf (Abou Iyad, bras droit de Yasser Arafat), «Lowering the Sword», *Foreign Policy*, N° 78, Spring 1990, pp. 92-101; suivi, en supplément, de son entretien «Questions and Answers with Abu Iyad», pp. 102-112.

¹¹ Basma Kodmani-Darwish, *op. cit.*, p. 135.

¹² PLO, *The Palestinian Refugees Factfile*, Jerusalem/Ramallah: Department of Refugee Affairs (PLO), April 2000, p. 8.

individuelle et d'aide à la réinstallation définitive en pays d'accueil sous la forme de projets de réhabilitation et de développement, ou d'émigration vers des pays tiers. Sous la forme d'une « absorption », un certain nombre de réfugiés pourraient être rapatriés en territoire israélien, mais tant le nombre que le lieu du rapatriement seraient décidés non pas en fonction de la résolution 194 (III), mais conformément aux intérêts souverains de l'État d'Israël¹³.

L'option d'un rapatriement des réfugiés dans les territoires palestiniens a en outre fait l'objet de préparatifs techniques. En sa qualité de principal agent opérationnel de la communauté internationale en Cisjordanie et dans la bande de Gaza depuis 1994, la Banque mondiale s'est proposée d'étudier, selon plusieurs scénarios démographiques (environ 100 000 immigrés par année), les modalités d'absorption de réfugiés (et des Palestiniens déplacés de 1967) vers ces territoires, à la suite du traité de paix avec Israël.

42

¹³ En outre, il est souvent prévu, comme dans les « Paramètres Clinton » ou les « Accords de Tabá », que les réfugiés du Liban, dont les conditions de vie sont considérées comme étant les plus difficiles, seraient les premiers concernés par tout plan de rapatriement/compensation. Pour une analyse détaillée de « L'Accord de Genève », voir Alexis Keller, *L'Accord de Genève, un pari réaliste*, Paris: Seuil, 2004.

¹⁴ Voir: Nick Krafft, Ann Elwann, « Infrastructure Scenarios for Refugees and Displaced Persons », in R. Brynen, R. El-Rifai (éds), *Palestinian Refugees - Challenges of Repatriation and Development*, Ottawa: I. B. Tauris, 2007, pp. 132-162; Nijem Khalil, « Planning in Support of Negotiations: The Refugee Issue », in R. Brynen, R. El-Rifai (éds), *op. cit.*, pp. 121-131.

¹⁵ Khaled Abu Toameh, « Nusseibeh says Palestinians would trade Right of Return for Full Withdrawal to 1967 Borders », *Jerusalem Post*, 28.10.2007.

¹⁶ Saleh al-Naami, « The Blair Plan (and the Giant Ramallah Refugee City) », *al-Ahram Weekly*, N° 868, 25-31 October 2007.

Préparées en coordination avec des experts palestiniens du Ministère du plan et de la coopération internationale de l'Autorité palestinienne entre 2000 et 2002, ces études prévoient l'extension des villes existantes et la création de nouvelles agglomérations urbaines. Elles incluent les coûts devant être pris en charge par l'entité étatique palestinienne après l'extinction de l'assistance internationale en faveur des réfugiés¹⁴. En octobre 2007, lors des préparations de la tenue de la Conférence de paix d'Annapolis (États-Unis) de décembre 2007, cette option se voyait portée par une nouvelle vague d'initiatives et de déclarations. Tandis que Sari Nusseibeh, recteur de l'Université de Jérusalem et figure modérée de la scène politique palestinienne, lâchait aux médias israéliens: « Nous échangeons volontiers le droit au retour contre un retour aux frontières de 1967 »¹⁵, l'Envoyé du « Quartet » pour le Moyen-Orient (États-Unis, Russie, Nations Unies et Union Européenne), Tony Blair, réactualisait les plans d'accueil des réfugiés en Cisjordanie en envisageant la « réhabilitation » de plusieurs centaines de milliers de réfugiés et la construction, près de Ramallah, d'une ville nouvelle devant les accueillir¹⁶.

Ainsi, même si la position officielle de la direction palestinienne sur la question des réfugiés, telle que cooptée

par les Sommets des pays arabes de Beyrouth en 2002 et de Riyad en 2007, reste aujourd'hui ambivalente et basée sur une référence abstraite à la résolution 194 (III)¹⁷, les grandes lignes d'un éventuel accord de paix israélo-palestinien sur les réfugiés semblent déjà tracées. Selon de nombreux observateurs, dont certains Israéliens modérés, le dernier obstacle résiderait dès lors dans le refus, voire l'incapacité, de la société israélienne de reconnaître, sous une forme ou une autre, sa responsabilité dans la création du problème des réfugiés en 1948, voire la validité – ne serait-ce que théorique – du principe du «droit au retour»¹⁸.

Vers une réappropriation par les réfugiés de la «question des réfugiés» ?

Il peut paraître surprenant que les réfugiés n'aient jamais été sérieusement considérés comme des acteurs à part entière du règlement de paix. Fidèles aux stéréotypes véhiculés depuis plusieurs décennies à leur sujet, ils ont été considérés par les négociateurs, y compris palestiniens, soit comme une menace au processus de paix, «des empêcheurs de tourner en rond», soit comme d'éternels récipiendaires de l'assistance internationale, dont il s'agit de normaliser au plus vite la situation, à commencer par les réfugiés des camps. Il reste qu'il est difficile de jauger, derrière les slogans collectifs relatifs au caractère «sacré» du «droit au retour», régulièrement scandés lors des rassemblements et manifestations populaires, leurs intentions et espérances réelles. Or, c'est là un élément crucial puisque, quels que soient les termes exacts de l'accord de paix, sa validité politique et opérationnelle est en fin de compte largement tributaire de l'attitude des réfugiés face aux choix qui leur seront proposés entre le rapatriement (en Palestine ou en Israël), la compensation, l'implantation définitive dans le pays d'accueil ou l'émigration vers des pays tiers¹⁹. De manière plus générale, comme le fait remarquer Dan Rubinstein, en termes de réalités politiques, la manière, toute subjective, dont les réfugiés perçoivent leur statut ainsi que le regard inclusif ou discriminatoire que porte la société d'accueil sur eux s'avère bien plus importante que les définitions et réglementations imposées par les autorités et les sociétés d'accueil²⁰.

43

¹⁷ Le texte de la Déclaration de Beyrouth stipule au paragraphe II: «Achievement of a just solution to the Palestinian refugee problem to be agreed upon in accordance with UN General Assembly Resolution 194» (Arab Summit, «Beirut Declaration», Beirut: Arab Summit, 28 March 2002, disponible sur: <http://www.al-bab.com/arab/docs/league/communiqué02.htm>).

¹⁸ Avshalom Vilan, Maurice Stroun, «Who's afraid of renewing the Peace Process?», *Haaretz*, 25.03.2007.

¹⁹ La garantie du libre choix individuel des réfugiés, dans le cadre de l'accord (et des solutions) signé par l'OLP et Israël, est d'ailleurs une des exigences des négociateurs palestiniens durant les pourparlers de Taba en janvier 2000; voir EU Special Representative to the Middle East Process, *EU non-paper (Moratinos non-paper)*, Taba, January 2001. Disponible sur: <http://www.mideastweb.org/moratinos.htm>).

²⁰ Danny Rubinstein, *The People of Nowhere*, Toronto: Times Books, 1991, p. 5.

Mais que sait-on des priorités individuelles des réfugiés? La réponse à cette question n'est pas aisée à formuler. S'ils portent en eux une origine et mémoire collective commune, la Palestine historique, et des droits définis par la communauté internationale comme « inaliénables », les réfugiés sont loin de former un groupe sociologiquement homogène. De plus en plus nombreux puisque, par définition, le statut politique de réfugié se transmet de père en fils, les quelque 700 000 réfugiés originels – aujourd'hui au nombre de 7 millions environ²¹ – ont été soumis à des cadres juridiques différents et variables selon les pays d'accueil; du statut d'étranger soumis à des discriminations d'ordre socio-économique plus sévères (Liban) ou moins sévères (Syrie), à celui de « citoyen temporaire » (Jordanie) attendant un possible retour vers la Palestine²². Du point de vue humanitaire, deux tiers environ des réfugiés, soit à peu près 4 millions et demi de personnes, étaient enregistrés à la fin de l'année 2006 auprès de l'UNRWA, l'agence « temporaire » créée par les Nations Unies en décembre 1949 afin de pallier les besoins primaires des réfugiés les plus démunis en matière de scolarisation obligatoire, de soins médicaux et de divers services sociaux en attendant, en principe, leur pleine intégration socio-économique²³. Enfin, dans le paysage proche-oriental, les camps et ses habitants – soit environ un tiers des réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA – ont été catégorisés par les sociétés d'accueil, y compris par les populations « sœurs » de Cisjordanie et de la bande de Gaza, comme des entités « à part », à l'engagement politique souvent plus marqué, mais aux niveaux de pauvreté plus élevés et aux conditions de vie plus difficiles²⁴. À cette hétérogénéité, source de parcours individuels différenciés et d'aspirations personnelles différentes, s'ajoute, du point de vue politique, le fait que ni les pays arabes ni la direction palestinienne n'ont jusqu'à ce jour développé de scénarios concrets susceptibles de permettre aux réfugiés de se prononcer véritablement sur leur avenir. En particulier, aucun plan de rapatriement cohérent des réfugiés vers les terres de 1948 n'a jamais été développé. Ancien président de la délégation palestinienne au Groupe de travail sur les réfugiés palestiniens, Elia Zureik

²¹ BADIL, *Survey of Palestinian Refugees and Internally Displaced Persons 2004-2005*, Bethlehem: BADIL, 2006, p. 49.

²² Dès 1949, la Ligue arabe a recommandé de maintenir les réfugiés comme apatrides afin de préserver leur « droit au retour », tout en leur conférant une parité socio-économique avec les nationaux du pays d'accueil. Si la Jordanie est le seul pays arabe à avoir dérogé à la règle de l'apatridie en conférant en masse la citoyenneté

aux réfugiés, tous les pays d'accueil ont dérogé, formellement ou informellement, à la règle de la parité socio-économique. Pour un aperçu des statuts des réfugiés palestiniens, voir Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford: Clarendon Press, 1998.

²³ Sur les 4448429 réfugiés de l'UNRWA, 1858362 (42% du total des réfugiés UNRWA; environ 35% de la population du pays d'accueil) étaient enregistrés

en Jordanie; 1016964 (23%; 80% dans la bande de Gaza; 722302 (16%; 32%) en Cisjordanie; 442363 (10%; 3%) en Syrie; et enfin 408438 (9%; 11%) au Liban (UNRWA, *UNRWA in figures - figure as of 31 December 2006*, UNRWA Headquarters (Gaza), March 2007).

²⁴ Ilan Halevi, « D'une Intifada à l'autre », *Revue d'études palestiniennes*, N° 84, été 2002, p. 102.

l'affirme, l'OLP est entré dans le processus de paix sans position claire quant aux modalités d'application de la résolution 194 (III), que ce soit par le rapatriement, la compensation ou la réinstallation²⁵.

Dès lors, si la notion de «retour» aux foyers d'origine est demeurée enracinée comme une revendication phare, stimulée en cela par la mémoire sans cesse renouvelée de la Palestine d'avant-1948, sa mise en œuvre s'est souvent apparentée, de manière abstraite et fantasmée, à une marche triomphale des armées arabes, puis de l'OLP, vers les foyers d'origine. En attendant le «grand soir» du retour, les réfugiés ne sont pas pour autant restés inactifs. Leur activité militante à travers leur participation au sein de comités de camps ou de partis d'opposition locaux (Baath, communiste, islamiste, etc.), puis dans les différentes mouvances de l'OLP, a principalement eu pour objet de contester toute mesure d'ordre socio-économique ou politique susceptible d'induire leur implantation définitive en pays d'accueil.

C'est principalement sur l'UNRWA, représentante omniprésente de la communauté internationale auprès des réfugiés, que s'est portée cette activité militante, avec un certain succès. Ainsi, sous la pression de manifestations, d'émeutes et d'actes de sabotage, l'UNRWA fut d'abord contrainte d'abandonner, dès la fin des années 1950, les différents projets de travaux de réintégration (notamment dans les domaines agricole et de la construction) qu'elle tenta d'imposer, avec le soutien tacite des autorités d'accueil, dans le Sinaï et dans la vallée du Jourdain en particulier. Mais, l'UNRWA a également été perçue, en termes plus positifs, d'abord comme un des vecteurs du redressement du peuple palestinien à la suite de l'exode de 1948, notamment par le biais de son action éducative entreprise par un personnel lui-même majoritairement palestinien²⁶; ensuite, comme la meilleure garantie de l'engagement des Nations Unies en faveur de leur revendication au «droit au retour»²⁷. Cette relation, qualifiée d'«organique» entre

²⁵ Le Groupe de travail sur les réfugiés palestiniens, dont les activités sont aujourd'hui suspendues, fut créé en 1991 dans le cadre des négociations multilatérales lancées lors de la conférence de paix de Madrid. Elia Zureik, *Palestinian Refugees and the Peace Process*, Washington: IPS, 1996, p. 89.

²⁶ En décembre 2006, l'UNRWA comptait 28833 employés. Seuls 113 d'entre eux étaient des

internationaux (UNRWA, *UNRWA in figures - figure as of 31 December 2006*, UNRWA Headquarters (Gaza), March 2007).

²⁷ Selon une enquête d'opinion menée en août-septembre 2005 sur l'ensemble du Proche-Orient pour l'UNRWA par l'IUED de Genève et l'Université catholique de Louvain-la-Neuve, plus de 60% des réfugiés enregistrés considèrent que le principal avantage d'être enregistré auprès

de l'UNRWA réside dans le statut de réfugié que celui-ci confère, contre 30% environ qui font prioritairement référence aux services de base fournis par l'agence (Jalal al-Husseini et al., *The Legal Status of the Palestinian Refugees in the Near East: Formal Aspects and Perceptions*, article présenté lors de la conférence «From Exodus to Exile: Palestinian Lives in the Levant», organisée par le CHR, Michelsen Institute, Bergen (Norvège), 7-8 septembre 2007).

l'UNRWA et la résolution 194 (III)²⁸, explique que chaque mesure susceptible d'être considérée, à bon ou à mauvais escient, comme un retrait des responsabilités de l'agence, telles les mesures d'austérité consécutives à des restrictions budgétaires²⁹, ait été systématiquement interprétée comme un déni du «droit au retour» et combattue comme telle, entraînant parfois l'annulation de la mesure incriminée.

Si le «droit au retour» est ainsi demeuré un principe actif de la psyché et du comportement collectif des réfugiés, il reste encore à déterminer la place qu'il tient au rang de leurs priorités collectives et individuelles. Cette question s'est posée précisément vers la fin des années 1980 en Cisjordanie et dans la bande de Gaza lorsque, à la faveur de la première Intifada (1987-1994), le mouvement national palestinien s'oriente, comme vu précédemment, vers la création d'un État national limité à ces territoires.

Les quelques études de terrain effectuées à cette époque parmi les communautés de réfugiés y résidant confirment l'approbation par une majorité de réfugiés de l'approche «étatiste» alors promue par la direction de l'OLP: une grande majorité d'entre eux déclare reconnaître pleinement l'État d'Israël, et est prête à renoncer au retour en Israël en échange de l'établissement d'un État palestinien dans les Territoires occupés et de compensations adéquates³⁰. Une autre étude plus récente conduite sur l'ensemble du Proche-Orient (mise à part la Syrie) en 2003 a conclu, dans le même sens, que moins de 10% des réfugiés exerceraient leur droit au retour vers leurs foyers – quitte à prendre la citoyenneté israélienne – s'il leur en était donné l'occasion; plus de trois quarts d'entre eux souhaiteraient vivre dans les territoires du futur État palestinien (y compris les régions éventuellement rétrocédées par Israël); et environ un tiers se prononcerait pour rester dans le pays d'accueil. Enfin, seuls 13% se déclarèrent opposés à tout accord avec Israël³¹.

Cette réorientation de la position des réfugiés a été saluée par maints observateurs comme une confirmation de la maturation politique des Palestiniens dans leur ensemble. On expliqua que les images idéalisées de la Palestine d'avant 1948 et du retour triomphal aux foyers, que l'OLP avait revivifiées dans les années 1960-1970,

²⁸ UNRWA, Rapport du Commissaire général de l'UNRWA, 1^{er} juillet 1986-30 juin 1987, New York: Nations Unies, pp. 1-2.

²⁹ Le budget régulier de l'UNRWA, constitué à plus de 95% de contributions volontaires de la communauté internationale, n'est plus en phase avec l'augmentation des dépenses induites par la croissance démographique de la population réfugiée enregistrée.

³⁰ Najeh Jarrar, *Palestinian Refugees: International and Future Perspective*, Jerusalem: PASSIA, mai 1994, p. 83; Sara Roy, «Changement Political Attitudes among Gaza Refugees», *Journal of Palestine Studies*, Vol. 19, N° 1, Autumn 1989, pp. 78-79.

³¹ Il s'agit d'une enquête menée par le Palestinian Center for Policy and Survey Research (PCPSR) de Ramallah, en Cisjordanie, dans la bande de Gaza, au Liban et en Jordanie au début de l'année 2003 (le PCPSR ne reçut pas l'autorisation d'enquêter des officiels syriens). L'ensemble des résultats est disponible sur le site web du PCPSR: <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2003/refugeesjune03.html>

avaient fait place à des objectifs plus pragmatiques, cristallisés autour du concept d'autodétermination et de souveraineté sur une partie limitée de la Palestine historique³². On fit aussi observer que, du fait du renouvellement des générations, la grande majorité de la population n'avait pas d'autres souvenirs que ceux de la vie en exil; le sentiment d'attachement des réfugiés à leur lieu d'origine s'était ainsi transformé en un concept abstrait dénué de toute actualité, ou de réel investissement affectif ou politique³³. Plus prosaïquement, enfin, on fit aussi valoir qu'après tant d'années de luttes et de sacrifices, les réfugiés «avaient simplement le désir de vivre pleinement leurs vies d'êtres humains»³⁴, désormais conscients que le «droit au retour» ne devait plus être un obstacle à leurs autres aspirations collectives (l'État palestinien) et individuelles (l'amélioration de leurs conditions de vie).

47

Nulle part n'a été affiché plus clairement ce désir d'émancipation du «droit au retour» que parmi les plus démunis, mais aussi les plus emblématiques des réfugiés, c'est-à-dire les résidants des 59 camps disséminés à travers le Proche-Orient³⁵. Long-temps rétifs à toute amélioration de l'infrastructure physique des camps pouvant induire une quelconque implantation définitive, ces derniers se sont montrés beaucoup plus flexibles en la matière, à la condition que cette amélioration ne vise pas le démantèlement ou la dissolution des camps, ou encore moins qu'elle porte atteinte à leur caractère temporaire ou au mandat de l'UNRWA³⁶. Cette dernière veillera d'ailleurs à ce que ses projets de réhabilitation soient présentés comme des initiatives dénuées de toute considération politique liée au «droit au retour» et soient mis en œuvre avec la participation effective des communautés de réfugiés. Là encore, la pre-

³² Voir par exemple Baruch Kimmerling, Joel Migdal, *Palestinians: The Making of a People*, Cambridge (Mass): Harvard University Press, 1994, pp. 278-280.

³³ Selon les estimations de l'UNRWA, en juin 2000, les réfugiés de la première génération ne représentaient plus qu'une minorité de la population totale des réfugiés enregistrés (12% des réfugiés enregistrés avaient 55 ans ou plus); voir le site web de l'UNRWA: <http://www.un.org/unrwa/programmes/index.html>

³⁴ Selon l'expression utilisée par Khalil Shikaki, directeur du PCPSR (voir *supra*, note 31), en

commentant les résultats, très controversés, de l'enquête de janvier 2003. Voir James Bennet, «Palestinian Mob attacks Pollster», *New York Times*, 14.07.2003.

³⁵ La Jordanie et la Syrie comptent dix camps officiels chacun; le Liban 12, la Cisjordanie 19, et Gaza 8. Gaza est, de loin, le territoire comptant le plus de réfugiés des camps (à peu près 480000 en décembre 2006), suivis par la Jordanie (330000), le Liban (220000), la Cisjordanie (190000) et la Syrie (120000). Cependant le Liban a le plus haut pourcentage de réfugiés résidant dans des camps (53% des effectifs), suivi de la bande de Gaza (47%), de la

Syrie (27%) et de la Cisjordanie (26%) et de la Jordanie (18%) (UNRWA, *UNRWA in figures – figure as of 31 December 2006*, UNRWA Headquarters (Gaza), March 2007).

³⁶ Comme l'affirme d'ailleurs le rapport du Secrétaire général des Nations Unies en 1988, en prélude au lancement par l'UNRWA d'une vague de projets «de développement» dans les Territoires occupés (Security Council, *Report of the Secretary-General of the United Nations to the Security Council regarding the Situation in the Occupied Territories*, S/19443, New York: United Nations, 21 January 1988, § 47).

mière Intifada est le point de départ d'une série de programmes infrastructurels d'envergure dans les camps des Territoires occupés qui, tout en visant à la rénovation des réseaux routiers, d'eau et d'électricité, ambitionnent plus globalement de contribuer, dès 1994, à l'instauration d'une infrastructure socio-économique permanente en soutien à l'Autorité nationale palestinienne récemment installée (ANP)³⁷. Initialement écartés de cette tendance « développementaliste », étroitement liée au processus de formation étatique palestinien, les camps de Jordanie et de Syrie s'y sont vus pleinement impliqués dès la fin des années 1990 avec la participation active des communautés de réfugiés concernées, ainsi que celle des pays d'accueil³⁸. Et même le Liban, pays dont l'ensemble de la classe politique s'est fermement opposée à toute intégration des réfugiés de peur qu'elle ne conduise à leur implantation, a autorisé en 2005 l'UNRWA à entreprendre des travaux infrastructurels dans les camps du Sud-Liban, ce à quoi il s'était opposé jusque-là³⁹.

Peut-on conclure que cette flexibilité anticipe une renonciation unilatérale par les réfugiés de leur « droit au retour », prélude à la conclusion rapide d'un traité de paix israélo-palestinien ? Cette éventualité, souhaitée, voir rêvée, par tous ceux, parmi les Israéliens, Palestiniens ou représentants de tierces parties, qui ont fait de la création rapide et à tout prix d'un État palestinien, ne nous semble pour l'heure guère réaliste. Car, si le sens premier du « droit au retour » – soit le retour effectif aux foyers d'origine – s'est pour de nombreux réfugiés vidé de son caractère opérationnel, il reste encore pleinement revendiqué par les réfugiés, comme par l'OLP, comme un principe de droit se devant d'être totalement reconnu par Israël en tant que tel⁴⁰. Plus concrètement, le « droit au retour » est resté un des seuls marqueurs identitaires de la présence d'une spécificité palestinienne dans les pays arabes d'accueil. À ce titre, il demeure

³⁷ En 1988, l'UNRWA lance le Programme d'aide élargie (PAE), aussi appelé le « Programme à plus long terme » (*the longer term programme*), auquel succède, dès le lendemain des Accords d'Oslo de 1993, le « Programme pour la mise en œuvre de la Paix », dont les financements baisseront drastiquement à la suite de l'éclatement de l'Intifada al-Aqsa en septembre 2000.

³⁸ Voir Lucas Oesch, *La gestion des camps de réfugiés palestiniens à Amman : entre changement et continuité*, mémoire de diplôme d'étu-

des approfondies, Genève: IUED, octobre 2006. En 2002, la Ligue arabe a approuvé cette approche en demandant à l'UNRWA de coordonner ses efforts avec les autorités locales de l'ensemble des pays d'accueil en matière de projets de réhabilitation infrastructurelle dans les camps.

³⁹ Pour le cas libanais, voir Daniel Meier, « La transition libanaise dans le rétroviseur de la question palestinienne », *Maghreb-Machrek*, N° 192, 2007, pp. 41-60.

⁴⁰ Comme le fit déjà remarquer le Directeur de l'UNRWA en 1951: « Le désir de rentrer chez soi est général dans toutes les classes, (...) en revanche, beaucoup de réfugiés ne croient plus à la possibilité du retour, ce qui ne les empêche pas de le réclamer car, pensent-ils, admettre d'envisager une autre solution serait faire aveu de leur faiblesse et renoncer à un droit fondamental reconnu par l'Assemblée générale. » (UNRWA, *Rapport du directeur de l'UNRWA, 1^{er} mai 1950-30 juin 1951*, New York: Nations Unies, § 37).

encore un des éléments constitutifs de la construction nationale palestinienne, autour duquel l'ensemble des Palestiniens, réfugiés ou non, continuent de s'identifier, quel que soit leur pays de résidence, profil socio-économique ou allégeance politique.

L'évocation du «droit au retour» est ainsi restée un puissant instrument de mobilisation politique. En témoignent, depuis le début des années 1990, les nombreuses initiatives populaires organisées, dans le monde arabe et en Occident, par différentes associations de réfugiés⁴¹. Sous forme de manifestations, de pétitions, de congrès et de séminaires, ce lobby informel et multiforme n'a cessé de faire pression sur la direction palestinienne, jugée particulièrement vulnérable face à Israël afin que les revendications des réfugiés ne soient pas bradées sur l'autel d'une paix factice. Axé en grande partie sur un rejet des plans de paix jugés iniques, tels que «l'Accord de Genève» de 2003, ou ambiguës, telles les propositions des pays arabes défendues aux Sommets de Beyrouth en 2002 et de Riyad en 2007, cet activisme a pour l'heure réussi à faire garder au «droit au retour» son statut formel de revendication nationale et panarabe⁴². Mais, il lui reste à relever un défi encore plus important : convaincre la société et les dirigeants israéliens que seules des négociations de paix basées sur la reconnaissance du bien-fondé du principe du «droit au retour» est susceptible d'assurer à terme leur stabilité et celle de l'ensemble du Moyen-Orient.

49

Impasses et perspectives

Principale revendication des réfugiés palestiniens depuis 1948, support idéologique au mouvement national palestinien depuis les années 1960, le «droit au retour» a fait l'objet de multiples interprétations au cours des vingt dernières années. À la conception initiale d'un retour «naturel» aux villes, villages et foyers d'origine, a eu tendance à se substituer, tant au sein de l'intelligentsia palestinienne que des réfugiés des camps, celle d'un rapatriement dirigé essentiellement vers les territoires d'un futur État palestinien circonscrit à la Cisjordanie et à la bande de Gaza. La revendication de ce «droit» a d'ailleurs eu tendance à se décliner moins en termes de nécessité matérielle qu'en termes de reconnaissance juridique et morale. Simultanément, l'option alternative de la compensation, longtemps qualifiée d'hérésie, fait à présent partie des bannières et des slogans qui garnissent les manifestations populaires de soutien à la cause des réfugiés.

⁴¹ Parmi les associations de promotion des droits des réfugiés actuellement les plus en vue, citons BADIL, basée à Bethlehem, le réseau *al-Awda* («le retour») et l'informel «mouvement du droit du retour» qui a réuni les intellectuels les plus en vue de la diaspora palestinienne, tels Edward W. Said, Hisham Sharabi, Naseer Aruri, etc.

⁴² Il est d'ailleurs révélateur qu'une majorité de Palestiniens des Territoires occupés aient signifié, selon plusieurs sondages, leur approbation à «l'Accord de Genève» dans son ensemble, mais également leur désapprobation de la partie relative aux réfugiés, qui ne mentionne pas le «droit au retour» (International Crisis Group, *Palestinian Refugees and the Politics of Peacemaking*, Middle East Report N° 22, Amman, Brussels : ICG, 5 February 2004, pp. 9-19).

Cependant, cette version plus nuancée du « droit au retour », résultante à la fois de la renonciation progressive du mouvement national palestinien à la libération totale de la Palestine et de la distanciation opérée *de facto* par les réfugiés de leur lieu d'origine, aujourd'hui situé en territoire israélien, n'est pas encore parvenue à pleinement s'imposer. Faute de reconnaissance israélienne de la notion d'un quelconque « droit au retour » pour les réfugiés palestiniens, l'OLP et l'ensemble du monde arabe en sont donc restés à un appel prudent et ambigu à une négociation sur la base de la résolution 194 (III). La situation de blocage actuelle est dommageable à plusieurs points de vue. Pour le processus de paix tout d'abord, puisqu'elle permet l'instrumentalisation de la question des réfugiés par les opposants israéliens et palestiniens au processus de paix. C'est ainsi que la hantise israélienne d'un retour de millions de réfugiés palestiniens éradiquant le caractère juif de l'État d'Israël⁴³ n'a cessé de faire un écho (fort médiatisé) aux slogans palestiniens sacralisant le « droit au retour » ; des slogans certes « fossilisés », mais que continuent à encourager les politiques d'occupation israéliennes de bouclage, d'annexion et de démembrement de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.

⁴³ En préparation à la conférence d'Annapolis, le premier ministre israélien a d'ailleurs requis de la partie palestinienne comme préalable à toute discussion une reconnaissance du caractère « juif » de l'État d'Israël ; voir Gil Ronen, « Olmert to Demand PA Accept Israel as Jewish State », *Arutz Sheva*, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/124218>

⁴⁴ Avant et après les pourparlers de Camp David en juillet 2000, plusieurs forfaits compensatoires furent prévus, pour les principaux pays d'accueil, de l'ordre de 40 milliards de dollars pour la Jordanie et l'Autorité palestinienne (ou le futur État palestinien) et de 10 à 20 milliards de dollars pour le Liban et la Syrie. Voir « PA demandera \$40 milliards en compensation pour les réfugiés », *Haaretz*, 09.07.2000 ; et « Le président libanais : Nous avons refusé une offre internationale de \$20 milliards en échange de l'implantation des réfugiés », *Al-Quds*, 16.08.2000.

Le statu quo actuel est également dommageable à la situation des réfugiés du Proche-Orient, ainsi qu'à la stabilité des pays d'accueil concernés. Écartés du format bilatéral – israélo-palestinien – des négociations relatives au statut permanent imposé par le « processus d'Oslo », ces derniers, ainsi que les réfugiés qu'ils abritent, se sont trouvés confinés à un rôle passif de récipiendaires de la grande majorité de réfugiés qui ne pourront pas, ou ne voudront pas, être rapatriés vers le futur État palestinien, Israël, ou des pays tiers, sans égard pour les implications inévitables de cette réinstallation sur leur stabilité politique et socio-économique. S'agit-il d'éviter que de telles questions ne compliquent irrémédiablement les pourparlers de paix israélo-palestiniens ? Ou a-t-on considéré, qu'au vu des travaux prometteurs de réhabilitation des camps de réfugiés en cours, la naturalisation de la présence des réfugiés irait de soi, moyennant des aides financières et techniques supplémentaires ?⁴⁴

C'est oublier que, d'une part, les travaux infrastructurels dans les camps n'ont en rien entamé leur visibilité, encore soulignée par la présence des installations de

l'UNRWA, ni leur apparence de lieux de refuge temporaires et surpeuplés, aux conditions de vie fondamentalement difficiles. C'est sous-estimer, d'autre part, la prégnance structurelle des discriminations d'ordre politique et socio-économique qui, au nom du «droit au retour», ont entravé de diverses manières l'intégration des quelque cinq millions de réfugiés dans les pays arabes d'accueil⁴⁵. C'est en effet sur ces discriminations, formelles (comme au Liban) ou informelles (comme en Jordanie, en Cisjordanie ou dans la bande de Gaza), que s'est fondé en grande partie un ordre politique et socio-économique spécifique. Parce qu'elle est susceptible de mettre en cause cet ordre, l'implantation des réfugiés – agrémentée d'une remise de la citoyenneté ou non – et la renégociation des rapports entre les réfugiés et la société d'accueil qu'elle implique, du niveau municipal au niveau national, est une opération périlleuse dont la mise en œuvre ne peut que s'inscrire dans le temps.

51

Réfléchir au futur des réfugiés en pays d'accueil, c'est aussi prévoir, au-delà des termes d'un futur accord de paix israélo-palestinien, les liens juridiques, économiques et politiques futurs qui uniront les réfugiés au futur État palestinien. C'est, en d'autres mots, concevoir concrètement les contours et le contenu d'une diaspora palestinienne intégrée et dynamique, qui dépasserait le cadre du seul soutien financier traditionnel à l'OLP. Longtemps occultée, puisqu'elle tend à entériner l'abandon de la version la plus absolue du «droit au retour», cette perspective «diasporique» s'impose aujourd'hui comme un moyen privilégié de relancer une construction nationale encore inaboutie, que la direction palestinienne a abandonnée au profit d'une formation étatique étriquée, limitée aux seuls territoires de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. ^a

⁴⁵ Enquête d'opinion, menée en août-septembre 2005 sur l'ensemble du Proche-Orient pour l'UNRWA par l'Institut universitaire d'études du développement (IUED) de Genève et l'Université catholique de Louvain-la-Neuve, montre que les discriminations d'ordre politique, économique, et social sont un des principaux problèmes auxquels les réfugiés font face quotidiennement, au Liban et en Jordanie plus particulièrement. (Jalal al-Husseini *et al.*, *The Legal Status of the Palestinian Refugees in the Near East: Formal Aspects and Perceptions*, article présenté lors de la conférence «From Exodus to Exile: Palestinian Lives in the Levant», organisée par le CHR, Michelsen Institute, Bergen (Norvège), 7-8 septembre 2007).