



HAL
open science

Le rapatriement vers le futur Etat palestinien : une solution permanente au problème des réfugiés ?

Jalal Al Hussein

► **To cite this version:**

Jalal Al Hussein. Le rapatriement vers le futur Etat palestinien : une solution permanente au problème des réfugiés ? : -. Alternatives Sud, 2005, 12-2005 (1), pp.105-122. halshs-00341420

HAL Id: halshs-00341420

<https://shs.hal.science/halshs-00341420>

Submitted on 1 Dec 2008

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
Institut Français du Proche-Orient
830413 Amman, 11183 Jordanie
Tel : ++962 6 4611 171 (ou 079 5 33 47 84)
Adresse courriel : jalal_husseini@yahoo.com

Octobre 2004

Jalal Al Hussein est un chercheur basé à l'Institut français du Proche-Orient (Amman). Il est l'auteur de plusieurs études sur la question des réfugiés palestiniens et travaille également comme consultant pour plusieurs organisations internationales. Son dernier article a été publié dans les Cahiers de l'Orient : « La question des réfugiés palestiniens en Jordanie : entre droit au retour et réinstallation définitive », troisième trimestre 2004, no. 75, pp.31-50.

LE RAPATRIEMENT VERS LE FUTUR ETAT PALESTINIEN : UNE SOLUTION PERMANENTE AU PROBLEME DES RÉFUGIÉS ?

Le rapatriement vers les territoires du futur Etat palestinien, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza (Gaza), semble s'être imposé comme la solution privilégiée au problème des réfugiés palestiniens de 1948, soit les « Arabes de Palestine » qui quittèrent leurs foyers au cours du conflit israélo-arabe de 1948, et ne purent y retourner. Estimée à plus de 700 000 en 1949, cette population, qui inclut aussi les descendants des réfugiés originels, s'élève aujourd'hui à quelques 5,5 millions de personnes, soit environ deux tiers de la population palestinienne¹.

Cet article porte sur les implications légales, politiques, et socio-économiques de l'option du retour vers l'Etat palestinien dans le contexte du processus de paix.

La première partie analyse les différents scénarii relatifs à ce rapatriement depuis le début des années 1990, ainsi que les présupposés idéologiques et opérationnels qui les sous-tendent. Elle mesure aussi l'écho que ces scénarii ont eu auprès des Palestiniens, tant au niveau de la direction palestinienne, représentée par la hiérarchie de l'OLP et de l'Autorité palestinienne, qu'à celui des différentes communautés de réfugiés dispersées dans le Proche-Orient. C'est, *a contrario*, l'attachement des réfugiés à leur terre d'origine, incarné depuis l'exode de 1948 par le mot d'ordre du « droit au retour », qui est questionné ici.

La seconde partie de l'article, de nature plus juridique, examine l'impact d'un tel rapatriement « citoyen » sur le droit au retour des réfugiés à leurs foyers originels, tel qu'entériné par la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) de décembre 1948². Les réfugiés palestiniens réinstallés dans le nouvel Etat palestiniens pourront-ils continuer de revendiquer leur « droit au retour » ?

La troisième partie de l'article examine le cas des réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans

le Proche-Orient (UNRWA)³. Créé en décembre 1949 par l'AGNU afin de prendre temporairement en charge les aspects humanitaires de la question des réfugiés de Palestine au Proche-Orient (soit en Jordanie, au Liban, en Syrie, en Cisjordanie et à Gaza), l'UNRWA s'est néanmoins perpétuée en raison de la persistance du conflit israélo-arabe. L'importance de son action, qui couvre en principe les besoins de 4,1 millions de réfugiés en matière d'éducation, de santé et de services sociaux, a dépassé le cadre humanitaire pour s'inscrire dans le champ du politique. Devenue une institution quasi-étatique avec ses quelques 22 000 employés, assumant des charges traditionnellement dévolues à un gouvernement national⁴, l'UNRWA constitue l'un des symboles les plus visibles du problème des réfugiés. Comment le rapatriement des réfugiés de la diaspora vers l'Etat palestinien pourrait-il affecter son mandat et ses activités en l'absence d'une solution au problème des réfugiés selon les termes de la résolution 194 (III) ?

A) LE RAPATRIEMENT DES REFUGIES VERS LA CISJORDANIE ET GAZA

a) *Un argumentaire spécieux*

Le rapatriement des réfugiés au sein d'un Etat palestinien qui couvrirait la Cisjordanie et Gaza est une constante des initiatives de paix depuis le lancement, en 1999, des négociations israélo-palestiniennes sur les questions dites de statut permanent. Des « propositions Clinton » de décembre 2000, à l'« Accord de Genève » de décembre 2003, en passant par les « Accords de Taba » de janvier 2001, le renoncement du droit des réfugiés au retour à leurs foyers originels (qui sont aujourd'hui sous souveraineté israélienne) apparaît aux yeux des personnalités modérées, tous camps confondus, comme l'un des éléments essentiels de la formule magique sensée régler définitivement la question des réfugiés palestiniens⁵.

Il est vrai qu'en imposant un « droit au retour » limité à la Cisjordanie et à Gaza, on fait l'économie d'un débat douloureux avec Israël, dont les gouvernements successifs n'ont cessé de dénier aux réfugiés le droit de rentrer à leurs foyers originels, et ce au nom de la survie de leur Etat. En contrepartie, les délégués palestiniens associés à ces initiatives de paix se sont néanmoins vus accorder quelques concessions : Israël accepterait d'admettre le rapatriement de 25 000 à 70 000 réfugiés, mais dans le cadre d'opérations de réunification familiale uniquement. Elle accepterait aussi de participer à un fonds international de compensation qui évaluerait et indemniserait les réfugiés pour les dommages matériels et psychologiques subis.

Il est à noter que ces initiatives de paix sont restées muettes quant aux modalités du rapatriement des réfugiés de la Diaspora en Cisjordanie et à Gaza, ce qui a contribué à jeter un voile suspicieux sur leurs motivations sous-jacentes. Les réfugiés ont dès lors eu beau jeu d'y voir un complot destiné à faire l'impasse sur leur « droit au retour » au profit d'une réinstallation permanente, aux termes encore incertains, dans leurs pays d'accueil respectifs.

Le silence qui a entouré les modalités d'application de l'option du rapatriement vers l'Etat palestinien souligne sa faible pertinence aux plans opérationnel et politique. D'une part, les quelques études officieuses entreprises durant les années 1990 afin de déterminer les capacités d'absorption de la Cisjordanie et de Gaza ont conclu qu'un nombre très limité de réfugiés pourrait y être rapatrié en raison de la superficie limitée de ces régions au faible potentiel agricole et industriel⁶. Les estimations les plus fréquemment citées évoquent des chiffres allant de 250 000 à 700 000 rapatriements, soit environ 4,5 à 10% du nombre total des réfugiés palestiniens⁷.

D'autre part, l'option du rapatriement vers l'Etat palestinien ne prend pas en compte les revendications au retour de quelques 1,6 million de réfugiés résidant déjà en Cisjordanie et à Gaza⁸. Sans doute a-t-on pensé que la participation de ces réfugiés aux élections législatives organisées par l'AP en 1996 amènerait ceux-ci à se délester de leur appartenance à la Palestine d'avant-1948, « leur Palestine », comme ils aiment à la nommer, afin de se fondre dans le nouvel Etat palestinien.

Le mouvement revendicatif lancé au milieu des années 1990 par des groupes de défense des droits des réfugiés en Cisjordanie et à Gaza, afin de relancer le thème du droit au retour dans le cadre du processus de paix, a montré que les réfugiés de ces régions ne se plieraient pas d'office à la vision pragmatiste formulée par les négociateurs palestiniens - tous membres de la direction palestinienne- et israéliens⁹. Organisé sous la forme d'une série de conférences dans les camps, symboles mêmes du refus de réinstallation des réfugiés en dehors de « leur Palestine », ce mouvement a cherché à exercer une pression sur la direction palestinienne à un moment où il apparaissait que celle-ci était prête à sacrifier les aspirations des réfugiés au profit de la création d'un Etat reconnu internationalement. Diverses enquêtes d'opinion effectuées dans les TA depuis 1997 ont mis en lumière le peu de confiance qu'inspirait aux réfugiés la direction palestinienne : selon un sondage effectué dans les 19 camps de Cisjordanie à l'été 1997, 83% des personnes interrogées se montraient insatisfaites de la manière dont la question des réfugiés était gérée par les négociateurs palestiniens¹⁰.

b) *Divergences palestiniennes*

Les tensions entre la direction palestinienne et les réfugiés reflètent la contradiction existant entre deux des principaux objectifs du mouvement national palestinien : d'une part le « droit au retour » aux terres perdues de 1948, et d'autre part le droit à l'Etat. Révélée en juin 1974, lorsque le 12^{ème} Conseil National palestinien (CNP, l'instance législative de l'OLP) se prononça implicitement en faveur d'une entité nationale dans la seule portion de la Palestine historique occupée par Israël en 1967, cette contradiction est longtemps restée sous silence au nom de l'unité du peuple palestinien. L'Intifada, qui éclata en décembre 1987, poussa la direction palestinienne à prendre une orientation axée sur le processus de formation étatique dans les territoires occupés, au détriment de la position intransigeante en faveur du droit au retour que sa rhétorique avait maintenu jusqu'à lors.

Au printemps 1990, l'un des membres les plus éminents de l'OLP, Salah Khalaf (Abou Iyad), publia un article au titre évocateur : "Lowering the Sword" (baissant la garde) dans la revue américaine "Foreign Policy"¹¹. Abou Iyad y préconisa non seulement la prise en compte des revendications de l'*Intifada*, à savoir l'établissement d'un Etat palestinien indépendant en Cisjordanie et à Gaza, acceptant de coexister avec Israël. Il enjoignit aussi les Israéliens à ne plus considérer la question du « droit au retour » comme un obstacle insurmontable, estimant nécessaire de débattre de ce droit en respectant les intérêts vitaux des deux peuples. Enfin, il se évoqua le réalisme des Palestiniens face à l'impossibilité matérielle du retour dans de nombreux cas, d'autant plus qu'il « [n'était] *pas certain que beaucoup de Palestiniens voudront retourner vivre en Israël, surtout si un Etat palestinien existe comme alternative* »¹².

La distinction entre le principe du « droit au retour » et son application fut également prônée dès la fin des années 1980 par d'autres membres influents de la direction palestinienne. Tandis que Yasser Arafat rappelait au Parlement européen de Strasbourg en septembre 1988, puis à l'AGNU réunie à Genève en décembre 1988, que la résolution 194 (III) prévoyait aussi la compensation comme alternative au retour, Feyçal Al Hussein et Nabil Cha'th, du Comité exécutif de l'OLP, concédaient qu'il fallait désormais renoncer à l'application parfaite de la justice pour opter en faveur d'un rapatriement des réfugiés à l'intérieur des territoires occupés¹³.

Ce discours n'a pu s'imposer au sein des communautés de réfugiés. Le discours officiel palestinien a dès lors semblé hésiter entre l'approche pragmatique prônée par Abou Iyad et celle, traditionnelle, de l'application intégrale de la résolution 194 (III). La Déclaration politique du 20^{ème} Conseil national palestinien de septembre 1991, à la veille de la Conférence de paix de Madrid, est emblématique de cette ambivalence. Elle se contenta d'affirmer que l'OLP visait au règlement de la question des réfugiés « ... *conformément aux résolutions internationales et, spécialement, la résolution 194...* », mais sans évoquer expressément le droit au retour¹⁴. Cette position a également été adoptée par les hommes d'Etat Arabes, individuellement ou réunis en Sommet d'Etat. La « Déclaration de Beyrouth », adoptée par la Ligue arabe en mars 2002, reprend ainsi les termes de la Déclaration palestinienne de 1991.

Conçue afin de conserver la confiance des réfugiés tout en se ménageant un espace de négociation avec Israël, la position officielle palestinienne n'a toujours pas dépassé le stade des principes. A l'heure qu'il est, il n'existe pas de plan officiel à même d'étayer concrètement ces principes, qu'il s'agisse de rapatriement en Israël ou dans les territoires du futur Etat palestinien ; de compensation ; et d'installation définitive dans les pays d'accueil ou de réinstallation dans des pays tiers. Malgré leur impact médiatique, les initiatives de paix israélo-arabes les plus récentes -des initiatives informelles auxquelles la Direction palestinienne n'a d'ailleurs adhéré qu'à demi-mot- n'ont pas réussi à combler cette lacune.

B) LE RAPATRIEMENT VERS L'ETAT PALESTINIEN ET LE DROIT AU RETOUR

a) *La pérennité juridique du droit au retour*

Quel que soit le nombre de réfugiés émigrant vers l'Etat palestinien au terme du processus de paix, la question centrale est de savoir dans quelle mesure l'accord israélo-palestinien, dont on présume qu'il n'accordera que des perspectives de retour fort limitées aux réfugiés désirant retrouver leurs foyers d'origine, affectera le « droit au retour » tel que défini dans la résolution 194 (III).

Comme le montrent les procès-verbaux des séances précédant l'adoption de la résolution 194 (III) en novembre 1948, une quasi-unanimité se dégagait au sein des Etats membres des Nations Unies en faveur d'un retour rapide des réfugiés à leurs foyers (assortie de garanties sécuritaires relatives au comportement de ces derniers et d'une alternative, la compensation) et en dehors de l'évolution des rapports israélo-arabes. Très explicite, le représentant des Etats-Unis déclara que les réfugiés qui le désiraient devraient être rapatriés à leurs foyers, sans attendre la proclamation de la paix pour cela. Plus explicite encore, le représentant chinois évoqua un *droit* des réfugiés à retourner à leurs foyers¹⁵. Nombre de juristes internationaux ont d'ailleurs souligné que la résolution 194 (III) ne crée pas un « droit au retour ». Celui-ci est un droit fondamental qui fait partie intégrante du droit international coutumier et est institutionnalisé en tant que droit de l'homme par la déclaration universelle de 1948, dont l'article 13 (2) stipule que « *toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays* »¹⁶.

Depuis 1948, la résolution 194 (III) a été reconduite chaque année par l'AGNU, à l'exception notable d'Israël, et des Etats-Unis à partir de 1994. Cette reconduction a été interprétée par les réfugiés comme une confirmation par la communauté internationale de la pertinence juridique du « droit au retour » qu'ils revendiquent depuis 1948. La réaffirmation par l'AGNU du « *droit inaliénable des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils ont été déplacés et déracinés* » dans sa résolution 3236 (XXIX) de novembre 1974, n'a fait que renforcer cette interprétation.

Ces garanties juridiques ont conforté les réfugiés dans leur refus de se plier devant le fait accompli, celui de l'expropriation de leurs terres. En 1951 déjà, le Directeur de l'UNRWA avait perçu l'impact sociopolitique du droit, tel que prôné par les Nations Unies, sur les réfugiés : « *Le désir de rentrer chez soi est général dans toutes les classes [de réfugiés], proclamé verbalement dans les réunions et manifestations organisées et, par centaines, dans les lettres adressées à l'Office et dans les plaintes que reçoivent les chefs de district. 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* »¹⁷.

Cinquante ans plus tard, la situation n'a pas véritablement évolué. Le principe du droit au retour aux villages d'origine continue d'être revendiqué par l'ensemble des réfugiés, quel que soit leur niveau de vie. Mais sa mise en oeuvre, qui reste une décision individuelle

selon les termes mêmes de la résolution 194 (III), est une option que probablement seule une minorité de réfugiés (en particulier parmi les réfugiés des camps, environ 32% de la population réfugiée) choisirait¹⁸. Dans ce contexte, l'option du rapatriement au sein de l'Etat palestinien fait figure de pis aller. Selon un sondage réalisé en 2003 à l'échelle du Proche-Orient, seul le quart des réfugiés de Jordanie et le tiers de réfugiés du Liban se déclarent prêts à être réinstallés dans le futur Etat palestinien en attendant le jour sacrosaint du « retour »¹⁹.

b) *Le droit au retour à l'épreuve de la citoyenneté*

On pourrait estimer, à l'instar de Abu Iyad (voir supra A.b), que l'attribution de la citoyenneté palestinienne, surtout si elle est accompagnée de compensations conséquentes, pourrait conduire nombres de réfugiés à renoncer de leur propre gré à leur statut de réfugié afin de s'investir pleinement comme citoyen de l'Etat palestinien. Mais en aucun cas, selon l'expérience des réfugiés palestiniens depuis 1948 du moins, la qualité de citoyen ne saurait en elle-même affecter le statut de réfugié.

La question des relations entre citoyenneté et statut de réfugié a été soulevée de manière très concrète à deux reprises.

Une première fois au début des années 1950, lorsque le roi Abdallah I de Jordanie décida, après son annexion de la Cisjordanie, de conférer la nationalité jordanienne à l'ensemble des Palestiniens –réfugiés ou non- résidant dans son Royaume. L'acquisition par les réfugiés de la citoyenneté ne remit pas en cause leur statut de réfugié. Ceux-ci continuèrent à revendiquer leur « droit au retour » tout en bénéficiant de l'assistance humanitaire internationale distribuée par l'UNRWA. Le directeur de l'Office souligna bien le caractère anormal de ce statut de « réfugié-citoyen »²⁰, mais les Nations Unies préférèrent ne pas en tenir compte du fait des troubles que l'abrogation du statut de réfugié aurait pu provoquer dans ce pays considéré comme fragile. Pour leur part, les autorités jordaniennes ont considéré les réfugiés comme des citoyens à part entière jusqu'au jour où ils pourront choisir librement entre retourner en Palestine ou rester en Jordanie.

Les interactions entre citoyenneté et statut de réfugié ont été mises en lumière une seconde fois au lendemain de la création de l'Autorité palestinienne (AP) en Cisjordanie et à Gaza en 1994. Un débat au sujet du statut intérimaire des réfugiés opposa alors les réfugiés, pour lesquels l'AP se devait de jouer le rôle d'un pays d'accueil, au Ministère des collectivités locales de l'AP qui, se plaçant résolument dans l'optique du « processus d'Oslo »²¹, prônait la réintégration des réfugiés dans la société palestinienne et l'absorption des 27 camps au sein des municipalités environnantes²². Finalement, les écueils auxquels se heurta le processus de paix réduisirent les velléités « réintégratrices » de l'AP, qui accepta dès 1997 de se comporter comme un pays hôte, préservant le « droit au retour » et maintenant en l'état son expression la plus visible, les camps de réfugiés²³.

En fin de compte, c'est à la jonction des statuts de citoyen palestinien et de réfugié que la question du « droit au retour » est susceptible d'être gérée dans le long terme. Comme l'expriment souvent les réfugiés résidant en Cisjordanie et à Gaza, et dans une moindre mesure dans la Diaspora, l'Etat palestinien est également le leur et ils s'engagent à le servir au même titre que les non-réfugiés²⁴. Nombre d'entre eux font d'ailleurs déjà partie de l'administration mise en place par l'Autorité Palestinienne en 1994, y compris son Conseil législatif. En revanche, ils attendent de sa direction qu'elle s'engage de façon plus convaincante dans la défense de leurs droits lors de pourparlers de paix avec Israël.

C) LE FUTUR DE L'UNRWA

a) *Le futur du mandat de l'UNRWA*

Depuis la signature des « Accords d'Oslo », la question du futur de l'UNRWA et du transfert de ses services aux pays d'accueil a fait l'objet de vifs débats entre les principales parties concernées, soit les réfugiés, les pays donateurs, et les autorités des pays d'accueil, dont l'Autorité palestinienne.

Depuis les premiers jours de leur exil, les réfugiés ont lié l'assistance internationale qui leur était fournie à la mise en œuvre du « droit au retour ». Cette assistance est, selon eux, le prix à payer par la communauté internationale pour sa responsabilité directe dans leur exode ou, plus positivement, un dû dont ils seraient les bénéficiaires en attendant qu'une solution équitable à leur problème, basée sur la résolution 194 (III), soit trouvée. L'AGNU a institutionnalisé cette interprétation politique en mentionnant dans la résolution 302 (IV) de décembre 1949, qui fonde l'Office, que l'assistance internationale ne devrait pas porter préjudice à la résolution 194 (III) (par.5) et que la mise en œuvre de cette résolution est un des objectifs des Nations Unies (par. 20). La référence à cette mise en œuvre est restée l'une des constantes des résolutions annuelles consacrées par l'AGNU aux activités de l'UNRWA.

Ce « *lien organique* » entre l'UNRWA et la résolution 194 (III), comme son Commissaire-général le qualifiait sans ambages en 1987²⁵, fait aujourd'hui de l'Office l'un des principaux canaux d'expression des droits socioéconomiques et politiques des réfugiés. C'est ce qu'ont confirmé les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza dans un récent sondage d'opinion : près de 80% d'entre eux, réfugiés et non-réfugiés, considéraient que l'UNRWA devrait être préservée jusqu'à ce que le problème des réfugiés soit résolu, au minimum par le biais d'une reconnaissance du principe du droit au retour. Seuls 20% d'entre eux pensaient que l'UNRWA devrait s'éteindre avec la création de l'Etat palestinien, nonobstant toute avancée sur le dossier des réfugiés²⁶.

Soutenues par les pays donateurs, les récentes initiatives informelles de paix israélo-arabes ont, au contraire, cherché à rompre le lien établi par les réfugiés entre le mandat de l'Office et le « droit au retour ». Pour ce faire, elles ont fait coïncider le déclenchement du processus de cessation du mandat de l'UNRWA (et la fin du statut de réfugié) avec la détermination du lieu de résidence permanent du réfugié. Dans l'esprit, comme dans la

lettre, de ces initiatives, ce lieu est prioritairement l'Etat palestinien, les pays d'accueil actuel ou des pays tiers. Comme on l'a vu précédemment, l'option du retour au foyer d'origine n'est citée qu'à titre résiduel²⁷.

Actuellement, la Direction palestinienne soutient la position des réfugiés : selon le Département des réfugiés de l'OLP, seule l'acceptation initiale par Israël de la résolution 194 (III) permettrait aux deux parties de sortir de l'impasse et de négocier la fin du statut de réfugié, et donc celle du mandat de l'UNRWA²⁸. Mais cela n'a pas pour autant rassuré les réfugiés. Ceux-ci gardent en mémoire la manière dont, en 1994-1995, l'AP avait semblé accepter l'idée d'assumer les responsabilités de l'UNRWA avant même la conclusion d'un accord de paix avec Israël²⁹. L'absence de toute stratégie palestinienne au sujet de l'Office et du rôle que celui-ci pourrait jouer dans le cadre du processus de paix (voir conclusion) ne fait que maintenir les craintes des réfugiés au sujet d'une disparition précipitée de son mandat.

b) *Le futur des services de l'UNRWA*

Les nombreuses reconductions de son mandat n'ont pas suffi à garantir à l'UNRWA une solide santé financière. Organe subsidiaire temporaire de l'AGNU, l'Office a été doté d'un système budgétaire fragile, basé sur les contributions volontaires des membres de la communauté internationale³⁰. Les pays occidentaux, et notamment les Etats-Unis et l'Union européenne, qui ont financé le budget de l'Office à hauteur de 84% du total des contributions en 2003, ont ainsi été les véritables décideurs des orientations de son mandat et de la qualité et la quantité de ses services³¹. Dans ce contexte, tant les réfugiés, les pays d'accueil, que les instances dirigeantes de l'UNRWA, se sont souvent retrouvés réduits à une position purement « réactive » face aux donateurs, consistant le plus souvent en un recours plus ou moins explicite (des campagnes de persuasion diplomatique aux émeutes dans les camps) à la menace à la stabilité régionale, afin de rappeler à ces derniers leurs engagements financiers et humanitaires³².

Ces pressions ont sans doute contribué à garantir la pérennité du mandat de l'UNRWA, mais elles n'ont pas suffi à assurer une évolution du budget de l'Office en phase avec celle du nombre des bénéficiaires de ses services. Depuis le milieu des années 1970, la croissance du budget est en effet restée en deçà des 5% nécessaires pour s'adapter à l'accroissement démographique de la population bénéficiaire, de l'ordre de 3.5%³³. Cette insuffisance s'est traduite par une baisse des allocations par tête de réfugié et, plus généralement, par une dégradation généralisée de l'infrastructure sociale de l'UNRWA (bâtiments dilapidés, système de la double rotation dans la plupart de ses écoles, personnel en sous-effectif chronique, etc.). La situation s'est particulièrement dégradée depuis le début du processus de paix, une tendance qui s'explique par le désir des pays donateurs de voir l'Office se préparer à sa dissolution prévue, lors des « Accords d'Oslo », à l'horizon 1999-2000. Comme l'indique le tableau suivant:

Total des dépenses de l'UNRWA en proportion de la population enregistrée³⁴

Year	(1) Total des dépenses de l'UNRWA (en millions de dollars US)	(2) Population enregistrée	(3) Ratio 1 / 2*
1980	184.3	1.844.318	99.92
1990	229.0	2.519.487	90.1
1994	295.3	3.006.787	98.2
1995	251.3	3.172.641	79.21
1996	258.7	3.308.133	78.2
1997	270.7	3.417.688	79.2
1998	265.2	3.521.130	75.3
1999	273.2	3.625.592	75.4
2000	280.6	3.737.494	75.1
2001	277.8	3.874.738	71.7
2002	298.8	3.973.360	75.2

Source : Rapport annuel du Commissaire-Général de l'UNRWA, 1981-2003.

La détérioration généralisée des conditions de vie des réfugiés depuis 1993 n'a fait que renforcer auprès de ces derniers un sentiment d'exclusion du processus de paix. Ce phénomène fut particulièrement marqué en Cisjordanie et à Gaza où, suite à l'imposition du blocage de ces régions par Israël, le niveau de vie des réfugiés baissa d'environ 35% entre 1993 et 1997³⁵. L'*Intifada al-aksa* qui éclata en septembre 2000 ne fit que renforcer ce phénomène, avec aujourd'hui près de 60% de la population réfugiée vivant au dessous du seuil de pauvreté³⁶. Cette dégradation des conditions de vie des réfugiés n'a cependant pas suffi à relever significativement le niveau des contributions financières des pays donateurs au budget de l'UNRWA.

Comment l'établissement d'un Etat palestinien pourrait-il affecter le mandat et les services de l'UNRWA ? Nonobstant le sort des futurs pourparlers israélo-palestiniens sur la question des réfugiés, on peut estimer que la création de l'Etat palestinien déclencherait un processus de réduction inexorable des contributions internationales au budget de l'UNRWA, visant à contraindre les pays d'accueil à accepter le transfert *de jure* ou *de facto* de ses services réguliers dans un délai d'environ cinq ans³⁷.

La Palestine serait probablement le premier pays d'accueil concerné par le processus de transfert. En 1995, planifiant les modalités de son transfert au terme de la période intérimaire fixée par les « Accords d'Oslo » (1994-1999), l'UNRWA avait jugé qu'étant donné l'adéquation entre la nationalité des habitants de Cisjordanie et de Gaza –dont les réfugiés- et celle des membres de l'administration locale, l'autorité palestinienne serait la première à assumer le transfert de ses services. Le transfert des services de l'UNRWA aux autres autorités d'accueil ne pourrait s'effectuer qu'après la signature d'un accord de paix final ou en cas d'adoption préalable d'une résolution de l'AGNU en ce sens³⁸. Mais en fin de compte, les modalités du transfert du mandat de l'UNRWA à l'Etat palestinien dépendront de considérations géostratégiques liées à la préservation de la stabilité régionale, en particulier si les réfugiés se montrent hostiles aux clauses de l'Accord de paix qui leur sont réservées. C'est la raison pour laquelle on s'accorde à penser que les Etats donateurs, de même qu'Israël, souscriraient à une formule garantissant un transfert graduel et en douceur des activités de l'UNRWA, en phase avec l'évolution du processus de paix. Il

s'agit d'une part de permettre à la direction palestinienne, grandement affaiblie par l'*Intifada al-Aksa*, de convaincre les communautés de réfugiés du bien-fondé des concessions sur le « droit au retour », tout en laissant son administration s'adapter à ses nouvelles responsabilités³⁹.

L'intérêt de préserver l'UNRWA durant la phase de mise en œuvre de l'Accord de paix découle aussi du rôle que sa connaissance intime des communautés de réfugiés pourrait lui permettre de jouer dans l'application de ses différentes composantes. Sans pour autant prétendre à la direction des opérations (à l'heure où l'on attendra d'elle qu'elle prépare sa dissolution) l'UNRWA est susceptible de se révéler utile dans un rôle de soutien technique à l'organisation – ou les organisation(s) – spécialisée(s) qui assumeraient cette fonction. Les sphères d'intervention possibles seraient principalement de nature administrative : identifier les bénéficiaires des procédures de rapatriement, de compensation et de réinstallation ; les informer des modalités techniques de chacun des programmes, et les y préparer. L'UNRWA serait aussi appelée à contribuer directement à la mise en œuvre des projets de la réhabilitation des camps, domaine où elle dispose déjà d'une grande expérience. Alternativement, l'action de l'UNRWA pourrait aussi se transformer en une assistance technique à la nouvelle administration nationale palestinienne⁴⁰.

CONCLUSION

Les récentes initiatives de paix israélo-palestiniennes ont présenté l'option du retour vers l'Etat palestinien en Cisjordanie et à Gaza, en lieu et place de la « Palestine perdue » en 1948, comme la seule voie vers une solution durable au problème des réfugiés. Les promoteurs de ces initiatives ont cependant négligé de prendre en considération les nombreux écueils d'ordre juridique, socio-économique et politique auxquelles la mise en œuvre de cette option se heurterait le moment venu. Ainsi, des questions aussi épineuses que la capacité d'absorption (très limitée) du futur Etat palestinien, le statut légal définitif des réfugiés, et le rôle futur de l'UNRWA, ont pour l'heure été éludées.

Sans doute a-t-on pensé que l'élan insufflé par l'Accord de paix aurait raison de ces problèmes. Il est vrai que l'octroi des garanties aux réfugiés quant au montant minimum des indemnisations prévues, et quant aux conditions de leur réinstallation définitive dans leur pays d'accueil ou dans l'Etat palestinien, pourrait favoriser un tel scénario. En particulier si, au-delà, Israël admettait clairement sa responsabilité dans la création du problème des réfugiés et reconnaissait en principe du moins, l'existence d'un « droit au retour » fondé sur la résolution 194 (III).

Indépendamment de l'issue des négociations de paix, il appartient à la direction palestinienne d'entamer la construction d'une véritable diaspora, intégrée autour d'un centre fort, représenté par l'Etat palestinien (ou, en son attente, par l'Autorité palestinienne (AP)), soucieuse des intérêts et de la destinée de ses différents segments. Tel n'a pas été le chemin poursuivi par la direction palestinienne depuis l'instauration de l'AP en 1994. Entièrement centrée sur le processus de formation étatique en cours en Cisjordanie et à Gaza, celle-ci a semblé condamner les réfugiés de la diaspora à une

réinstallation permanente aux termes encore incertains dans leurs lieux d'exil. L'effritement des institutions de l'OLP et des référents nationaux que ces dernières incarnaient a accrédité cette hypothèse. En réaction, on a pu noter, en Jordanie et au Liban en particulier, une nette prise de distance des réfugiés par rapport à l'OLP. La question nationale palestinienne y est certes restée présente, notamment à travers la préservation de la revendication collective au retour, mais ce sont les groupes islamistes qui ont bénéficié de cette survivance de l'identité palestinienne. Leur appel plus large à la notion de Nation islamique et à la résistance au processus de normalisation avec Israël leur a fait bénéficier de la sympathie d'une frange grandissante de la population réfugiée⁴¹.

Au Cisjordanie et à Gaza même, se pose la dialectique des rapports actuels et futurs entre la direction palestinienne et les communautés des réfugiés des camps. Comment en effet concilier le projet de construction étatique, avec ses exigences d'intégration politique et de viabilité socio-économique, tout en préservant l'existence des camps, autrefois symboles du nationalisme palestinien, mais devenus aux yeux de la direction palestinienne des poches de pauvreté et de dépendance envers l'assistance internationale représentée par l'UNRWA ? C'est là un des enjeux du projet de formation étatique que de réussir à élever le niveau de vie de leurs habitants, condition *sine qua non* de stabilité économique et politique, tout en préservant la visibilité de la question des réfugiés en cas de stagnation du processus de paix. Occultées au nom de l'unité nationale contre l'occupant israélien depuis le début de l'*Intifada al-aksa* en septembre 2000, ces questions risquent fort de se reposer dès la reprise des pourparlers de paix.

¹ En septembre 1949, la Mission d'étude économique des Nations Unies estima le nombre de réfugiés palestiniens à 774 000, dont 48 000 en Israël (y compris 17 000 Juifs). Source : *Premier rapport provisoire de la Mission économique d'étude pour le Moyen-Orient* (A/1106), New York, 17 novembre 1949. Sur le nombre de réfugiés actuel, voir *The Palestinian Refugees Factfile*. Department of Refugee Affairs (PLO), Jérusalem/Ramallah, April 2000, p.8.

² La résolution 194 (III) est toujours en vigueur. Son paragraphe 11 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 ».

³ L'"UNRWA" (acronyme en anglais de United Nations Relief and Works Agency for the Palestine Refugees in the Near East) est le terme généralement utilisé dans toutes les langues pour désigner l'Office.

⁴ Source : *Figures as of 30 June 2004*, Public Information Office, UNRWA Headquarters, August 2004.

⁵ La plus récente de ces initiatives, l'« Accord de Genève », élaborée par des délégations informelles menées par des participants modérés des pourparlers de Taba (Y. Abed Rabbo pour les Palestiniens et Y. Beilin pour les israéliens) semble la plus détaillée. Le texte de cette initiative a été publié : *L'Accord de Genève, un pari réaliste*, Paris, Labor et Fides/Seuil, 2004.

⁶ Voir notamment l'ouvrage très médiatisé de Arzt, D. *From Refugees to Citizens: Palestinians at the End of the Arab-Israeli Conflict*. Washington, Council of Foreign Relations, 1997; ou encore l'étude confidentielle, mais relativement bien diffusée, *The Economic and Social Absorptive Capacity of the West Bank and the Gaza Strip*, Institute of International Economic Relations, décembre 1999 (financée par l'Union européenne), citée dans *Palestine Report online*, March 2000; ainsi que Abed, G.T. "The

Economic Viability of a Palestinian State". *Journal of Palestine Studies*, volume XIX, n°2, Winter 1990, pp.15-16; ou enfin *Housing and Infrastructure Scenarios for Refugees and Displaced Persons*, The World Bank, May 2003.

⁷ Parmi les réfugiés, la priorité sera vraisemblablement donnée aux réfugiés du Liban, qui se sont vus refuser toute perspective de réintégration économique de la part des autorités centrales. Simultanément, une attention particulière sera donnée aux Déplacés, soit ceux des Palestiniens qui durent quitter leurs foyers en Cisjordanie et à Gaza suite à la Guerre des Six-Jours de Juin 1967. Le cas des Déplacés fut l'objet d'un début de négociations entre Israël, l'OLP, la Jordanie et l'Égypte en 2000.

⁸ Selon l'UNRWA, le nombre de réfugiés enregistrés en Cisjordanie et à Gaza se montait respectivement à 676 000 et à 938 531 personnes, respectivement. A cela, il faut ajouter environ 50 000 réfugiés non enregistrés. Source : *Figures as of 30 June 2004*, op.cit., et *The Palestinian Refugees Factfile, 1948-2000*, PLO Department of Refugee Affairs, April 2000, p.8.

⁹ Ce mouvement a été déclenché par les centres d'activités de jeunes, ces centres sociaux originellement créés par l'UNRWA dans les années 1950-1960 à des fins purement récréatives. Le rôle endossé par ces centres a été encouragé par les formations politiques d'opposition hostiles aux « Accords d'Oslo ». Pour un aperçu des revendications des réfugiés, qui vont notamment jusqu'à suggérer la constitution d'une « entité réfugiée » qui représenterait les réfugiés face aux autorités locales (dont l'Autorité nationale palestinienne) et l'UNRWA, voir "Recommendations and Decisions Issued by the First Popular Refugee Conference in Deheishe Refugee Camp/Bethlehem", in *Article 14*, n°17, September 1996, pp.3-6.

¹⁰ Voir les résultats du sondage conduit par le Centre de réfugiés de l'Université Al-Kuds auprès de 1 200 réfugiés des camps à la mi-1997, in : "Preliminary Results of Statistical Survey Among West Bank Refugees". *Article 74*, n°23, March 1998, pp.8-9.

¹¹ Voir Khalaf, S. (Abu Iyad). "Lowering the Sword". *Foreign Policy*, number 78, Spring 1990, pp.92-101 ; en supplément: "Questions and Answers with Abu Iyad", pp.102-112.

¹² *Ibid.* p.103.

¹³ Voir par exemple Khalidi, R. "Observations on the Right of Return", *Journal of Palestine Studies*, volume XXI, n°2, Winter 1992, pp.35-36, ainsi que les résultats d'une étude effectuée en mai et juin 1991 auprès d'une quarantaine de "leaders d'opinion" des territoires, in Moughrabi, F., Zureik, E., Hassassian, M. & Haidar, A. "Palestinians and the Peace Process". *Journal of Palestine Studies*, volume XXI, n°1, Autumn 1991, p.49.

¹⁴ Voir "Déclaration politique du Conseil national palestinien", 20^{ème} session, Alger, 23-28 septembre 1991, in : *Revue d'études palestiniennes*, n°42, hiver 1992, p.7.

¹⁵ In : *Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations Unies (A/C.1/SR.205)* 3^{ème} session, première partie, Comité no. 1, 21 septembre-8 décembre 1948, pages 683 et 686, respectivement.

¹⁶ Voir l'article du juriste américain Quigley, J. "The Meaning of "Just Settlement of the Refugee problem", in *The Final Status Negotiations on the Refugee Issue: Positions and Strategies*, PLO Department of Refugee Affairs, August 2000, pp. 26-37.

¹⁷ In : *Rapport du Directeur de l'UNRWA, 1 mai 1950-30 juin 1951*, paragraphe37.

¹⁸ Voir l'enquête d'opinion menée en 2003 par le *Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR)* en milieu réfugié en Cisjordanie, à Gaza, au Liban et en Jordanie, indiquant que si plus de 95% des réfugiés interrogés estiment que le droit au retour doit être reconnu par Israël, seuls 10 % en moyenne (avec un minimum de 5% en Jordanie et un maximum de 23% au Liban) se disent prêts à rentrer en Israël s'ils en avaient l'opportunité. Voir le site du PSR : www.psr.org

¹⁹ Idem.

²⁰ Selon les termes du Directeur de l'UNRWA : « *Il y a quelque chose d'anormal dans le fait qu'une organisation extérieure, si bien intentionnée soit-elle, pourvoie aux besoins vitaux d'une fraction importante de la population d'un pays, en particulier lorsque les réfugiés ont reçu sans restriction la nationalité de cet Etat, comme c'est le cas en Jordanie...* » ; in : *Rapport du Directeur de l'UNRWA, 1 juillet 1952-30 juin 1953*, paragraphe.18.

²¹ Les « Accords d'Oslo » de septembre 1993 et les « Accords du Caire » d'avril 1994 définirent un échéancier de négociations pour le règlement des questions de statut final, dont celle des réfugiés, à l'horizon 1999-2000.

²² La Cisjordanie compte 19 camps de réfugiés où vivent 178 000 habitants, soit 26% de la population réfugiée totale enregistrée auprès de l'UNRWA dans ce territoire (676 000 réfugiés). Gaza compte 8 camps

dont le nombre d'habitants s'élève à 464 000 (près de trois fois plus qu'en Cisjordanie), soit 49% de la population réfugiée totale enregistrée auprès de l'UNRWA dans ce territoire (939 0000 réfugiés).

²³ En outre, l'AP conclut qu'en attendant la conclusion d'un accord de paix juste, les camps de réfugiés préserveraient leur caractère temporaire et leur autonomie administrative. A Gaza cependant, où la plupart des camps font déjà partie des municipalités environnantes depuis les années 1970, les réfugiés des camps participeraient aux futures élections municipales, contrairement aux habitants des camps de Cisjordanie qui prendraient part à des élections locales au niveau du camp.

²⁴ Selon l'enquête menée par le *Palestinian Center for Policy and Survey Research* (voir note 18), 84% des réfugiés de Cisjordanie et de Gaza se déclaraient prêts à jouer un rôle dans le processus de formation étatique palestinienne. Les pourcentages étaient majoritaires mais moins élevés au Liban (61%) et en Jordanie (52%).

²⁵ Voir *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA - 1 juillet 1987-30 juin 1986*, paragraphe 3.

²⁶ Voir Bocco R., Brunner I. Daneels I., Lapeyre F., Al Hussein J., et Rabah, J. *Palestinian Public Perceptions on their Living Conditions –The Role of International and Local Aid during the second Intifada*, volume VII, chapitre 9, Geneva (à paraître en octobre 2004); voir www.dartmonitor.org.

²⁷ La suppression de l'UNRWA (et le transfert de ses services aux pays d'accueil) serait conduite progressivement, et s'étalerait sur cinq ans à compter de la création par les protagonistes de l'Accord de paix d'une Commission internationale en charge de sa mise en œuvre ; voir *L'Accord de Genève, un pari réaliste*, op.cit. p.123.

²⁸ *The Palestinian Refugees Factfile*. Department of Refugee Affairs (PLO), op.cit., p.18.

²⁹ L'approbation par l'AP du transfert à court terme des services de l'UNRWA a depuis lors été rétrospectivement considérée comme une erreur stratégique par la Présidence palestinienne. Voir PLO Department of Refugee Affairs. *The Final Status Negotiations on the Refugee Issue : Positions and Strategies*. Ramallah, August 2000, pp. 22-23.

³⁰ Seuls les salaires des employés internationaux, soit 3 à 4 % du budget de l'Office - sont couverts par le fonds de roulement des Nations Unies depuis les années 1980 ; source : *UNRWA and the transitional period: a five-year perspective on the role of the Agency and its financial requirements*, Vienna, UNRWA Headquarters, 31 January 1995, pp. 6-7.

³¹ Le budget annuel de l'UNRWA se montait à \$422 107 977, financé à 52% par les Etats-Unis et pour 32% par l'Union européenne. Source: "Pledges/Contributions to UNRWA's Regular Budget & other Programs", Annex I.B. of the Working Group IV Discussion Paper presented by the EU and Norway, *Conditions for the Successful Management and Mobilization of Resources on behalf of Palestine Refugees of the Geneva Conference Meeting: the Humanitarian Needs of the Palestine Refugees in the Near East: Building Partnerships in Support of UNRWA* (7-8 June 2004).

³² Ces pressions ont parfois conduit les donateurs à réviser leurs décisions concernant l'UNRWA. Dans les années 1950 par exemple, l'opposition des réfugiés aux projets de réinstallation de l'Office (principalement par le biais de projets d'irrigation dans la vallée du Jourdain et dans le Sinaï) amenèrent à une réorientation du mandat de l'UNRWA sur l'éducation et la formation professionnelle, deux secteurs prisés par les réfugiés.

³³ *UNRWA and the transitional period: a five-year perspective on the role of the Agency and its financial requirements*. Vienna, UNRWA Headquarters, 31 January 1995, p.9.

³⁴ Le quotient ½ dans la colonne 3 n'offre qu'un ordre de grandeur, puisque tous les réfugiés enregistrés ne profitent pas de tous des services de l'UNRWA (par exemple ceux qui ne vivent plus dans les régions desservies par l'UNRWA, mais qui restent enregistrés pour des raisons politiques ou en pensant retourner –ou être contraints de retourner- dans ces régions, comme les 300 000 Palestiniens (dont de nombreux « réfugiés UNRWA ») expulsés du Koweït au lendemain de la Guerre du Golfe en 1991).

³⁵ D'après le Commissaire général de l'UNRWA dans un entretien à *Al Hayat* du 5 mai 1997.

³⁶ Contre 53% de la population non-réfugiée ; voir Bocco R., Brunner M. Daneels I., Hussein J., Lapeyre F., et Rabah, J. *Palestinian Public Perceptions on their Living Conditions –The Role of International and Local Aid during the second Intifada*, volume VII, chapitre 9, Geneva (à paraître en octobre 2004); voir www.dartmonitor.org.

³⁷ Soit la durée prévue par les « Accords de Taba » et l'« Accord de Genève »

³⁸ *UNRWA and the transitional period: a five-year perspective on the rôle of the Agency and its financial requirements*. op.cit., p.9.

³⁹ Les dépenses estimées de l'UNRWA dans les territoires occupés représentent un pourcentage du PIB bien plus élevé que dans les autres zones opérationnelles : environ 3,5% du produit intérieur brut de ces territoires, contre 0,75% en Jordanie, 0,2% au Liban et 0,1% en Syrie. Voir *Workshop Report on the future of UNRWA* (Minster Lovell (UK), 19-20 February 2000). Palestinian Refugee Research Net, <http://www.arts.mcgill.ca/mepp/prn/prunrwa3.html>

⁴⁰ Sur les possibles rôles de l'UNRWA dans le cadre de la mise en œuvre d'un accord de paix, voir Al Hussein, J. « L'UNRWA et les réfugiés : enjeux humanitaires, intérêts nationaux », *Revue d'études palestiniennes*, 86 (nouvelle série), hiver 2003, pp.77-83.

⁴¹ Voir pour le cas libanais Rougier, B. « Dynamiques religieuses et identité nationale dans les camps de réfugiés palestiniens au Liban », *Maghreb-Machrek*, no. 176, été 2003, pp. 35-59 (aussi auteur du *Jihad au quotidien*, Paris, PUF, 2004). Pour le cas jordanien, voir notamment al-Hamarneh, A. "The Social and Political Effects of Transformation Processes in Palestinian Refugee Camps in the Amman Metropolitan Area (1989-99)", in : *Jordan in Transition*, edited by Georges Joffe, London, Hurst & Company, 2002, pp.175-179.