



**HAL**  
open science

## L'UNRWA et les réfugiés palestiniens: Enjeux humanitaires, intérêts nationaux.

Jalal Al Hussein

► **To cite this version:**

Jalal Al Hussein. L'UNRWA et les réfugiés palestiniens: Enjeux humanitaires, intérêts nationaux.. Revue d'études palestiniennes, 2003, 86 (nouvelle série), pp.71-85. <halshs-00383723>

**HAL Id: halshs-00383723**

**<https://shs.hal.science/halshs-00383723v1>**

Submitted on 13 May 2009

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.



HAL Authorization

## JALAL AL HUSSEINI

### L'UNRWA ET LES REFUGIES :

#### Enjeux humanitaires, intérêts nationaux

Créé en décembre 1949 par la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) afin d'apporter une assistance humanitaire aux réfugiés du premier conflit israélo-arabe de 1948, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA<sup>1</sup>) s'est récemment vu placé au centre des discussions sur le statut final des réfugiés. Depuis le début du processus de paix engagé à Madrid en 1991 et poursuivi à Washington en septembre 1993, son devenir n'a en effet cessé d'être l'objet d'un débat animé entre les principaux protagonistes impliqués. Tandis qu'Israël et certains de ses bailleurs de fonds occidentaux ont suggéré la fin rapide de son mandat humanitaire, indépendamment du développement des négociations sur le statut final, les Palestiniens ont exigé que l'UNRWA ne s'éteigne qu'une fois l'accord sur les réfugiés conclu et appliqué.

Toutefois, ce débat en est pour l'heure resté à l'échange de recommandations abstraites. Tout comme les réfugiés, qui ont fait l'objet de multiples scénarii plus ou moins savants, incluant leur transfert massif vers des pays tiers tels que l'Irak ou leur " rapatriement " dans le désert du Néguev, l'UNRWA a été projetée dans l'avenir sans analyse préalable des conséquences que son maintien ou sa disparition entraînerait. Or, plusieurs questions se posent à ce sujet, qui engagent non seulement plus de 3,8 millions de réfugiés palestiniens actuellement enregistrés auprès de l'Office, nommés les " réfugiés de Palestine " <sup>2</sup>, mais aussi les acteurs étatiques concernés dans la marche des ses opérations, à savoir ses principaux bailleurs de fonds, l'AGNU et les autorités des pays d'accueil que sont le Liban (10% des effectifs), la Syrie (10,2%), l'Autorité nationale palestinienne (l'ANP, 37,5%<sup>3</sup>) et la Jordanie (42,3%).

Quelle importance recouvre actuellement, cinquante ans après son déclenchement, la mission conduite par l'UNRWA dans ses différents domaines d'activité que sont l'éducation, la santé, les secours et services sociaux, et le (micro) développement ? S'agit-il encore d'une

entreprise d'assistance humanitaire traditionnelle, expression matérielle de la volonté de la communauté internationale de “ *...venir en aide aux réfugiés de Palestine en leur portant secours pour empêcher que la famine et la détresse ne règnent parmi eux [...], pour réaliser un état de paix et de stabilité* ”<sup>4</sup> ? Ou faut-il plutôt parler d'organisme para-gouvernemental géré par une administration palestinienne “ par défaut ”, ersatz d'un Etat Palestinien qui n'a pas encore pas vu le jour, ou encore d'une symbolisation institutionnelle de la persistance du problème, éminemment politique, des réfugiés palestiniens ?

En outre, quels changements la signature d'un éventuel accord de paix final – ou son absence – est-elle susceptible d'entraîner au niveau du mandat de l'UNRWA et quelles répercussions ces changements pourraient-ils avoir sur les réfugiés d'une part, et sur les pays d'accueil de l'autre ? Enfin, et sans préjuger de l'évolution des négociations sur le statut final des réfugiés, quelles stratégies les autorités de ces pays, et l'entité étatique palestinienne en particulier<sup>5</sup>, peuvent-elles adopter pour se préparer à gérer, voire à tirer profit d'un éventuel transfert des services de l'Office ?

## **Les différentes significations du mandat humanitaire de l'UNRWA**

*L'UNRWA, une agence opérationnelle des Nations Unies*

### a) L'ambiguïté politique de l'action de l'UNRWA

Quel bilan tirer de l'UNRWA, cinquante ans après sa création ? A l'instar des quelques ouvrages qui lui ont été consacrés<sup>6</sup>, il est possible de répondre à cette question en s'en tenant à une analyse strictement limitée au cadre opérationnel des fonctions humanitaires qui découlent de son mandat. Conçu par les puissances occidentales suite à l'échec des négociations israélo-arabes organisées sous l'égide de la Commission de Conciliation pour la Palestine (CCP) à Lausanne (avril-septembre 1949), ce mandat se résume en une ligne directrice : améliorer les conditions de vie des réfugiés et les affranchir définitivement de l'assistance internationale en assurant leur réintégration individuelle et collective dans les économies des pays d'accueil<sup>7</sup>. En dépit des motivations politiques qui prévalurent lors de sa création – soutenir les gouvernements des pays d'accueil, alors pro-occidentaux, contre toute tentative de manipulation par l'URSS des quelques centaines de milliers de réfugiés résidant sur leur

territoire et contribuer<sup>8</sup> – l'UNRWA n'a cessé de revendiquer le caractère purement apolitique de sa mission. Celle-ci était en outre censée ne pas préjuger des dispositions d'un éventuel accord de paix.

Examinée sous cet angle, l'UNRWA offre l'image d'une agence humanitaire qui s'est efforcée de s'adapter à l'évolution des besoins matériels des réfugiés en fonction de l'évolution du contexte politique et socioéconomique dans lequel son action s'est inscrite, ainsi que des multiples contraintes structurelles que son statut d'organe subsidiaire des Nations Unies lui a imposées<sup>9</sup>. Contraintes d'ordre financier d'abord, son budget dépendant essentiellement des contributions volontaires des membres de la communauté internationale<sup>10</sup>. Contraintes d'ordre juridique ensuite, puisque doté de compétences extra-territoriales, il a été contraint de négocier les termes de son action avec les Etats d'accueil et, dans une moindre mesure, avec les réfugiés à sa charge ; son mandat temporaire, sans cesse renouvelé, lui a en outre empêché de planifier son action sur le long terme. Contraintes d'ordre politique enfin, puisque sa marge de manoeuvre a été limitée par l'obligation, constamment réitérée par l'AGNU, de ne pas porter préjudice aux dispositions du paragraphe 11 de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948, qui confèrent notamment aux réfugiés le choix entre le rapatriement à leurs foyers originels ou la compensation<sup>11</sup>.

Compte tenu de ces multiples contraintes, le *bilan opérationnel* de l'UNRWA apparaît rétrospectivement positif. Il reste certes marqué par son incapacité à remplir pleinement la mission de réintégration pour laquelle il avait été originellement créé. Les près de quatre millions de réfugiés immatriculés – soit les réfugiés et leurs descendants –, ainsi que les 59 camps qu'il administre<sup>12</sup>, constituent aujourd'hui autant de témoins de la persistance du problème humanitaire et politique des réfugiés palestiniens et, partant, de l'impuissance de la communauté internationale à y remédier. Sans doute parce qu'il est longtemps demeuré la seule agence onusienne pleinement impliquée dans la question des réfugiés – la CCP n'ayant joué qu'un rôle protocolaire depuis l'échec des Conférences de Lausanne (1949) et de Paris (1951)<sup>13</sup> - l'UNRWA a souvent été désigné comme l'emblème de ce double échec, voir même l'une de ses causes directes. Son action aurait ainsi eu pour conséquence d'institutionnaliser la question des réfugiés, facilitant ainsi son instrumentalisation politique par les pays arabes, puis par l'OLP, dans le cadre du conflit israélo-arabe<sup>14</sup>. Motivé par le souci de s'auto-perpétuer, l'Office aurait également suscité un phénomène généralisé de dépendance socioéconomique au

sein des communautés de réfugiés ; une critique que les Israéliens aussi bien que les Palestiniens ont repris à leur compte, les premiers stigmatisant l'inertie générée par cette action, rendant vain tout espoir de réintégration permanente des réfugiés, les seconds dénonçant l'état de passivité "anti-révolutionnaire" dans laquelle ces derniers auraient été plongés, en particulier durant la période précédant l'émergence de l'OLP dans les années 1960<sup>15</sup>.

Autant de critiques partisans qui ne résistent pas à une approche rationnelle des faits. Dépourvu de compétences politiques propres, la survivance de l'Office n'est due qu'à l'incapacité des Nations Unies à convaincre Israël de mettre en œuvre, ne serait-ce que partiellement, les dispositions du paragraphe 11 de la résolution 194 (III). En outre, l'appropriation politique de son action par les réfugiés et les acteurs régionaux concernés est un phénomène contre lequel l'Office n'eut pas les moyens de lutter ; ce n'a d'ailleurs jamais été l'objet de son mandat. Enfin, n'étant qu'un organe subsidiaire, l'efficacité de ses services d'assistance fut avant tout tributaire des appuis politiques et financiers fournis par son environnement local, régional et international. Ainsi, les projets de développement économique qui devaient entraîner au début des années 1950 la réintégration collective des réfugiés – et le transfert subséquent de ses activités aux pays d'accueil – échouèrent en grande partie en raison d'une combinaison de facteurs échappant à son contrôle, à savoir : l'insuffisance des crédits à disposition, la capacité d'absorption limitée des économies d'accueil et, surtout, l'opposition généralisée des réfugiés – entraînant celle des autorités locales – à des projets assimilés à des tentatives d'enterrer définitivement leur droit au retour<sup>16</sup>.

#### b) L'UNRWA, une agence quasi-gouvernementale

Dès la fin des années 1950, l'UNRWA orienta graduellement ses efforts sur la réintégration individuelle des réfugiés en privilégiant l'éducation et la formation professionnelle<sup>17</sup>. Très apprécié par les réfugiés qui y virent le seul instrument de mobilité sociale politiquement acceptable, ce pari sur le développement humain, mis en œuvre en collaboration avec l'UNESCO, a facilité jusqu'à nos jours la réinsertion professionnelle de nombre d'entre eux en tant qu'employés locaux de l'UNRWA ou comme main-d'œuvre qualifiée, dans les pays du Golfe notamment. Jusqu'à la fin des années 1980, le mouvement migratoire ainsi initié constitua une véritable planche de salut pour l'UNRWA puisque, tout en permettant de réduire le nombre de réfugiés à sa charge, il permit aussi d'élever le niveau de vie des familles des réfugiés migrants restés dans le pays d'accueil<sup>18</sup>. Le système éducatif de

l'UNRWA a en outre été un facteur de modernisation sociale, puisqu'il a dès le départ ouvert ses portes aux élèves réfugiées : constituant 26% des effectifs des classes élémentaires et 0% classes préparatoires en 1950, elles en forment actuellement 50% et 49%, respectivement<sup>19</sup>

Simultanément, l'UNRWA poursuit son action dans ses autres domaines d'activités régulières que sont la santé préventive et curative, et les services de secours et d'assistance sociale<sup>20</sup>. Son infrastructure s'est élargie proportionnellement à l'accroissement démographique de sa clientèle, de 914'221 en 1950 à 3,807 millions d'individus en 2001<sup>21</sup>. Elle comporte aujourd'hui quelques 639 écoles, 122 centres médicaux et 134 centres sociaux répartis sur ses cinq zones opérationnelles<sup>22</sup>. Constitué à ce jour de quelque 22'500 employés, dont l'écrasante majorité est d'origine palestinienne<sup>23</sup>, l'UNRWA est devenue l'une des plus grandes agences opérationnelles des Nations Unies et le plus grand employeur du Proche-Orient après les Etats d'accueil. Seule agence humanitaire ayant œuvré aussi longtemps au service exclusif d'une catégorie de réfugiés, les "réfugiés de Palestine" - environ les deux tiers de l'ensemble des réfugiés palestiniens<sup>24</sup> - elle s'est imposée au fil des ans comme une institution quasi-étatique, assumant, de façon centralisée et selon des normes d'assistance standardisées, des charges traditionnellement dévolues aux gouvernements nationaux.

Remarquable, l'UNRWA l'est aussi par son efficacité. Dotée depuis sa création d'un budget régulier extrêmement réduit adapté à une assistance temporaire, elle s'est efforcée de maintenir ses services à un niveau relativement stable, malgré un déficit chronique depuis le milieu des années 1970 : de 200 dollars en 1975, ses dépenses annuelles par réfugié sont tombées à 70 dollars (soit 0,19 dollars par jour) en 2000<sup>25</sup>. Régulièrement menacé de banqueroute, l'UNRWA a souvent dû brandir le sceptre de l'instabilité régionale pour convaincre ses bailleurs de fonds de renflouer son budget. Cet expédient n'a cependant pas suffi à préserver la qualité de ses services. On pense notamment à la dégradation des installations, ainsi qu'aux insuffisances du secteur de l'éducation de base, avec des écoles qui sont contraintes d'adopter le système de la double, voire de la triple rotation. De l'avis de l'ensemble des observateurs – y compris de ses plus fervents critiques – la performance opérationnelle de l'UNRWA n'en demeure pas moins globalement exceptionnelle. A défaut d'avoir pu pleinement réintégrer les réfugiés, elle a su continuer à fournir dans des conditions difficiles le minimum vital nécessaire à leur survie puis à leur développement humain. A ce titre, l'UNRWA reste unanimement considérée comme une source de savoir-faire pour d'autres agences humanitaires, ainsi que pour les gouvernements du Proche-Orient<sup>26</sup>.

Faisant preuve d'une grande flexibilité opérationnelle, l'UNRWA est également parvenue à mettre sur pied des projets spéciaux chaque fois que des situations d'urgence l'ont exigé, que ce soit à Gaza durant la crise du canal de Suez (1956), en Jordanie durant les événements de "septembre noir" (1970), au Liban pendant les différentes phases de la guerre civile (1975-1991), ou en Cisjordanie et dans la bande de Gaza pendant l'Intifada (1987-1994) et depuis l'Intifada "al-Aqsa" (déclenchée en septembre 2000). Financés par des fonds *ad hoc*, ces projets ont entraîné un élargissement considérable des responsabilités de l'Office dans ces deux régions, foyers du futur Etat palestinien. Suite au déclenchement de l'Intifada en décembre 1987, l'UNRWA y a en effet étendu ses activités à l'ensemble de la population dans les secteurs de la protection passive<sup>27</sup>, ainsi qu'à l'assistance technique et financière en matière de création de petites entreprises.

L'avènement de l'autonomie palestinienne, consécutive aux accords d'Oslo de septembre 1993, a eu pour conséquence d'accentuer cette dimension "développementaliste" de son action. En décembre de la même année, l'AGNU chargeait en effet l'UNRWA de contribuer de façon décisive à imprimer un nouvel élan à la stabilité économique et sociale des territoires occupés<sup>28</sup>. Le "Programme pour la mise en œuvre de la Paix", ensemble de mesures visant à stimuler l'emploi et à développer l'infrastructure physique et sociale des camps, qu'adopta alors l'UNRWA vise aujourd'hui encore à améliorer la situation économique de ces Territoires désormais autonomes, en soutien à l'ANP<sup>29</sup>. Cette nouvelle orientation mit alors en perspective l'évolution de la dimension politique informelle du mandat de l'UNRWA. Initialement chargé d'assurer la réintégration massive des réfugiés, synonyme d'éradication de la notion même d'identité palestinienne, l'Office se retrouvait cinquante ans plus tard impliqué officiellement dans le processus de construction étatique en marche en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.

Cette évolution nous amène à nous pencher sur un aspect relativement méconnu de l'histoire de l'UNRWA que constitue le développement de ses relations avec les communautés de réfugiés.

*L'UNRWA, une agence profondément ancrée dans la société palestinienne.*

#### a) L'UNRWA et le droit au retour

Contrairement aux autres organisations d'assistance humanitaire, l'UNRWA s'est très rapidement trouvé enracinée dans l'environnement local des communautés de réfugiés. Son implication *directe* en faveur de leurs droits économiques et sociaux, et l'établissement de liens privilégiés par le biais des services dispensés ainsi que des rapports professionnels noués, constituent les bases de son enracinement. Mais d'autres facteurs sont à prendre en compte, relatifs à la façon dont ces communautés ont elles-mêmes perçu et géré leurs relations avec l'Office.

Il s'agit en premier lieu de la connotation politique que les réfugiés ont attribuée dès 1950 au mandat d'assistance de l'UNRWA. Sourds à la propagande de l'Office axée sur les concepts de réhabilitation socioéconomique, les réfugiés ont préféré voir dans ses services le prix à payer par les Nations Unies pour leur 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. Le lien affirmé entre cette résolution et l'UNRWA a été en outre renforcé par l'appropriation symbolique par les réfugiés de la carte d'immatriculation délivrée par les services d'immatriculation de l'Office. Plus qu'une pièce documentaire confirmant leur éligibilité à des services de base, elle a été considérée comme un véritable "passeport pour la Palestine" à même de permettre, le jour venu, d'étayer leur revendication au retour, voire à la compensation<sup>30</sup>.

Dès lors, l'adéquation supposée de l'action de l'Office au principe du retour a déterminé la position des réfugiés à son égard, suscitant de vastes mouvements de protestations lorsque ce principe semblait menacé. Ce fut le cas, on l'a vu, lors de la phase des programmes de réintégration collective des années 1950 ou à chaque fois que l'UNRWA a adopté des mesures d'austérité visant officiellement à faire face à la réduction de ses dépenses. Relayées au niveau international par l'OLP depuis les années soixante, les campagnes de protestations des réfugiés – par le biais de campagnes de presse, de manifestations, voire même d'occupation et d'attaques contre les locaux de l'Office - ont été parmi les paramètres déterminants de l'évolution de son mandat : si elles n'ont rien pu contre la diminution graduelle de ses services, et en particulier contre la fin de la distribution généralisée des secours en 1982<sup>31</sup>, elles ont néanmoins grandement contribué à l'abandon par l'Office de toute idée de réintégration collective et, plus récemment, à l'abrogation de certaines mesures d'austérité, comme celle visant à imposer des frais de scolarité aux élèves de la bande de Gaza en 1997.

De manière générale, l'importance que revêt aujourd'hui l'UNRWA pour les réfugiés et l'OLP semble tenir autant des services dispensés (en particulier lors des périodes de conflit) que de leur valeur symbolique. A l'heure où, au nom d'un certain réalisme, certaines voix s'élèvent en Israël et en Occident pour imposer à nouveau un règlement économique permanent de la question des réfugiés basé sur leur réinstallation permanente, l'UNRWA et son réseau de services leur apparaissent comme des témoins essentiels, voire l'incarnation, de la persistance de leur problème et de la nécessité de le résoudre de manière politique, notamment par le rapatriement à leurs foyers. La nomination de l'UNRWA au prix Nobel 2000 par une organisation non-gouvernementale palestinienne de renom, Miftah, représente à cet égard un geste emblématique de l'attachement à la fois humanitaire et politique des Palestiniens à l'Office. L'UNRWA, déclara alors Miftah dans un communiqué de presse, "en est venue à représenter l'intégrité à la fois humaine et juridique de la question des réfugiés palestiniens"<sup>32</sup>.

#### b) L'UNRWA et le nationalisme palestinien

L'UNRWA a également constitué un forum transnational au sein duquel les efforts de préservation identitaire des réfugiés dans les pays d'accueil ont pu s'opérer. Les camps gérés par l'Office sont devenus dès le lendemain de l'exode un espace privilégié de transmission d'une identité palestinienne spécifique. Initialement liée à la mémoire du village et au mode de vie traditionnel, cette identité à caractère local a peu à peu évolué pour inclure dans les années 1960 une dimension nationale dont l'OLP s'est faite le diffuseur et le représentant officiel.

Si la famille et la "communauté" ont souvent été désignées comme les sources positives d'identification au nationalisme palestinien<sup>33</sup>, il faut également souligner le rôle informel joué dans ce contexte par l'UNRWA via son personnel local. D'une manière générale, la mise en place d'une infrastructure administrative dirigée à sa base par des employés palestiniens – pour la plupart des réfugiés eux-mêmes – a participé au renforcement au sein des communautés de réfugiés d'un sentiment de destin collectif distinct de celui des sociétés d'accueil. Rouage essentiel de la vie des réfugiés des camps – notamment dans le cadre des relations entre ceux-ci et les autorités d'accueil –, le personnel local s'est aussi mué en entrepreneur identitaire, dans le secteur de l'éducation plus particulièrement. En marge des curriculum des pays d'accueil en vigueur dans les écoles de l'Office, ses enseignants ont dans leur ensemble activement participé à la prise de conscience identitaire des jeunes générations de réfugiés en tant que Palestiniens. Un rôle crucial qui a permis l'éclosion dans les années 1960 d'une génération de réfugiés

politiquement plus mobilisée et active que la génération de l'exode de 1948 sur laquelle la Résistance palestinienne a pu s'appuyer. Tributaire de l'engagement politique personnel de chaque enseignant et de l'espace politique attribué par les Autorités d'accueil aux Palestiniens, y compris dans les écoles de l'office<sup>34</sup>, la pression exercée par le personnel enseignant sur les curriculums officiels a toutefois conduit l'UNRWA à intégrer cette dimension informelle de ses programmes d'enseignement sous forme d'activités annexes d'enrichissement du curriculum (*curriculum enrichment program*). Inauguré en 1980, le premier plan biennal du département de l'éducation de l'Office affirma que sa mission était de dispenser dans le cadre des curriculum prescrits par les pays d'accueil une éducation générale et professionnelle aux réfugiés "en conformité avec besoins éducationnels, leur identité et leur héritage culturel"<sup>35</sup>.

La croissance exponentielle du nombre de ses fonctionnaires et l'extension de son infrastructure ont fait de l'UNRWA une composante majeure du paysage institutionnel et politique palestinien. Pourtant, l'Office n'a jamais été considéré par les Palestiniens comme un Etat de substitution, ni même comme une organisation palestinienne. La représentation de l'UNRWA qui prévaut chez les Palestiniens est plutôt celle d'un corps allogène ancré dans leur société ou, pour reprendre l'expression du journaliste Fawaz Turki, d'une "belle-mère méprisante" (*the contemptuous stepmother*)<sup>36</sup>. La finalité implicite de son mandat - la réintégration et le statu quo politique aux dépens du droit au retour aux foyers originels -, l'image humiliante de pauvreté et dépendance dont elle est aussi l'incarnation, la politique globalement pro-israélienne de ses principaux bailleurs de fonds occidentaux et, enfin, le statut inférieur du personnel local par rapport au personnel international - infériorité qui se reflète tant à son pouvoir de décision au sein de l'Office qu'aux salaires perçus - sont autant de facteurs, objectifs et subjectifs, qui ont perpétué jusqu'à nos jours cette vision singulière de l'Office.

Cette ambiguïté des sentiments ne constitue cependant pas un facteur à même d'affecter la position officielle des Palestiniens sur l'UNRWA dans le cadre de négociations sur le statut final. Figure de proue de l'engagement des Nations Unies en faveur des réfugiés, soutien socioéconomique indispensable pour une proportion non négligeable d'entre eux et, depuis peu partie intégrante du processus de formation étatique dans les territoires autonomes, l'action de l'UNRWA s'impose autant comme une nécessité que comme un atout majeur dont il ne s'agit de se séparer que lorsqu'une solution acceptable au problème des réfugiés est trouvée et mise en œuvre.

## **Le processus de paix et le futur de l'UNRWA**

### *L'UNRWA dans le paradigme du processus d'Oslo*

#### a) La dissolution programmée de l'UNRWA

La signature en septembre 1993 de la Déclaration de principes (les Accords d'Oslo) affecta significativement l'orientation de l'action de l'UNRWA. Au niveau opérationnel, son action s'orientait alors vers une assistance matérielle à l'ANP dans les territoires autonomes de Cisjordanie et de la bande de Gaza. Une assistance qui prit la forme d'un programme d'aide économique centré sur ces deux régions – le "Programme pour la mise en œuvre de la Paix"<sup>37</sup> – et plus explicitement d'un soutien logistique à son administration naissante, incluant mise à disposition de locaux et distribution de matériel médical et de fournitures de base<sup>38</sup>. Le déménagement du siège de l'UNRWA de Vienne à Gaza en juillet 1996 - au lieu de Beyrouth, son siège originel – paracheva cette entreprise de soutien politique et économique à l'ANP.

Du côté de l'ANP comme de celui de l'UNRWA et de ses donateurs, on considéra probablement que l'accord des réfugiés à ce programme de développement était acquis. Depuis les années 1950, comme l'avaient montré de nombreuses études, les réfugiés de Cisjordanie et de la bande de Gaza avaient été plus ou moins absorbés par l'économie locale et régionale, l'amélioration du niveau de vie n'étant plus interprétée qu'en termes de réinstallation et de reniement à la revendication du droit au retour. En outre, cette revendication concrète semblait s'être transformée au cours des années en une rhétorique idéologique, voire en métaphore poétique<sup>39</sup>. D'un côté comme de l'autre, des efforts furent néanmoins entrepris dès 1993-4 afin d'insister sur la nature apolitique des changements affectant l'action de l'Office dans les Territoires autonomes. Ce dernier réaffirmait comme de coutume le caractère purement humanitaire de son action tandis que l'OLP présentait le "Programme pour la mise en œuvre de la Paix" comme un ensemble de mesures visant à la réhabilitation des réfugiés (*ta'hîl*), et non à leur réintégration définitive (*tawtîn*)<sup>40</sup>.

Les prévisions de l'UNRWA et de l'ANP se sont avérées fondées. Dans l'ensemble, le Programme fut bien accueilli et même soutenu : les comités populaires (*lijân al-khadamât*) qu'institua le Département des réfugiés de l'OLP dans les camps à partir de novembre 1997

eurent pour mission d'encadrer le travail de l'UNRWA relatif à l'amélioration de l'infrastructure des camps, voire de le compléter dans la mesure de leurs moyens. Cette adhésion n'a pas cependant pas empêché les réfugiés de s'interroger sur la signification politique du Programme à alors que simultanément les fonds consacrés aux services réguliers ne cessaient de s'amenuiser.

Une autre conséquence fondamentale des Accords d'Oslo fut la remise à jour du caractère temporaire du mandat de l'UNRWA. L'espoir d'un règlement permanent à l'horizon 1999 que laissèrent entrevoir ces Accords bouleversa le statu quo politique dans lequel l'Office avait évolué jusque là. La question centrale qui se posa alors, outre celle du soutien économique et politique au processus de paix, fut aussi celle du transfert dans les cinq années à venir de ses activités aux autorités d'accueil. Un transfert dont l'UNRWA estimait que l'ANP pourrait commencer à assumer avant même que ne se règle le problème des réfugiés, "*étant donné que la population de la rive occidentale et de la bande de Gaza, indifféremment du statut de réfugié, est palestinienne et que la Déclaration intérimaire d'autonomie s'applique à toute la population des régions autonomes*"<sup>41</sup>. Le transfert aux autres autorités d'accueil suivrait ultérieurement, après la signature d'un accord de paix final<sup>42</sup>.

Au sein de la communauté des donateurs, la perspective d'une fin prochaine du mandat de l'Office donna lieu à une révision du nouveau rôle humanitaire que celui-ci devait jouer dans la période intérimaire. La priorité devrait désormais être accordée aux projets de développement dans les camps aux dépens des services réguliers qui seraient transférés à la fin de la période intérimaire. Il fut également suggéré que ces services - l'éducation, la santé, les services sociaux - soient dispensés uniquement sur la base du besoin – comme l'avaient été les secours depuis 1982 - et non selon le principe de l'immatriculation auprès de l'UNRWA. Enfin, la bureaucratie de l'Office devrait être allégée, notamment par le ralentissement du recrutement de personnel<sup>43</sup>. Exprimées alors que la dynamique de paix générée par les Accords d'Oslo était encore en marche, ces tendances n'ont cessé de marquer la politique des pays donateurs à l'égard de l'Office en dépit des nombreux écueils rencontrés depuis par le processus de paix.

L'engagement de l'UNRWA en faveur du transfert n'aurait pas été concevable sans l'accord préalable de l'OLP. Alors basée à Tunis, celle-ci avait pour la première fois été

officiellement consultée par l'Office pour définir, de concert avec les principaux pays donateurs, les modalités de sa collaboration durant la phase intérimaire. Son accord au principe du transfert préalable, confirmé par de hauts responsables dès l'instauration de l'ANP en mai 1994, peut s'expliquer par un désir d'affirmation d'une souveraineté palestinienne dans les Territoires autonomes : peut-on en effet parler de formation étatique lorsque près de la moitié de sa population (47,39%) dépend encore des services d'une organisation humanitaire internationale pour des secteurs aussi sensibles que l'éducation et de la santé<sup>44</sup> ? Il se peut aussi que le leadership palestinien ait considéré que l'acceptation du transfert susciterait dans l'immédiat un apport de capitaux étrangers nécessaires à la stabilisation de la situation socio-économique et à la création d'une infrastructure viable dans les territoires autonomes<sup>45</sup>.

#### b) L'UNRWA au centre des revendications politiques palestiniennes

Les difficultés que connut le processus de paix dès son lancement eurent raison du scénario optimiste conçu par l'UNRWA et ses bailleurs de fonds. Le calendrier prévu par les Accords d'Oslo et du Caire fut bouleversé (prévues pour 1997, les négociations sur les questions du statut permanent ne débutèrent officiellement qu'en 1999). Plus grave encore fut la remise en cause de l'adhésion de l'ANP au principe d'un éventuel transfert préalable. Dès la fin 1994, cette question était même devenue un véritable tabou, aussi bien à l'UNRWA qu'à l'ANP<sup>46</sup>, n'étant plus évoquée qu'en termes d'harmonisation des services par la première et de conséquence d'un règlement final du dossier des réfugiés par la seconde<sup>47</sup>. Concrètement, l'ANP prit dès 1995 à l'égard des réfugiés sous sa gouverne la même position que celle des pays arabes d'accueil, à savoir celle d'un pays hôte protégeant leur droit au retour jusqu'à ce qu'un règlement de la question intervienne selon les termes de la résolution 194 (III). Depuis lors, les relations officielles entre l'ANP et l'UNRWA se sont limitées à une coopération d'ordre technique, du même type que celles existant ailleurs.

Les causes du revirement palestinien sont en partie conjoncturelles. Les difficultés financières que connut l'ANP dès son intronisation rendirent nécessaires la continuation des services réguliers de l'UNRWA, dont les dépenses estimées représentaient environ 3,5% du produit intérieur brut des Territoires autonomes<sup>48</sup>.

Elles sont également d'ordre politique, ayant trait à l'opposition généralisée des réfugiés au principe du transfert préalable des services de l'UNRWA, qui reste considéré

comme une atteinte directe à leur droit au retour. Cette opposition prit dans les Territoires autonomes la forme d'une mobilisation populaire sans précédent<sup>49</sup> s'inscrivant dans une entreprise plus générale de réaffirmation de l'identité politique du réfugié. Elle visa également à pousser l'entité étatique palestinienne à endosser pleinement sa responsabilité historique de "gardien" du droit au retour dans le cadre d'un processus de paix qui, à leurs yeux, semblait vouloir sacrifier leurs droits légitimes au profit de la reconnaissance internationale d'un Etat palestinien. Cette méfiance fut également nourrie par certains autres indices convergents, comme le renvoi de "leur dossier" aux discussions sur le statut final ; le refus des Etats-Unis - principal parrain du processus de paix - de signer en décembre 1993 la résolution annuelle sur l'UNRWA en raison de son rappel de la résolution 194 (III) ; l'abrogation par le Conseil national palestinien réuni en avril 1996 à Gaza de tous les articles de sa charte mettant en cause le droit à l'existence de l'Etat d'Israël ; enfin, la nouvelle interprétation du Retour qui se fit jour en Israël et dans les pays occidentaux, remplaçant ce concept dans la perspective restreinte d'un rapatriement des réfugiés de la Diaspora au sein du futur Etat.

La détérioration généralisée des conditions de vie des réfugiés depuis 1993 n'a fait que renforcer leur sentiment d'exclusion du processus de paix. Ce phénomène fut particulièrement marqué en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, où la communauté internationale s'était engagée à faire profiter les réfugiés des dividendes de la paix, en particulier grâce au "Programme pour la mise en œuvre de la Paix". Or, suite au blocage des Territoires autonomes par Israël, le niveau de vie des réfugiés de ces régions baissa d'environ 35% entre 1993 et 1997<sup>50</sup>, une baisse qu'accompagna la diminution des dépenses annuelles de l'UNRWA pour ses activités régulières - de 96,2 à 79,2 dollars par réfugié durant la même période<sup>51</sup> - ainsi que la dégradation de la qualité des services due aux différentes mesures d'austérité adoptées par l'Office (suppression de postes et réduction des programmes etc.). Dans ce contexte, le Programme ne put avoir l'effet escompté si ce n'est dans les camps où il participe encore aujourd'hui à l'amélioration, à petite échelle, de l'habitat et de l'infrastructure publique (la réfection de routes, en particulier).

Prise en étau entre des pays donateurs de moins en moins enclins à suivre l'expansion inévitable de ses besoins financiers<sup>52</sup>, et des communautés de réfugiés pour lesquels elle reste le symbole de leur droit au retour, l'UNRWA se trouve aujourd'hui dans une impasse. Vivant désormais au rythme des réunions d'urgence périodiques des pays donateurs<sup>53</sup>, elle semble dénuée de perspectives d'avenir, condamnée à vivre d'expédients afin d'assurer sa propre

survie et servir une population de plus en plus indigente. En guise d'exemple, le Commissaire général de l'UNRWA indiqua-t-il récemment qu'après une année d'Intifada, plus de 70% de la population des camps à Gaza vivait désormais en dessous du seuil de pauvreté<sup>54</sup>.

C'est dans ce contexte que se pose aujourd'hui la question du futur de l'UNRWA. Une question à laquelle les récentes discussions sur le statut final n'auront apporté que peu d'éléments de réponse. Si ce n'est le terrain d'entente apparemment trouvé à Taba en janvier 2001, dont l'enjeu semble avoir été plus le sauvetage *in extremis* du processus de paix qu'un règlement acceptable de la question des réfugiés<sup>55</sup>, les négociateurs des deux camps restent sur leurs positions par rapport à tous les aspects du dossier des réfugiés, y compris l'UNRWA. Les Israéliens ne cessent de réaffirmer qu'il est essentiel que l'Office, institutionnalisation du statut de réfugié, disparaisse au plus vite, feignant d'oublier qu'ils s'étaient eux-mêmes contentés de s'appuyer sur ses services d'assistance durant les années d'occupation (1967- 1994)<sup>56</sup>. Pour leur part, les Palestiniens continuent à revendiquer la préservation du mandat de l'UNRWA jusqu'au règlement final de la question des réfugiés. Ils ont marqué cet engagement en participant régulièrement aux efforts de collecte de fonds entrepris par l'Office. En revanche, ils sont restés incapables de formuler une vision stratégique du futur de l'UNRWA qui puisse concurrencer la vision restrictive des pays donateurs ou celle, nihiliste, suggérée par Israël<sup>57</sup>. Une telle vision devrait être articulée autour d'un plan d'action adapté à différents scénarios envisageables à moyen, long terme.

### *Vers une vision palestinienne du futur de l'UNRWA*

#### a) L'UNRWA et son futur : quelques scénarios

Il convient avant toute chose de replacer l'action de l'UNRWA dans son cadre juridique. Depuis 1950, les Palestiniens n'ont cessé de réaffirmer l'existence d'un lien entre le droit au retour (la résolution 194 (III)) et l'UNRWA. Selon cette interprétation, le mandat *et* les services de l'Office doivent être maintenus jusqu'à la mise en œuvre de cette résolution. Cette position est-elle légalement fondée ?

Le lien entre le mandat d'assistance de l'UNRWA et la résolution 194 (III) est indiscutable. Il est d'abord de nature organique, comme l'a souligné le Commissaire général de l'UNRWA

dans son rapport annuel 1986-1987<sup>58</sup> : la résolution 302 (IV) instituant l'UNRWA découle directement des recommandations formulées dans la résolution 194 (III). Cette résolution a en outre été mentionnée dans toutes les résolutions annuelles adoptées par l'AGNU sur l'UNRWA.

En revanche, aucun lien légal ne semble exister entre la résolution 194 (III) et les services dispensés. Comme l'a indiqué le Conseiller juridique de l'ONU en 1975 suite aux critiques émises par les pays d'accueil à l'encontre du Commissaire général, au sujet de sa compétence à réduire les programmes, l'AGNU n'avait à aucun moment donné de mandat précis quant à la nature ou au niveau des services. En conséquence, le Commissaire général était habilité à fixer ce niveau en fonction des ressources dont il disposait pour les financer<sup>59</sup>.

La préservation du mandat de l'Office n'entraîne donc pas nécessairement celle de ses services. Si le mandat de l'office semble protégé en attendant la conclusion d'un accord de paix, le niveau des services ne dépendra en dernier ressort que de la bonne volonté des bailleurs de fonds et, plus précisément, du rôle que ceux-ci voudront voir l'UNRWA jouer dans le futur. A cet égard, il est possible de prévoir deux types de scénarios<sup>60</sup>.

- *le statu quo permanent* : ce cas de figure résulterait d'un renvoi *ad eternam* des négociations sur le statut final ou encore de l'échec du volet "réfugiés" de ces négociations.

On peut raisonnablement penser qu'une telle situation entraînerait la baisse inexorable des contributions pour les programmes réguliers de l'Office. Tout en se réfugiant derrière leurs justifications habituelles – restrictions budgétaires, cas humanitaires plus urgents etc. – les pays donateurs chercheraient alors à contraindre les pays d'accueil d'accepter le transfert *de jure* ou *de facto* de certains des services réguliers de l'Office. Dans ce dernier cas, l'action de l'UNRWA pourrait se transformer en une assistance technique aux administrations nationales concernées. Le premier programme susceptible d'être ainsi transféré est celui des secours et des services sociaux. Considérablement réduit suite à l'arrêt de la distribution généralisée de secours en 1982, ce programme a par ailleurs connu l'expérience du transfert *de facto* de ses centres de jeunes et de réadaptation aux communautés de réfugiés<sup>61</sup>.

Comme l'indique le comportement des donateurs depuis la fin des années 1980, seuls des programmes spéciaux s'inscrivant dans un contexte humanitaire et politique précis seraient susceptibles de recueillir le soutien effectif des pays donateurs. Il s'agit d'abord de programmes

d'assistance matérielle d'urgence, tel que celui qui a visé à la réinstallation du personnel de l'ANP en 1994-5, ou qui est conduit actuellement par l'UNRWA dans le cadre de l'Intifada "al-Aqsa" ; de programmes de développement économique, comme le "Programme pour la mise en œuvre de la Paix" ; et de programmes de protection passive adoptés lors de la première Intifada<sup>62</sup>. Au cas où la situation de statu quo serait amenée à perdurer, il n'est pas exclu que l'UNRWA soit amenée à inclure la protection des réfugiés dans le cadre de ses services réguliers. On rappellera à cet égard que les réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA furent exclus de la Convention de 1951 et du Statut du HCR de 1951, une discrimination positive voulue à l'origine par les pays arabes afin de mettre en exergue la responsabilité spécifique de l'ONU à leur égard<sup>63</sup>.

- *L'avènement d'un accord sur les réfugiés* : un accord final proposerait probablement le rapatriement d'un nombre limité de réfugiés à leurs foyers originels et la mise en œuvre de projets de réinstallation/développement assortis d'une compensation en nature et/ou en espèces.

En admettant que l'accord recueille les faveurs de l'ensemble des réfugiés et des pays d'accueil, sa période de mise en œuvre s'étalerait sur cinq à dix ans au minimum. Une période intérimaire durant laquelle les réfugiés continueraient de bénéficier de l'assistance de l'UNRWA, quel que soit le sort que l'accord leur réserve. Il apparaît en effet évident que l'ANP - et dans une moindre mesure chacun des autres pays d'accueil - serait incapable de remplacer l'Office au pied levé. Son inexpérience en matière d'assistance et la faiblesse de ses ressources financières et managériales conduiraient tout transfert unilatéral à un chaos humanitaire, mettant par conséquent en danger l'ensemble du processus de paix. C'est la raison pour laquelle on s'accorde généralement à penser que les Etats donateurs souscriraient à une formule garantissant un transfert en douceur des activités de l'UNRWA, au rythme des avancées du processus de réintégration définitive des réfugiés par le rapatriement ou la réinstallation.

Par ailleurs, sa capacité mainte fois démontrée à s'adapter à de nouvelles situations et sa connaissance intime des communautés de réfugiés pourraient faire de l'UNRWA un acteur indispensable de l'application des différentes composantes de l'accord final. 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) assumant ce rôle. Les sphères d'intervention possibles de l'Office sont en priorité de nature administrative : identifier et localiser les bénéficiaires éventuels des procédures de rapatriement, de compensation et de réinstallation ; les informer des modalités techniques de chacun de ces programmes et les y préparer. L'UNRWA serait probablement aussi appelée à contribuer directement à la mise en œuvre des projets de réinstallation, domaine où elle dispose déjà d'une grande expérience.

#### b) Vers un plan d'action d'envergure

Les scénarios que nous venons d'esquisser mettent en lumière la nécessité pour l'entité étatique palestinienne d'élaborer dès à présent une stratégie d'ensemble répondant aux deux grands défis que l'évolution générale de l'action de l'UNRWA est susceptible de poser.

Un premier défi a trait à la nécessité d'assurer, pour des raisons à la fois humanitaires et politiques, des services réguliers conformes aux besoins humanitaires des réfugiés. Il apparaît aujourd'hui évident que les moyens traditionnels utilisés jusque là par l'UNRWA ou l'OLP à l'encontre des pays donateurs - le recours à l'instabilité humanitaire ou à leur responsabilité morale à l'égard des réfugiés, respectivement - ne constituent plus des moyens de pression suffisants pour enrayer la baisse du niveau des services réguliers, tant en quantité qu'en qualité. Cette situation requiert de l'entité étatique palestinienne qu'elle sorte de la logique individualiste que lui a imposée le processus d'Oslo. Le cycle de négociations bilatérales israélo-palestinien que ce dernier a initié a en effet fait voler en éclats la communauté d'intérêts qui réunissait les pays d'accueil face aux pays donateurs, diminuant ainsi leur capacité à peser sur l'évolution de l'action de l'UNRWA.

Il revient à l'entité étatique palestinienne d'en appeler à la formation d'un front arabe uni et *coordonné* à même d'exercer un contrepoids efficace à l'influence des pays donateurs sur l'UNRWA. Une telle initiative paraît d'autant plus utile qu'elle contribuerait également à régler plusieurs problèmes épineux relatifs à la présence de réfugiés palestiniens dans les pays arabes. Au premier rang de ces problèmes se trouvent les statuts juridique et socioéconomique futurs des réfugiés et la nature des relations qui uniront ceux d'entre eux qui seront réinstallés au futur Etat palestinien. C'est là une problématique identitaire qui touchera probablement la Jordanie avec le plus d'acuité, et cela dès l'ouverture de négociations sur le statut final aux pays d'accueil. Qui de l'Etat jordanien, dont les réfugiés sont formellement les citoyens, ou de

l'OLP, représentant internationalement reconnu du peuple palestinien dans son ensemble, y représentera les intérêts des réfugiés résidant dans ce pays ?

Le second défi concerne le transfert - négocié ou imposé, partiel ou complet, à court ou à long terme - des services de l'UNRWA à l'entité étatique palestinienne (ou l'Etat palestinien). Il serait judicieux que celle-ci entreprenne dès aujourd'hui des études de faisabilité - confidentielles au besoin - visant à mettre en lumière les enjeux opérationnels soulevés par une telle mesure. A priori, ces enjeux se cristallisent en premier lieu autour de la nécessité de conserver la qualité des services transférés. Il s'agit aussi de réfléchir aux problèmes techniques et financiers inhérents aux différents aspects du processus de transfert, comme par exemple l'intégration du personnel local de l'Office au sein de l'administration palestinienne : mise à niveau des salaires et des fonds de retraite, coexistence de cultures d'entreprise, de niveaux de compétence et de formations professionnelles différentes etc.

Généralement évoquée en termes de handicap ou de chaos bureaucratique et humanitaire difficilement surmontable, le transfert pourrait aussi constituer un bénéfice appréciable pour les administrations concernées. On pense par exemple à l'expérience opérationnelle accumulée par l'UNRWA, via son personnel, dans ses différents domaines d'activité. On pense aussi à la masse de données de type démographique, socioéconomique, et opérationnels accumulées par ses archives depuis mai 1950. Cette source d'information unique permettrait aux autorités palestiniennes d'avoir une connaissance très précise de l'état de près de la moitié du peuple palestinien résident en Palestine ou dans la diaspora<sup>64</sup>.

## **Conclusion**

Nous avons essayé de montrer que les implications de l'action de l'UNRWA dépassent le cadre purement humanitaire fixé par son mandat. Elles se sont historiquement inscrites à deux niveaux du processus de construction nationale palestinienne tel qu'il s'est développé depuis l'exode de 1948 : la préservation du droit des réfugiés au retour et à la compensation tel que défini dans la résolution 194 (III) de l'AGNU ; et l'établissement d'une entité étatique économiquement et administrativement viable.

Tributaire de cinq décennies de coexistence entre l'Office d'une part, les réfugiés et leurs représentants de l'autre, la question du futur de l'UNRWA se confond avec celle du devenir de la société palestinienne et de la région du Proche-Orient dans son ensemble. En ce sens, cet article plaide pour l'établissement par l'entité étatique palestinienne, en liaison avec les Etats arabes, d'une véritable politique vis à vis de l'UNRWA répondant à ses objectifs et intérêts nationaux présents et futurs.

---

<sup>1</sup> L'"UNRWA" (acronyme de United Nations Relief and Works Agency for the Palestine Refugees in the Near East) est le terme généralement utilisé par tous pour désigner l'Office. Nous nous référerons donc à cette organisation en employant la terminologie suivie en français par celui-ci, soit alternativement le terme "UNRWA" au féminin, ou le terme "Office" au masculin.

<sup>2</sup> L'action humanitaire des Nations Unies a cherché à couvrir, selon sa définition actuelle, ceux des réfugiés qui, lorsque a éclaté le conflit de 1948, avaient leur résidence normale en Palestine entre 1 juin 1946 et le 15 mai 1948 et qui, par suite de ce conflit, ont perdu leur foyer et leurs moyens d'existence, ainsi que leurs descendants, et ce quelle que soit leur nationalité ou leur confession. Aujourd'hui les 3'806'055 réfugiés immatriculés représentent plus de 20 nationalités, mais l'écrasante majorité d'entre eux (98%) sont de nationalité palestinienne et 96,7% d'entre eux sont musulmans ; sources : UNRWA. *Serving Palestinian Refugees*. Gaza, UNRWA Headquarters (Vienna), 1990, p.2 ; *UNRWA and Palestinian Refugees 1950–2000*, Gaza, UNRWA Headquarters, July 2000 ; et *UNRWA in Figures (as of 31 December 2000)*, Public Information Office, UNRWA Headquarters (Gaza), April 2001.

<sup>3</sup> L'ANP regroupe les réfugiés enregistrés en Cisjordanie (591,141 réfugiés) et dans la bande de Gaza (837,750 réfugiés). Source : *UNRWA in Figures (as of 31 December 2000)*, idem.

<sup>4</sup> Paragraphe 5 de la résolution 302 (IV) de l'AGNU.

<sup>5</sup> Par entité étatique palestinienne, nous entendons d'une part l'ANP, qui assiste l'UNRWA dans l'administration des camps de réfugiés, et d'autre part l'OLP, représentante du peuple palestinien dans son ensemble, dont les rapports officiels avec l'Office datent de 1975. Les deux institutions sont présidées par Yasser Arafat.

<sup>6</sup> Voir notamment: Buehrig, E. H. *The U.N. and the Palestinian Refugees. A Study in Nonterritorial Administration*, Bloomington, Indiana University Press, 1971; Viorst, M. *UNRWA and Peace in the Middle East*, The Middle East Institute, 1989 ; et Schiff, B. *Refugees unto the Third Generation: UN Aid to the Palestinians*, Syracuse, Syracuse University Press, 1995.

<sup>7</sup> Inspirées par les recommandations de la Mission économique d'étude (organe créé par l'AGNU afin de déterminer les mesures appropriées pour remédier aux troubles économiques dues au conflit de 1948), les fonctions de l'UNRWA sont les suivantes : "a) d'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, les programmes de secours direct et les programmes de travaux recommandés par la Mission économique d'étude; b) de se concerter avec les gouvernements intéressés du Proche-Orient au sujet des mesures préparatoires qu'ils devront prendre avant que ne prenne fin l'aide internationale pour le secours et les programmes de travaux" (par. 7 de la résolution 302 (IV)). L'action de l'UNRWA était supposée prendre fin en décembre 1950 pour le programme de secours et juin 1951 pour le programme de travaux, les gouvernements d'accueil étant sensés assumer seuls la poursuite de l'assistance. (par. 6).

<sup>8</sup> C'est ce qu'indiquent les archives du Département d'Etat américain, dont le rôle dans l'établissement de l'UNRWA fut capital. Ces archives ont été publiées dans la série *Foreign Relations of the United States* (FRUS) ; voir en particulier les volumes 1949-1955 concernant le Proche-Orient. Principaux concepteurs de l'UNRWA, les Etats-Unis lui ont fourni cinq de ses onze directeurs (nommés "Commissaires généraux" dès 1962) et sont restés parmi ses premiers bailleurs de fonds. En 2000, les Etats-Unis étaient encore le plus important pays donateur (27,7%), devant la Commission européenne (21,9%) et le Japon (8,8%). Source : *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA - 1 juillet 1999-30 juin 2000*, p. 58.

<sup>9</sup> Contrairement aux institutions spécialisées, tels que la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international, fondées sur un traité conclu par les Etats membres, les organes subsidiaires, comme l'UNRWA, l'UNICEF ou le HCR, sont basés sur de simples résolutions des Nations Unies, leur financement étant par ailleurs

principalement assuré par des contributions volontaires. Voir Buehrig, E. H. op.cit. note 6, chapitre II, pp. 43-63.

<sup>10</sup> Seuls les salaires des employés internationaux - 3-4 % du budget de l'Office - sont couverts par le fonds de roulement des Nations Unies depuis les années 1980 ; source : UNRWA, *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.

<sup>11</sup> Selon le paragraphe 11 de la résolution 194 (III) de l'AGNU du 11 décembre 1948, auquel chaque résolution annuelle des Nations Unies sur l'UNRWA s'est référée, [l'Assemblée générale] *décide 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*".

<sup>12</sup> 27 de ces camps se trouvent actuellement dans les territoires contrôlés par l'ANP (19 en Cisjordanie, 8 à Gaza), 12 au Liban, 10 en Jordanie et 10 en Syrie. Depuis leur établissement, les camps n'ont jamais constitué "que" un tiers de l'ensemble des réfugiés (aujourd'hui 1'227'954 personnes, soit 32.3% de l'ensemble des réfugiés enregistrés), avec des maximums au Liban (56%) et à Gaza (54.6%) et un minimum en Jordanie (17,7%). Source : UNRWA in *Figures (as of 31 December 2000)*, op.cit., note 2.

<sup>13</sup> La CCP œuvra aussi dans les années 1950 afin d'obtenir d'Israël le déblocage des comptes en banque des réfugiés arabes ; en 1950, elle créa un bureau afin de déterminer la valeur des terres abandonnées par les réfugiés à des fins de compensation. La mission de ce bureau s'acheva en 1964, 453'000 documents ayant été répertoriés.

<sup>14</sup> Voir par exemple les études suivantes : Ashkenasy, A. "The International Institutionalization of a Refugee Problem". *Jerusalem Journal of International Relations*, January 1990, vol. 12, n°1, pp. 45-75 ; Garvey, Jack I. "Rethinking Refugee Aid: A Path to Middle East Peace". *Texas International Law Journal*, Spring 1985, vol. 20, n°2, pp. 247-265 ; et Marx, Emanuel. "Palestinian Refugee Camps in the West Bank and the Gaza Strip". *Middle Eastern Studies*, April 1992, vol.28, n° 2, pp. 281-294.

<sup>15</sup> Comme le souligne Ben Schiff, op.cit. note 6, pp.364-5.

<sup>16</sup> Entre 1950 et 1954, seuls 8'000 réfugiés (sur un nombre total de près d'un million) furent réintégrés définitivement réintégrés et rayés des listes de rationnement. Pour un aperçu de cette première phase controversée de l'histoire de l'UNRWA, qui prévoyait notamment la réinstallation de plusieurs centaines de milliers de réfugiés dans la Jézireh syrienne, le Sinaï et la vallée du Jourdain, voir *UNRWA Experience with Works Projects and Self-Support Programmes: An Historical Summary (1950-1962)*. UNRWA Reviews, Information paper n° 5, Beirut, September 1962, p.8.

<sup>17</sup> En 1969-1970, l'éducation devient, en termes budgétaires et de personnel, la principale activité de l'Office. Aujourd'hui, son budget annuel (166'650 dollars ; 53,7% du budget) est environ deux fois plus élevé que celui de la santé (54'356 dollars ; 17,5%) et des secours et services sociaux (31'365 dollars ; 10%) réunis. Source: UNRWA, *UNRWA in Figures (as of December 2000)*, op.cit., note 2.

<sup>18</sup> Voir l'article de Elnajjar, Hassan. "Planned Emigration: The Palestinian Case". *International Migration Review*, Spring 1993, vol. 27, n°101, pp. 34-50, qui critique l'UNRWA pour s'être trop appuyée sur un processus migratoire, par définition fragile et provisoire. Il fut d'ailleurs quasiment stoppé à la suite de la Guerre du Golfe en 1991..

<sup>19</sup> Source : *UNRWA and Palestinian Refugees 1950-2000*, op.cit. note 2, p.33.

<sup>20</sup> Depuis 1982-1983, l'UNRWA ne distribue plus d'assistance secours (rations et aide matérielle d'appoint) qu'aux réfugiés entrant dans la catégorie des *special hardship cases* (SHC), soit les familles dépourvues de personnes à même de gagner un revenu. Le nombre de SHC se monte aujourd'hui à 211'332 personnes (soit 5.6% des effectifs), avec un maximum de 10.9% au Liban et un minimum de 2.6% en Jordanie. Source: UNRWA, *UNRWA in Figures (as of December 2000)*, op.cit. note 2.

<sup>21</sup> En 1993, la clause du besoin (déterminé selon une échelle de revenus) qui conditionnait l'éligibilité à services fut abrogée. Il est difficile aujourd'hui de déterminer le nombre exact de réfugiés inscrits qui bénéficient des services de l'UNRWA. Outre les 211'332 SHC éligibles pour tous les services, environ 485'000 réfugiés profitent actuellement gratuitement de ses services éducatifs (éducation primaire et préparatoire (et secondaire au Liban), bourses universitaires et formation professionnelle) ; en outre, ses services de santé ont délivré plus de 7,2 millions de consultations en 2000. Source : idem.

<sup>22</sup> Source: UNRWA, *UNRWA in Figures (as of December 2000)*, idem et *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA - 1 juillet 1999-30 juin 2000*, p. 51.

<sup>23</sup> En décembre 2000, le nombre d'employés de l'Office se montait à 22,561, dont 22,447, locaux (soit 99,5% des effectifs) et 114 internationaux de nationalités diverses. Source: UNRWA, *UNRWA in Figures*, idem.

<sup>24</sup> Le nombre total de réfugiés (enregistré à l'UNRWA ou non) était estimé à environ 5,12 millions d'individus en 1998, soit environ deux tiers de l'ensemble de la population palestinienne (réfugiés et habitants originaires de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, environ 7,8 millions). Source : Department of Refugee Affairs (PLO). *The Palestinian Refugees Factfile*, Ramallah, April 2000, p. 8 et Abu Sitta, S. *The Palestinian Nakba 1948*, The Palestinian Return Center, London, 1998, p. 16.

<sup>25</sup> Source : *UNRWA and Palestinian Refugees 1950-2000*, op.cit, note 2, p. 11.

<sup>26</sup> Voir par exemple Garvey, J. I., op.cit. note 14, p. 253, et Stebbing, J. "UNRWA, an Instrument of Peace in the Middle East", *International Relations*, May 1985, vol. 8 (3), pp. 270-281.

<sup>27</sup> Le programme d'"Assistance générale et de protection" fut mis sur pied en 1988 sous l'impulsion du conseil de sécurité (résolution 605), pour soulager, sur le plan humanitaire, les victimes de la répression israélienne durant l'Intifada, y compris les non-réfugiés. Il fut abrogé en 1994 suite à l'instauration de l'ANP.

<sup>28</sup> Résolution 48/40: "Aide aux réfugiés de Palestine", du 13 décembre 1993.

<sup>29</sup> Voir *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA - 19 juillet 1993-30 juin 1994*, p. 2, par.5 et pp. 21-22, par. 53-58.

<sup>30</sup> Ce fait a été souligné par le Commissaire général de l'UNRWA (Voir par exemple le "Rapport annuel du Directeur de l'UNRWA 1<sup>er</sup> juillet 1955 - 30 juin 1956", p.3, par. 16), ainsi que par la quasi-totalité des études ayant traité des réfugiés palestiniens ; voir notamment : Viorst, M., op.cit., note 7, p. 49, et Plascov, A. *The Palestinian Refugees in Jordan 1948-1957*, London, Frank Cass, 1981, pp.64-65.

<sup>31</sup> La suspension de cette distribution fut présentée comme une mesure provisoire destinée à assurer au Liban un niveau adéquat de secours d'urgence suite à l'invasion israélienne, puis comme un recentrage des efforts de l'UNRWA sur les programmes plus prioritaires que sont l'éducation et la santé. Malgré les protestations des Palestiniens et des pays arabes – endossées par les résolutions annuelles de l'AGNU sur l'UNRWA ("Aide aux réfugiés de Palestine", partie A) de 1982 à 1992, l'UNRWA ne la reconduisit jamais prétextant des fonds insuffisants et la remplaça par l'aide aux SHC (voir supra note 21-22) ; voir : UNRWA. *Past, Present and Future*, UNRWA Headquarters, Vienna, 1986, p. 13 et *Rapport annuel du Commissaire général de l'UNRWA - 1982 - 1983*, p. xv, par. 15 - 18.

<sup>32</sup> Voir le dossier présenté par Miftah (The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy), alors présidé par Hanan Achraoui, membre du Conseil législatif palestinien : *Witness to History : The Plight and Promise of the Palestinian Refugees*, Palestine, 2000.

<sup>33</sup> Par opposition à la source négative que constitue la marginalisation socio-économique à laquelle ont été soumis les réfugiés, au Liban en particulier ; voir par exemple, R. Sayigh : "Sources of Palestinian Nationalism", *Journal of Palestine Studies*, vol VI, N°4, Summer 1977, pp.17-40.

<sup>34</sup> Les enseignants de Jordanie et du Liban évoquent souvent le contrôle dont ils ont été l'objet de la part des autorités locales, en particulier dans les années qui suivirent les événements de Septembre noir (1970) et avant l'avènement de l'OLP (1969), respectivement. Le degré de contrôle des autorités locales s'est répercuté sur le contrôle exercé par la direction de l'Office sur ses employés.

<sup>35</sup> UNRWA/UNESCO Department of Education, *Biennial Workplan for Curriculum Enrichment and In-Service Training*, 1980/1981.

<sup>36</sup> Ayant passé son enfance dans les camps de Beyrouth, Fawaz Turki traduit ainsi le sentiment de malaise ressenti par les réfugiés palestiniens dans leurs relations avec l'UNRWA ; voir Turki, F. *The Desinherited*. New York, Monthly Review Press, 1972, p.58.

<sup>37</sup> Voir supra p. 6 et note 31. Ce programme fut aussi appliqué dans les autres zones opérationnelles de l'UNRWA mais à une moindre échelle : en juin 1994, l'UNRWA avait reçu pour la mise en œuvre du PIP en Cisjordanie et dans la bande de Gaza les montants de 30 et de 48 millions de dollars respectivement, alors que seuls 10 millions furent consacrés à l'ensemble des autres zones (Jordanie, Liban et Syrie); source: *Rapport annuel du Commissaire général de l'UNRWA - 1993 -1994*, p. 3, par. 6 et p. 5, par. 13.

<sup>38</sup> Voir *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA - 19 juillet 1993-30 juin 1994*, p. 5, par. 11.

<sup>39</sup> Voir par exemple Ben-Porath, Y. and Marx, E. *Some Sociological and Economic Aspects of Refugee Camps on the West Bank*, Santa Monica, Rand, August 1971 ; Picaudou, N. *Le mouvement national palestinien: genèse et structure*. Paris, L'harmattan, 1989, pp.342-343 ; Rubenstein, D. *The People of Nowhere: The Palestinian Vision of Home*. Toronto, Random House, 1991, chap. VII et Bisharat, G. E. "Displacement and Social Identity: Palestinian Refugees in the West Bank", in *Population Displacement and Resettlement: Development and Conflict in the Middle East*, ed. by S. Shami, New York, Center for Migration Studies, 1994; pp. 177-179.

<sup>40</sup> Voir par exemple l'article de l'organe de presse de l'OLP, *Filastin al-Thawra*, n° 987, 5/6/1994, pp. 10-12.

<sup>41</sup> Selon UNRWA, *UNRWA and the transitional period: a five-year perspective on the role of the Agency and its financial requirements*, op.cit. note 10, p.10.

<sup>42</sup> Idem. L'argument de l'UNRWA est discutable en ce sens qu'un transfert préalable basé sur ces prémices pourrait aussi s'appliquer à la Jordanie, où les réfugiés de 1948 sont des citoyens à part entière. Au début des années 1950, l'UNRWA avait déjà mis en lumière le caractère incongru de son engagement en Jordanie sur cette base là ; voir *Rapport du Directeur de l'UNRWA - 1 juillet 1952-30 juin 1953*, p. 3, par. 18.

<sup>43</sup> La vision des Etats-Unis et de l'Union européenne fut dévoilée lors de nombreux séminaires et dans certains documents, dont "Assistance to Refugees in the Middle East" (aussi appelé le "Bristol Report"), officiellement présenté par l'Union européenne en décembre 1994. Pour un résumé critique de ce rapport, voir : Tamari, S. *Palestinian Refugee Negotiations; from Madrid to Oslo II*. Washington D.C., Institute for Palestine Studies, 1996, pp. 29-35.

<sup>44</sup> Soit 79,2% à Gaza et 30,2% en Cisjordanie. A Gaza, 54,6% de ces réfugiés vit dans les camps contre 26,95 en Cisjordanie; source: UNRWA. *Figures as of 31 December 2000*, op.cit., note 2.

<sup>45</sup> L'approbation palestinienne du transfert à court terme des services de l'UNRWA et du déménagement de son siège à Gaza est 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.

<sup>46</sup> Seuls les centres d'activités pour les jeunes et les centres communautaires de réadaptation, initialement créés par l'UNRWA, se sont vus prendre en charge par la communauté (avant le début de la signature de la Déclaration de principes), mais ils restent formellement rattachés au système UNRWA.

<sup>47</sup> Voir UNRWA. *Harmonization of UNRWA Services : challenges and progress*. UNRWA Headquarters (Vienna), 10 April 1996.

<sup>48</sup> Contre 0.75% en Jordanie, 0.2% au Liban et 0.1% en Syrie. Source : *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>, p.6.

<sup>49</sup> Cette mobilisation battit son plein en 1995-1996 à l'instigation des organisations locales de défense des droits des réfugiés. Parmi ces organisations, notons l'"Union des centres d'activités pour les jeunes", organisation créée en 1992 pour promouvoir les centres suite à la baisse des subventions de l'UNRWA et qui se dévoua dès 1993-4 à la défense des droits des réfugiés. Voir par exemple les recommandations de la première conférence du District de Bethlehem organisée par l'Union en septembre 1996 sur le site internet de Badil (une ONG qui s'est faite la représentante des initiatives des réfugiés au niveau local et international) : [www.badil.org/Refugee/Ref6.htm](http://www.badil.org/Refugee/Ref6.htm).

<sup>50</sup> D'après le Commissaire général de l'UNRWA dans un entretien à *Al Hayat* du 5 mai 1997.

<sup>51</sup> Source : *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA - 19 juillet 1993 - 30 juin 1994*, pp. 57 et 70 et *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA - 1<sup>er</sup> juillet 1997 - 30 juin 1998*, pp. 52 et 61.

<sup>52</sup> L'accroissement annuel de la population enregistrée de l'UNRWA s'est élevée à environ 3,5-3,7% au cours de ces dernières années ; 3,5% par exemple entre 1999 et 2000 ; source : *UNRWA in Figures (as of 31 December 2000)*, op.cit. note 2.

<sup>53</sup> La dernière réunion, organisée comme de coutume à Amman, a eu lieu en septembre 2001. Il y fut discuté du déficit actuel pour l'année 2001, de l'ordre de 37 millions de dollars. Voir l'article du *Jordan Times* : "Situation in the camps could be 'tragic and dangerous' without UNRWA aid infusion", p.3.

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Parmi les propositions, sans lendemain, de Taba : un rapatriement limité en Israël - notamment dans le Negev du sud -, l'absorption dans un futur Etat palestinien, et la réinstallation définitive des autres dans leurs pays d'accueil actuel ou dans des pays tiers. L'UNRWA, quant à elle, devait être dissoute dans un délai de cinq ans et remplacée par un organisme en charge de la mise en œuvre des propositions. Voir "Refugees in the Middle East Process", Palestinian Refugee Research Net, <http://www.arts.mcgill.ca/mepp/prn/prmepp.html>, pp.4-5.

<sup>56</sup> Le point de vue israélien sur le règlement de la question des réfugiés est présenté dans : Gazit, S. *The Palestinian Refugee Problem*. Jaffee Center for Strategic Studies (Tel Aviv University), 1995.

<sup>57</sup> Selon Elia Zureik, associé aux différents comités de négociations palestiniens depuis le début des années 1990, la position palestinienne sur les réfugiés est restée inarticulée au niveau officiel. Zureik, E. *Palestinian Refugees and the Peace Process*. Washington, IPS, 1996, p. 89.

<sup>58</sup> *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA - 1 juillet 1987-30 juin 1986*. p. 2, par. 3.

<sup>59</sup> *Rapport du Commissaire général de l'UNRWA - 1<sup>er</sup> juillet 1974-30 juin 1975*, pp. 8-9.

---

<sup>60</sup> Les propos qui suivent sont partiellement inspirés par les propos tenus lors d'un séminaire organisé en février 2000 par l'Agence canadienne de recherche (IDRC) sur le futur de l'UNRWA, réunissant représentants des pays donateurs, des pays d'accueil, de l'OLP, de l'UNRWA, et d'ONG palestiniennes. Un résumé des débats préparé par l'IDRC est disponible l'internet ; voir supra, note 48.

<sup>61</sup> Voir supra note 46.

<sup>62</sup> Selon un de ses porte-parole, l'UNRWA aurait reçu nombres d'appels de groupes de défense de réfugiés afin que ce programme soit reconduit. Comme le montrent Bocco, R., Brunner, M. et Rabah, J. dans *International and Local Aid during the Second Intifada (Report II, July 2001)*, p. 22, c'est dans les rangs des réfugiés que l'on compte le plus de victimes.

<sup>63</sup> Voir les travaux préparatoires de la Convention de 1951, collectés dans : Takkenberg, A. et Tahbaz, C. *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Relating to the Status of Refugees*. Amsterdam, Dutch Refugee Council, 1989.

<sup>64</sup> Un premier inventaire analytique des quelques millions de documents que recèlent les archives papier et informatique de l'UNRWA dans ses quartiers généraux à Amman et à Gaza et ses bureaux régionaux a été réalisé sous l'égide de l'*Institute for Palestine Studies*. Voir *Reinterpretation of the Historical Record : The Uses of Palestine Refugee Archives for Social Science Research and Policy Analysis*. Edited by S. Tamari and E. Zureik, Jerusalem, Institute of Jerusalem Studies, 2001.