



HAL
open science

La gestion de la question des réfugiés palestiniens dans les pays arabes : A la recherche d'un équilibre incertain

Jalal Al Hussein

► **To cite this version:**

Jalal Al Hussein. La gestion de la question des réfugiés palestiniens dans les pays arabes : A la recherche d'un équilibre incertain : -. IFPO. Migration et politique au moyen orient, IFPO, pp.105-125, 2006. halshs-00343579

HAL Id: halshs-00343579

<https://shs.hal.science/halshs-00343579>

Submitted on 3 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.

La gestion de l'immigration des réfugiés palestiniens dans les pays arabes : à la recherche d'un équilibre incertain

Jalal Al Hussein

Cet article vise à mettre en relief les politiques de gestion de l'immigration des réfugiés palestiniens dans les principaux pays arabes d'accueil que sont la Jordanie, le Liban et la Syrie. Plus précisément, il s'agira de resituer ces politiques au sein des processus de développement politique et socio-économique engagés par ces pays. C'est là une approche que les études consacrées aux réfugiés ont généralement négligée, préférant voir dans ces derniers un élément exogène à l'ordre interne de la société d'accueil : soit comme une collectivité particulière aux conditions de vie et aux aspirations politiques spécifiques, soit comme de simples pions dans les stratégies diplomatiques des États d'accueil vis-à-vis d'Israël.

Il existe de nombreuses convergences dans la manière dont les pays arabes ont perçu, conçu, voire instrumentalisé la question des réfugiés. L'une de ces convergences est l'homogénéité des réfugiés palestiniens en tant que population partageant une même identité nationale et revendiquant *in fine* les mêmes droits au retour et à la compensation. Notons également, du point de vue opérationnel, l'action humanitaire entreprise depuis mai 1950 par l'UNRWA¹ dans les secteurs de l'éducation obligatoire, de la santé, des secours et des services sociaux. Cependant, les différences de statut légal conféré par chacun des pays arabes d'accueil aux réfugiés palestiniens – de la citoyenneté formelle en Jordanie au statut de résident étranger au Liban –, sont à expliquer par les particularités des histoires nationales.

Centrée sur les préoccupations des pays d'accueil en matière de stabilité politique et de croissance socio-économique, cette analyse nous conduira donc à dégager un mode de gestion arabe de l'immigration palestinienne en deux périodes historiques : avant et après le déclenchement du « processus de paix d'Oslo » en 1993.

ÉBAUCHE D'UNE GESTION ARABE DE L'IMMIGRATION DES RÉFUGIÉS PALESTINIENS

Dès le lendemain du conflit israélo-arabe de 1948, les pays arabes élaborent les principes qui régissent, encore aujourd'hui, leur position face à la question des réfugiés palestiniens. Ces principes, dont les modalités d'application ont varié selon les spécificités locales et en fonction du contexte régional et international, s'élaborent

1. L'UNRWA est l'acronyme anglais de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, utilisé dans toutes les langues pour désigner l'Office.

autour de deux axes fortement corrélés : la promotion du droit au retour comme principe fondateur de politique intérieure et étrangère et la garantie d'un équilibre politique et socio-économique entre réfugiés et société d'accueil. L'analyse de la gestion entrecroisée de ces deux axes, que nous traiterons séparément pour la clarté de l'analyse, offre une image contrastée de l'impact de la question des réfugiés sur les pays d'accueil. Simultanément source de rente et de contraintes aux plans politique et socio-économique, elle a aussi contribué à moduler le processus de construction nationale en cours dans ces pays.

De l'usage multiple du droit au retour

Le droit au retour, instrument de stabilité politique et d'idéologie nationale

Dès 1949, appuyant les revendications des quelque 726 000 réfugiés palestiniens répartis principalement dans les régions frontalières de l'État d'Israël nouvellement créé², les gouvernements arabes se déclarent d'une seule voix en faveur d'un rapatriement intégral de ces derniers dans leurs foyers et ce, préalablement à tout accord de paix avec Israël³. Cette plate-forme commune se concrétise dans les mois suivants sous la forme de l'exigence d'une mise en œuvre du paragraphe 11 de la résolution 194 (III) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) en décembre 1948. Celui-ci 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... ».

Pourtant, cette résolution est loin de se conformer aux exigences arabes en matière de « droit au retour » : si elle offre bien une assise juridique minimale à la revendication de ce droit, le rapatriement proposé est conditionné par le devoir de paix préalable avec Israël et est contrebalancé par l'option de la compensation ; c'est là une des raisons pour lesquelles les pays arabes l'avaient initialement rejetée lors de son adoption.

Mais pour les dirigeants arabes, la mise en œuvre de ce droit n'est déjà plus d'actualité. L'État d'Israël, avec lequel ils ont conclu des accords d'armistice ou sont en passe de le faire⁴, est un état de fait et l'heure n'est guère à la revanche. Conscients de leur faiblesse militaire et craignant les représailles, voire une nouvelle guerre d'expansion du voisin israélien, la Jordanie, l'Égypte et la Syrie tentent même, dès 1949, d'empêcher les tentatives d'infiltration des réfugiés en territoire israélien.

2. Les estimations du nombre initial de réfugiés palestiniens varient selon les sources. Il est aujourd'hui admis que celles de la mission économique d'études chargée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1949 d'étudier les modalités d'intégration des réfugiés dans les économies du Proche-Orient sont les plus fiables. En septembre 1949, celle-ci estima le nombre de réfugiés palestiniens dans les pays arabes à 726 000, dont 280 000 en Cisjordanie, 70 000 en (Trans)jordanie, 200 000 à Gaza, 97 000 au Liban, 75 000 en Syrie et 4 000 en Irak. (Source : *Premier rapport provisoire de la Mission économique d'étude pour le Moyen-Orient* [A/1106], New York, 17 novembre 1949).

3. Ce principe est officialisé par la Ligue arabe le 17 mars 1949 dans sa résolution 231.

4. Israël signe des accords d'armistice avec l'Égypte le 24 février 1949, avec le Liban le 23 mars 1949, avec la Jordanie le 3 avril 1949 et avec la Syrie le 20 juillet 1949.

En marge de la conférence de Lausanne, certains responsables politiques arabes vont même jusqu'à faire savoir aux délégués israéliens qu'ils doutent de la volonté réelle des réfugiés de concrétiser un retour négocié à leurs foyers : la plupart d'entre eux ne sont-ils pas que de simples paysans ne désirant qu'un lopin de terre à cultiver, quel que soit l'endroit⁵ ? En outre, ils n'ont certainement aucune intention de connaître les conditions de vie imposées par les nouvelles autorités de ce pays aux quelque 100 000 « Arabes » restés en Israël⁶. De fait, la promotion du droit au retour dont les dirigeants arabes se font les hérauts reflète avant tout la situation précaire dans laquelle ils se trouvent alors, pris en étau entre un État israélien triomphant et inflexible, une opinion publique revancharde instrumentalisée par des mouvements d'opposition (du Baath au parti communiste) et des réfugiés réorganisés en groupe de pression criant à leur duplicité durant le conflit⁷. La stabilité des régimes arabes est donc en jeu et seule une posture de fermeté et de déni face au fait accompli sioniste peut permettre de sauver la situation. Comme le note un diplomate américain en octobre 1949, « l'opinion dans les États arabes demeure si violemment opposée à l'abandon des droits des réfugiés au retour que tout projet de les installer ailleurs affaiblirait leurs gouvernements »⁸, une attitude confirmée en 1955 par le nouvel homme fort du Proche-Orient d'alors, le président égyptien Nasser, qui confie qu'en dépit du caractère irréaliste du droit au retour tel que promu par la résolution 194 (III), il était inconcevable pour n'importe quel leader arabe de prendre une position qui aurait privé le réfugié de son droit au retour⁹. La crainte que le Proche-Orient ne soit déstabilisé par la question des réfugiés et ne bascule dans le camp soviétique est alors partagée par les États-Unis et les autres puissances occidentales. Elle a motivé l'appui financier et technique de ces puissances aux pays de la région, notamment en matière d'assistance humanitaire aux réfugiés palestiniens (voir plus bas) ainsi que l'endossement de la résolution 194 (III) par l'AGNU jusqu'à nos jours¹⁰.

Le « droit au retour » des réfugiés n'a jamais fait l'objet de plans opérationnels spécifiques. Facteur de cohésion politique interne et interarabe, il fut dans un premier temps instrumentalisé par les pays arabes comme une monnaie d'échange

5. Selon Fawzi al-Mulki, alors ministre des Affaires étrangères de Jordanie, à un émissaire israélien en marge de la Conférence de Lausanne organisée par les Nations unies en 1949. « W. Eytan to M. Sharett », 1^{er} juil. 1949, dans *Israel State Archives - Documents on the Foreign Policy of Israel, 1949 (ISA 1949)*, 113, p. 193.

6. Selon des déclarations de membres de la délégation égyptienne à la Conférence de Lausanne aux délégations occidentales, dans « The Secretary of State to the Embassy in Egypt », 25 juin 1949, *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1949*, VI, p. 1181.

7. C'est surtout le cas de la Jordanie, où le roi Abdallah I^{er} voit chuter sa cote de popularité au lendemain de la conclusion d'accords d'armistice privant de nombreuses villes frontalières de leurs terres agricoles.

8. Voir « The Minister in Lebanon (Pinkerton) to the Secretary of State », 18 oct. 1949, *FRUS 1949*, VI, p. 1442-1443.

9. Voir « Telegram From the Embassy in Egypt to the Department of State », 27 nov. 1955, *FRUS 1955-1957*, XIV, p. 807.

10. Les États-Unis ont continué à endosser cette résolution jusqu'en 1994, date à laquelle l'administration Clinton décida que cette résolution préjugerait du résultat des négociations de statut final entre Palestiniens et Israéliens.

susceptible de leur valoir d'éventuels gains territoriaux face à Israël, ainsi qu'une assistance technique et financière internationale¹¹. Puis, dans les décennies suivantes, il constitua le socle d'un discours nationaliste axé sur la restauration d'une dignité arabe bafouée en 1948. Puissant facteur de légitimation politique aux yeux de la « rue arabe », il fut le plus souvent repris par les responsables politiques, la presse locale, les partis politiques, les manuels scolaires ou encore la littérature arabe comme une marche triomphale sur la Palestine ou, de façon plus réaliste, comme le résultat de la libération de la Palestine par les pays arabes, dépositaires officiels de la cause palestinienne jusqu'à la création de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en 1964. C'est là une représentation d'autant plus efficace qu'elle est longtemps restée abstraite, ignorant les contingences d'ordre matériel ou politique conditionnant sa mise en œuvre. L'option de la compensation, pourtant complémentaire de celle du rapatriement selon la lettre de la résolution 194 (III), a été mise de côté et ravalée au rang de trahison de la cause des réfugiés. On a aussi soigneusement évité de se prononcer sur la nature du régime politique qui prévaudrait en Palestine, une fois celle-ci libérée.

L'émergence de l'OLP dans les années 1960-1970 et sa reconnaissance comme seule représentante légitime du peuple palestinien par l'AGNU et la Ligue arabe en 1974¹², n'ont pas altéré aux yeux des dirigeants arabes la qualité politique première de l'évocation du droit au retour. Au demeurant, l'avènement de la centrale palestinienne les a partiellement déchargés de la lourde responsabilité de mettre en œuvre ce droit le moment venu. Depuis le lancement du processus d'Oslo en 1993, ils ont eu tout loisir de s'attribuer le rôle de gardien moral ultime du droit au retour, face à une direction palestinienne parfois tentée de céder du terrain sur la question des réfugiés pour accélérer la reconnaissance de l'État palestinien. Ainsi le roi Abdallah II de Jordanie, à l'instar des dirigeants libanais et syriens avant lui, stigmatisait en août 2004 les tergiversations du président Arafat sur le principe du droit au retour, l'enjoignant de clarifier sa position à ce sujet¹³.

11. Lors de la conférence de paix organisée par les Nations unies à Lausanne en 1949, la délégation syrienne fait savoir à la délégation française qu'elle est prête à réinstaller quelque 250 000 réfugiés – soit le triple du nombre de réfugiés alors présents en Syrie – et à conclure une paix séparée avec Israël, en échange de compensations territoriales en Galilée et d'une assistance financière internationale. De son côté, le roi Abdallah I^{er} de Jordanie, qui s'apprête à annexer la Cisjordanie tout en cherchant à obtenir des Israéliens un débouché maritime sur la mer Méditerranée, annonce aux médiateurs onusiens son intention de réinstaller dans les plus brefs délais quelque 200 000 réfugiés, moyennant soutiens financier et technique internationaux. Voir pour la Syrie : *FRUS* 1949, VI, p. 989 et *ISA* 1949 (companion volume), 188, p. 113-114. Pour la Jordanie, *FRUS* 1949, VI, p. 1416 et *ISA* 1949 (companion volume), 121, p. 64. Seul le Liban refuse toute idée de réinstallation, une position qui reflète davantage son souci de sauvegarder l'équilibre confessionnel sur lequel se base son ordre constitutionnel. Voir « E. Sasson (Lausanne) to M. Sharett », 4 juil. 1949, *ISA* 1949 (companion volume), 121, p. 64.

12. Soit la résolution 3236 (XXIX) de l'AGNU du 22 novembre 1974, ainsi que la résolution du Sommet arabe réuni à Rabat le 29 octobre 1974. La résolution 3236 (XXIX) « nationalise » aussi le droit individuel au retour en évoquant « le droit inaliénable des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils ont été déplacés et déracinés ... ».

13. Voir « Angry Qurie Raps Jordan Criticism », *Jordan Times*, 4 août 2004.

L'assistance humanitaire, interface entre droit au retour, intégration et développement économique

Le seul discours du droit au retour n'aurait sans doute pas suffi à jouer son rôle de stabilisateur politique, s'il ne s'était accompagné de garanties matérielles tangibles engageant l'ensemble de la communauté internationale. L'assistance humanitaire déployée par les Nations unies par le biais de l'UNRWA joua ce rôle essentiel, tout en contribuant à l'équilibre socio-économique des pays d'accueil.

Créée par l'AGNU le 8 décembre 1949, l'UNRWA fut chargée de secourir les plus démunis des réfugiés, tout en les aidant à s'intégrer collectivement dans les économies locales grâce à divers programmes de travaux agricoles et d'aménagements infrastructurels¹⁴. Opérationnel et temporaire, son mandat fut néanmoins politisé et pérennisé dès l'origine par le « lien organique » que la résolution 302 (IV), qui l'institue, établit entre son action humanitaire et la mise en œuvre de la résolution 194 (IV)¹⁵.

Aux yeux des pays arabes d'accueil, les avantages dérivés de l'existence de l'UNRWA ont d'abord été d'ordre économique et financier. Au fil des ans, l'agence s'est en effet affirmée comme un support opérationnel indispensable auprès des 4,3 millions de réfugiés enregistrés à ce jour, soit environ les trois quarts de l'ensemble des réfugiés palestiniens originels et leurs descendants, dans les secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle, de la médecine préventive et curative, des services de secours et d'assistance sociale, ainsi que des projets générateurs de revenus¹⁶. Et, malgré les nombreuses crises financières traversées par l'Office depuis sa création et les réductions ou suppressions subséquentes de ses prestations¹⁷, la rente financière que constituent ses services continue à être jugée significative. En 2005, celle-ci était d'environ 360 millions de dollars, dont 76 pour la Jordanie (42 % des réfugiés

14. Les critères d'éligibilité des agences humanitaires limitent leur assistance aux Palestiniens dans le besoin qui, suite à la guerre en Palestine, ont perdu leurs maisons et leurs moyens d'existence. Au début des années 1990, l'UNRWA éliminera la clause du « besoin ».

15. Voir notamment l'article 5, qui évoque la prise de « mesures positives » en vue de mettre fin à l'aide internationale sous forme de secours, mais « sans porter préjudice aux dispositions de la résolution 194 (III) » et l'article 20, qui insiste sur la mise en œuvre de cette résolution comme objectif des Nations unies. L'article 6, quant à lui, prévoit que la cession des programmes de secours, prévue à la fin 1950, pourrait être repoussée lors des sessions à venir de l'AGNU.

16. UNRWA, *UNRWA in Figures* (30 juin 2005), Public Information Office (Gaza), août 2005. Le nombre de réfugiés cité est celui des réfugiés enregistrés et non celui des bénéficiaires de l'Office, qui est plus bas. Au cours des années, un certain nombre de réfugiés ont choisi d'utiliser des services éducatifs et médicaux privés ou gouvernementaux. Ces réfugiés restent cependant des bénéficiaires potentiels aux yeux de l'UNRWA.

17. Le budget de l'UNRWA est constitué à plus de 90 % de contributions volontaires des membres de la communauté internationale, à commencer par les États-Unis et l'Europe (l'Union européenne ou les États européens individuellement). La contribution financière annuelle de l'UNRWA *per capita* est passée de 200 \$ en 1975, à 70 \$ en 2000. De fait, depuis le milieu des années 1970, la croissance du budget de l'UNRWA est restée en deçà des 5 % nécessaires pour s'adapter à l'accroissement démographique de l'ordre de 3,5 % de la population bénéficiaire. Voir *UNRWA and Palestinian Refugees 1950-2000*, Gaza, UNRWA Headquarters, juin 2000, p. 11 et *UNRWA and the Transitional Period: a Five-year Perspective on the Role of the Agency and its Financial Requirements*, Vienne, UNRWA Headquarters, 31 janv. 1995, p. 9.

enregistrés [RE]), 54,5 pour le Liban (9 % des RE), 28 pour la Syrie (10 % des RE), 57,5 pour la Cisjordanie (16 % des RE) et 106,5 pour Gaza (23 % des RE)¹⁸. À cette rente financière, il faut rajouter l'impact direct de l'UNRWA sur le marché du travail : avec quelque 26 000 employés, pour la plupart réfugiés, ses services constituent le plus grand pourvoyeur d'emplois de la région, derrière le secteur public des pays d'accueil¹⁹.

L'UNRWA s'est aussi révélée un précieux atout politique. Graduellement, ses services ont émergé comme l'incarnation même de la question des réfugiés et de la responsabilité de la communauté internationale à leur égard²⁰. À ce titre, elle s'est affirmée, malgré elle, comme un véritable atout dans le cadre des négociations israélo-arabes de statut permanent. Cette dimension symbolique inhérente à son mandat explique les protestations des réfugiés (résidents des camps ou non) et des autorités d'accueil, lorsqu'il leur semblait que l'on s'acheminait vers la dissolution de l'Office. Ce fut le cas chaque fois que ses cadres prirent des mesures de restriction budgétaire, ou lorsque, durant les pourparlers israélo-palestiniens de Camp David en juillet 2000, des rumeurs firent état de concessions palestiniennes unilatérales sur le droit au retour, au profit de la reconnaissance par Israël d'un État indépendant.

Le statut des réfugiés palestiniens dans les pays arabes d'accueil : statuts intentionnels et statuts réels

Au lendemain du conflit de 1948, la Ligue arabe décida, au nom du droit au retour des réfugiés, d'institutionnaliser leur situation d'apatride. Cette discrimination « positive », symbolisée par des « documents de réfugiés » temporaires et renouvelables, se devait d'être accompagnée de garanties quant au respect des droits socio-économiques fondamentaux des réfugiés. Car si au Liban, en Jordanie et en Syrie, l'UNRWA est là pour prendre en charge les besoins de base des plus démunis des réfugiés, d'autres secteurs tels que la liberté de mouvement, l'éducation secondaire et universitaire et, surtout, l'emploi des réfugiés, restent du ressort des autorités locales. Dès le début des années 1950, la Ligue arabe adopte une série de résolutions prônant l'égalité de traitement entre réfugiés palestiniens et citoyens des pays d'accueil. Synthétisées dans le Protocole de Casablanca de 1965, ces recommandations n'ont cependant pu s'imposer dans l'ensemble des pays d'accueil, loin s'en faut. En 1991, la Ligue arabe admit définitivement son échec, reconnaissant au détour de sa résolution 5093 que

18. Voir UNRWA, *Figures*, 30 juin 2005, Public Information Office, UNRWA Headquarters, août 2005. La part plus grande des contributions pour Gaza et le Liban est due aux besoins supplémentaires des réfugiés de Gaza dans le contexte de l'Intifada et de la situation de discrimination aiguë que connaissent les réfugiés du Liban (voir *infra*). En 2000, le taux des dépenses UNRWA/PNB était estimé à 3,4 % dans les Territoires palestiniens autonomes, 0,75 % en Jordanie, 0,25 % au Liban et 0,1 % en Syrie. Sources : *Workshop Report on the future of UNRWA* (Minister Lovell [UK]), 19-20 fév. 2000. Palestinian Refugee Research Net, <http://www.arts.mcgill.ca/mepp/prn/prunrwa3.html>, p. 6.

19. Selon UNRWA. *UNRWA in Figures* (30 juin 2005). Public Information Office (Gaza), août 2005.

20. En 2005, l'UNRWA gérait, sur ses cinq zones opérationnelles, 652 écoles, 125 centres de santé et 104 centres sociaux (pour femmes et handicapés). Selon UNRWA. *UNRWA in Figures* (30 juin 2005). Public Information Office (Gaza), août 2005.

le traitement des Palestiniens serait désormais conditionné par le système juridique propre à chacun des pays d'accueil. De fait, au-delà des appels à la solidarité avec la cause des réfugiés palestiniens, ce sont avant tout des facteurs liés aux caractéristiques démographiques, politiques et socio-économiques de ces pays, qui ont modulé le statut réel des réfugiés.

Un statut juridique à géométrie variable

Ainsi, du point de vue du statut juridique, tant le Liban que la Syrie adoptent le principe d'attribution de documents spécifiques aux réfugiés, prévu par la Ligue arabe. Mais le Liban, dont le système constitutionnel est basé sur un équilibre démographique entre les principales confessions qui favorise la communauté maronite, fait une exception à ce principe en accordant d'office la nationalité à quelque 30 000 réfugiés, pour la plupart chrétiens²¹. En revanche, le droit de résidence des autres réfugiés a été régulièrement précarisé par des tracasseries administratives imposées par les autorités locales, par exemple, dans certains cas, l'obligation d'obtenir un visa d'entrée et de sortie pour les déplacements hors du pays²².

La situation d'apatrides des réfugiés et leur exclusion des institutions politiques nationales a permis la consolidation d'une identité spécifiquement palestinienne, puis son institutionnalisation, dès les années 1960, en mouvement national incarné par l'OLP (Sayigh, 1997). Cette évolution inattendue a contraint les pays d'accueil à tenter de contrôler, sinon d'endiguer, un nationalisme palestinien idéologiquement concurrent et susceptible de menacer leur stabilité. Un défi que ne put relever le Liban entre 1969 et 1982, l'OLP devenant un des acteurs centraux de la vie politique du pays. Seul le départ de la Centrale palestinienne, à la suite de l'invasion israélienne de 1982, permit aux autorités libanaises de réaffirmer, sous l'égide de la Syrie, leur souveraineté à l'égard des communautés de réfugiés. C'est en partie à leurs dépens qu'un nouveau Liban unifié allait tenter de se reconstruire.

Hôte du plus grand nombre de réfugiés, la Jordanie a sciemment dérogé aux principes édictés par la Ligue arabe. Guidée par les ambitions panarabes de son souverain hachémite Abdallah I^{er} (Mishal, 1978 : 27-28)²³, la Jordanie réunit en

21. Source : *The Palestinian Refugees Factfile*, Department of Refugee Affairs (PLO), Jérusalem/Ramallah, avril 2000, p. 25.

22. Ainsi, de septembre 1995, après la décision libyenne d'expulser ses résidents palestiniens, à 1999, le Liban décida d'imposer des visas de sortie et d'entrée aux Palestiniens porteurs de laissez-passer libanais. Plus précaire encore a été la situation des réfugiés palestiniens illégaux, consistant aujourd'hui en quelque 3 000-12 000 réfugiés entrés illégalement au Liban, pour la plupart des combattants de l'OLP arrivés dans le pays à la suite de l'expulsion de la Centrale palestinienne de Jordanie en 1970-1971. Bloqués au Liban, ils ne reçoivent parfois l'assistance humanitaire fournie par l'UNRWA qu'à titre ponctuel.

23. Nous nous contentons ici de mettre en lumière la vision de la Jordanie telle qu'elle est définie par son souverain, le roi Abdallah I^{er}. En fait, cette vision est contestée par son entourage même, y compris par certains membres du gouvernement, en raison des difficultés économiques et politiques qu'entraînerait l'absorption des réfugiés. En outre, accepter leur réinstallation reviendrait à accorder une importante concession à Israël et affaiblirait par conséquent la position de la Jordanie lors d'éventuelles négociations sur le sujet.

1950 les deux rives du Jourdain, premier pas de la constitution d'une « Grande Syrie » sous la férule jordanienne, et confère la citoyenneté aux réfugiés sur la rive est comme à ceux de la rive ouest : de 350 000 à 470 000 personnes selon les estimations (De Bel-Air, 2003 : 83)²⁴. Simultanément, tout en promouvant le statut de réfugié de ses hôtes palestiniens dans le cadre d'un discours prônant le droit au retour et la perpétuation de l'assistance humanitaire internationale²⁵, elle s'engage dans une politique de réinstallation active des réfugiés incluant, jusque dans les années 1960, l'oblitération systématique d'une identité palestinienne spécifique au profit d'une identité nationale intégrant Jordaniens de souche et réfugiés palestiniens (Plascov, 1981)²⁶. Ce n'est qu'au milieu des années 1960, à la faveur de la création de l'OLP en 1964, puis de l'occupation israélienne de la Cisjordanie en 1967, que l'utilisation nationaliste du terme de « Palestine » est à nouveau autorisée. Mais c'est là une tolérance restée longtemps ambiguë, voire contradictoire, vu la concurrence féroce pour la représentation des Palestiniens existant entre le pouvoir central jordanien et l'OLP, tant sur la rive est que sur la rive ouest du Jourdain. L'abandon du territoire jordanien par les forces de l'OLP à la suite des événements de Septembre noir en 1970, puis la décision du roi Hussein de rompre des liens légaux et administratifs liant encore le royaume à la Cisjordanie en juillet 1988, clarifie les enjeux. Recentré sur la rive est, le pouvoir jordanien a tenté de conjuguer les sentiments nationalistes jordanien et palestinien de ses ouailles. Tout en promouvant le maintien du statut de réfugié, dans l'attente d'une mise en œuvre du droit au retour, il a institutionnalisé son mot d'ordre : « La Jordanie est la Jordanie et la Palestine est la Palestine », indiquant ainsi clairement sa volonté de s'émanciper de la question palestinienne, au profit du développement économique et politique du pays. Ce mot d'ordre lui permit dans le même temps de contrer le slogan, si cher aux dirigeants de la droite nationaliste israélienne, « La Jordanie est la Palestine ».

Statuts socio-économiques : principes formels, pratiques informelles

Au plan du statut socio-économique, la Syrie a fait bénéficier les réfugiés d'un statut privilégié, similaire *de jure* à celui de la population hôte dans le domaine de l'emploi, du commerce, du service national « tout en préservant leur nationalité [palestinienne] originelle »²⁷. Sans doute faut-il voir dans cette position orthodoxe, proche en tout

24. L'article 3 § 2 de la loi de 1954 sur la nationalité confère la nationalité aux réfugiés palestiniens. En revanche, certains déplacés de 1967, tels que ceux originaires de Gaza, ne disposent pas de la citoyenneté et sont soumis à une discrimination sociale, économique et politique au nom du droit au retour.

25. Une position stigmatisée par le directeur de l'UNRWA en 1953 : « Il y a quelque chose d'anormal dans le fait qu'une organisation extérieure... 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 État, comme c'est le cas en Jordanie... », dans *Rapport du Directeur de l'UNRWA*, 1^{er} juil. 1952-30 juin 1953, § 18.

26. Ainsi, le terme de « Palestine » est banni de tous les documents officiels par le décret royal du 1^{er} mars 1950.

27. Selon la loi n° 260 de 1956. Cette loi exclut les possibilités d'acquisition de propriétés foncières en multipropriété. Elle ne comprend pas les secteurs de l'éducation et de la santé, qui sont censés rester la responsabilité de l'UNRWA (voir plus bas).

point des recommandations de la Ligue arabe, le signe d'une réelle solidarité avec le peuple palestinien. Mais cette solidarité effective peut aussi s'expliquer par la faible part des réfugiés palestiniens dans la population totale (environ 2,4 %) ²⁸, ce qui ne menace ni l'équilibre politique ni la structure socio-économique du pays.

Au Liban, où les réfugiés palestiniens, pour la plupart musulmans, forment un pourcentage plus significatif de la population totale (environ 10 %) ²⁹, les conditions de vie des réfugiés palestiniens furent moins enviables. Hormis la période où l'OLP régna en maître au Liban, entre 1969 et 1982 sous l'égide des Accords du Caire (1969), ils y ont été formellement considérés comme des résidents étrangers jouissant de droits socio-économiques réduits ³⁰, en particulier dans le domaine de l'accès à l'emploi, les réfugiés se voyant cantonnés dans les activités mal rémunérées des secteurs de la construction, de l'artisanat, du nettoyage et des travaux à domicile ³¹. Synonyme de conditions de vie des plus précaires pour nombre de Palestiniens, cette discrimination a néanmoins recueilli l'assentiment des formations politiques libanaises, toutes tendances confondues. Souvent justifié, non sans un certain cynisme, par la prétendue nécessité de préserver l'actualité du droit au retour, ce refus du Palestinien a été, depuis 1987, abondamment utilisé par le pouvoir libanais comme un instrument efficace de cohésion nationale et, au-delà, comme un marqueur par défaut d'une identité nationale libanaise débarrassée des contradictions qui avaient précipité le pays dans la guerre civile.

En Jordanie, l'attribution de la nationalité aux réfugiés a grandement facilité, dès les années 1950, leur réintégration professionnelle dans l'économie locale, en tant qu'employés locaux de l'UNRWA, ou encore comme main-d'œuvre qualifiée dans les économies en plein essor des pays du Golfe. Encouragée par les autorités locales, cette émigration, source de remises de fonds pour la Jordanie sous forme de biens et de capitaux, a contribué à élever le niveau de vie des familles des migrants. Elle a aussi constitué, jusqu'au milieu des années 1980, une source relativement importante du revenu national. Avant la crise du Golfe, ces remises de fonds constituaient environ un tiers (28 %) du PIB annuel de la Jordanie ³². En

28. La Syrie comptait environ 3 100 000 personnes en 1948-1949 (population syrienne) ; selon : Office arabe de Presse et de Documentation, *La croissance démographique en Syrie*, Damas, n.d. L'UNRWA estimait en 2002 que les réfugiés enregistrés constituaient environ 2,7 % de la population du pays ; dans UNRWA, *UNRWA in Figures* (31 déc. 2002), Public Information Office (Gaza), mars 2003.

29. Le Liban comptait 1 104 669 personnes en 1943 ; selon *Recueil de statistiques de la Syrie et du Liban, 1941-1943*. L'UNRWA estimait en 2002 que les réfugiés enregistrés constituaient environ 11,5 % de la population du pays ; dans UNRWA, *UNRWA in Figures* (31 déc. 2002), Public Information Office (Gaza), mars 2003.

30. Tel que le stipule le décret n° 319 (1962). Formellement abrogés en 1987 par le Parlement libanais, les Accords du Caire de 1969 modifièrent le cadre juridique de l'existence des Palestiniens au Liban, en leur garantissant le droit de travail, de résidence et de déplacement.

31. Au lendemain du départ des troupes de l'OLP de Beyrouth en 1982, le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales définit les secteurs d'activités inaccessibles aux étrangers, incluant les professions libérales. En décembre 1992, de nouvelles régulations restreignent encore plus les options des Palestiniens, poussant un nombre croissant d'entre eux vers le secteur informel de l'économie.

32. Dans *Jordan Human Development Report 2004 : Building Sustainable Livelihoods*, Amman, Jordanie, p. 38.

revanche, l'intégration sociale des réfugiés au sein de la société jordanienne a été – et reste – plus difficile. Citoyens à part entière, ils ont néanmoins été régulièrement confrontés à l'hostilité de la société d'accueil, ce qui s'est traduit par de multiples discriminations informelles à leur encontre. Leur irruption massive sur le marché du travail, dès les premiers jours de leur exil, a d'abord entraîné une baisse généralisée des salaires et intensifié la compétition pour l'obtention des emplois non qualifiés³³. Cette concurrence a été jugée d'autant plus déloyale par les Jordaniens de souche qu'ils ne bénéficiaient pas de la couverture sociale offerte par l'UNRWA. En outre, leur statut de paysans sans terre leur valait souvent d'être qualifiés, y compris parmi les populations « sœurs » de Cisjordanie, de « squatters », de « gitans » ou de « lâches ayant vendu leurs terres aux Juifs » (Shamir, 1980 : 149-150). L'essor financier de la bourgeoisie palestinienne a encore accentué ces ressentiments, donnant lieu à des représentations caricaturales des Palestiniens comme maîtres absolus du secteur privé de l'économie (Abu Odeh, 1999 : 196-197). À cette discrimination sociale s'est ajoutée une discrimination politique, alimentée par la suspicion clairement affichée par des groupes d'intérêt « transjordaniens », quant à la loyauté des Palestiniens à l'égard de la couronne hachémite. Exacerbée par l'engagement d'un grand nombre de réfugiés dans les mouvements d'opposition d'obédience panarabe ou affiliés à l'OLP, cette discrimination s'est matérialisée par leur mise à l'écart des postes sensibles liés à la sécurité du pays³⁴, ou par une sous-représentation parlementaire, le découpage électoral favorisant les départements ruraux du pays habités en grande partie par des « Transjordaniens », aux dépens des départements urbains, où les « Jordaniens-Palestiniens » sont plus nombreux (voir par exemple : Lynch, 2004). Enfin, les treize camps que compte la Jordanie, qui regroupent aujourd'hui environ 16 % de l'ensemble des réfugiés enregistrés³⁵, ont traditionnellement été considérés et traités par le pouvoir non seulement comme des poches de pauvreté sans avenir, mais aussi comme des lieux de contestation du régime par excellence. Soumis à une étroite surveillance policière, leurs habitants ont en outre été victimes de nombreuses discriminations informelles, difficultés d'accès aux études universitaires et à certains emplois de la fonction publique par exemple, tracasseries lors de démarches auprès de l'administration civile (Abou Odeh, 1999 : 193-194).

Cependant, jusqu'au lancement du processus d'Oslo, le statut *réel* des réfugiés dans les pays d'accueil a peu attiré l'attention, sinon durant les phases de conflit armé (Septembre noir en 1970 en Jordanie, guerre civile au Liban entre 1975 et 1987, etc.). C'est plutôt sur le conflit israélo-arabe et les perspectives de paix à l'échelle régionale que se sont mobilisés les efforts de la communauté internationale, pays arabes compris. La question des réfugiés semble apaisée, grâce au maintien d'un *statu quo* qui semble garanti par la réactualisation, tant par les pays arabes que par les Nations unies, de la Résolution 194 (III) et par l'action de l'UNRWA. L'avènement du processus de paix

33. Voir *Rapport annuel du Directeur de l'UNRWA*, 1er juil. 1951-30 juin 1952, § 27.

34. Plus particulièrement après la Conférence de Rabat en 1974, au cours de laquelle la représentation des intérêts politiques des Palestiniens avait été confiée à l'OLP et non à la Jordanie, au grand dam du roi Hussein.

35. UNRWA, *UNRWA in Figures* (30 juin 2005), Public Information Office (Gaza), août 2005.

ouvert par la signature des Accords d'Oslo entre l'OLP et Israël en 1993 a bouleversé cet équilibre.

LES PAYS ARABES ET LES RÉFUGIÉS PALESTINIENS À L'HEURE DU PROCESSUS DE PAIX ET AU-DELÀ

En faisant miroiter une ère de paix au Proche-Orient à l'horizon 2000, la Déclaration de principes israélo-palestinienne (ou les Accords d'Oslo) de septembre 1993 a conduit les dirigeants des pays arabes et la communauté internationale à clarifier leurs positions respectives, tant en ce qui concerne le droit au retour des réfugiés que leur statut dans les sociétés d'accueil. Cependant, au vu des nombreux blocages techniques et politiques rencontrés par le processus de paix depuis lors, ces clarifications sont souvent restées à l'état d'ébauche, ne se matérialisant concrètement que dans le domaine de l'amélioration des conditions de vie dans les camps de réfugiés.

La question des réfugiés entre droits individuels et intérêts nationaux

L'examen rétrospectif des différentes initiatives de paix, formelles ou informelles, israélo-arabes ou interarabes, depuis 1993 met en lumière la réactualisation poussée dont a fait l'objet le droit au retour. Longtemps conservé à l'état de slogan maximaliste, ce concept a vu sa portée diminuer tant dans son principe que dans sa mise en œuvre, sous la pression des « faiseurs de paix » et des bailleurs de fonds occidentaux. Si le droit au retour conserve encore un rôle politique de stabilisateur et de mobilisateur identitaire, la perspective d'une régularisation des relations israélo-arabes conduit à reconsidérer ses implications politiques et socio-économiques locales.

Un « retour » réactualisé

La marginalisation du droit au retour dans les initiatives diplomatiques arabes officielles est la première des mutations que subit la question des réfugiés. Il en est ainsi des accords de paix qu'Israël conclut avec l'OLP, puis avec la Jordanie. Tandis que les Accords d'Oslo se contentent de reporter les discussions sur le sort des réfugiés aux négociations sur le statut permanent³⁶, le Traité de Wadi Araba d'octobre 1994 transforme la question des réfugiés en un problème purement humanitaire, négociable dans le cadre d'un « ...règlement des problèmes humains causés par le conflit au Moyen-Orient »³⁷. En outre, ce traité évite toute référence à la résolution 194 (III) et

36. Il était prévu que les négociations se concentrent dans un premier temps sur l'établissement d'une Autorité palestinienne d'auto-gouvernement. Les discussions sur le sort des réfugiés sont reportées, selon l'article V de la Déclaration de principes, aux négociations portant sur le statut permanent, prévues au plus tard au début de la troisième année de la période intérimaire (§ 1-4), au même titre que la question de Jérusalem, des implantations juives en Cisjordanie ou à Gaza ou les accords de sécurité. Finalement, ces discussions sur le statut permanent ne débutent qu'en 1999.

37. Traduction du *Treaty of Peace between the Hashemite Kingdom of Jordan and the State of Israel*, October 26, 1994, art. 8, par. 2.

évoque librement la question de l'installation permanente des réfugiés par l'entremise de « ...la mise en œuvre des programmes des Nations unies concernant les réfugiés et les personnes déplacées, incluant une aide à leur installation »³⁸. Dans la même veine, les initiatives de paix adoptées par les sommets arabes ou par la Ligue arabe dans la seconde partie des années 1990 ont certes continué de se référer à la résolution 194 (III), mais sans pour autant mentionner le droit du retour en tant que tel³⁹.

Pour autant, on ne saurait interpréter ces positions en termes de « trahison » arabe de la cause des réfugiés. Il faut plutôt y voir un infléchissement reflétant les concessions effectuées par l'OLP depuis le déclenchement de la première Intifada en 1987. Désormais focalisés sur un projet de formation étatique en Cisjordanie et à Gaza, les dirigeants palestiniens avaient multiplié, notamment en s'adressant aux puissances occidentales et à Israël, les concessions au discours sur le droit au retour. Ils remirent au goût du jour l'option de la compensation, soulignèrent la nécessité de séparer le principe du droit au retour de sa mise en œuvre effective. Surtout, ils envisagèrent une nouvelle définition du retour dont la destination principale ne serait plus les villages d'origine quittés en 1948, mais les territoires du futur État palestinien (Khalaf, 1991 : 102-112). Ce faisant, ils transformèrent non seulement la signification même de la notion de « retour », mais ils en exclurent aussi d'office les réfugiés de Cisjordanie et de Gaza résidant déjà dans ces territoires ainsi que la majorité de la diaspora, en raison des capacités fortement limitées de l'économie palestinienne (Al Hussein, 2005).

Cette nouvelle conception « étatiste » de la mise en œuvre du droit au retour a été reprise dans les divers plans de paix israélo-palestiniens informels qui ont vu le jour depuis la suspension du processus de paix en février 2001, des propositions de paix de Taba de janvier 2001 à l'initiative de Genève de 2003. Si ces propositions n'ont pas eu le succès espéré par leurs promoteurs, notamment en raison de la dégradation des relations israélo-palestiniennes dans le contexte de l'Intifada al-Aqsa depuis septembre 2000, elles ont néanmoins conduit les pays arabes à repenser les modalités d'intégration des réfugiés.

Pour autant, il n'a pas été question de se départir totalement du discours traditionnel sur le droit au retour. Comme l'indiquent les nombreuses manifestations organisées dans tout le Proche-Orient par les réfugiés lors des négociations israélo-palestiniennes de Camp David en 2000, le rapatriement vers le village originel, *leur* Palestine, reste considéré au sein des communautés de réfugiés comme un droit universel, dont le principe se doit d'être clairement reconnu par Israël et l'ensemble de la communauté internationale et ce, en dépit des éventuelles contraintes pratiques qui pourraient en réduire l'actualité. Autrement dit, pour reprendre les termes perspicaces du directeur de l'UNRWA en 1951 : « 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

38. *Ibid.*, par. 2. c.

39. Voir par exemple la « Déclaration de Beyrouth », adoptée par la Ligue arabe en mars 2002, qui a servi depuis lors de plateforme aux initiatives diplomatiques arabes.

reconnu par l'Assemblée générale »⁴⁰. Dans l'attente de contreparties israéliennes susceptibles de rendre le renoncement au droit au retour envisageable, les pays arabes se sont donc astreints à accompagner tout projet de réhabilitation dans les camps de déclarations officielles sur le caractère politiquement inoffensif des projets en question. Ils ne se sont cependant jamais clairement prononcés sur l'avenir des réfugiés. C'est que, indépendamment du respect du droit au retour des réfugiés, la stratégie des pays arabes a, une fois de plus, été façonnée par des intérêts politiques et socio-économiques propres.

L'économie politique du processus de paix

En prévoyant le règlement de la question des réfugiés en 1999/2000, les Accords d'Oslo ont aussi soulevé la question de l'extinction de l'UNRWA et du transfert de ses activités aux autorités d'accueil. Là encore, c'est l'OLP qui donne le ton. Sous la pression des bailleurs de fonds occidentaux et probablement dans l'intention d'affirmer sa souveraineté, l'Autorité palestinienne (AP) se prononce en faveur d'un transfert graduel des services de l'UNRWA préalablement à la signature d'un accord de paix avec Israël. Simultanément, l'Office s'engage à assurer des conditions de stabilité économique et sociale dans les Territoires occupés en mettant sur pied, en marge de ses programmes habituels d'assistance (éducation, santé, secours et services sociaux), un Programme pour la mise en œuvre de la Paix (PIP). Centré sur la Cisjordanie et Gaza, le PIP visait à stimuler l'emploi des réfugiés, en crise depuis la fermeture, à l'issue de la guerre du Golfe, des marchés du travail des pays de la péninsule Arabique et à améliorer l'infrastructure physique et sociale des camps⁴¹. La Jordanie, le Liban et la Syrie ne furent pas directement concernés par l'opération de transfert. Celle-ci, justifiée dans le cas de l'AP, sur une base « ethnique »⁴², devait suivre, selon l'Office, la signature d'un accord de paix permanent. Le PIP n'y sera d'ailleurs appliqué qu'à titre symbolique, afin de « ...faire profiter [les réfugiés y résidant] des bienfaits de la paix »⁴³.

Le processus de démantèlement de l'UNRWA s'arrête net dès 1996, en raison de l'arrivée au pouvoir en Israël du Likoud, opposé aux Accords d'Oslo, de la dégradation

40. Dans *Rapport du Directeur de l'UNRWA*, 1^{er} mai 1950-30 juin 1951, § 37. Le sondage effectué par le Palestinian Center for Policy and Survey Research en 2003 confirme cette opinion, indiquant que, si les réfugiés insistent pour que le droit au retour soit reconnu, seule une minorité d'entre eux (environ 10 %) le mettraient en œuvre (voir www.pcpsr.org).

41. Résolution de l'AGNU 48/40 : « Aide aux réfugiés de Palestine », 13 déc. 1993.

42. Autrement dit, « étant donné que la population de la rive occidentale et de la bande de Gaza, quel que soit son statut de réfugié, est palestinienne et que la Déclaration intérimaire d'autonomie s'applique à toute la population des régions autonomes ». De plus, le Programme pour la mise en œuvre de la paix n'est appliqué que de manière marginale en Jordanie, au Liban et en Syrie. Voir UNRWA. *UNRWA and the Transitional Period: A Five-Year Perspective on the Role of the Agency and its Financial Requirements*, Vienne, UNRWA Headquarters, 31 janv. 1995, p. 10.

43. Voir *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA*, 1^{er} juillet 1993-30 juin 1994, § 13. Les montants alloués par le PIP sont de 76 millions de dollars pour Gaza et de 46 millions de dollars pour la Cisjordanie. Ils ne sont que de 5 millions de dollars pour l'ensemble de la Jordanie, du Liban et de la Syrie.

de la situation socio-économique dans les régions sous autonomie palestinienne⁴⁴ et de l'opposition grandissante des réfugiés à un processus de paix qui les condamnerait à une réinstallation permanente sans contrepartie. Ces facteurs conduisent la direction palestinienne à reconsidérer l'importance opérationnelle et politique de l'UNRWA et à ressouder ses liens de coordination avec les autres pays d'accueil. Marginalisés par le format bilatéral des négociations de paix, ceux-ci saisissent l'occasion de réaffirmer leurs positions de principe. En mars 1997, la Ligue arabe adopte une résolution rejetant toute tentative de détacher le problème des réfugiés de sa dimension politique. Désireuse de replacer l'ONU dans la perspective des négociations sur le statut permanent, elle lui demande d'œuvrer à la préparation d'une proposition de règlement basée sur la résolution 194 (III). Si l'on en croit la presse arabe, il s'agit aussi d'éviter « l'arabisation rampante » de l'assistance humanitaire voulue par les principaux bailleurs de fonds et par Israël, de même que le démantèlement *de facto* de l'UNRWA (Al Hussein, 2004 : 38-40). Les pressions des pays arabes ont, depuis lors, été en partie prises en compte par les rédacteurs des divers plans de paix israélo-palestiniens, tels que celui de Taba en janvier 2001 : la disparition de l'UNRWA ne devrait survenir qu'après la signature d'un accord de paix et après une période de transition de cinq années nécessaire au transfert harmonieux de ses activités.

Le spectre d'une réinstallation permanente, formalisée ou non, des réfugiés sur leur territoire conduit également les pays d'accueil à faire valoir leurs intérêts dans cette perspective. Ces intérêts sont de divers ordres : financiers, ils touchent aux indemnités que les pays d'accueil recevraient, au titre du démantèlement des camps et de leur intégration dans les municipalités environnantes, ainsi que de la pleine insertion des réfugiés dans l'économie nationale⁴⁵ ; socio-politiques, ils sont relatifs à la redistribution du pouvoir politique et économique qu'occasionnerait la « normalisation » des réfugiés ; diplomatiques, ils concernent le type de liens qui uniront les réfugiés réinstallés et le futur État palestinien. Cette dimension diplomatique est susceptible de créer problème en Jordanie tout particulièrement, où se pose la question de la représentation des « Palestino-Jordaniens » entre leur représentant national, l'OLP, et leur représentant « étatique », la Jordanie.

Mais c'est en marge des pourparlers de paix israélo-palestiniens que les pays arabes apprennent les scénarios que les protagonistes du processus de paix leur réservent unilatéralement. Ces scénarios prévoient entre autres la réinstallation d'une partie des réfugiés « libanais », l'autre partie devant être répartie entre l'Irak, la Jordanie et le futur

44. En particulier, la politique de bouclage plus ou moins hermétique de la Cisjordanie et de Gaza imposée dès mars 1993 a accru son isolement face aux marchés extérieurs (dont le marché israélien). En conséquence, le PNB *per capita* en Cisjordanie et à Gaza entre 1993 et 1996 a décliné d'un tiers (Roy, 1999 : 68-78).

45. Il s'agit là, en premier lieu, des sommes équivalentes aux budgets de l'UNRWA pour chaque pays (voir *supra*, note 18), ainsi que des sommes que les pays d'accueil versent eux-mêmes à titre d'assistance aux réfugiés. En Jordanie et en Syrie, ces contributions nationales sont supérieures à celles dépensées par l'UNRWA : 464 millions de dollars en Jordanie en 2005 (contre 76 millions pour l'UNRWA) et 116 millions de dollars en Syrie la même année (contre 28 millions pour l'UNRWA). Source : *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA*, 1^{er} juillet 2004-30 juin 2005, § 38-39.

État palestinien. Ces deux derniers pays devraient définitivement absorber les réfugiés résidant sur leur territoire, une partie de ceux-ci recevant la possibilité d'émigrer vers les continents américain et européen. En échange, les autorités concernées recevraient des compensations conséquentes, tenant compte des coûts entraînés par les plans de réinstallation envisagés⁴⁶. Ces plans se sont heurtés à une fin de non-recevoir des pays arabes : non seulement ils n'ont pas été directement consultés mais, qui plus est, leurs intérêts ont été ramenés à une simple question de compensations financières. Tandis que le président libanais annonçait en août 2000 avoir refusé 20 milliards de dollars pour réinstaller les réfugiés palestiniens, la Jordanie argumentait son refus des plans de réinstallation. Son Premier ministre rappelait à plusieurs reprises, en 2000-2001, ses prérogatives en matière de représentation des droits de « ses » réfugiés-citoyens, selon la résolution 194 (III), et son droit de négocier des indemnisations au titre des travaux de réinstallation requis par le démantèlement des camps et la prise en charge des activités de l'UNRWA⁴⁷.

Cette volonté de marquer de son empreinte le processus de paix n'a néanmoins pas donné lieu à une approche concertée des pays arabes. Chacun d'entre eux a préparé de son côté ses revendications, en attendant la reprise des négociations de statut permanent. De fait, seules les questions soulevées par l'action de l'UNRWA et les besoins de base des réfugiés ont été abordées collectivement⁴⁸.

Le destin des réfugiés palestiniens en exil

Déjà affaiblie juridiquement par la révocation du Protocole de Casablanca en 1991, la situation des réfugiés se dégrade concrètement après la signature des Accords d'Oslo de 1993. Non seulement les réfugiés se voient mis à l'écart d'un projet national centré sur l'expérience étatique en Cisjordanie et à Gaza mais, de plus, la perspective d'une réinstallation permanente réveille de nombreuses tensions avec la société d'accueil.

La précarisation relative de la situation des réfugiés

C'est au Liban que le statut des Palestiniens se dégrade le plus sérieusement. Très majoritairement hostile à la présence palestinienne dans le pays, la classe politique locale prône le départ définitif des Palestiniens comme moyen de lutte

46. Jusqu'à 40 milliards de dollars pour la Jordanie et l'AP (ou l'État palestinien) selon Mohammed Rachid, membre de la délégation palestinienne lors du sommet de Camp David de juillet 2000 ; voir *Haaretz* (Israël), édition du 09/07/2000 : « PA to demand \$40 billion in compensation for refugees ». Sur les scénarios occidentaux de réinstallation des réfugiés, voir « American Proposals to Transfer Lebanon's Palestinians », *Middle East Intelligence Bulletin*, janv. 2000, 2, 1.

47. Voir « Abou Ragheb: Jordan "pillar of peace" », *Jordan Times*, 28 août 2000 et « Abou Ragheb : la Jordanie est une partie essentielle du processus de paix », *al-Ra'i*, 11 janvier 2001, ainsi que « Six critères jordaniens pour traiter le dossier des réfugiés », *al-Ayyam*, 23 mai 2000. Pour n'avoir pas pris en compte ces revendications, les propositions du président américain Clinton de janvier 2001 ont été accueillies en Jordanie par un silence désapprouvé.

48. Notamment lors des Conférences biennuelles des superviseurs des affaires palestiniennes et du Comité des questions éducatives pour les « fils de Palestine ».

contre leur réinstallation. Sous divers prétextes, de la préservation du fragile équilibre interconfessionnel instauré par les Accords de Taëf de novembre 1989 au respect du droit au retour, le gouvernement libanais renforce, dès le début des années 1990, les mesures de discrimination à l'encontre des étrangers, au premier rang desquels les réfugiés palestiniens. Il restreint encore plus l'accès au marché du travail, à l'éducation supérieure, à la sécurité sociale et à l'acquisition de biens immobiliers (y compris en ce qui concerne les droits successoraux) ; il complique les procédures de renouvellement des permis de résidence ; il restreint la liberté d'expression des factions de l'OLP aux camps de réfugiés⁴⁹. Ces mesures discriminatoires ont rendu encore plus dramatiques la réduction de l'infrastructure sociale de l'OLP dès 1982 et celle, continue, des programmes de l'UNRWA. Abandonnés à leur sort, nombres de réfugiés ont préféré émigrer vers les pays européens de préférence, mais tout en maintenant leur enregistrement à l'UNRWA. Si le nombre officiel de réfugiés enregistrés auprès de l'Office au Liban dépasse aujourd'hui les 400 000, le nombre réel de ceux qui y résident ne dépasserait pas, selon certaines sources, les 200 000 (Fafo, 2003 : 19).

Moins problématique, la situation des réfugiés en Jordanie s'est néanmoins aussi compliquée au lendemain de la signature du Traité de Wadi Araba, tant du point de vue de leur statut spécifique de réfugiés que de leur qualité de citoyens jordaniens. Les allusions, très explicites dans ce traité, à la réinstallation unilatérale des réfugiés et à la dissolution de l'UNRWA se précisent lorsque des rumeurs persistantes d'un prochain démantèlement des camps et de la restitution des terrains à leurs propriétaires originels circulent en 1995-1996⁵⁰. Ces rumeurs ont coïncidé avec l'émergence d'un nationalisme de type « transjordanien », hostile à la survivance d'une spécificité politique palestinienne dans le pays. Ses promoteurs remettent en cause la loyauté des « Palestino-Jordaniens » au régime hachémite et stigmatisent leur poids, selon eux démesuré, dans l'économie nationale. Ils suggèrent ouvertement le départ de ceux d'entre eux qui se revendiquent comme tels vers les territoires du futur État palestinien et réclament la saisie de leurs biens en compensation des services que l'État jordanien leur a rendus depuis 1948. Mais comme le constate Adnan Abu Odeh, un « Palestino-Jordanien », ancien conseiller à la Cour royale, ces prises de position ont paradoxalement contribué à consolider la spécificité palestinienne qu'elles comptaient combattre (Abu Odeh, 1999 : 235-238). De plus, même si les griefs exprimés par les « nationalistes transjordanien » reflètent un courant de pensée significatif dans le pays, une majorité de Jordaniens, y compris parmi les Jordaniens de souche, considéraient dans le même

49. Suspendu entre 1969 et 1982 par l'OLP, ce régime discriminatoire a été remis en place dès le départ de la direction de la Centrale palestinienne de Beyrouth en 1982 et n'a cessé de se renforcer, en particulier dès le début du processus de paix en 1991. Pour une description plus précise de la situation des réfugiés au Liban dans les années 1990, voir par exemple : Dorai, 2005.

50. Voir : « La liquidation des camps...la réinstallation des Palestiniens...nouvelle répartition des habitants » (en arabe), *Al-Bilâd* (Jordanie), 18 octobre 1995, p. 1 et 5. Préoccupés par la sensibilité extrême de la question, mais désireux dans le même temps d'inclure les camps dans les plans de développement urbains gouvernementaux, les autorités ne se sont jamais prononcées sur le fond. Voir à ce sujet « Nouvelle polémique en Jordanie au sujet de la propriété des terrains des camps de réfugiés », *Al-Quds*, 11 février 1998.

temps qu'ils constituaient avec les « Palestino-Jordaniens » un seul et même peuple (Lynch, 1999 : 129-130). Cette vision unitaire a été renforcée par l'élan de solidarité national en faveur de l'Intifada al-Aqsa dès septembre 2000 et par des campagnes de réformes institutionnelles entreprises par les autorités jordaniennes. Sous le slogan « la Jordanie d'abord », celles-ci ont notamment cherché à coopter les « Palestino-Jordaniens » dans le développement politique et socio-économique de la Jordanie « en attendant le jour où ils pourraient choisir entre la réinstallation ou le retour en Palestine »⁵¹. Le même constat de renforcement d'une spécificité palestinienne peut être établi au Liban, où le confinement des institutions palestiniennes dans les camps surarmés a exacerbé les problèmes entraînés par la présence palestinienne, entravant par-là même la reconstruction nationale libanaise.

Vers une réinstallation silencieuse des réfugiés ?

Cet « irrédentisme » réfugié s'est accompagné de deux autres processus potentiellement lourds de signification, pour l'avenir de la construction nationale palestinienne et de celle des pays d'accueil. Il s'agit, d'une part, du déclin du mouvement national palestinien dans les pays d'accueil. Réagissant à leur « abandon » par une direction de l'OLP focalisée sur l'expérience étatique en Cisjordanie et à Gaza, de nombreux militants palestiniens ont adopté des stratégies d'« exit », souvent sous la forme d'un engagement au sein des forces d'opposition du pays d'accueil. Comme ont pu le constater de nombreux observateurs, ce sont les forces islamistes qui, au Liban comme en Jordanie, ont recueilli les faveurs des ex-activistes palestiniens. Leur appel plus large à la notion de Nation islamique, couplé avec leur activisme social dans les camps, leur a garanti la sympathie d'une frange importante de la population réfugiée (Rougier, 2005 ; Hamarneh, 2002 : 175-179).

D'autre part, on a assisté, depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Sharon en février 2001 et la suspension *sine die* des négociations de paix, à une mutation de la façon dont les pays arabes d'accueil appréhendaient concrètement la question des réfugiés. Cette mutation, qui se cristallise autour du niveau de vie dans les camps, trouve historiquement ses fondements dans le processus d'intégration socio-économique dont nombre d'entre eux ont bénéficié, bon gré mal gré, au cours des ans. Dès le début des années 1990, s'était développée au sein des milieux réfugiés l'idée que, contrairement à une opinion largement partagée jusqu'aux années 1980, l'amélioration du cadre de vie des habitants des camps ne saurait nuire à leur droit au retour, tant que les services de l'UNRWA, qui y sont concentrés, ne seraient pas démantelés. Le lancement du Programme pour la mise en œuvre de la Paix (PIP) à la fin 1993, avec la bénédiction de l'OLP et celle des comités locaux de réfugiés, institutionnalisa cette approche nouvelle.

51. Lors du lancement de la campagne « Jordan First », le Premier ministre Ali Abu Ragheb entreprit de mettre fin à l'un des débats les plus sensibles du Royaume, touchant au pourcentage de la population palestinienne dans le pays. Il fixa celui-ci à 43 %, alors que la plupart des estimations officielles l'estiment supérieur à 50 % et cela sans mettre en cause l'attachement des réfugiés au droit au retour. Voir le quotidien *al-Ra'i*, 3 sept. 2002 et Fafo, 1998.

C'est sur ces bases que les pays arabes d'accueil développent dès 2000 une politique volontariste d'amélioration des conditions de vie dans les camps. La Jordanie est le premier pays concerné. À l'initiative des autorités centrales, les treize camps de réfugiés que compte le pays ont été intégrés dans le Social Productivity Programme (SPP), un programme national financé en partie par la Banque mondiale, visant à la réduction des poches de pauvreté du Royaume. En trois années, les camps ont vu leur infrastructure physique (routes, systèmes d'égouts et d'adduction d'eau, réseaux électriques, etc.) être entièrement rénovée et ce, sans rencontrer, comme par le passé, de résistance notable de la part des réfugiés⁵². Mieux encore, l'approche jordanienne a suscité une émulation dans l'ensemble du monde arabe. En 2002, la Ligue arabe approuvait ainsi implicitement l'approche jordanienne en demandant à l'UNRWA de coordonner ses efforts avec les autorités locales de l'ensemble des pays d'accueil en matière de projets développementaux.

En Syrie, également, l'amélioration de l'infrastructure des camps de réfugiés a mobilisé l'attention des autorités. En collaboration avec l'UNRWA, des projets d'une envergure symbolique et opérationnelle sans précédent sont mis en œuvre. En 2002 débute le déménagement (sur une base volontaire) de réfugiés du camp surpeuplé de Neirab (région d'Alep) vers un complexe urbain bâti sur mesure (Ayn al-Tall), ainsi que la remise en état du réseau d'évacuation des eaux usées et des voies d'accès dans plusieurs camps de la région de Damas. Le Liban, pourtant fortement opposé à tout projet pouvant induire une quelconque réinstallation des réfugiés, s'est aussi engagé en 2005, par la voix de son ministre du Travail, à une plus grande flexibilité en faveur de l'emploi des réfugiés palestiniens dans l'économie nationale, un geste qui peut aussi s'expliquer par la pénurie de main-d'œuvre entraînée par le retour des travailleurs syriens vers leur pays. Les autorités libanaises ont également autorisé l'UNRWA à entreprendre des travaux infrastructurels dans les camps du Sud-Liban (asphaltage des ruelles des camps, mise sous terre des voies d'évacuation des eaux usées, etc.), à quoi elles s'étaient opposées jusque-là⁵³.

Ce processus confirmé de réintégration des réfugiés des camps dans la structure politique et socio-économique des pays d'accueil reflète d'abord une adaptation des conditions de vie à une situation intérimaire que l'échec du processus de paix voue à durer. Annonce-t-elle pour autant une désactivation politique graduelle du dossier des réfugiés ? L'attitude des communautés de réfugiés face à plusieurs initiatives modérées du président palestinien Abou Mazen depuis 2005 incite à répondre à cette question par la négative. Ses propositions de redéfinir pragmatiquement le droit au retour (mars 2005) ou d'attribuer la citoyenneté du pays de résidence aux réfugiés

52. Voir *55 Years in Serving Refugee Camps*, Department of Palestinian Affairs (ministère des Affaires étrangères, gouvernement de Jordanie), 2003, p. 83-85. Les quelques protestations émises par les formations d'opposition contre le SPP dans les camps, l'assimilant à un complot contre le droit au retour, n'ont pas porté leurs fruits ; voir à ce propos *al-Sabil* (hebdomadaire représentant la voix de l'opposition islamiste) du 24 décembre 2000, qui replace ce programme dans le cadre d'un « complot » plus large incluant la réinstallation des réfugiés du Liban en Jordanie notamment.

53. *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA*, 1^{er} juil. 2004-30 juin 2005, § 18.

résidents des pays arabes afin d'améliorer leur situation, se sont heurtées à une fin de non-recevoir de la part des gouvernements et des réfugiés concernés, y compris en Jordanie⁵⁴. Ce raidissement ne s'explique pas uniquement par un attachement à un droit préservé depuis 1948, ou par une réaction à la politique unilatérale poursuivie par Israël depuis 2002, avec l'imposition de frontières définitives avec la Cisjordanie (construction du « mur de séparation » depuis 2003) et Gaza (désengagement d'août 2005). Il traduit aussi l'état d'incertitude des réfugiés et des pays d'accueil quant à leur destin et, plus particulièrement, quant aux possibilités de rapatriement (vers les foyers originels en Israël ou vers les territoires du futur État palestinien), de compensation et de réinstallation permanente. Aucun des traités ou plans de paix élaborés depuis le lancement du processus d'Oslo n'a encore fourni de réponses claires aux nombreuses questions concrètes liées aux modalités d'application de ces options.

CONCLUSION

Pierre d'achoppement du conflit israélo-arabe, la question des réfugiés s'est aussi imbriquée dans le processus de construction nationale des pays arabes d'accueil. Cristallisée autour de la notion de droit au retour, elle a servi d'instrument de stabilité et de légitimité politiques internes, tout en constituant une source de rente économique et financière par le biais de l'action humanitaire de l'UNRWA. La politisation du mandat de l'Office sous la forme du lien organique établi, sur l'insistance des pays arabes, entre la résolution 302 (IV), qui l'institue, et la résolution 194 (III), qui prône le rapatriement des réfugiés dans leurs foyers d'origine, a achevé d'ancrer la revendication du droit au retour dans la réalité.

La survivance du droit au retour ne saurait cependant être analysée en fonction de sa seule instrumentalisation par les pays arabes. Avancer une telle allégation, comme n'ont cessé de le faire nombre d'observateurs israéliens et occidentaux, reviendrait à nier le caractère forcé de l'immigration palestinienne de 1948 (Benvenisti, 2000)⁵⁵. Cela signifierait aussi une ignorance des tentatives de règlement des pays arabes lors de la conférence de Lausanne de 1949⁵⁶, ainsi que de l'existence de la résolution 194 (III), sur laquelle continuent de se baser leurs revendications. Enfin, ce serait implicitement sous-estimer les efforts des sociétés d'accueil pour ménager un certain degré d'intégration aux réfugiés, en fonction de leurs contraintes politiques, économiques et sociales.

54. Voir par exemple « Déclarations d'Abu Mazen qui préparent la voie aux concessions quant au droit au retour », *al-Sabil* (Jordanie), 7 mars 2005 ; et « Inquiétude palestinienne au sujet du droit au retour et peurs arabes au sujet de la réinstallation », *al-'Arab al-Yawm* (Jordanie), 12 juillet 2005, p. 1.

55. Si l'on peut débattre du caractère contraint de l'exil de tout ou partie des réfugiés, le fait que, à quelques cas près, ces derniers aient été empêchés de retourner dans leurs foyers est indéniable.

56. Elie Sasson, le délégué israélien en charge des négociations informelles avec les délégations arabes attribua l'échec de la Conférence de Lausanne à l'attitude intransigeante adoptée par le gouvernement israélien sur les questions des frontières et des réfugiés ; voir « E. Sasson (Lausanne) to S. Divon », 16 juin 1949, dans *ISA 1949* (companion volume), 81, 47 sq.

Dès lors, c'est en termes de recherche d'un équilibre minimal, plutôt qu'en termes d'opportunisme politique, que la gestion arabe de l'immigration palestinienne de 1948 devrait être analysée. Longtemps fondé sur le tandem juridico-opérationnel « droit au retour/UNRWA », cet équilibre s'est érodé depuis le lancement du processus d'Oslo en 1993. Ce processus a révélé tant la diversité que le manque de substance des revendications arabes et le manque de coordination interarabe en la matière. De plus, la perspective d'une réinstallation permanente des réfugiés a suscité, en Jordanie et au Liban notamment, de nombreuses controverses relatives aux reconfigurations politiques et socio-économiques qu'induirait leur « normalisation » à part entière. L'Intifada al-Aqsa a certes permis d'éloigner les incertitudes liées au processus de paix et de réunifier l'ensemble du monde arabe autour du soulèvement des Palestiniens, mais cette situation ne saurait durer. La politique unilatérale actuellement suivie par les autorités israéliennes en matière de tracé de frontières définitives pourrait également s'appliquer par la suite au dossier des réfugiés. Au mieux, les parties arabes ne peuvent s'attendre qu'à des indemnisations forfaitaires minimales aux réfugiés, ainsi qu'à des aides financières aux pays d'accueil au titre des frais de réinstallation. C'est là une perspective qui devrait pousser les États arabes d'accueil, dont l'Autorité palestinienne, à élaborer une stratégie de négociation commune face à Israël et aux bailleurs de fonds internationaux, ainsi qu'à clarifier les conséquences juridiques, politiques et socio-économiques que la création d'un État palestinien et/ou la perpétuation du *statu quo* actuel pourraient avoir sur le statut des réfugiés. Les nombreuses interrogations actuellement en suspens sont autant de points faibles dans leur stratégie de négociation.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ABU-ODEH A., 1999 : *Jordanians, Palestinians and the Hashemite Kingdom in the Middle East Peace Process*, Washington, United States Institute of Peace Press, p. 54-58.
- AL HUSSEINI J., 2005 : « Le rapatriement vers le futur État palestinien : une solution permanente au problème des réfugiés ? », *Alternatives Sud*, p. 105-122.
- AL HUSSEINI J., 2004 : « La question des réfugiés en Jordanie entre droit au retour et réinstallation définitive », *Les Cahiers de l'Orient*, 75, 3^e trim., p. 31-50.
- DE BEL-AIR F., 2003 : *Population, politique et politiques de population en Jordanie, 1948-1998*. Thèse de doctorat en Démographie et Sciences sociales sous la direction de Philippe Fargues, EHESS, Paris.
- DORAI M. K., 2005 : *Les réfugiés palestiniens du Liban. Une géographie de l'exil*, Paris, CNRS Éditions (coll. « Moyen-Orient »).
- FAFO, 2003 : *Difficult Past, Uncertain Future: Living Conditions among Palestinian Refugees in Camps and Gatherings in Lebanon*, Oslo, Fafo Report 409.
- HAMARNEH A., 2002 : « The Social and Political Effects of Transformation Processes in Palestinian Refugee Camps in the Amman Metropolitan Area (1989-

- 99) », dans G. Joffe (éd.), *Jordan in Transition*, Londres, Hurst & Company, p. 172-190.
- KHALAF S. (Abu Iyad), 1990 : « Lowering the Sword », *Foreign Policy*, 78, printemps, p. 92-101 (en supplément : « Questions and Answers with Abu Iyad », p. 102-112).
- LYNCH M., 1999 : *State Interests and Public Spheres. The International Politics of Jordan's Identity*, New York, Columbia University Press.
- LYNCH M., 2004 : « No Jordan Option », *Middle East Report (MERIP)*, 21 juin.
- MISHAL S., 1978 : *West Bank/East Bank: the Palestinians in Jordan*, New Haven, Yale University Press.
- PLASCOV A., 1981 : *The Palestinian Refugees in Jordan 1948-1957*, Londres, Frank Cass.
- ROUGIER B., 2005 : *Le Jihad au quotidien*, Paris, PUF.
- ROY S., 1999 : « De-Development Revisited: Palestinian Economy and Society Since Oslo », *Journal of Palestine Studies*, XXVIII, 3, printemps, p. 68-78.
- SAYIGH Y., 1997 : *Armed Struggle and the Search for State. The Palestinian National Movement, 1949-1993*, Oxford, Clarendon Press.
- SHAMIR S., 1980 : « West Bank Refugees-Between Camp and Society », dans J. S. Migdal, *Palestinian Society and Politics*, Princeton, Princeton University Press, p. 149-150.
- TAKKENBERG A. et TAHBAZ C., 1989 : *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, Amsterdam, Dutch Refugee Council.