



HAL
open science

Un service public sans Etat ? Un aperçu de la sphère des "transports publics" en Cisjordanie

Véronique Bontemps

► **To cite this version:**

Véronique Bontemps. Un service public sans Etat ? Un aperçu de la sphère des "transports publics" en Cisjordanie. 2011. halshs-00656411

HAL Id: halshs-00656411

<https://shs.hal.science/halshs-00656411>

Preprint submitted on 4 Jan 2012

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

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

Un service public sans État ? Un aperçu de la sphère des « transports publics »
en Cisjordanie

Véronique Bontemps

à paraître en 2012 (avec d'éventuelles modifications) dans Gallenga G. (dir.), *De la porosité des secteurs public et privé en Méditerranée. Une anthropologie du service public*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires de Provence

Un service public sans État ?

Un aperçu de la sphère des « transports publics » en Cisjordanie

En ce qui concerne les transports publics en Cisjordanie, il y a deux sections : le transport par bus, et le transport par taxi collectif, les « services ». Pour le transport par bus, ce sont des compagnies privées, qui desservent les lignes intérieures et interurbaines. Les taxis collectifs, ce ne sont pas des compagnies comme les bus : chaque taxi appartient à un individu. Ensuite, tu as aussi les taxis qu'on appelle « sur commande » (*talab*). Ces taxis-là, ils sont gérés par des bureaux privés.

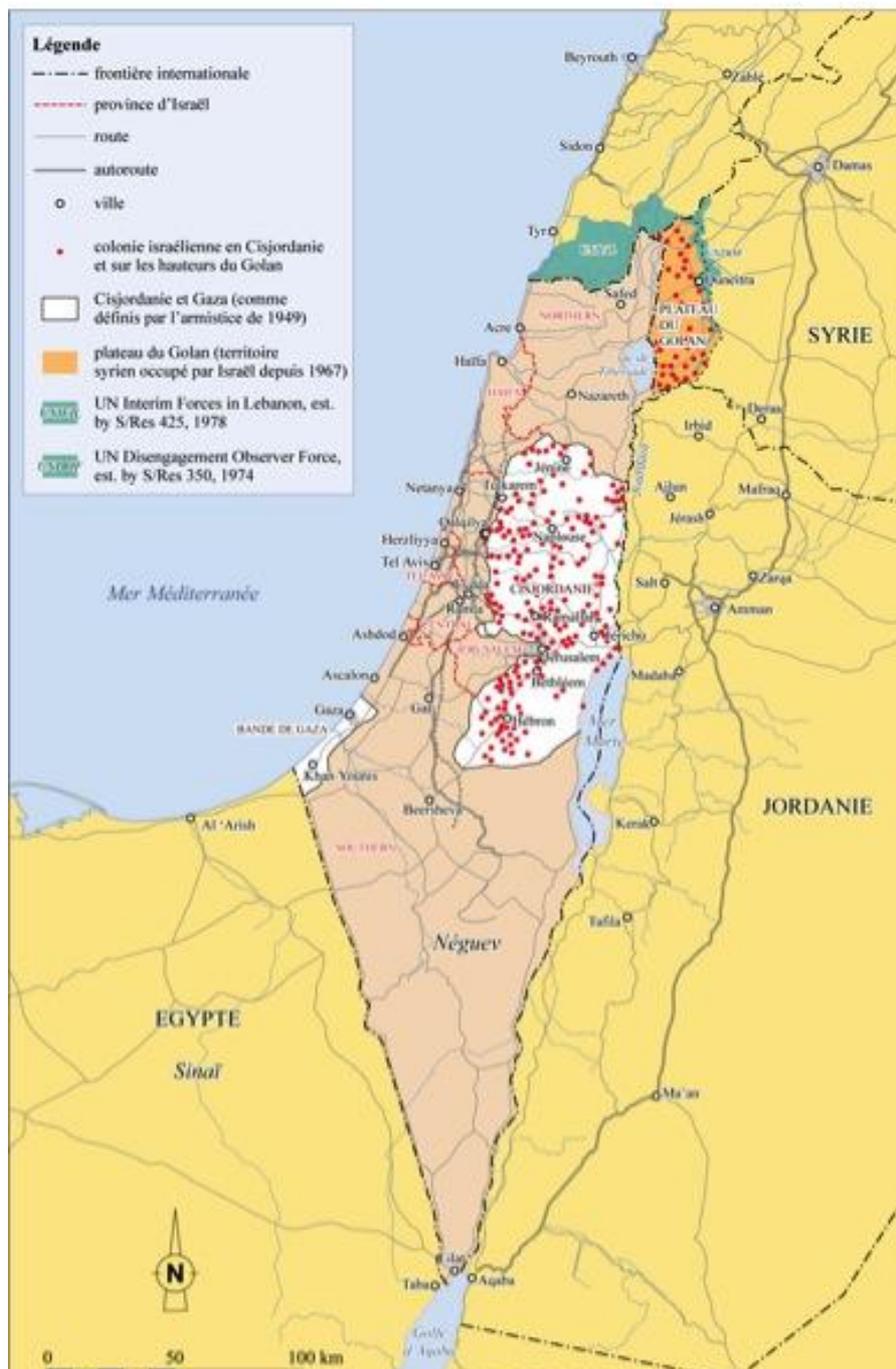
Ça a toujours été comme ça. Quand nous [l'Autorité palestinienne] sommes arrivés, nous avons réglementé tout ça ; nous n'avons rien changé, nous avons simplement réglementé.

**Entretien avec F.,
employé au Ministère palestinien des Transports de Ramallah
(octobre 2011)**

Depuis l'explosion de l'automobile après 1945, le secteur des transports est devenu, à travers le monde, un secteur caractérisé par un fonctionnement hyper-concurrentiel. Cette situation est particulièrement marquée dans les Territoires palestiniens, où le secteur est aujourd'hui strictement limité aux transports routiers : la guerre de 1948 a mis fin au fonctionnement du réseau ferroviaire régional, et l'occupation israélienne empêche le développement de tout moyen de transport alternatif. Ce chapitre a pour objectif de présenter quelques hypothèses sur l'organisation, en Cisjordanie¹, du système des « transports publics » (*al-naql al-'âm*) : c'est-à-dire des services payants proposés aux habitants pour se déplacer. Ce secteur est aujourd'hui entièrement composé de compagnies d'autobus, de taxis collectifs et de taxis privés ; il est directement contrôlé par l'Autorité palestinienne qui fixe les prix et réglemente l'organisation des lignes et des permis. À l'heure actuelle, et malgré une volonté affichée de régulation, la sphère des « transports publics » en Cisjordanie apparaît dominée par une situation de concurrence relativement incontrôlée entre un secteur d'autobus peu rentable et à la flotte vieillie, et le secteur des taxis. Dans ce chapitre, je tente de décrire certains effets de cette situation de concurrence que, paradoxalement, la réglementation de l'Autorité palestinienne semble avoir contribué à encourager plutôt que réguler.

Je commencerai par présenter la manière dont le secteur s'est institutionnellement constitué avant l'arrivée de l'Autorité palestinienne en 1994. Je m'attacherai ensuite à décrire les ajustements successifs mis en place par les pouvoirs publics en Cisjordanie pour organiser et réglementer le secteur. Tout en conservant le système en place, l'Autorité palestinienne a essentiellement orienté son action vers le secteur des taxis et sa réglementation, c'est-à-dire l'attribution des permis d'exercice. Son action a eu des résultats paradoxaux, qu'il convient d'analyser à la lumière de la forte limitation structurelle de ses pouvoirs d'une part, et des circonstances de la seconde Intifada, d'autre part. J'aborderai enfin la manière dont les acteurs du secteur, en particulier les chauffeurs, s'accommodent aujourd'hui de cette situation d'hyper-concurrence. Les difficultés qu'ils rencontrent à l'heure actuelle sont révélatrices de l'étroitesse de la marge d'action du proto-État qu'est l'Autorité palestinienne, dans le contexte d'une oscillation permanente entre régime d'autonomie et persistance de l'occupation.

¹ Pour des raisons qui tiennent essentiellement à l'accès au terrain, il ne sera pas question ici de la bande de Gaza.



Carte 1 : Israël et les Territoires palestiniens occupés

LE REGIME D'OSLO II (SEPTEMBRE 1995)



Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA)

Source: Passia (www.passia.org/palestine_facts/MAFS/Oslo-2.html)

Carte 2 : Les accords d'Oslo II. Les zones A, B et C.

Une superposition de systèmes...

Le secteur des transports en Cisjordanie est aujourd'hui limité au transport routier : le transport ferroviaire, qui existait jusqu'en 1948 en Palestine historique², a été interrompu lors de la *Nakba*³ ; le transport maritime par Gaza a été empêché par l'occupation israélienne qui y a interdit la construction d'un port. L'aéroport de Qalandiya, à proximité de Jérusalem, fut fermé par l'occupation en 1967 ; quant à l'aéroport de Gaza (qui n'assura que des vols vers l'Égypte), il fut entièrement détruit pendant la seconde Intifada. Les « transports publics » sont aujourd'hui de trois sortes : transport par autobus, par taxi privé (appelé *talab*, « à la demande »), ou par taxi collectif appelé « service ».

Les autobus (autobus de 50 passagers, ou minibus qui comptent entre 10 et 20 passagers) opèrent à l'intérieur des villes, entre les villes et vers les villages, à des horaires fixes. Les services doublent certaines de leurs lignes, et travaillent sur d'autres lignes fixes. À l'intérieur des villes, les services, reconnaissables à leurs couleurs noire et jaune, sont souvent des voitures à cinq places (quatre passagers). Entre les villes, ou entre villes et villages, ce sont le plus souvent des voitures à huit places (sept passagers), de couleur orange⁴. Ils n'ont pas d'horaires fixes, mais démarrent une fois la voiture remplie. Le tarif y est plus élevé que pour l'autobus : en 2011, un trajet Naplouse-Ramallah (environ 50 kilomètres) coûte 11 shekels⁵ en autobus, et 17 shekels⁶ en service (un kilo de pain coûte 4 shekels). Un nombre conséquent de voitures privées travaillent également, de manière informelle, comme taxi *talab* ou collectif dans les villes et les villages.

« Publics » en ce qu'ils offrent un service d'intérêt général, les transports sont possédés et gérés par des entités privées, qu'il s'agisse de compagnies d'autobus, de bureaux de taxis ou d'individus (propriétaires des taxis et services). Le Ministère des transports joue un rôle d'organisation, de contrôle et de régulation : il fixe les prix, définit les lignes et accorde les permis d'exercice. L'ensemble du secteur des transports est réglementé par la « loi de circulation » (*qânûn al-murûr*) n° 5 de l'année 2000⁷.

Compagnies d'autobus	84
Nombre d'autobus en dépendant	862
Bureaux de taxis	459
Nombre de taxis en dépendant	4 509
Services intérieurs	1 363
Services interurbains	4 910
Total taxis (privés et services)	10 782

Tableau 1 : Les lignes en service en Cisjordanie, 2010 (source : Ministère des Transports palestiniens), pour une population d'environ 2,5 millions d'habitants⁸.

² « La Palestine historique » désigne le territoire qui correspond à la Palestine mandataire, et recouvre l'actuel État d'Israël, la Cisjordanie et la bande de Gaza.

³ Nom donné par les Palestiniens à la partition de la Palestine mandataire et à la création de l'État d'Israël, ainsi qu'à la fuite de plusieurs centaines de milliers de Palestiniens de leur terre d'origine, devenant ainsi des réfugiés, pendant la guerre de 1948-49.

⁴ Ces voitures sont aujourd'hui généralement des minibus, modèle Ford Transit ou Volkswagen Caravelle.

⁵ Un peu plus de deux euros.

⁶ Un peu plus de trois euros.

⁷ Disponible sur le site du Ministère des transports palestinien (en arabe) : <http://www.mot.gov.ps/site/524/Default.aspx>.

⁸ Les employés du Ministère qui m'ont fourni ces chiffres m'ont précisé qu'il s'agissait d'estimations et qu'il pouvait y avoir des erreurs minimes.

Compagnies d'autobus	13
Nombre d'autobus en dépendant	145
Bureaux de taxis	60
Nombre de taxis en dépendant	1013
Services intérieurs	643
Services interurbains	682
Total taxis (privés et services)	2 338

Tableau 2 : Les lignes en service dans le district de Naplouse, 2010. Population : environ 380 000 habitants.

Au Ministère des transports de l'Autorité palestinienne, Jamal Shqeir, responsable des « transports publics », me présenta le secteur de la manière suivante :

Actuellement, nous avons trois sortes de transport public : d'abord, les bus, qui travaillent dans le cadre de compagnies privées, souvent familiales. Ces bus, nous leur accordons un permis qu'on appelle en arabe *rukhsat tashghîl* [permis d'exercice], pour qu'ils travaillent sur la ligne, gratuitement, sans rien en échange. Certaines possèdent ces droits exclusifs (*imtiyyâz*) et ces permis depuis très longtemps, depuis l'époque de la Jordanie⁹ ! [...] Donc pour les bus, les permis sont délivrés gratuitement, sans frais.

Pour les services [c'est-à-dire les taxis collectifs], il y a deux sortes de permis : il y a des chauffeurs qui ont des permis qui existaient déjà à l'époque de la Jordanie : ces permis-là, ils leur appartiennent. Ils en ont fait la demande, et ils les ont achetés. C'est leur propriété (*mulk*). Sur ce permis, nous touchons des frais symboliques annuels, 100 shekels. Et le second genre, ce sont les permis en location, des numéros de l'Autorité (*raqam Sulta*) qui ont été émis à l'époque où est arrivé le Ministère. Ce permis, nous le louons (*il appuie sur le mot*) au citoyen : il paie un loyer annuel, qui actuellement s'élève à 2 500 shekels¹⁰.

Récemment, l'Autorité a mis en place de nouveaux permis, selon le système de la propriété. Actuellement, elle n'émet plus de permis en location, mais des permis « propriété » (*mulk*). On les vend au citoyen, et ça devient comme pour les autres permis que nous appelons « Jordaniens », c'est-à-dire « propriété » (*mulk*)¹¹.

Droits exclusifs pour des compagnies d'autobus, permis « jordaniens » possédés (*mulk*) et permis de l'Autorité en location... La répartition actuelle des permis, tout comme la distribution des lignes est l'héritage de la manière dont se sont historiquement mis en place les « transports publics » à travers les différents régimes qui se sont succédé en Palestine tout au long du XX^e siècle, depuis le Mandat britannique en passant par la période jordanienne et l'occupation israélienne.

Avant 1948 : Mandat britannique et « droits exclusifs » (*imtiyyâz*)

Le réseau routier s'est développé en Palestine à partir de la fin de l'Empire ottoman, avec la construction de nouvelles routes essentiellement à partir de la fin du XIX^e siècle. La route reliant Jaffa à Jérusalem est construite en 1867, et celle reliant Naplouse à Ramallah et Jérusalem, au début du XX^e siècle¹². Les réglementations actuelles concernant la délivrance des droits exclusifs sur les lignes proviennent de l'époque du Mandat. Selon Jamal Shqeir :

Tout d'abord, il y a des compagnies qui ont des permis depuis l'époque du Mandat britannique. Elles ont obtenu leurs permis de la manière suivante : elles faisaient une demande au Haut Commissaire, comme quoi elles voulaient desservir, par exemple, la ligne Ramallah-village de Sinjil, et on leur donnait un permis (*tarkhîs*)¹³.

⁹ C'est-à-dire la période où la Cisjordanie était partie de la Jordanie, entre 1950 et 1967, avant l'occupation israélienne. Voir *infra*.

¹⁰ L'équivalent de 500 euros.

¹¹ Entretien avec Jamal Shqeir, responsable du secteur des transports publics en Cisjordanie, Ministère des Transports à Ramallah, octobre 2011.

¹² Reema Reyad Bdair, *Transportation Strategic Planning Under Uncertainty ; The Palestinian Case*, mémoire de Master, Université An-Najah, 2011.

¹³ Entretien avec Jamal Shqeir, octobre 2011.

Pendant la période mandataire, l'ouverture d'une nouvelle ligne d'autobus, ainsi que la délivrance de droits exclusifs, était fondée sur les besoins. Une demande était transmise par les autorités locales ; le comité en charge des permis accordait ensuite le droit à telle ou telle compagnie – en général, à celle qui travaillait déjà sur des lignes environnantes, selon un certain nombre de conditions¹⁴. C'est par exemple la compagnie familiale Tammîmî, fondée en 1926 par les deux frères Nimr et Abdelrahîm Tammîmî, qui obtint le droit exclusif (*imtiyyâz*) sur l'exploitation de la ligne Naplouse-Ramallah, sur d'autres lignes de la Palestine historique ou vers d'autres grandes villes du monde arabe. Hamdî Tammîmî, petit-fils d'Abdelrahîm, est aujourd'hui responsable du secteur des autobus de la Compagnie Abdelrahîm Tammîmî¹⁵. Dans son bureau en plein cœur de Naplouse, il me raconta :

La compagnie a été fondée par mon grand-père Abdelrahîm et son frère Nimr Tammîmî. Elle existe à Naplouse depuis 1926. Elle travaillait au début dans le commerce du savon¹⁶, ils avaient des savonneries... donc ça c'était le début. Ensuite ils se sont tournés vers l'essence, ils étaient les représentants de Shell en Palestine [...] ils étaient associés dans les usines de riz de Haïfa, et ils étaient aussi associés à l'usine de cigarettes, à l'époque du Mandat britannique.

En ce qui concerne les bus, nos lignes étaient à l'intérieur [c'est-à-dire dans l'actuel État d'Israël]. On avait la ligne Haïfa-Jénine-Naplouse-Ramallah-Jérusalem. On avait aussi Netanya-Tulkarem-Naplouse-Ramallah-Jérusalem. Netanya s'appelait à l'époque Oum Khaled, c'était un village... On avait aussi des lignes Amman-Bagdad-le Koweït, qui passaient par Naplouse... et aujourd'hui on ne réussit même pas à aller à Ramallah ! (*Il rit*)¹⁷.

1948-1967 : les permis « jordaniens »

« À l'époque, toutes les lignes étaient ouvertes, c'était l'époque de la Palestine. Puis il y a eu 1948, on a perdu les lignes : la ligne de Netanya, par exemple, s'est raccourcie jusqu'à Tulkarem », conclut Hamdî Tammîmî. Après la *Nakba* de 1948, les compagnies qui possédaient des lignes se trouvant désormais à l'intérieur du nouvel État d'Israël les perdirent. Tandis que plusieurs centaines de milliers de Palestiniens devinrent réfugiés en Cisjordanie, à Gaza et dans les pays arabes environnants, la conférence de Jéricho entérina l'annexion de la Cisjordanie par le Royaume hachémite de Jordanie¹⁸. Le bureau « al-I'timad », aujourd'hui plus ancien bureau de taxis à Naplouse, a été fondé en 1959, pendant cette période « jordanienne ».

Notre bureau est ouvert depuis 1959. C'était l'époque de la Jordanie. Pour les habitants de Cisjordanie à l'époque, les voyages étaient ouverts : les gens pouvaient aller de Naplouse directement jusqu'à n'importe quel pays arabe, à Amman, à Damas... Mon père a ouvert le bureau en 1959, avec une seule voiture. Il travaillait comme soldat dans l'armée arabe, ensuite il a travaillé comme conducteur de camion, puis il a acheté un véhicule. Un de ses amis l'a encouragé à ouvrir le bureau, et donc il l'a ouvert en 1959, avec une seule voiture, et il y a eu continuité au fil des années. Bien entendu, le nombre de voitures qu'il y avait en Cisjordanie était très faible, donc de 1959 à 1967, pendant ces huit années, le nombre des voitures au bureau n'a pas dépassé les cinq voitures.

Il y avait d'autres bureaux à Naplouse, mais c'était des bureaux de taxis collectifs qui s'occupaient des lignes extérieures. Il y avait des bureaux connus dans les années 1950 qui s'occupaient des lignes de service Naplouse-Damas, Naplouse-Beyrouth, Naplouse-Amman, Naplouse-le Koweït¹⁹...

¹⁴ Amjad Zohdi Fathi Issa, *The Impact of Ministry of Transport Policies on Public Transportation in Palestine*, mémoire de Master, Université An-Najah, Naplouse, 2006.

¹⁵ La compagnie Tammîmî s'est scindée en deux en 1977, à la suite d'une querelle entre cousins. La compagnie Abdelrahîm Tammîmî possède, outre les autobus, des stations-service et une compagnie de gaz.

¹⁶ La ville de Naplouse est réputée pour ses savonneries.

¹⁷ Entretien avec Hamdî Tammîmî, Naplouse, octobre 2011.

¹⁸ La bande de Gaza passa à cette époque sous contrôle égyptien.

¹⁹ Entretien avec Abu Ahmad, Naplouse, septembre 2011.

C'est de la période jordanienne que date l'appellation des permis dits « jordaniens ». Comme le résume Hassân, chauffeur de service sur la ligne entre Naplouse et le village d'Aqraba :

Les numéros jordaniens, ce sont ceux qui ont été émis à l'époque de la Jordanie. Ces numéros, on les achetait. Bien sûr, il y a aussi des numéros qui datent d'avant la Jordanie, d'avant 1948... Il y avait des lignes et des bus, les Tammîmî par exemple, ils sont là depuis les années trente... Il y avait aussi une ou deux voitures sur la ligne Ramallah-Naplouse... Mais ensuite, on a généralisé en disant que ce sont des numéros « jordaniens »²⁰.

Le système des droits exclusifs resta en vigueur pendant la période jordanienne. Reconnaisant les droits existant pour certaines compagnies (comme les Tammîmî de Naplouse), les autorités accordèrent des droits à de nouvelles compagnies, sur la base des mêmes conditions que celles édictées sous le Mandat. Hassân raconte :

Nous, notre ligne, Naplouse-Awarta-Aqraba, elle existe depuis l'époque de la Jordanie. C'était la compagnie de bus Aqraba. Son patron s'appelait Mousa. Je ne sais pas exactement comment ça s'est passé à l'époque, mais les responsables ou les *mukhtar*²¹-s au village s'étaient associés pour cette ligne... et finalement c'est passé à son nom. C'est lui qui est devenu le patron, et il l'est resté jusqu'à aujourd'hui. Aujourd'hui, ce sont ses enfants qui la gèrent²²...

Des taxis collectifs opéraient également sur certaines lignes, parfois dans le cadre de bureaux. La ligne de services Naplouse – Jérusalem (aujourd'hui limitée à Naplouse – Ramallah), par exemple, existe depuis l'époque de la Jordanie. « Sur la ligne Naplouse-Ramallah, il y a aussi des services, ils ont toujours été là, seulement leur nombre augmente... De vingt ou trente, ils sont passés à plus de cent²³ ! », commente Hamdî Tammîmî. Pour ces taxis, les autorités jordaniennes émirent des permis (appelés « jordaniens »), vendus aux propriétaires des taxis. D'où l'appellation, aujourd'hui, pour certaines lignes de taxis, de ligne « jordanienne ».

1967-1994 : des transports sous occupation

En 1967, il y a eu l'occupation israélienne. [...] C'est à cette époque que les plaques des voitures ont été changées depuis « le Royaume hachémite de Jordanie » pour les plaques de l'occupation. [...] Et à partir d'un certain moment, il a fallu prendre un nouveau permis (*tarkhîs*)... Les deux premières années, l'occupation reconnaissait les permis jordaniens, elle s'y adaptait, disons. Deux ans plus tard, les gens ont été obligés de changer leur permis de voiture, leur permis de conduire et la plaque d'immatriculation. Ils [les Israéliens] ont annoncé par haut-parleur que chaque personne qui avait un permis de taxi (ou un permis de camion, un permis de bus...) devait aller le changer. Donc, les gens se sont adaptés, car il fallait bien travailler au final²⁴.

Après l'occupation israélienne de 1967, le secteur des transports fut pris en charge par le gouvernement militaire, puis, à partir de 1981, l'administration civile israélienne.

L'administration civile, elle fonctionnait avec un officier israélien principal, qui était responsable de la Cisjordanie. Il avait d'autres officiers à ses ordres, et aussi des employés arabes. Nous, dans notre secteur, nous dépendions de l'officier des transports. Il était responsable de l'organisation des mouvements des bus, des taxis, enfin de tous les mouvements des transports par la Cisjordanie²⁵.

Reconnaisant les permis jordaniens déjà existants, l'administration israélienne accorda, au compte-goutte, un certain nombre de permis (aujourd'hui appelés « israéliens »), essentiellement sur la base de privilèges accordés à certaines personnalités, comme des chefs de villages (*mukhtar*-s) cooptés, à l'époque, à la tête de Ligues de villages afin de promouvoir les intérêts de l'occupation²⁶. Ainsi que le résume F., employé au Ministère des transports :

²⁰ Entretien avec Hassân, Naplouse, septembre 2011.

²¹ Le *mukhtar* (« choisi » en arabe) désigne le chef du village.

²² Entretien avec Hassân, Naplouse, septembre 2011.

²³ Entretien avec Hamdî Tammîmî, octobre 2011.

²⁴ Entretien avec Abu Ahmad, Naplouse, septembre 2011.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Sur les Ligues de Villages, voir Salim Tamari, « Israel's Search for a Native Pillar : the Village Leagues », in Naseer Aruri (dir.), *Occupation : Israel Over Palestine*, Belmont : Association of Arab-American University Graduates, 1989, p. 377-390.

Les Israéliens, ils donnaient les numéros, pour plus de 90 %, à ceux qui collaboraient avec eux... à des collabos, quoi. C'est bien connu. Et ils en donnaient aussi à un nombre très restreint à des gens normaux. D'accord ? C'est pour ça qu'il y avait un nombre de permis très très limité²⁷.

Selon certains entretiens, le *ratio* suivi par les Israéliens était d'un permis pour 10 000 habitants. Cette politique israélienne, entre cooptation et restriction, avait pour objectif de contrôler au maximum les mobilités de la population palestinienne sous occupation. L'une de ses conséquences fut l'extension importante du secteur informel (en particulier sur les lignes des villages et à l'intérieur des villes) : c'est-à-dire des voitures travaillant illégalement comme taxis privés ou collectifs. Comme l'explique Hassân :

À l'époque des Juifs²⁸, sur les lignes des villages, on n'avait pas de permis, on travaillait avec des voitures privées la plupart du temps. Les Israéliens ne disaient rien, parce qu'ils en profitaient : chaque fois qu'ils attrapaient une voiture, ils lui collaient une amende. Donc, à cette époque les Juifs ne voulaient pas d'organisation, pas de règlement... Ils n'avaient pas intérêt à ça²⁹.

Cette politique allait de pair avec une politique globale de « dé-développement³⁰ » des Territoires occupés, visant à les rendre économiquement dépendants de l'économie israélienne. Dans un article intitulé « *Le secteur des transports dans l'État. De la situation réelle aux horizons de développement* » paru en 1991 dans la revue *Al-nashra al-stratijiyya (Strategic Review)*, publication du centre d'études stratégiques de Jérusalem), les auteurs signalent qu'entre 1970 et 1980, le nombre de taxis en Cisjordanie a augmenté de seulement 24 véhicules, puis entre 1980 et 1987, de 50 véhicules (c'est-à-dire 2,94 véhicules par an). Dans la bande de Gaza, le nombre de taxis avait même baissé, malgré l'augmentation de la population³¹. S'interrogeant sur les stratégies et scénarios possibles du gouvernement dans le cadre d'un futur État palestinien, les auteurs préconisaient même une refonte complète du système des « transports publics » :

Il faut signaler que les compagnies de transports publics dans les territoires occupés sont, à l'heure actuelle, possédées par le secteur privé, et reposent essentiellement sur le système des droits exclusifs (*imtiyyâzât*), système qui a prouvé son manque d'efficacité. C'est pour cette raison qu'il faut rechercher des solutions alternatives pour l'avenir, parmi lesquelles :

- la suppression des droits exclusifs des lignes pour toutes les compagnies de transport, en les dissolvant pour créer une compagnie unifiée qui fournirait les services pour tous les habitants.
- la fusion de toutes les compagnies en une seule, où toutes les compagnies seraient actionnaires selon le nombre d'autobus qu'elles possèdent.
- la création de compagnies régionales, en fusionnant les compagnies existant dans chaque ville, et que ces compagnies communiquent les unes avec les autres pour organiser entre elles les lignes de transport...³²

À son arrivée à la suite des accords d'Oslo, quelle fut donc la politique de l'Autorité palestinienne ?

²⁷ Entretien avec F., Ramallah, 2011.

²⁸ Le mot *yahûd* (juif) est communément employé dans les Territoires occupés pour désigner les Israéliens. Cette dénomination permet également de distinguer les Israéliens juifs des Israéliens palestiniens (aussi appelés Arabes ou Palestiniens de 48).

²⁹ Entretien avec Hassân, Naplouse, septembre 2011.

³⁰ Sur ce concept de « dé-développement » ou « anti-développement », voir Sara Roy, *The Gaza Strip, The Political Economy of De-Development*, Washington DC, Institute for Palestine Studies, 1995 et « De-development Revisited: Palestinian Economy and Society Since Oslo » *Journal of Palestine Studies*, Vol. 28, No. 3, p. 64-82, 1999.

³¹ *Qitâ' al-muwâsalât fil-dawla. Min wâqi' al-hâl ilâ afâq al-tatwîr*, (« Le secteur des transports dans l'État. De la situation réelle aux horizons de développement ») *Al-nashra al-stratijiyya (Strategic Review)*, Centre d'Etudes Stratégiques de Jérusalem, 1991, p. 30-39, auteurs non mentionnés.

³² *Ibidem*, p. 38.

Du régime d'occupation à celui de l'autonomie : une nouvelle réglementation du secteur ?

Après la déclaration de principes signée en septembre 1993 entre Israël et l'OLP, l'accord « Gaza-Jéricho d'abord » du 4 mai 1994 entérina la prise de fonctions de la toute nouvelle Autorité palestinienne. En septembre 1995, les accords d'Oslo II mirent en place un découpage de la Cisjordanie en trois types de zones³³. Dans les zones A, qui correspondent aux villes, les pleins pouvoirs civils et de sécurité furent accordés à l'Autorité palestinienne ; les zones B (une grande partie des villages) étaient sous contrôle conjoint palestino-israélien ; les zones C, enfin, qui regroupent les villages (ainsi que, précision d'importance, toutes les routes interurbaines), restaient entièrement sous contrôle israélien.

L'action de l'Autorité palestinienne

Limitée envers les autobus...

À son arrivée, l'Autorité palestinienne se trouva face à une sphère des transports laissée en piètre état par presque trente années d'occupation israélienne. Les infrastructures étaient peu développées, privilégiant les « routes de contournement » menant vers les colonies, au détriment du reste des routes interurbaines. Les lignes d'autobus, assurées par des compagnies familiales, étaient insuffisantes, notamment vers certains villages. Enfin, la flotte de taxis avait été maintenue à un nombre trop réduit (entre 913 et 942 selon les sources consultées) pour couvrir l'ensemble des besoins de la population³⁴.

En ce qui concernait les autobus, l'Autorité palestinienne ne se trouvait pourtant pas en mesure de proposer des changements de grande ampleur, encore moins des changements structurels. Cela tenait, pour une bonne part, aux prérogatives très limitées que lui attribuaient les accords d'Oslo : les routes interurbaines, situées en zone C, restaient sous contrôle israélien. Par ailleurs, elle ne possédait pas les fonds nécessaires pour aider les compagnies à rénover leur flotte d'autobus³⁵. La solution fut donc, dans un premier temps, d'étendre les droits exclusifs (*imtiyyâz*), de manière à desservir des zones plus reculées. Elle ouvrit également d'autres droits pour de nouvelles compagnies.

Quand l'Autorité nationale palestinienne est arrivée et qu'elle a pris les pouvoirs civils, tous ces dossiers lui sont revenus. Pour toutes les compagnies qui avaient des permis, ils sont restés valides. [...] L'Autorité a aussi ouvert de nouvelles compagnies, selon les besoins. Tous les villages n'étaient pas desservis, ni toutes les villes³⁶.

... et tournée vers les taxis

Faute de posséder les fonds et le pouvoir suffisant pour réorganiser le secteur des autobus, l'Autorité palestinienne orienta son action vers le secteur des taxis, et en particulier vers les permis d'exercice. Elle se mit donc en devoir d'imposer une nouvelle réglementation : pour contrebalancer les conséquences de la politique de restriction menée par le gouvernement

³³ Ceci, dans l'attente de l'aboutissement des négociations alors en cours.

³⁴ Selon Sinha & Hamideh, le nombre d'autobus en Cisjordanie s'élevait à 528 (K. Sinha, A. Hamideh, *West Bank and Gaza Strip Transport Sector Study Report*, submitted to the World Bank, Jerusalem, 1999, cité par Amjad Zohdi Fathi Issa, *op. cit.*)

³⁵ J'y reviens plus loin.

³⁶ Entretien avec Jamal Shqeir, Ramallah, octobre 2011.

d'occupation, elle émit des nouveaux permis (dits *raqam Sulta* « numéros de l'Autorité »), selon un système de location annuelle d'abord fixée à 10 000 shekels³⁷ par an. Selon Hassân, qui travaillait déjà (sans permis) avec sa Ford³⁸ pendant la période de l'occupation, les nouvelles réglementations mirent quelques années avant de s'imposer :

Quand l'Autorité est arrivée en 1995, ils ont mis deux ans avant de vraiment réorganiser tout ça. Nous qui travaillions dans des Ford privées, ils nous ont obligés à régulariser notre situation, c'est-à-dire à prendre un permis pour la voiture. À cette époque, ça se passait comme ça : on te disait « Tu as une Ford et tu travailles avec ? Peins-là en orange, prends ce numéro et travaille comme taxi. Mais tu dois payer 10 000 shekels en location du numéro ».

Ceux qui ont des numéros jordaniens, comme la plupart des taxis sur les lignes de Ramallah par exemple, ils ne paient pas d'argent à l'Autorité. Le numéro jordanien, il coûte 40 000 ou 50 000 dinars et ensuite il appartient à son propriétaire. Mais nos numéros, qu'on appelle « numéros de l'Autorité » (*raqam Sulta*), on nous les a donnés pour qu'on arrête de travailler avec des voitures privées. [...] Pour nous, le nom du propriétaire est « Ministère des Transports » (*wizârat al-naql wa al-muwâsalât*), et on est des locataires, comme si on louait une maison !

Moi, j'ai pris mon numéro (*il réfléchit un instant*) le 15 juillet 1998. Bien sûr, il y a des gens qui en ont pris avant, mais pour la plupart c'était au même moment, quand l'Autorité a commencé à serrer un peu la vis. Ça a mis deux ans environ, avant qu'ils ne commencent à vraiment s'imposer... Pendant un certain temps, on a continué à travailler sans permis, la police était là, mais elle ne disait rien... Jusqu'à ce qu'arrive la décision de rectifier la situation. C'est à ce moment-là qu'on a pris des numéros, à partir de 1998. [...]

10 000 shekels c'est beaucoup. La première année, ça nous a coûté exactement 25 000 shekels³⁹, entre l'assurance, les taxes et le numéro ! Avec ces dépenses, comment tu veux mettre un peu d'argent de côté pour tes enfants et ta maison ! Pendant les deux premières années, on a parlementé, réclamé... « On ne peut pas payer 10 000 shekels... » Personne ne répondait... Donc, on a payé 10 000 shekels, jusqu'à ce qu'éclate l'Intifada⁴⁰.

La diminution du coût de l'investissement initial, et l'importante augmentation du nombre de licences accordées mena à une augmentation considérable du nombre de taxis, sur tout le territoire de la Cisjordanie. D'un peu plus de 900 à la fin de la période de l'occupation, le nombre de taxis atteignit plus de 12 000 en 2002.

La seconde Intifada et le « chaos sécuritaire » (*falatân amnî*)

Des conséquences différenciées

La seconde Intifada, commencée en septembre 2000⁴¹, la multiplication des *checkpoints* israéliens sur les routes et la généralisation des bouclages endommagèrent considérablement la sphère des transports, à commencer par l'ensemble des infrastructures. Les conséquences furent cependant différenciées selon les secteurs. Les bouclages et les *checkpoints* affectèrent directement les profits des compagnies d'autobus, car les véhicules se trouvèrent dans l'incapacité d'entrer et sortir des villes. Comme le résume Hamdi Tammîmî :

Le pire des problèmes, ça a été quand les Israéliens nous ont interdit d'aller dans les villes, et qu'ils ont fermé les routes... en 2000, 2002... je ne sais pas si tu te souviens, on devait leur demander des permis pour circuler. Il y a même eu une époque où c'était interdit de faire marcher une seule voiture entre les villes ! C'était après 2001, ça, environ jusqu'en 2002. Pendant cette année, aucun bus n'a fonctionné, ni chez nous ni dans une autre société ! On travaillait sur les lignes intérieures, mais à l'extérieur, impossible. C'était très difficile. Il n'y avait plus de routes⁴² !

³⁷ Environ 2000 euros.

³⁸ Il s'agit de minibus de la marque Ford, avec une capacité de 7 passagers. Les modèles de Ford Transit orange à 7 passagers sont aujourd'hui les plus utilisés (avec les Volkswagen Caravelle) pour les services interurbains.

³⁹ Environ 5 000 euros.

⁴⁰ Entretien avec Hassân, Naplouse, septembre 2011.

⁴¹ La seconde Intifada est aussi appelée Intifada al-Aqsa, du nom de la mosquée al-Aqsa située sur l'esplanade des Mosquées (ou mont du Temple) à Jérusalem. Des affrontements y eurent lieu le 21 septembre 2000 entre des Palestiniens et l'armée israélienne, venue protéger la visite d'Ariel Sharon. Ces affrontements sont considérés comme le début de la seconde Intifada.

⁴² Entretien avec Hamdî Tammîmî, Naplouse, octobre 2011.

Entre 2000 et 2003, plusieurs compagnies d'autobus furent contraintes de fermer, tandis que d'autres compagnies au plus large capital se séparèrent de la plupart de leurs employés, dans l'attente de temps meilleurs. Entre 2002 et 2003, le nombre de véhicules de « transport public » (autobus et taxi) passa de 13157 à 10434⁴³ : une chute en grande partie conséquence de la sévérité du régime de bouclage israélien. Plus tard, le trafic reprit sur les routes mais les autobus restaient davantage contrôlés que les taxis. Ainsi que me l'expliqua Hamdí Tammîmî :

Ce qui nous fait du mal aussi, même après, ce sont les *checkpoints* mis en place par les Israéliens. Les taxis passaient à Zaatara [*checkpoint* séparant le Nord du Centre de la Cisjordanie], mais le bus devait s'arrêter. Il s'arrêtait sur le rond-point et les passagers devaient descendre... Donc évidemment, les gens prenaient les services à la place des bus⁴⁴.

L'impact de la seconde Intifada, ainsi, fut sensiblement différent pour les taxis collectifs. À la différence des autobus, les taxis, plus maniables, pouvaient emprunter des routes de montagne (ou des routes de campagne non asphaltées, voire des routes en construction). À certains *checkpoints*, ils étaient moins fouillés que les autobus, qui devaient se garer sur le côté et faire descendre tous les passagers pour contrôle.

Des ajustements nécessaires

Pour pouvoir travailler, les chauffeurs de taxis collectifs se trouvèrent cependant contraints de rivaliser d'ingéniosité pour contourner les *checkpoints*, ou organiser des coordinations pour la continuité de certains trajets sur des routes bloquées par des barrages ou des trous creusés à même le sol. Les temps de trajets se trouvèrent donc considérablement augmentés. La baisse de revenu de la majeure partie de la population et la montée du chômage poussèrent le Ministère des transports à assouplir la réglementation, en revenant notamment sur le montant annuel du permis, et en augmentant concurremment le nombre de permis accordés.

Ces mesures étaient considérées, à l'époque, comme un allègement économique pour les chauffeurs de taxis, dans une situation où la possibilité de se déplacer reposait en grande partie sur les systèmes de débrouille qu'ils inventaient.

Quand l'Intifada a commencé, la situation s'est dégradée ; l'Autorité a commencé à diminuer les prix petit à petit. En 2001-2002, le numéro ne coûtait plus que 8 000 shekels. On a continué à leur dire qu'on ne pouvait pas payer ce prix-là. [...] Le pire, ça a été les bouclages de 2003 et 2004, il y a eu des bouclages terribles... les villes étaient complètement bouclées... On travaillait dans les montagnes ! On faisait le tour des barrages par des routes de montagne ! Tu passais une journée entière à faire un seul trajet ! Un jour entier ! Douze heures, seulement pour faire un aller-retour depuis Naplouse ! Donc ils nous ont refait une décision en 2004, comme quoi le permis coûterait seulement 5 000 shekels. [...] En 2004, les bouclages se sont accentués : les Israéliens avaient fait des barrages en terre, les gens venaient à pied par la route des montagnes, on s'arrêtait là et on les attendait au barrage, et puis on les emmenait au village... Et si tu voulais aller dans n'importe quelle ville, il y avait des *checkpoints* partout, tu n'arrêtais pas de faire demi-tour, donc au final il te fallait une journée pour faire un seul trajet⁴⁵...

En 2005, la situation sur les routes s'arrangea quelque peu ; certains *checkpoints* furent levés à la suite du décès de Yasser Arafat en novembre 2004, et de l'élection de Mahmoud Abbas en janvier 2005⁴⁶. Cependant, un autre événement vint affecter les entrées d'argent des chauffeurs de taxi : la victoire du Hamas aux élections municipales, puis législatives en Cisjordanie. La communauté internationale annonça une suspension des aides au gouvernement palestinien, tandis que les Israéliens gelèrent le reversement des taxes⁴⁷ :

⁴³ Khalil Zeidan, *Investment opportunities for Small and Medium Enterprises (SMEs) in the Palestinian Transportation Sector*, The Palestine Economic Policy Research Institute (MAS), Ramallah, 2010, p. 21.

⁴⁴ Entretien avec Hamdí Tammîmî, Naplouse, octobre 2011.

⁴⁵ Entretien avec Hassân, Naplouse, septembre 2011.

⁴⁶ Voir Aude Signoles, « Israël/Palestine : la fin des fenêtres d'opportunité ? », *Politique étrangère* 2005/4, Hiver, p. 781-791.

⁴⁷ En vertu des accords d'Oslo, les taxes palestiniennes sont prélevées par Israël qui les reverse ensuite à

l'Autorité palestinienne se trouva dans l'incapacité de payer les salaires des fonctionnaires, ce qui affecta considérablement le pouvoir d'achat et le niveau de vie. Le nombre de véhicules de transport chuta, lui aussi, de 11 337 en 2006 à 10 087 en 2007⁴⁸. C'est à cette époque que, selon Hassân, le prix du permis « de l'Autorité » se stabilisa finalement à 2 500 shekels par an : « En 2006, quand le Hamas a gagné les élections... et quand les salaires ont été coupés... le travail est mort, les gens ne se déplaçaient plus... Donc le prix du permis est descendu à 2500 shekels l'année. Et jusqu'à maintenant c'est resté comme ça⁴⁹ ».

En diminuant le prix du permis et en accordant davantage, l'Autorité palestinienne espérait lutter contre le chômage, en pleine expansion depuis le début de la seconde Intifada⁵⁰. La situation de « désordre sécuritaire » (*falatân amnî*) qui régna en Cisjordanie pendant les années de l'Intifada favorisait également les pratiques de piston (*wasta*), ou encore d'intimidation contre le personnel de l'Autorité. Selon Nâser Younis, responsable du syndicat des chauffeurs : « À l'époque de l'Intifada, on a donné des permis à des gens qui ne les méritaient pas. Tout marchait à la *wasta*, au favoritisme, ce qui n'a rien à voir avec la capacité d'obtenir un permis⁵¹ ».

Le développement du marché noir

Dans un contexte où les incursions et réoccupations de l'armée israélienne devinrent régulières, minant régulièrement le fragile pouvoir de l'Autorité palestinienne, le secteur informel reprit une large place, voire se développa pendant la seconde Intifada. Les années 2000 – 2007 virent floraison de *sayyarât mashtûbeh* (voitures radiées de la circulation, et souvent volées en Israël) qui concurrençaient les taxis (privés et collectifs) à l'intérieur des villes. Parallèlement, un marché noir se développa pour la vente des numéros « de l'Autorité ». C'est ce que m'expliqua Hassân :

Légalement, bien sûr, on ne vend pas un numéro de l'Autorité. Normalement, tu ne peux pas vendre quelque chose qui n'est pas à toi ! Mais tu peux toujours vendre ta voiture au marché noir, avec le numéro... C'est ce qui s'est passé, tu te souviens quand le travail de l'Autorité s'est presque complètement arrêté, qu'il y a eu le chaos (*falatân*)... Mettons que je veuille te vendre ma voiture : je te la vends avec le numéro que je louais à l'Autorité. Mais je ne dis pas que je l'ai vendu ! [...] Donc les gens ont commencé à se vendre les numéros entre eux. Alors l'Autorité est tombée dans un grand désordre à propos des numéros... Elle s'est aperçue que le numéro de Hassân, par exemple, il y a 500 personnes qui ont travaillé avec : Un Tel l'a vendu à un autre qui l'a revendu à un autre qui l'a revendu, etc. Et tout ce qui est enregistré, c'est que j'ai vendu une voiture ! Donc l'Autorité a dû gérer ce problème, le fait que la plupart des numéros qui avaient été pris en location se sont trouvés mis en vente entre les gens ! Donc maintenant, elle veut sortir de cette situation⁵²...

Une solution : un nouveau système de permis ?

En 2008, en accord avec des recommandations de la Banque mondiale ainsi que de nombreuses requêtes de chauffeurs et propriétaires de taxis (parfois menées par le syndicat des chauffeurs⁵³), le Ministère des transports palestiniens gela l'émission de permis de taxis⁵⁴.

l'Autorité palestinienne. L'État d'Israël dispose donc d'un important moyen de pression sur les Palestiniens, qu'elle a utilisé à plusieurs reprises, comme lors de la victoire du Hamas aux élections législatives de 2006.

⁴⁸ Khalil Zeidan, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁹ Entretien avec Hassân, Naplouse, septembre 2011.

⁵⁰ Le chômage concerne un quart des actifs en Cisjordanie à partir de la décennie 2000.

⁵¹ Entretien avec Nasir Younès, Naplouse, juillet 2011.

⁵² Entretien avec Hassân, Naplouse, septembre 2011.

⁵³ C'est du moins ce que me confia Nasir Younès, responsable du syndicat des chauffeurs en Cisjordanie : « Nous avons pu faire pression sur le ministre pour qu'ils arrêtent de donner des nouveaux numéros. Pour ça nous avons réussi ».

⁵⁴ Khalil Zeidan, *op. cit.*, p. 19.

L'année suivante, il adopta un nouveau plan de développement des transports publics dit *needs-based*⁵⁵, fondé sur un système de vente (ou mise en propriété, *tamalluk*) des permis. Les détenteurs de permis en location peuvent continuer à les louer s'ils le désirent, mais sont cependant encouragés à « racheter » leur numéro à l'Autorité palestinienne, avec un certain nombre d'avantages. C'est ce que m'expliqua Jamal Shqeir :

Actuellement, l'Autorité n'émet plus de permis en location, mais des permis « propriété » (*mulk*). On les vend au citoyen, et ça devient comme pour les autres permis que nous appelons « Jordaniens », c'est-à-dire des permis en propriété. [...] Aujourd'hui, quiconque à un permis en location peut en devenir propriétaire. Il y a des encouragements à l'achat : le numéro, nous le vendons 90 000 shekels⁵⁶. Si tu veux devenir propriétaire, on te fait des réductions, jusqu'à 60 %. [...] Ces réductions dépendent du modèle de la voiture : si c'est un modèle 2008, tu as 30 %, si c'est 2009, 40 %, et ainsi de suite. Cela pour encourager le citoyen à acheter une voiture neuve, pour rénover la flotte⁵⁷.

L'objectif affiché de ce changement (la fin du système de location du permis) est tout d'abord de lutter contre le marché noir :

Pourquoi avons-nous fait ça ? Parce que le citoyen, son permis en location, il a commencé à le vendre à d'autres. Et il restait à son nom. Ça, c'est interdit par la loi. C'est devenu un problème sans fin, quelqu'un qui vend à quelqu'un qui vend à quelqu'un qui vend à quelqu'un... C'est pourquoi nous avons fait des encouragements à ce que celui qui loue un permis puisse toucher, par exemple, 50 % de réduction sur le prix, pour l'enregistrer sous son nom. Ensuite, le permis est à lui, et il peut le vendre à qui il veut⁵⁸.

Cet encouragement à l'achat ne semble pourtant que très partiellement suivi par les chauffeurs de taxi, et essentiellement par ceux qui n'ont leur permis que depuis peu de temps. Hassân, qui a obtenu son permis il y a plus de dix ans, estime que le jeu n'en vaut pas la chandelle :

Moi, ça fait plus de dix ans que je paie mon permis à l'Autorité, regarde combien j'ai payé jusqu'à maintenant... Les premières années, j'ai payé 10 000 shekels. Puis 8 000 shekels, enfin, depuis quatre ou cinq ans, 2 500 shekels. Je l'ai déjà acheté le permis ! Celui qui veut acheter une nouvelle voiture, très bien. Mais tout ceux qui ont travaillé depuis dix-onze ans, depuis 1995 jusqu'à aujourd'hui, ça ne va pas...

Donc, la plupart d'entre nous fait comme moi : on n'achète pas le numéro, on continue à payer nos 2 500 shekels et c'est tout. De toute façon, nous les chauffeurs, on réagit tous de la même façon : on voit cette feuille [*il brandit une feuille où sont annoncés les prix des nouveaux permis selon les modèles de voiture*], et on se dit qu'on n'a pas de temps à perdre avec ces trucs-là. Il faut bien que je nourrisse ma famille⁵⁹ !

Le problème de la vente au marché noir illustre les difficultés de l'Autorité palestinienne à faire respecter l'ordre réglementaire qu'elle a tenté d'édicter, dans un contexte où l'occupation israélienne a intérêt à empêcher les transports palestiniens de se développer. Du point de vue des travailleurs du secteur, c'est-à-dire les chauffeurs, la vente au marché noir (et la persistance du secteur informel) reflète leurs difficultés à joindre les deux bouts, et à vivre de leur revenus.

Des effets de la concurrence

Les chauffeurs : revenus insuffisants et absence de protection

Âgé d'une trentaine d'années, Yasîn est chauffeur de service à Naplouse, sur la ligne Dawwâr – Montagne du Nord⁶⁰. De même que beaucoup d'autres chauffeurs palestiniens, il n'est pas

⁵⁵ *Ibidem*, p. 20, et entretien avec Jamal Shqeir, Ramallah, octobre 2011.

⁵⁶ L'équivalent de 18 000 euros.

⁵⁷ Entretien avec Jamal Shqeir, Ramallah, octobre 2011.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ Entretien avec Hassân, Naplouse, septembre 2011.

⁶⁰ À l'intérieur des villes situées en zone A, l'Autorité palestinienne a organisé les infrastructures, en coordination avec les municipalités. À Naplouse par exemple, les onze lignes de services intérieures sont rassemblées dans un « complexe » (*mujamma'*) situé sur la place centrale (le Dawwâr), et géré par la municipalité. Celle-ci gère également les deux complexes de services extérieurs (le complexe Ouest pour les

propriétaire de son taxi : à la fin de la journée, et une fois qu'il a fait le plein, les bénéficiaires journaliers sont partagés entre le propriétaire et lui, selon une coutume tacite de « deux tiers / un tiers » :

Moi, je travaille sur un taxi, mais je ne suis pas propriétaire de la voiture. Les sommes sont distribuées entre nous à la fin de la journée, et cette somme est divisée en quatre parties : la plus grosse partie part dans le carburant. Par exemple, si j'ai fait 200 ou 250 shekels dans la journée, je paie 100 shekels d'essence. Un tiers ou la moitié, quoi. Il reste 150 shekels, qui sont divisés en trois : ça donne 50 pour le chauffeur, et 100 pour le propriétaire de la voiture⁶¹.

Comme la majorité des chauffeurs sur les lignes de service intérieur, Yasîn travaille sur de très longues plages horaires :

Parmi les problèmes que l'on rencontre, il y a la longueur de la journée de travail. On travaille entre douze et seize heures par jour : parce que c'est moi qui suis responsable de ce que je vais toucher, ce n'est pas quelqu'un d'autre qui me donne l'argent. C'est moi qui touche l'argent, et c'est moi qui le donne ensuite au propriétaire de la voiture. [...] Donc malgré nos longues heures de travail, on ne touche pas beaucoup d'argent. À la fin de la journée, je touche 15 à 17 dollars, ça n'atteint pas les 20 dollars. Je suis responsable d'une famille de six personnes, cet argent me suffit à peine à payer à manger et à boire, l'eau et l'électricité, les choses que tu dois payer chaque jour, quoi. Donc ça c'est l'un des problèmes : les bas salaires⁶².

Le prix de la course, fixé par le Ministère, reste relativement bas (entre deux et deux shekels et demi par course). Travaillant pour leur propre compte, et selon un accord coutumier avec le propriétaire de la voiture, les chauffeurs de taxis se retrouvent, en outre, sans véritable protection sociale. Comme le résume Nasir Younès :

Le chauffeur, dans notre pays, n'est pas protégé. Dans les autres pays du monde, il a un nombre d'heures déterminé, des horaires de travail... Ici, celui qui travaille comme taxi, il descend le matin à 6 heures, rentre chez lui après 22 heures... et ça, c'est dangereux. Je dis toujours que les taxis, ce sont des cercueils vivants[...] Pourquoi il travaille douze ou quatorze heures ? À cause du manque de revenus, bien sûr, pour qu'il puisse couvrir ses dépenses, et comme tu sais, la situation économique en Palestine n'est pas très bonne[...]. Et en plus, comme il y en a beaucoup d'entre eux qui ne possèdent pas les voitures sur lesquelles ils travaillent, ils se font un mieux 70 shekels, le reste ils doivent le dépenser en essence et donner sa part au propriétaire de la voiture. [...] Selon la loi du travail, il faudrait compter au travailleur ses heures de travail, ses fêtes, le vendredi⁶³, les heures supplémentaires... Mais, très souvent, même ici au syndicat, on met ça de côté. On fait comme ça (*il tourne sa tête comme s'il ne voulait pas voir*)⁶⁴.

La situation matérielle des chauffeurs d'autobus, pourtant employés par une compagnie et touchant un salaire fixe, n'est pas tellement meilleure que celle des chauffeurs de taxi. Comme me le dit Farîd, qui travaille depuis dix-sept ans pour la compagnie Abdelrahîm Tammîmî :

Le salaire de base, à la compagnie de bus Tammimi, c'est 500 shekels⁶⁵. En plus de notre salaire, nous touchons 8 % sur les trajets... Mais je peux faire tous les efforts que je veux, je n'arrive jamais à 2000 shekels par mois... dans la situation où on est, ça suffit pour nourrir une famille⁶⁶ ?

Des autobus en difficulté

Pour se rendre d'une ville à une autre, les Palestiniens doivent aujourd'hui, à moins d'avoir leur propre voiture, choisir entre taxi collectif ou autobus. Le secteur des autobus se trouve, à l'heure actuelle, en sérieuse difficulté. La plupart estiment, comme Abu Shadî Tammîmî, responsable des autobus de la compagnie Hajj Nimr Tammîmî de Naplouse, qu'il s'agit d'un secteur qui travaille à perte.

lignes interurbaines, et le complexe Est pour les lignes vers les villages), et la « station Ouest » d'autobus et de services pour les villages du Nord.

⁶¹ Entretien avec Yasîn, Naplouse, juillet 2011.

⁶² *Idem.*

⁶³ La Palestine étant un pays majoritairement musulman, le jour chômé est le vendredi.

⁶⁴ Entretien avec Nasir Younès, Naplouse, juillet 2011.

⁶⁵ Environ 100 euros.

⁶⁶ Entretien avec Farîd, Awarta, octobre 2011.

La société Hajj Nimr Tammîmî est un groupe, il n'y a pas que les bus. On a des stations service, une société de sous-traitance qui s'appelle Qanâter, une société de pub qui s'appelle Masters. Donc c'est un groupe. Ça couvre (*bighattîf*) les bus, parce que les bus perdent de l'argent ! Depuis plus de douze ans, il y a des pertes continues ! Ce qui couvre les dépenses, ce sont les autres sociétés. À l'heure actuelle, on fait des efforts pour diminuer les pertes, pas pour faire des profits⁶⁷ !

Tandis que certaines compagnies ont dû fermer, les plus grandes, comme Tammîmî, se maintiennent grâce à leurs autres domaines d'investissement : « un secteur en couvre un autre », comme le dit Abu Shadi. Elles le font pour la réputation et l'ancienneté de leur nom, comme me l'expliqua Abu Khanfar, avocat pour la compagnie Tammîmî, qui se trouvait dans la pièce au moment de l'entretien :

C'est voué à l'échec, ce truc, ils devraient annuler tout ça. En réalité, ce sont les autres projets qui font vivre ce secteur... Mais les vieux, ceux qui sont dans l'administration, ils te disent : « On doit rester, on est un vieux nom... la réputation... Tammîmî... » [...] J'ai un oncle qui vient tous les ans, la dernière fois je lui ai dit : « Mon oncle, *yallah* c'est fini les bus ! Vendez le métal et utilisez-le pour un projet qui rapporte ! » Il a 80 ans... Il te dit non... Tu lui dis : « Mais tu es en train de perdre de l'argent ! »

Il résumait les choses de la manière suivante :

Notre premier problème ? Le prix du carburant. Ça dépasse 50 % des revenus. Si on gagne 1000 shekels, on en a 500 qui partent directement en diesel. Numéro 2 : les bus sont vieux. Ils ont besoin de maintenance (*siyâneh*). Parce qu'on n'a pas assez d'argent pour acheter des bus neufs. Donc ce ne sont que des vieux bus et on utilise beaucoup de pièces de rechange. Tu as, 3, le prix de l'assurance [...] Enfin, tu as le problème... qu'il y a beaucoup de taxis⁶⁸...

Prix du carburant, vieillesse du matériel ; les autobus pâtissent, enfin, de la concurrence des taxis collectifs sur leurs lignes : « Le nombre de taxis a beaucoup augmenté, ce qui a eu un effet négatif sur les mouvements des bus. Il y a eu beaucoup trop de taxis. Donc ça a affecté le revenu des bus. Quand il y a un bus sur une ligne, il y a avec lui 120 taxis ! Le revenu des taxis a aussi été affecté, bien sûr... », conclut Abu Shadi Tammîmî.

À partir de 2007, l'Autorité palestinienne a cherché des moyens d'encourager le transport par autobus : avec l'aide d'experts de la Banque mondiale, elle s'est tournée vers un projet de fédérations unifiées. C'est ce que m'expliqua F., au Ministère des transports :

La fédération, ça va faciliter les relations entre les compagnies. Aujourd'hui si un bus tombe en panne, par exemple, sur la ligne Ramallah-Hébron, je ne peux pas en faire venir un d'une autre compagnie. Le but, c'est d'offrir au citoyen un service ininterrompu (*khidma mutawasila*). Le citoyen n'y est pour rien si un bus tombe en panne. Lui, ce qui lui importe c'est qu'il puisse aller de Ramallah à Hébron ! D'une manière confortable et à l'heure qui lui convient, sans rencontrer de problèmes. Seconde chose, s'il y a une fédération des bus, ça les aidera à trouver des financements⁶⁹...

Le projet de fédération doit aussi servir à apporter des subventions aux compagnies d'autobus – chose que l'Autorité palestinienne, étant donnée sa propre dépendance à l'aide internationale, ne peut faire elle-même.

Nous avons fait venir des experts de la Banque mondiale, pour qu'ils fassent une étude sur la situation actuelle. La stratégie a été d'unifier ces compagnies, et après beaucoup d'efforts, nous avons réussi à créer trois fédérations : les fédérations du Nord, du Centre, et du Sud. [...] À l'avenir, elles doivent travailler toutes ensemble, afin que nous puissions, aussi, leur apporter des aides (*da'm*) des pays donateurs. Parce que les pays donateurs ne financent pas des individus ou des familles, ils financent des associations (*mu'assassât*), des fédérations, des syndicats, quelque chose de collectif. [...] Nous avons le projet d'aller en Hollande, en Belgique et en Espagne, également pour visiter des usines avec la Fédération. [...] Car nous avons estimé que nous avons besoin de 800 bus. Ça coûte des millions ! Donc, sans les aides extérieures, les compagnies ne peuvent pas payer ça. Elles n'ont pas d'argent, elles sont en faillite... Et nous, au gouvernement, nous n'avons pas de budget pour payer ces gens-là⁷⁰.

Le projet, pourtant, laisse sceptique, tant chez les responsables des compagnies que parmi les chauffeurs. Quand je posai la question à Hamdî Tammîmî, qui vient pourtant d'être élu président de la Fédération du Nord, il commenta :

Oui, on a fait une Fédération, la Fédération du Nord, avec 41 compagnies, j'en suis le président. On a fait des élections il y a un mois... Le but de tout ça, qu'est-ce que c'est ? Regarde ce que c'est : l'Autorité veut faire venir des aides pour les bus.

⁶⁷ Entretien avec Abu Shadî Tammîmî, Naplouse, juillet 2011.

⁶⁸ Entretien avec Abu Khanfar, avocat pour la compagnie Tammîmî, Naplouse, juillet 2011.

⁶⁹ Entretien avec F., Ministère des transports de Ramallah, octobre 2011.

⁷⁰ Entretien avec Jamal Shqeir, Ramallah, octobre 2011.

Les donateurs ne peuvent pas traiter avec des compagnies familiales... ils te disent : « celui-là Tammîmî, pourquoi est-ce que je lui donnerais de l'argent ? » Donc, ils ont fait la Fédération, pour qu'on puisse apporter des bus modernes... Mais au final, bien sûr, ce sont eux qui vont en profiter⁷¹.

Quant à Yasîn, il s'exclama : « Ça fera beaucoup de chômeurs ! Quand tu parles d'un bus, chaque bus a cinquante passagers, tu annules douze taxis ! Donc tu annules douze chauffeurs. Tu fermes les portes à douze familles ».

Encadré 1 : Le projet de fédération d'autobus

Le choix de tel ou tel moyen de transport, pour les usagers, dépend comme partout dans le monde de leurs contraintes et de leur catégorie de revenus. Les autobus sont plus lents que les services, mais considérés comme peu onéreux. Les autobus interurbains sont empruntés en majorité par les fonctionnaires, qui partent tôt le matin pour aller au travail. Cependant, le choix dépend aussi, dans une large mesure, de la situation politique, ainsi que de l'état des barrages et blocages sur les routes. Entre 2000 et 2008, par exemple, il était très difficile de sortir de Naplouse dans sa voiture personnelle : il fallait pour cela obtenir un permis spécial des autorités israéliennes. Les passagers étaient dans l'obligation de passer le *checkpoint* à pied et d'emprunter ensuite un autobus ou un service. À certaines périodes en outre, comme dans les années 2002-2003, les routes interurbaines n'étaient plus praticables qu'en taxi privé – ce qui réduisit considérablement le nombre de déplacements.

En ville, les personnes qui en ont les moyens utilisent leur voiture personnelle, ou font appel à un taxi privé ; les services sont empruntés par des catégories moins favorisées de population. Pendant des périodes critiques, comme lors du gel des salaires des fonctionnaires en 2006⁷², on voyait ces derniers effectuer leurs trajets à pied. Comme me le dit Yasîn : « Les gens qui ont un revenu élevé, ils ont leur voiture personnelle, ou bien c'est un taxi qui vient les chercher. Ils n'utilisent pas les services. » Les tarifs sont fixés par un comité qui comprend le Ministère, la municipalité et le gouvernorat. Selon Yasîn, ceux-ci sont « toujours dans l'intérêt du passager plutôt que du conducteur. Bon, en même temps, que Dieu aide le citoyen, parce que lui aussi son revenu est faible. Les revenus sont faibles en général pour tout le monde. »

En ce qui concerne les taxis privés, les prix à l'intérieur des villes ne dépendent pas de la longueur de la course, mais sont fixes : à Naplouse par exemple, la course est de 8 shekels – généralement « arrondie » à 10 shekels. « À l'intérieur de Naplouse, la course c'est 8 shekels. Ils prennent 10 shekels, on a fait comme ça [*il tourne la tête comme pour ne pas regarder*]⁷³... »

Cette situation n'est cependant pas satisfaisante. Nâsir Younès m'expliqua les choses de la manière suivante : « La ville, c'est comme cette table : si je vais d'ici à là pour dix shekels, d'ici à là pour dix aussi, et si je vais jusqu'au bout de la table encore pour dix shekels ? C'est injuste ! Comment on peut régler ça ?⁷⁴ » Certains chauffeurs du reste cherchent parfois à faire payer davantage pour des courses plus longues.

Depuis peu, le Ministère des transports a donc tenté d'appliquer aux taxis privés un système de compteurs. Certains taxis en sont aujourd'hui équipés. Il s'agit, selon Abu Ahmad, de compteurs « full-option, [qui] te donnent à quelle heure tu es montée dans la voiture, combien tu as fait de kilomètres, combien de temps tu es restée dans la voiture, à quelle heure tu es sortie, et, encore plus important, le nom du chauffeur et le numéro de la voiture... » Cependant, selon Nâsir Younès : « Depuis le jour où ils ont mis les compteurs jusqu'à aujourd'hui, ils n'ont pas fonctionné ».

Dans le contexte palestinien, l'utilisation de cet outil, si elle apparaît adaptée pour régler d'éventuels différends entre chauffeurs et usagers, pose en effet un certain nombre de problèmes. Problèmes liés à l'occupation tout d'abord : pour les courses interurbaines, la présence des *checkpoints* fausse le temps de trajet. Comme le dit Nâsir Younès :

Les conditions ne sont pas normales, tu peux très bien me dire : « Emmène moi à Ramallah, et fais marcher le compteur ». Eh bien si au barrage de Zaatara on est arrêtés par les Israéliens, qu'est-ce que je fais ? Qui est-ce qui va payer, toi ou moi ?

⁷¹ Entretien avec Hamdî Tammîmî, Naplouse, octobre 2011.

⁷² Voir *supra*.

⁷³ Entretien avec Nâsir Younès, Naplouse, juillet 2011.

⁷⁴ *Idem*.

Qu'est-ce que j'y peux, et qu'est-ce que tu y peux toi ?

D'autres problèmes sont traduits par mes interlocuteurs en termes culturels. Abu Ahmad conclut : « Les gens ne sont pas habitués... Pour une course proche, le prix est bas, et pour une course lointaine, le prix est élevé, donc, pour une petite distance, le citoyen veut un compteur, et le chauffeur n'en veut pas, et vice-versa ». Nâsir Younès attribuait de son côté l'échec des compteurs à un manque d'investissement, de la part du Ministère des transport, dans une conscientisation des usagers comme des chauffeurs :

Certains chauffeurs en veulent, d'autre non. Et les usagers c'est pareil. Qui est-ce qui en veut ? Celui qui fait des petites distances. [...] Certains en veulent, d'autres n'en veulent pas, c'est une culture le compteur... C'est quelque chose de nouveau pour moi ! En tant que citoyen, je dois comprendre que ce compteur, c'est dans mon intérêt. Si tu achètes un kilo de pain dans un magasin, tu paies 4 shekels ! Mais si tu veux seulement un demi-kilo, tu ne paies que deux shekels ! Donc, si je prends un taxi d'ici au centre culturel français, je dois payer 10 shekels, et si je vais d'ici à Rafidia, je dois en payer 15 ! Tout a un prix ! Donc, c'est une culture. Quand je viens dire aux gens que je veux mettre des compteurs, je ne dois pas leur expliquer ce que ça veut dire ?

Encadré 2 : Usagers, tarifs et compteurs

Des problèmes « entre nous » (*minnâ wa fîna*)... ou la faute au « système » ?

Les autobus, ainsi, sont mis en concurrence par des services, plus petits et plus rapides, qui doublent leurs lignes. L'autobus coûte moins cher – cependant, il est souvent en mauvais état. Les bus Tammîmî ou Taneeb, ils sont censés être de, au maximum, 18 à 20 ans d'âge. Dans les autres pays, il y a bien sûr des améliorations régulières des bus, pour le confort des passagers. Chez nous, les bus travaillent 20-25 ans, à la fin ils sont cassés : le citoyen se tourne vers les taxis, plutôt que de prendre le bus. Le taxi est climatisé, confortable, et rapide, 4 ou 7 passagers, ça va vite⁷⁵ !

Concurrence entre autobus et taxis, mais aussi entre taxis services et taxis *talab* à l'intérieur des villes : les services se voient souvent « voler » des clients par des taxis *talab* qui empiètent sur leur ligne – et vice-versa. C'est ce que Nasir Younès appelle des problèmes « entre nous » (*minnâ wa fîna*) : « Le taxi *talab* devrait attendre dans le bureau que quelqu'un appelle... Pour ne pas attendre deux ou trois heures, il tourne dans la ville... Les gens, ils sont habitués à voir des taxis jaunes, ils lui font signe, et il prend des passagers sur les lignes de service⁷⁶... »

La persistance de cette situation reflète l'impossibilité, pour l'Autorité palestinienne, de faire respecter la réglementation – par manque de moyen, mais aussi, dans un contexte général de crise économique, par nécessité de laisser une marge d'informel comme soupape de sécurité. Ce faisant, les chauffeurs de taxi se retrouvent contraints de participer au dysfonctionnement d'un « système » qu'ils sont pourtant les premiers à dénoncer. Comme le résume Nasir Younès:

Si tu ne trouves pas de taxi *talab*, tu peux arrêter un service... Il t'emmènera où tu veux ! Il peut même t'emmener jusqu'à Ramallah, pas de problème pour lui ! (*Rires*). C'est là tout le problème. Mais la cause du problème, ce n'est pas toi qui as arrêté le taxi, ni lui qui s'est arrêté... Le problème, c'est le système⁷⁷.

C'est aussi le sens des propos de Yasîn, qui incrimine le « manque de surveillance » :

On a un autre problème, c'est qu'il n'y a pas de surveillance. Par exemple : j'ai un permis de service. Je travaille sur une certaine ligne. [...] Mon permis indique que je travaille sur la montagne du Nord. Si tu me fais signe et que tu me dis : « Je veux aller à Rafidia », selon la loi, c'est interdit que je te fasse monter. C'est un taxi *talab* qui doit t'amener. Mais moi, je me dis que le travail est faible, et que les taxis me volent tout le temps mes passagers, pourquoi je ne prendrais pas la course ? Donc je la prends. Là, j'enfreins la loi, mais le chauffeur de taxi l'a enfreinte avant moi, donc ça c'est l'un des plus grands problèmes que l'on rencontre⁷⁸.

Les chauffeurs d'autobus, employés de compagnies familiales ont moins de marge de

⁷⁵ Entretien avec F., Ministère des transports de Ramallah, octobre 2011.

⁷⁶ Entretien avec Nasir Younès, Naplouse, juillet 2011.

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ Entretien avec Yasîn, Naplouse, juillet 2011.

manœuvre que les chauffeurs de services : l'autobus est soumis à des horaires et des lignes fixes, tandis que le chauffeur de service peut « sortir de sa ligne ». C'est ce que m'expliqua Farîd : « Le chauffeur de service, c'est sa voiture, il fait ce qu'il veut... et il n'a que sept passagers. Si, un jour ou l'autre, il n'y a pas de travail sur sa ligne... il peut se mettre sur une autre ligne⁷⁹ ».

Au début de notre entretien, Yasîn avait commencé par me dresser une liste des « points positifs » de son métier :

Commençons par les points positifs... Je ne veux pas te déprimer dès le début (*il sourit*)... Les points positifs... Écoute, ça a beaucoup diminué le chômage en ville. Mais en même temps, ça a créé du chômage déguisé... C'est-à-dire, un professeur qui a un diplôme de docteur et qui travaille comme taxi, on appelle ça du chômage déguisé⁸⁰.

Le travail de chauffeur de taxi est souvent vu, en Cisjordanie, comme une alternative au chômage, ou encore un travail d'appoint, en complément d'autres métiers également peu rémunérateurs (comme employé de mairie ou professeur d'école). Dans un contexte où deux demi-revenus inférieurs aux besoins ne font pas un revenu entier suffisant, le recours à un travail informel est souvent une solution. C'est ce que font presque tous les chauffeurs de taxis, en introduisant une « dose d'informalité » dans leur travail régulier.

À son arrivée en 1994, l'Autorité palestinienne n'a pas pu rénover en profondeur le système des « transports publics » : elle a dû composer avec l'existant. En Cisjordanie, où l'intérêt de la puissance d'occupation israélienne est de limiter les mobilités (pour « raisons de sécurité », et comme instrument de contrôle social), et où l'autorité proto-étatique ne possède pas assez de pouvoirs pour réformer de l'intérieur la sphère des transports, les pouvoirs publics se sont orientés vers des formes de réglementations qui ne parviennent pas à totalement réguler le secteur ; celui-ci reste caractérisé par des larges poches informelles. En assouplissant la réglementation, l'Autorité palestinienne a, d'une certaine manière, régularisé cet informel – mais en distribuant des permis de taxi comme manière de pallier le chômage, elle s'est enfermée dans un cercle vicieux, créant une situation d'hyper-concurrence qui, loin d'ajuster l'offre à la demande, n'est au contraire profitable à personne. Pour y remédier, les chauffeurs n'ont d'autre solution – tout en critiquant le système et en déplorant, comme Yasîn, le « manque de surveillance » - que de se préserver une marge d'informalité qui leur permet de joindre, souvent de justesse, les deux bouts. C'est ainsi que Hassân conclut : « Finalement, le secteur des transports n'est pas ordonné du tout... Mais, tu connais quelque chose qui soit ordonné chez nous ? »

Références

Bdair Reema Reyad, *Transportation Strategic Planning Under Uncertainty ; The Palestinian Case*, mémoire de Master, Université An-Najah, 2011.

Issa Amjad Zohdi Fathi, *The Impact of Ministry of Transport Policies on Public Transportation in Palestine*, mémoire de Master, Université An-Najah, Naplouse, 2006.

Tamari Salim, « Israel's Search for a Native Pillar : the Village Leagues », in Naseer Aruri (dir.), *Occupation : Israel Over Palestine*, Belmont : Association of Arab-American University Graduates,

⁷⁹ Entretien avec Farîd, octobre 2011.

⁸⁰ *Idem*

1989, p. 377-390.

Qitâ' al-muwâsalât fil-dawla. Min wâqi' al-hâl ilâ afâq al-tatwîr, (« Le secteur des transports dans l'État. De la situation réelle aux horizons de développement ») *Al-nashra al-stratijiyya (Strategic Review)*, Centre d'Etudes Stratégiques de Jérusalem, 1991, p. 30-39, auteurs non mentionnés.

Roy Sara, *The Gaza Strip, The Political Economy of De-Development*, Washington DC, Institute for Palestine Studies, 1995

Roy Sara, « De-development Revisited: Palestinian Economy and Society Since Oslo » *Journal of Palestine Studies*, Vol. 28, No. 3, p. 64-82, 1999.

Signoles Aude, « Israël/Palestine : la fin des fenêtres d'opportunité ? », *Politique étrangère* 2005/4, Hiver, p. 781-791.

Zeidan Khalil, *Investment opportunities for Small and Medium Enterprises (SMEs) in the Palestinian Transportation Sector*, The Palestine Economic Policy Research Institute (MAS), Ramallah, 2010, p. 21.