

COLLÈGE INTERARMÉES  
DE DÉFENSE



***LES REFUGIES PALESTINIENS***

***DEPASSER LES SYMBOLES, GERER LA REALITE***

**Mémoire de géopolitique  
du chef de bataillon Vincent ALEXANDRE  
dans le cadre du séminaire « Géopolitique du Proche Orient »**

**Directeur : Sénateur Xavier de VILLEPIN**

**Avril 2005**

# **Les réfugiés palestiniens : dépasser les symboles, gérer la réalité**

## **SOMMAIRE**

### **1. POURQUOI ? GENESE ET OPPOSITIONS**

11. L'exode des arabes palestiniens : naissance des « réfugiés »
12. L'évolution du statut : juridiquement, ils sont toujours des réfugiés
13. Le « droit au retour » : une opposition radicale des positions israélienne et palestinienne

### **2. COMMENT ? ANALYSE SOCIOLOGIQUE ET POLITIQUE DES REFUGIES PALESTINIENS**

21. Panorama : ce que sont réellement les réfugiés aujourd'hui
22. Un sort différent selon les pays d'accueil

### **3. VERS OÙ ? QUE VEULENT LES ACTEURS LOCAUX ET QUE PEUT LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE ?**

31. Au-delà des divisions, des exigences communes, mais des problèmes de représentativité politique
32. Reconnaissance, retour, indemnisation, réinstallation : ces solutions sont-elles possibles ?
33. Une nécessaire implication de la communauté internationale : les Etats-Unis, l'Europe, la France

## Introduction

Lors d'une manifestation du Hezbollah libanais à Beyrouth, le 8 mars 2005, devant plusieurs centaines de milliers de personnes, le cheikh Nasrallah, chef charismatique du Hezbollah, s'adressait en ces termes à Israël : « *Ce que vous n'avez pas arraché par la guerre, vous ne l'obtiendrez pas par la politique. Jamais nous n'accepterons le taoutin, l'implantation par naturalisation des réfugiés palestiniens* »<sup>1</sup>. Cette prise de position, lors d'une manifestation dont les objectifs étaient essentiellement internes au Liban, illustre l'importance du problème des réfugiés dans l'ensemble du Moyen Orient. Près de 60 ans après les premières implantations de camps, ces réfugiés palestiniens ne sont toujours pas intégrés, et nombre des régimes et forces politiques des pays d'accueil refusent d'envisager cette intégration. Pour autant, leur retour en terre de Palestine, dans leurs foyers originels, paraît encore plus problématique : Israël occupe la plupart de leurs villages, leurs maisons sont pour beaucoup détruites, et l'Autorité Palestinienne n'exerce qu'un contrôle très limité sur le territoire de l'ancienne Palestine...

A chaque fois que les négociations israélo-palestiniennes échouent, la question des réfugiés palestiniens s'avère être l'une des principales pierres d'achoppement. Depuis la guerre israélo-arabe de 1948, le problème des réfugiés palestiniens et leur volonté de reconnaissance d'un droit au retour ont été au centre de la lutte pour la cause palestinienne. **Les Palestiniens** soulignent le fait qu'une communauté de réfugiés déçue et en colère, dont les exigences resteraient lettre morte, menacerait certainement tout accord de paix. Pour leur part, **les Israéliens** rejettent toute éventualité d'un retour significatif des réfugiés, parce qu'il entraînerait à terme la fin de l'état Juif. Ils suggèrent que ce problème a été artificiellement entretenu par les dirigeants palestiniens et les pays arabes. Selon eux, des améliorations des conditions de vie dans les camps de réfugiés ainsi qu'un plan de réinstallation définitive dans les pays hôtes pourraient tarir les demandes de retour des réfugiés.

Ces deux analyses sont en partie recevables. Mais elles soulignent surtout les divergences de position sur tout ce qui concerne les réfugiés palestiniens : leur histoire, leurs origines, leur nombre, leur évolution, leur statut, leurs droits, et évidemment leurs

---

<sup>1</sup> Le Figaro, mercredi 9 mars 2005, p. 2.

perspectives. Du reste, ces divergences se retrouvent également à l'intérieur du camp palestinien, et illustrent les difficultés de la représentativité et du dialogue politique interne, dans cette nation en gestation qu'est la Palestine. Depuis 1948, cette question des réfugiés a, directement ou par défaut, joué un rôle central dans tous les aspects de la vie des Palestiniens.

L'objectif de ce mémoire n'est ni de réécrire l'histoire des réfugiés palestiniens, ni de trancher entre les positions israélienne et palestinienne. Au contraire, en s'attachant à dépasser les passions, il vise à **mieux comprendre pourquoi et comment** cette question des réfugiés palestiniens est devenue centrale, afin de pouvoir dégager **des perspectives d'évolution**, à travers notamment l'influence exercée par la communauté internationale. Car à terme, les grandes puissances, et singulièrement la France, ont l'impérieuse nécessité de rechercher et de proposer une solution durable à la crise du Proche-Orient... et cette solution passe forcément par la résolution du problème des réfugiés palestiniens.

## 1. POURQUOI ? GENESE ET OPPOSITIONS

### 11. L'exode des arabes palestiniens : naissance des « réfugiés »

Le problème palestinien est né dans l'impossibilité de concilier deux promesses : celle faite aux Arabes pour se soulever contre l'Empire Ottoman, allié de l'Allemagne, et celle faite aux sionistes, par la déclaration Balfour du 2 novembre 1917 en faveur de l'instauration d'un "foyer national juif" en Palestine. A la veille de la création de l'état d'Israël, les Juifs sont 589 341 pour une population totale de 1 908 775 habitants<sup>2</sup>. L'idée du transfert de population fait son apparition dès 1937, par la commission Peel, envoyée sur le terrain afin de déterminer les possibilités de trouver notamment une solution aux actes de terrorisme émanant de la population juive avec l'aide des milices juives (dont les principales sont la Haganah, Stern et l'Irgoun) et à la grande révolte palestinienne déclenchée dès 1936, en opposition à l'application de la déclaration Balfour sur sa terre. Dans son rapport, la Commission Peel recommande dans un premier temps la partition de la Palestine en deux parties : Jérusalem, Bethléem et Nazareth constitueraient une enclave mandataire, les plaines côtières et la Galilée pour les Juifs, le reste étant attribué aux Arabes de Palestine. Dans ce premier plan de partage, Peel préconise le transfert de 225 000 Arabes vivant dans la partie attribuée aux Juifs vers la partie attribuée aux Arabes, et inversement le transfert de quelques 1250 Juifs vers la partie allouée aux Juifs. Dès lors, les dirigeants juifs, et notamment Ben Gourion, vont chercher à agir sur le plan international pour obtenir le plus de soutien à la création de l'État juif, tout en multipliant les faits accomplis en Palestine par la création de nouvelles implantations et l'intensification de l'immigration clandestine.

Dans quelles circonstances exactes sont alors apparus les premiers réfugiés palestiniens ? Leur fuite naît de l'opposition des pays de la Ligue arabe à la décision de l'ONU du 29 novembre 1947 de partager la Palestine en un état arabe et un état juif. Selon cette décision, l'état juif représente 54 % du territoire palestinien. La Grande-Bretagne annonce que son mandat prendra fin le 15 mai 1948, et que ses troupes auront évacué la Palestine à cette date. Mais avant la phase de « guerre ouverte » entre le jeune état d'Israël et ses voisins, l'opposition arabe et palestinienne à un état juif est déjà

---

<sup>2</sup> Chiffres cités par Xavier BARON in Les Palestiniens, genèse d'une nation, éditions du Seuil, collection Point Histoire, 2003, 830 pages, p. 58.

tangible. Elle trouve notamment sa source dans la crainte de voir la Palestine devenir entièrement juive si l'immigration continue, et si les transferts de terres arabes (vers les colons juifs) se poursuivent. Par ailleurs, aux yeux des Arabes, ces immigrants juifs apparaissent trop comme un prolongement de l'Europe et de sa volonté d'hégémonie.

La première étape de l'exode, de novembre 1947 à avril 1948, ne produit que peu de réfugiés. Alors qu'une « armée de la libération » arabe, encouragée par les pays limitrophes et formée à partir des milices locales, multiplie les attentats anti-juifs, des notables et bourgeois palestiniens commencent à se replier à l'étranger, afin de fuir l'insécurité grandissante. Mais rapidement, la situation militaire des Arabes se dégrade : les Juifs ayant reçu des renforts en armes reprennent le contrôle des routes et occupent les grandes villes de Palestine, notamment Safed, Tibériade, Jaffa, Haïffa et Jérusalem. Cette deuxième phase des combats voit le repli des notables se transformer en un exode populaire : plus de 250 000 Arabes s'expatrient dans les pays voisins. Enfin, dans la dernière phase de la guerre, après le 15 mai 1948, l'état d'Israël se trouve aux prises avec les armées régulières de tous les pays voisins, qui occupent presque sans combats les régions purement arabes de Palestine, mais ne parviennent pas à déloger les Juifs de leurs zones de peuplement. Cette fois encore, l'exode provoque la fuite de plusieurs centaines de milliers d'expatriés. Finalement, le problème de la coexistence judéo-arabe se trouve à la fois radicalisé et simplifié.

Quelles sont les raisons principales de cet exode ? Certes, les expulsions pratiquées par les Juifs dans certaines régions ont augmenté la terreur chez les Palestiniens, dont certains ont fui avant d'être victimes à leur tour de cette violence et de ces expulsions<sup>3</sup>. Pour autant, plus qu'à un prétendu « nettoyage ethnique » organisé par les Israéliens, il faut faire référence à des explications classiques et logiques : lors d'un conflit, la population civile fuit la zone des combats, et recherche la sécurité, souvent dans les pays voisins. Mais un réflexe culturel explique également l'exode palestinien : dans la situation socio-politique de cette période, le *mukhtar* (chef de village), l'*effendi* (riche propriétaire) ou le *cheikh* (chef de tribu) constituaient l'élite, qui dictait naturellement sa

---

<sup>3</sup> « De nombreuses sources (...) ont fait état de vols, de pillages et de déprédations de grande ampleur, ainsi que de destructions de villages sans nécessité militaire apparente. La responsabilité qui incombe au gouvernement provisoire d'Israël de restituer les biens privés à leurs propriétaires arabes (...) est évidente, indépendamment des indemnités que le gouvernement provisoire peut éventuellement demander aux états arabes » in Compte-rendu du médiateur des Nations Unies en Palestine, soumis au secrétaire général pour transmission aux membres des Nations Unies, A/648, New York, assemblée générale des Nations Unies, 16 septembre 1948.

conduite au reste de la population. La fuite des élites a ici entraîné celle du reste de la population arabe. Du reste, un autre trait culturel traditionnel poussait les Arabes à l'exode : les musulmans répugnent à vivre sous une autorité non-musulmane, et la domination des incroyants sur une portion du *dar el islam* (domaine des croyants musulmans) doit être au moins refusée, au mieux rejetée. Par ailleurs, certains Arabes craignaient de subir les représailles des Juifs : les émeutes de 1929 et de 1936-1939 ayant donné lieu à des exactions graves envers les populations juives, celles-ci ne seraient-elles pas tentées de faire vengeance ? En tout état de cause, nombre d'Arabes palestiniens n'étaient que des étrangers immigrés de fraîche date : ils avaient été attirés par la prospérité engendrée par l'économie sioniste<sup>4</sup>. Au début de la guerre, ces derniers ont eu le réflexe naturel de regagner leur pays d'origine, d'autant qu'à cette époque, le sentiment national palestinien ne s'était guère cristallisé. A toutes ces causes internes s'ajoutent, d'une part, la responsabilité des autorités britanniques<sup>5</sup>, et d'autre part les encouragements des dirigeants arabes des pays voisins (qui voulaient ainsi démontrer leur refus d'un état juif et son absence de viabilité). Pour autant, ces pays arabes sont très rapidement divisés sur la question palestinienne, qui devient l'objet de sérieuses rivalités, notamment entre l'Égypte et la Jordanie. Ces rivalités expliquent l'absence initiale d'entité politique palestinienne viable et crédible : « *la question palestinienne a échappé des mains des Palestiniens pour de venir un problème interarabe* »<sup>6</sup>. Lorsque la guerre de Palestine se termine, ce territoire est exsangue, démembré, partagé entre Israël, l'Égypte, la Syrie et la Jordanie (le royaume hachémite naîtra officiellement en 1950 de la fusion de la Cisjordanie palestinienne à la Transjordanie)<sup>7</sup>. Dans ces pays, mais également au Liban, les Palestiniens sont nombreux : environ 750 000 sont désormais des « réfugiés », et ils vont le demeurer...

## **12. L'évolution du statut : juridiquement, ils sont toujours des réfugiés**

Les Nations Unies doivent gérer l'urgence de l'arrivée massive de réfugiés dans les territoires arabes voisins d'Israël. Avant la création de l'état d'Israël, ces personnes sont considérées comme « déplacées » par les événements. Mais au lendemain de la

---

<sup>4</sup> Entre 1922 et 1939, l'immigration arabe a été suffisamment conséquente pour parfois dépasser l'immigration juive. Ainsi, la population arabe avait crû de 216 % à Haïffa, 134 % à Jaffa et 97 % à Jérusalem.

<sup>5</sup> Voir en particulier à ce sujet Léon URIS, Exodus, éditions Robert Laffont, 1962, 448 pages.

<sup>6</sup> Xavier BARON, op. cit, p. 67.

<sup>7</sup> Voir l'annexe 2.

proclamation de l'état d'Israël, la notion de déplacement fait place à celle de « réfugiés » : en effet, Israël s'oppose à ce que ces personnes déplacées reviennent dans leurs foyers. L'ONU est donc engagée dans le remplacement des Britanniques sur le terrain. Le médiateur des Nations Unies, le comte Bernadotte, arrive à Jérusalem pour la première fois en juin 1948 ; juste avant d'être assassiné, il écrit un rapport dans lequel il suggère notamment que la question des réfugiés soit gérée par une commission des Nations Unies et que soit créée une commission pour concilier les Arabes et les Juifs. C'est dans ce contexte que l'Assemblée Générale des Nations Unies vote le 11 décembre 1948 la résolution 194<sup>8</sup> qui crée la Commission de Conciliation pour la Palestine (CCP), comprenant la France, la Turquie et les États-Unis. La première mission de cette commission est de *" négocier un règlement des litiges entre Israël et les États arabes de l'Arabie Saoudite, de l'Égypte, de l'Irak, du Liban, du Royaume Hachémite de Jordanie, de la Syrie et du Yémen"*. Cette mission se solde par un échec, car les États arabes demandent la réintégration des réfugiés en Palestine, conformément à la résolution, alors qu'Israël refuse toute discussion à ce sujet en dehors d'un règlement global<sup>9</sup>. Cet objectif est donc abandonné en 1952 au profit de deux autres champs d'intervention de la CCP, établis par le paragraphe 11 de la dite résolution : *" 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"*. Dès lors, la CCP organise le déblocage des avoirs bancaires appartenant aux réfugiés palestiniens dans des banques en Israël. Cette mission entraîne une première coopération de travail entre Israël et les pays arabes où se trouvent les réfugiés, par le biais de la CCP : cette dernière revêt alors un aspect politique primordial. D'autre part, *"la Commission sera chargée de réunir les informations sur les biens meubles et immeubles des réfugiés palestiniens"*. Les données

---

<sup>8</sup> Voir l'annexe 6.

<sup>9</sup> Cette perspective était évoquée dans le Compte-rendu du médiateur des Nations Unies en Palestine, soumis au secrétaire général pour transmission aux membres des Nations Unies, op. cit. : *« Il ne faut pas supposer pour autant que l'affirmation du droit des réfugiés à regagner leur ancienne demeure apporte une solution au problème. Il se peut que la grande majorité des réfugiés n'ait plus de maison à regagner et que leur réinstallation dans l'État d'Israël pose un problème économique et social particulièrement complexe. Que les réfugiés soient réinstallés dans l'état d'Israël ou dans l'un ou l'autre des pays arabes, il faut leur assurer une possibilité d'emploi et des moyens de subsistance. Mais, en tout cas, leur droit inconditionnel de faire leur choix doit être pleinement respecté »*.

recueillies par la CCP puis avalisées par les Nations Unies serviront de base de travail pour la question de la compensation due par Israël aux réfugiés palestiniens (sur le modèle, évoqué dès 1951, de la compensation obtenue par Israël de l'Allemagne, à la suite de la deuxième guerre mondiale).

L'aggravation de la situation des réfugiés, qui constitue un obstacle à la paix en Palestine, a également incité l'assemblée générale des Nations Unies, en novembre 1948, à faire appel aux nations du monde entier pour leur demander de fournir des fonds en vue de nourrir, d'habiller et d'abriter les réfugiés. Trente-trois pays fournissent une aide financière ; l'organisation des Nations Unies créée (par la même résolution 194) un organisme pour gérer cet argent, l'UNRPR (Secours des Nations Unies aux réfugiés de la Palestine). Il n'aura qu'une existence éphémère : face à la persistance du problème des réfugiés, une mission économique d'étude pour le Proche-Orient est mandatée en 1949 par la CCP afin *"d'examiner la situation économique dans le Proche-Orient et de recommander des mesures propres à remédier aux effets des troubles résultant des récentes hostilités"*. Toute la logique de cette mission est de montrer que la question des réfugiés est avant tout une question économique, et qu'il faut impérativement occuper les réfugiés en leur permettant de travailler, ce qui aura aussi comme effet non négligeable de permettre aux États donateurs de ne plus avoir à financer la survie de ces réfugiés dans les différents pays arabes où ils se trouvent. C'est ainsi que naît l'idée de créer l'Office de Secours et de Travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA, United Nations Relief and Works Agency) par la résolution 302 adoptée par l'assemblée générale des Nations Unies le 8 décembre 1949. Cet office doit maintenir une protection des réfugiés par le biais de services sociaux, d'aide sanitaire et de services scolaires dans la Bande de Gaza, en Jordanie, en Syrie et au Liban. La définition qui sert de base à la reconnaissance du statut de réfugié par l'UNRWA est celle-ci : *"toute personne qui a eu sa résidence normale en Palestine au moins pendant deux ans avant le conflit de 1948 et qui, en raison de ce conflit, a perdu à la fois son foyer et ses moyens d'existence et a trouvé refuge en 1948 dans l'un des pays où l'UNRWA assure des secours"*<sup>10</sup>. Il faut d'ailleurs souligner que la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés ne s'applique pas dans ce cas, car elle donne

---

<sup>10</sup> Cité par le site Internet de la Documentation française, dossier « réfugiés et droit d'asile dans le monde ».

une définition individuelle du statut de réfugiés, alors que les Palestiniens bénéficient d'un droit collectif au rapatriement.

Parallèlement à cette aide dispensée par l'UNRWA, un programme est mis en place pour chacun des pays en vue de développer des projets locaux dont les réfugiés palestiniens deviendraient la main-d'oeuvre privilégiée. Bien évidemment, les réfugiés rejettent souvent ces projets, car ils craignent que ces derniers ne favorisent leur installation définitive dans les pays d'accueil et donc n'entraînent la fin de la prise en compte de leurs revendications, conformément à la résolution 194. Pourtant, cette situation, au départ prévue pour n'être que temporaire, va finalement perdurer. Les camps de réfugiés, montés dans la hâte de la *Nakba* (la catastrophe en arabe), sont faits de tentes en tissus, qui sont petit à petit remplacées par des maisons en tôles puis des maisons en dur, créant de véritables structures de villages au sein de chaque camp. En fait, avec un statut juridique à part et une situation humaine également différente des pays d'accueil, les camps de réfugiés vont devenir la base de développement de la résistance palestinienne. Ils sont le lieu de transmission de la mémoire et des traditions, certains camps ayant permis à des villages entiers de se retrouver. Cette identité traditionnelle se double petit à petit d'un réel développement politique, notamment à partir des années 1960, avec la fondation de l'OLP (organisation de libération de la Palestine) en 1964.

L'afflux de réfugiés de 1967 renforce le statu quo de la persistance des camps de réfugiés palestiniens. Les six jours de combat entre Israël et ses voisins arabes sont dramatiques pour les Palestiniens. En occupant de manière fulgurante 70 000 km<sup>2</sup> de territoires arabes, Israël s'empare des dernières régions de Palestine demeurées arabes après les accords d'armistice de 1949<sup>11</sup>. Dès lors, les Palestiniens n'ont désormais plus d'autre choix que l'occupation ou l'exil. Pour la seconde fois, la population fuit, laissant derrière elle des villages occupés, souvent endommagés. Mais désormais, elle fuit en n'ignorant rien de ce qui l'attend (l'existence très précaire des camps de réfugiés, déjà en place depuis 19 ans) : ce simple fait confirme que les réfugiés de 1967, environ 300 000 au total, fuient sous la contrainte et sans illusions. Ils se dirigent en majorité vers la Transjordanie, en franchissant le Jourdain. La guerre de 1967 a donc fait naître

---

<sup>11</sup> Voir l'annexe 2.

une nouvelle catégorie de réfugiés, baptisés « personnes déplacées ». Ces réfugiés demeurent dans des camps d'urgence, qui viennent s'ajouter aux premiers camps de 1948. En 1950, 960 021 réfugiés étaient immatriculés à l'UNRWA ; ils sont 1 583 646 en 1974... Entre autres conséquences néfastes, ce nouvel afflux brise l'amorce de processus de réhabilitation auquel était lentement parvenu l'UNRWA<sup>12</sup>. Désormais, les réfugiés de 1948 comme les nouveaux exilés de 1967 refusent d'être intégrés dans les pays d'accueil et viennent renforcer le mouvement national palestinien, au moment où celui-ci cherche dans la défaite des armées arabes un second souffle.

### **13. Le « droit au retour » : une opposition radicale des positions israélienne et palestinienne**

Le droit au retour des réfugiés a toujours constitué l'une des principales pierres d'achoppement des négociations entre Israël et les Palestiniens. Pour Israël, en accepter le principe serait suicidaire, étant donné que les Palestiniens sont plus nombreux que les Israéliens. Pour l'Autorité palestinienne, il est hors de question d'y renoncer. La signature en septembre 1993 de la Déclaration de principe, ou accords d'Oslo, a semblé initialement modifier le paysage politique : depuis la conférence de Madrid en octobre 1991, les États-Unis ont de facto supplanté les Nations Unies dans leur rôle d'impulsion pour une solution négociée. Mais l'échec de l'application des accords d'Oslo a démontré que, notamment en ce qui concerne le problème des réfugiés, les positions demeuraient irréductibles.

Entre autres critiques du « droit au retour », les Israéliens avancent des arguments d'ordre juridique. En premier lieu, ils mettent en doute la validité de l'article 11 de la résolution 194 de l'assemblée générale des Nations Unies, du 11 décembre 1948<sup>13</sup>. L'impérativité de cette résolution serait limitée, voire nulle : il ne s'agit pas d'une résolution du conseil de sécurité, qui pourrait conduire à une mise en œuvre coercitive. En tant que résolution de l'assemblée générale, elle n'a qu'une valeur indicative, sans caractère impératif, et n'est pas exécutable en droit international. Du reste, aux yeux des Israéliens, cette résolution et les suivantes recommandent de faciliter, sur un pied

<sup>12</sup> Rapport annuel du commissaire général de l'UNRWA Lawrence Michelmore, septembre 1967.

<sup>13</sup> Cet article recommande « *de permettre aux réfugiés qui le désirent de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins* » ; voir l'annexe 6.

d'égalité, d'autres solutions du problème : le « droit au retour » n'est donc pas exclusif. Ainsi, la résolution 393 du 2 décembre 1950 promeut « *la réintégration des réfugiés dans la vie économique du Proche Orient, soit par rapatriement ou réinstallation, (...) essentielle pour réaliser les conditions de paix et de stabilité dans la région* ». De même, la résolution 394 du 14 décembre 1950 appelle les gouvernements concernés à faire en sorte que les « *réfugiés, rapatriés ou réinstallés soient traités sans discrimination légale ou de fait* ». Enfin, la résolution 242 de 1967 se réfère seulement à « *un juste règlement du problème des réfugiés* », sans prescrire la nature de ce règlement. Adoptée par le conseil de sécurité, elle a cette fois-ci un statut juridique international, et prend le pas sur les résolutions antérieures de l'assemblée générale. En s'abstenant de toute référence aux résolutions précédentes, en évitant de trancher sur la solution prônée, le conseil souhaitait sans doute créer les bases d'une approche nouvelle et constructive. Au regard de ces différentes résolutions, les Israéliens affirment donc la non exclusivité du droit au retour des réfugiés palestiniens sur le plan juridique.

Quant à la position palestinienne, elle est évidemment radicalement opposée. Les Palestiniens ont au contraire, en plus de leur réaffirmation constante du « droit au retour », cherché à élargir la définition de réfugiés donnée par l'UNRWA. Ainsi, l'OLP entend intégrer les catégories suivantes dans l'ensemble des réfugiés palestiniens<sup>14</sup> :

- Les réfugiés palestiniens de 1948 qui aboutirent dans des zones hors de la compétence de l'UNRWA : Egypte et autres pays d'Afrique du Nord, Irak, région du Golfe ;
- Les Palestiniens déplacés à l'intérieur du territoire qui devint ensuite Israël ; initialement reconnus comme entrant dans la juridiction de l'UNRWA, ils en furent ensuite exclus sur la présomption qu'Israël se chargerait d'eux ;
- Les résidents (et leurs descendants) de la Bande de Gaza et de la rive occidentale du Jourdain (y compris Jérusalem Est) qui furent déplacés pour la première fois au cours de la guerre de 1967 ;
- Les « retardataires », qui quittèrent les territoires occupés pour poursuivre des études, travailler, se marier... dont le permis de résidence délivré par les Israéliens a expiré et qu'Israël a empêché de retourner dans leurs foyers ;

---

<sup>14</sup> Elia ZUREIK, Les réfugiés palestiniens et le processus de paix, Institute for palestinian studies, Washington DC, 1996.

• Les Palestiniens qui se trouvaient hors de la Palestine sous mandat britannique en 1948 (ou hors des territoires lors du conflit de 1967) et qu'Israël a empêché de revenir. Il est clair qu'en plus du souci humanitaire et de la volonté de cohésion nationale, l'OLP voit un intérêt politique à l'accroissement du nombre de réfugiés pris en compte, qui légitiment toujours davantage son combat... Ce combat entend officiellement, en plus de l'édification d'un état viable, réintégrer l'ensemble des réfugiés ; c'est ce qu'illustre la synthèse des travaux de la première conférence des réfugiés palestiniens, en 1996, au camp de Deheishe : « *Les participants déclarent que le droit au retour et la question des réfugiés sont au centre du différend israélo-palestinien. Par conséquent, toute tentative d'instauration d'une paix juste dans la région est vouée à l'échec en l'absence de solution équitable pour les réfugiés, fondée sur les résolutions internationales reconnues, en premier lieu la résolution 194. Nous ne sommes pas contre la paix. Nous sommes pour une paix reposant sur le respect mutuel des droits admis à l'échelle internationale, et nous maintenons que l'application du droit au retour et le respect des droits nationaux palestiniens sont la clé qui seule peut mettre fin au conflit dans toute la région* »<sup>15</sup>.

Politiquement et juridiquement, le « droit au retour » est donc une pierre d'achoppement centrale entre Israéliens et Palestiniens. La suite des accords d'Oslo l'a illustré, lorsque différents groupes de travail chargés de préciser les contours des accords et de régler les questions de fond furent créés. En ce qui concerne les réfugiés, un « Groupe de Travail sur les réfugiés » fut créé, et le Canada a été choisi comme " parrain " de ce groupe de travail, car accepté de tous comme un partenaire neutre. Mais rapidement, la sensibilité des sujets abordés a amené la Syrie et le Liban à boycotter les travaux, car Israël refusait notamment de négocier sur les réfugiés qui n'étaient pas issus de la Cisjordanie ou de la Bande de Gaza. De même, lors de l'établissement des accords de Taba en janvier 2001, les négociateurs étaient d'accord sur plusieurs principes concernant les réfugiés<sup>16</sup>, mais l'échec du gouvernement Barak aux élections israéliennes et l'avènement du gouvernement Sharon, en plein développement de la deuxième Intifada (l'Intifada Al Aqsa), ont provoqué l'arrêt des négociations.

<sup>15</sup> The first popular refugee conference, camp de Deheishe, district de Betléem, septembre 1996, [www.badil.org/Refugee/ref6.htm](http://www.badil.org/Refugee/ref6.htm) ; les passages sont soulignés par le rédacteur.

<sup>16</sup> Les négociateurs israéliens acceptent le principe du retour aux frontières de 1967, et le retour de quelques 40 000 réfugiés palestiniens en Israël au cours des cinq premières années ; quant aux Palestiniens, ils acceptent de limiter le droit au retour des réfugiés « *pour tenir compte des préoccupations géographiques d'Israël* », selon les propres mots de Yasser Arafat. Voir à ce sujet Xavier BARON, op. cit, pp 700-703.

A l'irréductibilité de l'opposition israélo-palestinienne sur le sort des réfugiés s'ajoute une diversité croissante des situations que vivent ces réfugiés, en fonction de leur pays d'accueil... Il convient donc de se pencher sur leur évolution sociologique et politique.

## **2. COMMENT ? ANALYSE SOCIOLOGIQUE ET POLITIQUE DES REFUGIES PALESTINIENS**

### **21. Panorama : ce que sont réellement les réfugiés aujourd'hui**

A cause de l'absence de recensement acceptable, il n'existe aucune donnée chiffrée fiable, ni pour l'ensemble de la population palestinienne, ni pour les réfugiés palestiniens. Ces chiffres, quand ils existent, sont d'ailleurs l'objet de controverses nombreuses entre les deux parties<sup>17</sup>. L'un des principaux sujets de controverse est de savoir si les descendants des réfugiés de 1948 qui ont aujourd'hui acquis une citoyenneté dans leur pays d'accueil doivent eux-mêmes être considérés comme des réfugiés... L'UNRWA, qui maintient un critère de décompte rigoureux<sup>18</sup>, dénombrait (au 1<sup>er</sup> mars 2003) 4,1 millions de réfugiés (descendants inclus) dans sa zone d'intervention, se répartissant de la façon suivante :

<b>Pays /zone d'accueil</b>	<b>Nombre de réfugiés</b>	<b>% / total</b>
Jordanie	1,7 million	42 %
Bande de Gaza	900 000	22 %
Cisjordanie	650 000	16 %
Syrie	410 000	10 %
Liban	390 000	10 %

Cependant, même avec cette définition limitative de l'UNRWA, les statistiques ne sont pas très précises. Elles ne prennent en compte que les bénéficiaires de l'aide de l'agence,

<sup>17</sup> Les autorités palestiniennes, mettant en avant toutes les catégories exclues du décompte de l'UNRWA, avancent le chiffre de 5,8 millions de réfugiés. Quant aux Israéliens, ils citent souvent le chiffre de 2 millions de réfugiés...

<sup>18</sup> « Sont considérés comme réfugiés les personnes dont le lieu normal de résidence était en Palestine entre le 1<sup>er</sup> juin 1946 et le 15 mai 1948, et qui ont perdu à la fois leur maison et leurs moyens de subsistance à cause du conflit de 1948, ainsi que leurs descendants » ; voir paragraphe 1.2.

et excluent de facto ceux qui ne disposaient pas d'une résidence en 1948, ceux qui ont été déplacés après ces événements, ou ceux qui ne se sont tout simplement jamais fait enregistrer. Par ailleurs, en ce qui concerne les réfugiés au Liban, les chiffres sont surévalués : nombre de réfugiés ont quitté ce pays (par exemple les réfugiés politiques en Europe), notamment au moment de la guerre civile et de l'attaque israélienne (opération "Paix en Galilée" en 1982), sans renoncer à leur statut de réfugié. Le nombre de Palestiniens réfugiés au Liban n'excède pas 250 000, selon de nombreux observateurs. Quoiqu'il en soit, entre 65 et 90 % de la population de la Bande de Gaza et environ 40 % de celle de la Cisjordanie relève du statut de réfugiés ; une minorité substantielle des Palestiniens du monde arabe ne sont ni des réfugiés, ni souvent même des déplacés ; enfin, deux tiers des réfugiés enregistrés à l'UNRWA ne vivent pas dans des camps<sup>19</sup>.

Actuellement, le tiers des réfugiés qui vivent dans les 59 camps dont s'occupe l'UNRWA<sup>20</sup> connaissent des conditions de vie difficiles, en terme de manque d'infrastructures, de surpopulation, de pauvreté, de chômage, de discrimination et d'insécurité. Les deux tiers restant vivent dans des zones finalement assez similaires aux camps, situées dans ou à proximité immédiate de zones urbanisées. La plupart des camps sont gérés par des organisations spéciales (équivalant à des conseils municipaux), généralement nommées par les autorités d'accueil ; l'UNRWA ne gère pas les camps, mais est le principal prestataire de services de base : éducation, santé, assistance et services sociaux. Sur le plan scolaire, même si tous les enfants peuvent bénéficier d'un enseignement gratuit, les locaux sont inadaptés et trop peu nombreux : il faut pratiquer un système de double rotation des classes, et l'effectif moyen de celles-ci demeure supérieur à 30. Parmi les problèmes rencontrés dans le domaine sanitaire figurent le manque de personnels soignants et la pénurie de médicaments. Enfin, l'UNRWA fournit une assistance matérielle et financière aux familles de réfugiés vivant dans des conditions précaires, incapables de subvenir à leurs besoins fondamentaux en matière

---

<sup>19</sup> Chiffres issus du site [www.un.org/unrwa](http://www.un.org/unrwa)

<sup>20</sup> Les camps les plus importants sont Jabayla (105 000 réfugiés, dans la Bande de Gaza); Baq'a (82 000, en Jordanie) ; Ain al Hilwa (45 000, au Liban) ; le camp non-officiel de Yarmouk (112 000, en Syrie). Le camp le plus important de Cisjordanie est celui de Balata, à Naplouse (21 000). Au total, il y a 19 camps en Cisjordanie, 12 au Liban, 10 en Syrie et en Jordanie, et 8 dans la Bande de Gaza. Avec 475 000 réfugiés (sur un total de 1 million d'habitants), la Bande de Gaza a la plus importante proportion de population vivant dans des camps. Voir sur ce sujet l'annexe 5.

d'alimentation et de logement. Entre 7 et 10 % des familles des camps bénéficient de cette aide<sup>21</sup>.

Dans les dix dernières années, les conditions de vie dans les camps ont continué de se détériorer<sup>22</sup>, alors que la corrélation entre ces conditions de vie déplorables et l'augmentation du militantisme armé est avérée. La dépense per capita de l'UNRWA est passée de 200 US\$ en 1975 à 70 US\$ en 2001, alors que cette période correspond à un accroissement du chômage<sup>23</sup>, à la diminution des aides financières en provenance d'expatriés résidants dans les pays du Golfe, et à l'augmentation de l'insécurité (entraînant des destructions et un nombre de blessés croissants). Cela est évidemment particulièrement vrai pour les camps situés dans les territoires occupés, où les offensives israéliennes pour anéantir la structure des organisations de militants armés ont abouti à des incursions à grande échelle dans les camps de réfugiés, notamment à Jénine, dans le nord de la Cisjordanie, et Rafah, dans le sud de la Bande de Gaza.

Dès lors, les réfugiés palestiniens éprouvent un ressentiment croissant lorsqu'ils comparent leur importance numérique à leur pouvoir réel dans la société locale, de facto circonscrit par leur statut. La plupart des pays arabes ont négligé les camps de réfugiés, refusant de participer à leur développement sous le prétexte que les réfugiés relèvent d'une responsabilité internationale, et alors même qu'ils utilisaient ces derniers afin de poursuivre leurs propres buts politiques. Pour autant, la situation des réfugiés varie fortement en fonction de leur lieu de résidence.

## **22. Un sort différent selon les pays d'accueil**

### **221. En Jordanie, une intégration majoritairement accomplie des réfugiés**

La Jordanie compte 1,7 million de réfugiés palestiniens qui représentent environ 50% de la population totale du pays. 17% seulement vivent dans 10 camps ; les autres en sont sortis dès que leur situation économique le leur permettait. Les conditions de vie ne sont

---

<sup>21</sup> Pour les conditions de vie dans les camps de réfugiés palestiniens, voir en particulier La situation des réfugiés palestiniens, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 15 mai 2003. Voir également l'annexe 7.

<sup>22</sup> La densité de population dans les camps de réfugiés est de 26 000/km<sup>2</sup> en Cisjordanie, 34 000/km<sup>2</sup> à Gaza et même 59 000/km<sup>2</sup> en Syrie

<sup>23</sup> En 2001, dans la Bande de Gaza, 40 % des réfugiés sont au chômage.

en général pas différentes de celles de la population locale : les réfugiés palestiniens sont plutôt bien intégrés. La majorité d'entre eux ont acquis la nationalité jordanienne et jouissent de tous les droits civils, politiques, sociaux et économiques qui y sont attachés. 100 000 personnes environ originaires de la Bande de Gaza, qui jusqu'en 1967 était gérée par l'Egypte, peuvent obtenir des passeports jordaniens temporaires qui ne leur permettent pas d'être des citoyens à part entière : ils n'ont pas le droit de voter ni de travailler dans la fonction publique, ils ont un statut de personnes déplacées et bénéficient aussi des services de l'UNRWA. Plusieurs réfugiés (40 000 environ) n'ont aucun statut juridique : il s'agit essentiellement des Palestiniens qui ont fui d'autres pays arabes après la Guerre du Golfe<sup>24</sup>.

Tous ces réfugiés forment une diaspora qui, parce qu'elle a pu bénéficier d'un statut juridique stable (la citoyenneté et l'absence de discrimination), a pu s'épanouir et développer ses activités jusqu'à dominer le secteur privé, alors que l'armée et la bureaucratie demeurent le fief des Transjordaniens. Le niveau d'éducation est élevé, et le taux de chômage est sensiblement le même pour les Palestiniens que pour le reste de la population jordanienne.

Il faut cependant souligner que les réfugiés palestiniens de Jordanie ne forment pas une unité homogène aux frontières délimitées ; bien au contraire, en leur sein se déploient des attitudes différenciées et souvent concurrentes. Le comportement de cette communauté, majoritaire en l'occurrence, n'est pas celui d'une minorité soudée par sa différence avec son environnement, mais plutôt celui d'une société à part entière, caractérisée par une segmentation sociale et des dynamiques internes multiples. Alors que les Palestiniens de la bourgeoisie d'affaires (y compris quelques responsables de l'OLP, ce qui est bien utile à l'organisation pour déployer son influence) s'identifient politiquement au royaume hachémite, ceux de la petite et moyenne bourgeoisie revendiquent une double appartenance. Ils sont conscients de bénéficier d'une situation enviable par rapport aux autres réfugiés de la région, et même s'ils vivent en dehors de leur terre natale, ils compensent cet éloignement forcé par une position hégémonique

---

<sup>24</sup> Ces réfugiés ne remplissent pas les conditions pour bénéficier des services de l'UNRWA ; voir paragraphe 1.2.

dans l'économie et une participation à la vie politique<sup>25</sup>. Souvent, ils se sont d'autant plus accommodés de leur situation que les autorités jordaniennes ont laissé les habitants de Cisjordanie venir de Naplouse, Ramallah ou Hébron pour travailler, ouvrir un commerce ou même occuper des postes dans l'administration à Amman : la plupart des familles palestiniennes ont actuellement une branche dans la capitale jordannienne, qui est ainsi devenue une grande ville palestinienne. Enfin, à l'opposé du spectre politique se retrouvent les habitants des quartiers populaires et les réfugiés des camps de 1967, qui subissent la coexistence, estiment être victime des discriminations et soulignent l'impossibilité de progresser dans la société, en particulier dans l'armée jordannienne. Conscients du fait que depuis Septembre noir<sup>26</sup>, tout recours à la force est désormais exclu, ils acceptent les contraintes du territoire d'accueil. Dès lors, il est fort peu probable que la majorité des réfugiés veuillent retourner dans leur pays d'origine : entre aller vers l'inconnu et préserver leurs acquis, aussi maigres les jugent-ils, ils choisiraient sans doute pour la plupart de demeurer en Jordanie.

## 222. En Syrie, intégration sociale et soumission politique

Face au problème des réfugiés palestiniens, la Syrie se distingue par un contraste entre son opposition virulente au principe de leur intégration et le peu de difficulté que le pays a rencontré pour s'accommoder de leur présence. A la différence du Liban ou de la Transjordanie, la Syrie ne souffrait pas du chômage en 1948, et était moins dépourvue de ressources naturelles. Dès lors, l'arrivée d'une centaine de milliers de réfugiés n'a pas représenté un fardeau insupportable pour l'économie et la société du pays, les réfugiés n'ayant jamais excédé 2 à 3 % de l'ensemble de la population. Aujourd'hui, la Syrie compte 410 000 réfugiés qui constituent 2,6% de la population totale du pays. Un tiers d'entre eux vivent dans des camps de réfugiés. Les conditions de vie sont

---

<sup>25</sup> Leur situation n'est pas sans rappeler celle des Palestiniens citoyens d'Israël : ces derniers acceptent un pouvoir qu'ils jugent globalement hostile et la citoyenneté que ce dernier leur accorde, comme le prix à payer pour rester sur leur terre.

<sup>26</sup> Septembre noir est la première crise ouverte entre les « feddayins » (combattants palestiniens) et le pouvoir en place. La circulation de ces hommes en armes, souvent indisciplinés, provoque une situation chaotique qui menace l'unité et la sécurité du royaume hachémite. De plus, la multiplication des actions militaires palestiniennes contre Israël à partir de la Jordanie entraîne des raids de représailles incessants. Après une série d'affrontements sanglants entre les feddayins et l'armée jordannienne en 1969-1970, le roi Hussein décide de mettre un terme par la force à cette situation. Du 17 au 27 septembre 1970, l'armée royale mène un assaut général contre les forces palestiniennes commandées par Yasser Arafat. La bataille prend fin par un accord (négocié par l'entremise de Nasser) qui reconnaît formellement l'autorité du souverain hachémite sur la Jordanie. Ce dernier va alors s'employer à éliminer, tout au long de l'année 1971, l'influence des feddayins dans son pays.

globalement semblables à celles des ressortissants syriens. Les réfugiés palestiniens n'ont pas la nationalité syrienne mais obtiennent un laissez-passer délivré par le gouvernement, leur permettant de voyager hors du pays. Ils ont pleinement accès aux services sociaux mis en place par le gouvernement, dans les mêmes conditions que les ressortissants syriens, et bien qu'ils bénéficient pour la plupart des services de l'UNRWA. Ils ont le droit d'être salariés ou travailleurs indépendants dans les mêmes conditions que les citoyens syriens et le droit d'acheter des biens immobiliers pour leur propre usage (à l'exception des terres cultivables). Les hommes doivent effectuer deux ans de service militaire comme les citoyens syriens, dans un bataillon palestinien sous commandement syrien. Parmi les droits politiques figurent le droit d'association politique, le droit d'appartenir à l'aile palestinienne du parti Baas, l'accès à des postes publics par nomination. En fait, nombre de hauts fonctionnaires sont d'origine palestinienne. Toutefois, en tant que non-ressortissants, les réfugiés palestiniens n'ont pas le droit de vote aux élections nationales. L'ensemble de ces caractéristiques montre que le processus d'intégration progressive des Palestiniens au sein de la société et de l'économie syriennes s'est fait sans heurts. Certes, le problème des réfugiés palestiniens de Syrie continue de se poser en terme de droits politiques<sup>27</sup>, et l'environnement autoritaire dans lequel ils vivent n'est pas propice à la structuration d'une communauté homogène. Pour autant, la position des réfugiés sur la question du retour ne diffère guère de celle exprimée en Jordanie : la majorité des réfugiés préféreraient rester en Syrie et accepter une indemnisation pour la perte de leurs biens dans leur pays d'origine.

### 223. Au Liban, des réfugiés palestiniens sans terre, sans droits et sans avenir

La situation des réfugiés palestiniens au Liban est de loin la plus déplorable. 390 000 réfugiés y sont enregistrés, qui représentent 11,4% de la population totale<sup>28</sup>, et leur taux de croissance démographique dépasse désormais 3,3 %. Environ 217 000 réfugiés (56%) vivent dans 12 camps officiels, le reste étant installé dans une quarantaine de regroupements « non officiels »<sup>29</sup>. Le statut des réfugiés palestiniens au Liban résulte de

<sup>27</sup> Les Palestiniens continuent de payer cher la participation de certains d'entre eux à des tentatives de coups d'état ; la méfiance du régime envers eux demeure constante.

<sup>28</sup> Selon des estimations, 10 000 autres ne sont pas reconnus et ne possèdent aucun document d'identité de quelque nature que ce soit. Pourtant, d'autres sources estiment ces chiffres surévalués : voir partie 21, p. 13.

<sup>29</sup> De nombreuses familles ayant tout perdu pendant les différents conflits libanais ou chassées des camps détruits par les Israéliens se sont regroupées illégalement sur des terrains vagues, au bord des routes ou en lisière des

la situation politique difficile de ce pays : le Liban a été établi sur la base d'un fragile équilibre religieux et confessionnel. La moindre atteinte portée à cet équilibre peut facilement détruire toute la mosaïque démographique du Liban. Ces atteintes sont considérées comme la cause sous-jacente de la guerre civile qui a duré vingt ans. La présence palestinienne est largement ressentie comme un facteur menaçant de rompre ce fragile équilibre. En conséquence, les responsables libanais ont adopté des mesures visant à marginaliser politiquement, économiquement et socialement la population palestinienne, afin d'empêcher son intégration. Rosemary Sayigh affirme ainsi que « *les droits civils des réfugiés palestiniens au Liban sont étranglés par des lois et des pratiques dont le but, non avoué toutefois, est de leur rendre la vie tellement insupportable que beaucoup préfèrent partir* »<sup>30</sup>. Les gouvernements libanais successifs ont traité le dossier palestinien comme un problème de sécurité et non comme une crise humanitaire. La diplomatie libanaise, en insistant sur la mise en œuvre de la résolution 194 des Nations Unies, sur le droit au retour, sur l'octroi d'une indemnité et sur une éventuelle réinstallation, s'efforce de faire quitter le Liban aux réfugiés palestiniens.

Les camps dans lesquels vivent la majorité des Palestiniens sont considérés comme des enclaves de non droit et les réfugiés sont perçus comme des hôtes indésirables. Ils subissent plusieurs restrictions imposées par les autorités libanaises :

- restrictions sur les logements et en particulier interdiction de reconstruire trois camps détruits lors de la guerre civile au Sud Liban. En pratique, cette politique a eu pour effet d'interdire l'entrée de matériaux de construction dans ces camps ainsi que la remise en état des maisons endommagées lors de la guerre en limitant les autorisations de réparation. Par conséquent, les réfugiés vivent dans des conditions dégradantes<sup>31</sup>. L'insuffisance des ressources en eau et la défectuosité du réseau de distribution électrique viennent aggraver la situation. Les infrastructures de base font

---

plages. Dans ces regroupements, les conditions de vie sont misérables, l'eau potable est absente, l'électricité est rare, et les ONG interviennent finalement peu, car elles craignent souvent l'insécurité.

<sup>30</sup> Rosemary SAYIGH, Too many enemies. the Palestinian experience in Lebanon, éditions Zed books, Londres, 1994.

<sup>31</sup> Comme en témoigne par exemple la densité de population, qui s'élève à 18 personnes par mètre carré dans le camp de Ein El-Hilweh au Sud-Liban. Un journaliste décrit en ces termes les camps de Sabra et Chatila (au sud de Beyrouth) : « *Il y a surtout ces labyrinthes de ruelles qui se perdent dans un amas de béton, de murs en parpaings élevés à la va-vite au risque de s'effondrer, ces eaux stagnantes dans les caniveaux, ces odeurs de moisissures, d'urines et d'égoûts gavés. Le problème de l'eau est résolu par des stations d'eau potable ; mais très souvent gérées par le Hezbollah, elles ne sont accessibles qu'aux femmes voilées et aux familles qui le soutiennent* » ; C. FABER, Les palestiniens au Liban, in revue Ethno, numéro 1, novembre 2004, pp 135-136.

défaut : absence d'installations d'assainissement et de services d'enlèvement des ordures<sup>32</sup>.

- restrictions à l'accès à l'emploi : les réfugiés palestiniens ne peuvent travailler que s'ils sont titulaires d'un permis de travail subordonné à l'application du "principe de réciprocité". Par conséquent, les Palestiniens ne peuvent pas exercer plus de 70 professions différentes : médecins, ingénieurs, avocats, .... De nombreux Palestiniens qualifiés doivent donc entrer en compétition avec les immigrants syriens pour des emplois peu qualifiés ou un emploi sur le marché noir<sup>33</sup>. Par ailleurs, près de 12% des enfants de moins de 17 ans quittent le système scolaire à la recherche d'un emploi principalement dans les secteurs du bâtiment, de l'agriculture et des services.
- les réfugiés palestiniens n'ont pas le droit de créer d'organisations ni d'associations. Ils n'ont pas accès au « fond d'aide judiciaire », aide financière offerte aux citoyens libanais qui n'ont pas les moyens d'engager un avocat pour qu'il les représente devant les tribunaux.
- une nouvelle restriction a été récemment imposée : une loi adoptée par le Parlement libanais interdit aux citoyens de pays non établis ou non reconnus de posséder des biens immobiliers au Liban. En réalité, seuls les réfugiés palestiniens rentrent dans cette catégorie.

Un problème majeur tient au fait que les réfugiés ne sont pas représentés. Les comités populaires dans les camps sont loin d'être démocratiques ou représentatifs. Les autorités libanaises ne les reconnaissent que lorsqu'il est question de problèmes de sécurité. Ces comités ont suffisamment d'autorité pour contrôler la situation intérieure des camps et faire appliquer leur propre justice. Les autorités libanaises interdisent à l'OLP et à l'Autorité palestinienne d'avoir un représentant officiel au Liban pour gérer les conditions des Palestiniens.

Malgré l'ensemble de ces restrictions, il n'est pas certain que les réfugiés palestiniens aspirent réellement à un retour en Palestine, notamment ceux d'entre eux qui ne vivent pas dans les camps ou qui sont parvenus à se faire naturaliser. C'est tout ce dilemme qu'exprime une jeune étudiante palestinienne : « *Nos conditions de vie sont difficiles, mais nous sommes nés ici. Et puis, nous y avons tous nos souvenirs d'enfance et nos*

<sup>32</sup> Voir les illustrations de l'annexe 7.

<sup>33</sup> Les chiffres de l'UNRWA évoquent un taux de chômage s'élevant à 44%.

*amis. Le problème vient de l'état libanais, pas de son peuple. Dans cette région, les Libanais et les Palestiniens vivent bien ensemble. Et si un jour le Liban nous accorde tous les droits comme à n'importe quel citoyen, je ne sais pas si j'aurais envie de partir... même si la Palestine reste ma terre »<sup>34</sup>.*

#### 224. Cisjordanie et Gaza : une société fragmentée et déchirée par l'Intifada

Les zones de Palestine non incorporées à l'état d'Israël en 1948 ont été rattachées à de nouvelles entités politiques, la Jordanie intégrant la Cisjordanie à son régime constitutionnel alors que l'Égypte maintenait une tutelle sur la Bande de Gaza. Puis Tsahal a pris le contrôle des « territoires occupés » à partir de 1967, et malgré les évolutions liées aux accords d'Oslo (la création de l'autorité palestinienne), cette occupation n'a jamais totalement disparue. Mais ces deux zones présentent d'importantes divergences structurelles, d'ordre topographique et social<sup>35</sup>. La Cisjordanie se distingue de la Bande de Gaza par son étendue (5800 km<sup>2</sup> contre 360 pour Gaza) et par son relief très varié, d'où une composition sociale plus équilibrée et une densité de population moindre. Ce déséquilibre s'explique essentiellement par l'afflux de réfugiés à Gaza à partir des régions côtières du sud de Jaffa pendant la guerre de 1948 ; la Bande de Gaza représente donc moins de 6 % de la superficie totale, mais environ 40 % de la population des territoires occupés.

Actuellement, la Cisjordanie compte 650 000 réfugiés palestiniens, soit un tiers de la population totale. Sur ce total, 168 500 (27%) vivent dans 19 camps. Quant à la Bande de Gaza, sa population compte également un tiers de réfugiés, soit environ 900 000 personnes. Plus de la moitié (468 000) vivent dans des camps de réfugiés. La plupart de ces camps de réfugiés peuvent être décrits comme des bidonvilles, qui s'apparentent aux quartiers insalubres des pays en développement.

La principale préoccupation dans cette région est l'insécurité, en particulier depuis l'éclatement de la seconde Intifada en septembre 2000. La population civile palestinienne paie un lourd tribut sur les plans économique, médical et social, du fait des incursions militaires de grande envergure, des restrictions à la liberté de circulation, des

<sup>34</sup> Cité par C. FABER, op. cit, pp 141.

<sup>35</sup> Voir la carte de l'annexe 3.

couvre-feux prolongés, des démolitions de maisons, de la destruction des récoltes et des graves dégâts causés aux infrastructures. Les réfugiés constituent bien évidemment la catégorie la plus vulnérable. Le chômage touche plus de la moitié de la population et près des trois quarts des réfugiés à Gaza vivent avec moins de 2 US\$ par jour. Entre 2000 et 2003, plus de 6 000 réfugiés des territoires occupés ont vu leur maison complètement détruite par les combats ou des travaux de terrassement et plusieurs milliers de familles ont perdu un soutien de famille qui est mort ou gravement blessé<sup>36</sup>. Bien évidemment, l'offensive militaire israélienne de 2002 en Cisjordanie (notamment contre Jénine et Naplouse), puis la construction de la « clôture de sécurité », dont le tracé ne respecte pas la « ligne verte » de l'armistice de 1949, ont rendu la vie quotidienne des Palestiniens encore plus difficile, en divisant les villes et les villages, en séparant les familles, en coupant parfois les enfants de leur école ou les cultivateurs de leurs terres...

Toutes ces disparités, tant sociales que politiques, expliquent à la fois la complexité de la question des réfugiés palestiniens, mais aussi les nombreuses fractures politiques internes de cet ensemble. Quel avenir commun envisager, quand les divisions semblent si nombreuses ?

### **3. VERS OÙ ? QUE VEULENT LES ACTEURS LOCAUX ET QUE PEUT LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE ?**

#### **31. Au-delà des divisions, des exigences communes, mais des problèmes de représentativité politique**

Malgré les disparités évoquées, un certain nombre de positions politiques communes à l'ensemble des réfugiés palestiniens peuvent être dégagées. Les principales semblent être :

- **Un besoin de reconnaissance :** la plupart estiment qu'Israël devrait absolument reconnaître sa responsabilité dans l'émergence du problème des réfugiés

---

<sup>36</sup> Chiffres tirés de La situation des réfugiés palestiniens, op. cit.

palestiniens, qu'ils considèrent comme une injustice historique. Ils ont, en outre, le plus grand mal à reconnaître la légitimité d'Israël en tant qu'état juif ;

- **Une volonté de négocier** : ils reconnaissent par ailleurs que l'instauration de deux états n'est pas compatible avec l'application rigoureuse du droit au retour. Dès lors, nombre d'entre eux acceptent la nécessité d'un compromis négocié sur la question des réfugiés<sup>37</sup>, et les Israéliens sont parfaitement conscients de cette évolution<sup>38</sup>.

- **Inscrire la question des réfugiés dans un règlement global** : même si le droit au retour et le problème des réfugiés peuvent s'apparenter parfois à une « réserve stratégique » pour les négociateurs palestiniens, il est clair que tout accord de paix sera jugé comme un compromis global. Parce que, précisément, cette question des réfugiés est existentielle, ce compromis ne peut être officiellement accepté que dans le contexte d'une solution nationale palestinienne acceptable ;

- **La nécessité de la clarté et de la précision** : quand bien même la solution politique serait globale, les réfugiés attendent qu'elle soit surtout claire en terme de retours, de réinstallations de relocalisations, de compensations... autant de questions pratiques qui, selon eux, exigent une réponse précise, qui satisfasse leurs besoins matériels<sup>39</sup>.

Mais cette communauté de vues est intrinsèquement limitée par l'effacement des réfugiés sur la scène nationale palestinienne. Ces réfugiés, en tant que force politique organisée, n'ont joué dans les négociations et prises de position officielles qu'un rôle relativement limité. La reprise des campagnes en faveur du droit au retour est rarement du seul fait de réfugiés, qui s'estiment souvent abandonnés par leurs responsables politiques. Elles sont avant tout orchestrées par des organisations palestiniennes nationales, les « factions », qui bloquent toute concession sur la question des réfugiés en avançant des arguments qui souvent dépassent considérablement le problème des réfugiés lui-même (ou qui ne lui sont qu'indirectement liés). Ces arguments vont de la

---

<sup>37</sup> Un réfugié du camp de Jazon, près de Ramallah, explique que « retourner dans le village où vos parents sont nés peut sembler beau et romantique, mais la vie est compliquée... » ; in Palestinian refugees and the politics of peacemaking, International Crisis Group Middle East report, Amman, février 2004, 25 pages, p. 12.

<sup>38</sup> « Rares sont les Palestiniens qui désirent réellement revenir en Israël pour faire partie d'une minorité arabe dans un état juif (ce n'est le cas que de ceux qui craignent une tyrannie islamo-palestinienne). La plupart préféreraient certainement faire partie d'une majorité musulmane dans un état palestinien économiquement viable et politiquement démocratique » in Alan DERSHOWITZ, Le droit d'Israël, Editions Eska, 2004, 265 pages, p. 258.

<sup>39</sup> Ainsi, pour de nombreux réfugiés du Liban ou de Syrie, un « scénario catastrophe » pourrait être un accord de paix qui aboutirait à les priver de leur statut de réfugiés auprès de l'UNRWA, statut qui leur procure un logement gratuit (dans les camps), des services sociaux, médicaux, scolaires...

question de principe national inhérente à la cause palestinienne traditionnelle à l'opposition aux accords d'Oslo ou au concept même d'un règlement fondé sur deux États (opposition alimentée principalement, partiellement ou marginalement par le problème des réfugiés<sup>40</sup>). Certains négociateurs palestiniens ont utilisé l'argument des réfugiés afin d'obtenir d'Israël un accord plus favorable à leur camp, et notamment des concessions sur d'autres questions. Enfin, les rivalités des individus et des différentes factions de l'Autorité Palestinienne favorisent un usage tactique de la question des réfugiés. Cette question a été littéralement nationalisée, et l'influence des factions ne se mesure pas au nombre de réfugiés parmi ses militants et dirigeants. D'ailleurs, l'intensité émotionnelle que ressent un Palestinien sur cette question est largement indépendante de son statut personnel en tant que réfugié ou non.

Face à ces « récupérations politiques », les réfugiés ont un poids moins important dans le processus de prise de décision politique que leur nombre pourrait le laisser croire, notamment parce qu'ils sont désorganisés et géographiquement dispersés. Pour autant, le fait que ces réfugiés clament leur loyauté aux organisations palestiniennes officielles ne signifie pas qu'ils se sentent correctement représentés par leurs responsables politiques. L'absence de consultations internes, de dialogue, de stratégie cohérente sur la question des réfugiés est fréquemment dénoncée. Pour de nombreux réfugiés, les factions ne représentent de plus en plus qu'elles-mêmes, et non l'intérêt du peuple ; elles sont accusées de ne juger les propositions et solutions qu'en fonction de leur propre analyse coût / bénéfice<sup>41</sup>. Cette crise de la représentation est aussi bien sensible dans les Territoires occupés que dans les pays arabes ayant accueilli des réfugiés palestiniens. Au final, le sentiment d'aliénation politique s'est particulièrement diffusé chez les réfugiés.

C'est dans ce contexte que le Hamas et le Jihad islamique, qui concentraient traditionnellement leurs activités dans les territoires occupés, ont accru leur influence au sein des communautés palestiniennes du monde arabe, et tout particulièrement dans les camps de réfugiés du Liban et de Jordanie. Cette montée de l'islamisme est largement

---

<sup>40</sup> Il faut préciser que pour de nombreux réfugiés palestiniens, Oslo semblait signifier la fin de la question du droit au retour. Ils avaient l'impression que les négociations avaient négligé les droits des réfugiés. Voir à ce sujet Xavier BARON, op. cit, pp 600-614.

<sup>41</sup> Ainsi, un réfugié palestinien déclare : « *Dans les camps, nos responsables ne parlent que de droit au retour, puis ils se précipitent auprès de leurs homologues israéliens pour annoncer, derrière des portes closes, qu'ils ont depuis longtemps renoncé à cette exigence, mais qu'ils doivent sauver les apparences. Ce qui nous manque, c'est un discours politique unique, qui soit le même dans le camp de réfugiés d'Al-Amari qu'au King David Hotel de Jérusalem* » ; cité dans Palestinian refugees and the politics of peacemaking, op. cit, p. 20.

une conséquence de la crise de représentation politique dans ces zones, et une réponse au sentiment d'abandon éprouvé par de nombreux réfugiés. Les organisations islamistes disposent entre autre d'avantages financiers : bien plus que l'OLP et les factions traditionnelles, elles sont en mesure d'organiser des structures et réseaux d'entraide sociale. En outre, ces groupes islamistes et salafistes, en insistant sur les valeurs morales, offrent aux réfugiés une alternative crédible aux maux fréquents de corruption, de criminalité, de drogue, d'alcool... En mettant l'accent sur les valeurs islamiques, sur l'importance d'un combat religieux contre les valeurs séculières de l'état, contre Israël et contre l'Occident, ils rencontrent un succès croissant, aussi bien dans les camps de Gaza et de Cisjordanie que dans le reste des territoires occupés. Comme l'explique un réfugié du camp de Juma, « *Dans le camp de Jénine, les mouvements radicaux sont plus puissants, spécialement le Jihad islamique. Pourquoi ? Premièrement, à cause de l'exemple du Hezbollah. Ensuite, parce que la vision islamiste d'un combat qui se poursuivra jusqu'à la victoire finale est à la fois très claire et très attrayante pour la jeunesse radicalisée des camps* »<sup>42</sup>.

### **32. Reconnaissance, retour, indemnisation, réinstallation : ces solutions sont-elles possibles ?**

Face à ces divisions, face à cette montée de l'islamisme, quelles solutions au problème des réfugiés palestiniens peuvent-elles encore être envisagées ? Elles sont évidemment liées aux attentes des réfugiés, mais également aux préoccupations de l'état d'Israël et de ses voisins arabes.

Une première piste serait une **reconnaissance symbolique** des souffrances infligées aux Palestiniens par Israël en 1948. Cet élément est évidemment essentiel pour en finir avec l'amertume accumulée par les réfugiés, et il serait le point de départ idéal d'une redéfinition des relations israélo-palestiniennes. Dans la mesure où il représente une très grande concession, voire une rupture de la part des Israéliens, ce geste politique devrait être assorti d'assurances claires sur le reste des mesures concernant le droit au retour... et donc s'inclure à un accord global et complet<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Cité par Jean-Paul BOBIN, *Existences sous contrôle*, in revue Ethno, op. cit, p 65.

<sup>43</sup> Car le danger, pour les Israéliens, pourrait consister à une utilisation par chacun des réfugiés de cette reconnaissance officielle pour exiger un droit au retour personnel. Comme l'explique l'ambassadeur PIERRET,

La deuxième piste concerne **la réinstallation et ses modalités**. Elle exige des concessions majeures de part et d'autre. Le principe du droit au retour devrait être reconnu à tous les réfugiés palestiniens et leurs descendants (cette notion devant également être comprise par tous, basée par exemple sur le décompte de l'UNRWA). Mais les parties reconnaîtraient également qu'en pratique, des cas de force majeure empêcheront la plupart d'exercer ce droit<sup>44</sup>, parce qu'Israël le leur refuse ou parce que leur maison et leur village n'existent plus depuis des années. Cependant, en application de ce droit, au moins une partie des Palestiniens devrait être autorisée à regagner des zones de l'actuel Israël, par exemple au titre du regroupement familial. Ces Palestiniens devraient alors accepter de devenir citoyens d'Israël et en accepter les conséquences ; leur chiffre pourrait évoluer graduellement, de façon à faciliter leur intégration. En outre, des facilités devraient être accordées à tous pour se rendre d'une partie du territoire à l'autre. Ces modalités d'application du droit au retour sont évidemment très liées à une définition géographique claire et précise de ce que doivent être la Palestine et Israël aujourd'hui : la question des frontières est indissociable de celle de la réinstallation... ce qui réaffirme la nécessité d'un accord global.

Les **mesures de réparation** constituent une troisième piste de solution. Elles sont indispensables pour tous ceux qui ont perdu des biens en 1948, particulièrement pour les réfugiés qui ne seraient pas autorisés à revenir. La base de ces indemnités pourrait être les inventaires dressés par les commissions des Nations Unies à l'issue du conflit<sup>45</sup>, dont la référence est essentiellement les biens immobiliers. A titre de réciproque, les Israéliens qui ont été contraints à quitter les pays arabes pendant le conflit de 1948 devraient également pouvoir prétendre à des réparations.

Pour l'ensemble des réfugiés actuellement dispersés dans les pays arabes, une quatrième piste essentielle serait **le droit de résider dans le nouvel état palestinien**, et donc de détenir un passeport qui l'atteste. Ce droit, évidemment subordonné aux capacités d'absorption de la Palestine (il faut rappeler que la Bande de Gaza est déjà

---

ancien ambassadeur de France à Tel Aviv, « *l'application intégrale de cette notion de droit au retour serait mortelle pour Israël* » ; **entretiens au CID**, 19 janvier 2005.

<sup>44</sup> Il faut rappeler que nombre des réfugiés sont parfaitement prêts à renoncer à ce droit, et ne souhaitent pas se réinstaller en Palestine ; voir à ce sujet les paragraphes 221, 222 et 223.

<sup>45</sup> Voir le paragraphe 22, sur la Commission de Conciliation pour la Palestine (CCP) notamment.

surpeuplée...), pourrait être assorti de mesures de mise en œuvre graduelles, afin d'éviter un afflux massif et pour adapter le volume des immigrations à l'évolution de l'économie locale. Cette garantie serait essentielle non seulement au titre du symbole, mais aussi sur le plan juridique : par ce biais, chacun des réfugiés se verrait attribuer la nationalité palestinienne, même s'il choisit de demeurer dans son pays d'accueil actuel.

Enfin, le nombre sans doute élevé de réfugiés palestiniens qui renonceraient à leur réinstallation en Palestine devrait se voir attribuer un statut clair et des droits complets dans son pays de résidence actuel<sup>46</sup>. Cette dernière piste, celle des mesures d'intégration dans les pays arabes, n'est pas la plus simple à négocier, tant les réticences des pouvoirs politiques en place et les freins sociologiques sont marqués.

Ces cinq pistes de solutions ne sauraient être traitées séparément, et exigent le respect de **trois principes** : des concessions basées au maximum sur la réciprocité (même symbolique) ; une coordination avec les autres volets des négociations israélo-palestiniennes (car les modalités d'application entremêlent de nombreux aspects des futures relations entre les deux états) ; une grande précision dans les clauses adoptées, qui devraient prendre en compte les spécificités de chacune des catégories de réfugiés. Il est certain par exemple que les réfugiés palestiniens au Liban n'ont pas exactement les mêmes besoins ni les mêmes attentes que ceux de Jordanie... Ces trois principes ne sauraient être respectés sans une implication véritable de l'ensemble des acteurs internationaux.

### **33. Une nécessaire implication de la communauté internationale : les États-Unis, l'Europe, la France**

Dans les semaines qui ont suivi la mort de Yasser Arafat, le 11 novembre 2004, la direction palestinienne a connu une transition étonnamment calme et disciplinée. Les relations israélo-palestiniennes ainsi qu'arabo-palestiniennes et israélo-arabes

---

<sup>46</sup> Cela imposerait aux états arabes concernés de respecter le Protocole de Casablanca de 1965 (de la Ligue Arabe), qui accorde aux résidents palestiniens les mêmes droits à l'emploi et au mouvement que les citoyens, et qui préserve leur identité et statut de réfugiés. Ces états devraient également montrer de bonnes dispositions à l'égard d'une réinsertion éventuelle d'un nombre significatif de réfugiés ayant choisi cette option, dans le cadre d'un accord de paix israélo-arabe global. Il faut noter à ce sujet la prise de position réaliste du président égyptien Hosni Moubarak : « *l'exigence palestinienne du « droit au retour » est totalement irréaliste et devrait être résolue par le moyen de compensations financières et d'une réinstallation dans les pays arabes* » ; in Alan DERSHOWITZ, op. cit, p. 261.

connaissent actuellement des niveaux de coopération et de coordination inégalés depuis des années. Les efforts internationaux pour relancer le processus de paix sont de nouveau visibles, après des mois de stagnation. Toutefois, dans quelle mesure ces dynamiques représentent-elles une opportunité pour la paix, et donc pour la résolution du problème des réfugiés palestiniens ? Cela dépendra notamment des efforts de la communauté internationale, de son implication en vue d'améliorer les relations israélo-palestiniennes et d'avancer vers une paix globale et durable.

L'échec du processus d'Oslo a démontré l'inefficacité du gradualisme dans les négociations. Il a abouti à un basculement dans une logique unilatéraliste israélienne, dont l'annonce du retrait de la Bande de Gaza n'est qu'un des derniers exemples. Les nombreuses tentatives pour recréer un processus (plan Tennett de 2001, plan Mitchell de 2002, initiative saoudienne du plan Abdallah<sup>47</sup>...) ont toutes manqué leur objectif. Même les plus récentes, l'initiative de Genève et surtout la « feuille de route », calendrier initié par le quartet Union Européenne - États-Unis - Russie - ONU (repris par la résolution 1515 du Conseil de sécurité de l'ONU), sont longtemps apparues comme inefficaces, noyées dans un cycle de violences incessantes. Trois explications peuvent être avancées : des clauses inacceptables ou mal négociées, un manque d'unité de la communauté internationale (avec parfois des rivalités d'influence), et surtout une absence de volonté politique réelle, qui puisse entraîner des pressions efficaces sur les deux belligérants que sont Israël et la Palestine.

Désormais, la réactivité est impérative et les enchaînements des négociations seront essentiels. Toutes les parties concernées (Palestiniens, Israéliens, Américains, Arabes et Européens) s'accordent sur le fait que le processus de transition et la reconstruction des institutions palestiniennes sont une priorité. Le succès de l'élection présidentielle du 9 janvier 2005, conformément à la décision palestinienne de conduire ce scrutin dans les 60 jours, et l'assurance d'Israël (effectivement respectée) de faciliter l'évènement, ont été des débuts prometteurs. Par ailleurs, les États-Unis semblent décidés à peser davantage, et de façon moins unilatérale, sur les efforts de paix : il est probable que dans le cadre de

---

<sup>47</sup> Appelée ensuite « l'initiative arabe de paix », adoptée à Beyrouth en mars 2002.

la vision géopolitique de « Grand Moyen Orient » développée par l'administration Bush, la résolution du conflit israélo-palestinien semble désormais être un passage obligé<sup>48</sup>.

Dans ce contexte, la France souhaite pleinement exercer son influence<sup>49</sup>, traditionnelle dans cette région, et veut placer son action au cœur de l'Union Européenne, en respectant quatre principes : inscrire toute initiative dans la légalité internationale (donc dans le cadre de l'ONU), poursuivre une démarche globale, favoriser le partenariat régional (notamment avec la Ligue arabe), et promouvoir l'échange de la paix contre des territoires. Pour la France, la « feuille de route », qui demeure la référence actuelle, doit sans doute être actualisée et davantage globalisée. Dès lors, ce sont les membres de la communauté internationale qui doivent « densifier » cette feuille de route, en proposant un règlement politique global au conflit israélo-palestinien, et en démontrant leur volonté ferme de voir ce plan appliqué. Dans ce cadre, une commission particulière aurait à négocier une solution équitable au problème spécifique des réfugiés, laissant le choix entre le rapatriement vers un État palestinien, la réinsertion définitive dans des pays d'accueil arabes, la relocalisation dans des pays tiers, une indemnisation et le retour d'un nombre symbolique de réfugiés en Israël, et obtenant la reconnaissance par Israël de sa part de responsabilité. Parallèlement et rapidement, il serait souhaitable et cohérent d'augmenter les fonds destinés aux programmes de l'UNRWA, afin de permettre à cette organisation de réellement pourvoir aux besoins fondamentaux des réfugiés palestiniens, en particulier ceux résidant dans les camps. Cette action, corrélée à une intégration progressive des mouvements islamistes à la vie politique palestinienne, permettrait de limiter l'influence néfaste des fondamentalistes musulmans.

---

<sup>48</sup> A cet égard, les États-Unis se rallient peut-être finalement à la phrase prémonitrice de l'ancien ministre français des affaires étrangères, Dominique de Villepin : « *La paix à Bagdad passe par Jérusalem* ».

<sup>49</sup> La France a d'ailleurs intérêt à favoriser la résolution du conflit, notamment pour des raisons de politique intérieure : les fortes communautés juives et arabo-musulmanes sont très sensibles à l'évolution politique locale et à toute prise de position officielle, et les risques d'accroissement du communautarisme – donc d'échec de l'intégration – par exacerbation des passions liées au conflit israélo-palestinien sont réels.

## Conclusion

Dans son « appel au peuple palestinien », le poète et écrivain palestinien Mahmoud Darwich écrivait : « *Depuis 50 ans, l'histoire palestinienne est devenue un engagement permanent pour que les générations futures puissent vivre librement et dignement sur leur propre terre (...). C'est en Palestine que nous avons vu le jour, et nulle part ailleurs. Personne ne peut s'arroger des droits sur notre avenir. Jérusalem ne peut pas non plus laisser place à une autre capitale ou être arrachée de notre terre et de notre chair : c'est là que résident nos âmes et l'âme de notre patrie, pour toujours* »<sup>50</sup>. En remplaçant le mot "palestinien" par "israélien", cette citation résumerait parfaitement la cause du camp opposé... Ce miroir illustre dramatiquement le caractère irréductible de ce conflit : deux peuples luttent pour la même terre, et la victoire militaire de l'un, en 1948 et ensuite, a engendré le problème des réfugiés.

Ce problème soulève les passions et engendre les craintes dans les deux camps. Pour les Israéliens, toute évocation du « droit au retour » soulève le spectre d'une destruction de leur pays par la démographie, et donc décrédibilise la viabilité de la coexistence de deux états. Pour les Palestiniens, la naissance du problème des réfugiés est constitutive de l'identité collective, et l'exigence d'un « droit au retour » est l'un des fondements de leur mouvement national. A mesure que la confiance mutuelle disparaissait, emportée par un cycle de violence croissant, la question des réfugiés est redevenue centrale.

Aujourd'hui, pour dépasser les symboles et gérer la réalité, un dialogue inter palestinien est essentiel, même s'il est tardif. Dix ans après Oslo et en dépit des multiples initiatives en vue d'un statut final auxquelles elle a participé, la direction palestinienne n'a toujours pas mené un véritable dialogue avec son peuple sur les implications de sa stratégie politique vis à vis du problème des réfugiés. L'approche qu'elle a adoptée jusqu'à maintenant (combinant réaffirmation du droit au retour et larges suggestions de compromis) risque de pousser les Palestiniens à s'interroger sur son engagement envers la question du retour et les Israéliens à mettre en doute sa capacité à accepter une solution fondée sur la coexistence de deux États. C'est ce qu'exprime avec force Alan Dershowitz dans Le droit d'Israël : « *Pour pouvoir créer un état palestinien fort à côté*

---

<sup>50</sup> Mahmoud DARWICH, the Palestinian people's appeal, mai 1998, [www.pna.net/speeches](http://www.pna.net/speeches).

*d'un état d'Israël fort, il faudra que les Palestiniens renoncent à leur rêve irréaliste, qui est aussi l'affreux cauchemar d'Israël, de faire revenir sur le territoire de celui-ci plusieurs millions de gens qui prétendent en être des réfugiés. C'est ce prétendu droit au retour des Palestiniens, plus que n'importe quelle intervention israélienne y compris l'occupation continue, mal inspirée, et l'expansion insensée des implantations, qui constitue le principal obstacle à une paix durable entre Israéliens et Palestiniens »<sup>51</sup>.*

Face à ces doutes, parvenir à un consensus stratégique et à une position claire au sein de la communauté palestinienne sur la question des réfugiés est un élément clé du processus de paix. Les nouveaux dirigeants se doivent d'expliquer au peuple palestinien ce que signifierait en termes concrets un règlement aboutissant à la co-existence de deux états, et d'inciter d'autres acteurs politiques palestiniens à participer aux efforts visant à élargir le consensus national sur la question des réfugiés. A cet égard, il est salutaire que la reconstruction des institutions nationales palestiniennes, de plus en plus démembrées depuis septembre 2000, soit aujourd'hui engagée, notamment grâce au cycle des élections, et également par le biais du congrès du Fatah<sup>52</sup>. Mais il reste à intensifier les efforts en vue d'incorporer le Hamas et le Jihad Islamique dans le système politique palestinien, pour réduire leur influence sur les réfugiés, et donc faciliter la résolution de cette question.

Enfin, l'approche de la communauté internationale devrait partir du principe qu'une transition réussie, la fin des affrontements violents, les changements sur le terrain et la reprise du processus de paix sont des questions organiquement liées, plutôt que devant être traitées successivement et séparément. Si les avancées sont empêchées par l'un de ces points, il est probable qu'aucun ne soit achevé de manière satisfaisante. Par conséquent, le problème spécifique des réfugiés palestiniens demeure certes plus que jamais lié à l'ensemble des questions que soulève ce conflit. Mais il dépend surtout de la réalité d'une volonté internationale cohérente, continue et ferme. Pour l'Union Européenne et singulièrement la France, être le moteur de cette volonté peut constituer un défi exigeant...

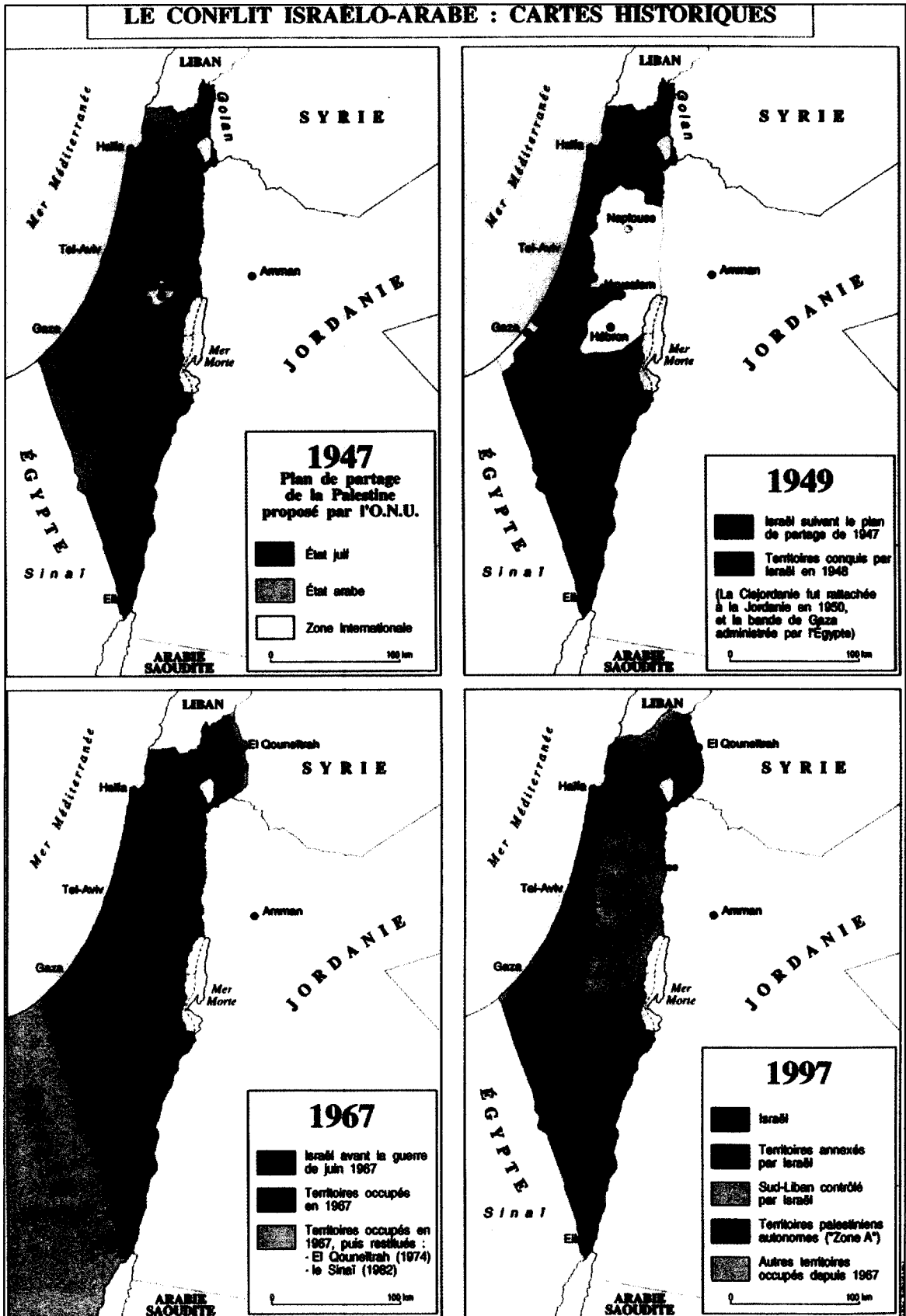
---

<sup>51</sup> Alan DERSHOWITZ, op. cit, p. 258.

<sup>52</sup> Les élections locales qui ont débuté le 23 décembre 2004 dans plusieurs localités de Cisjordanie, et les législatives annoncées pour la mi-2005, sont effectivement importantes. Quant aux primaires au sein du Mouvement National Palestinien de Libération (Fatah), elles permettront de choisir les délégués pour le sixième Congrès Général prévu le 4 août 2005, et d'élire une nouvelle direction plus représentative.

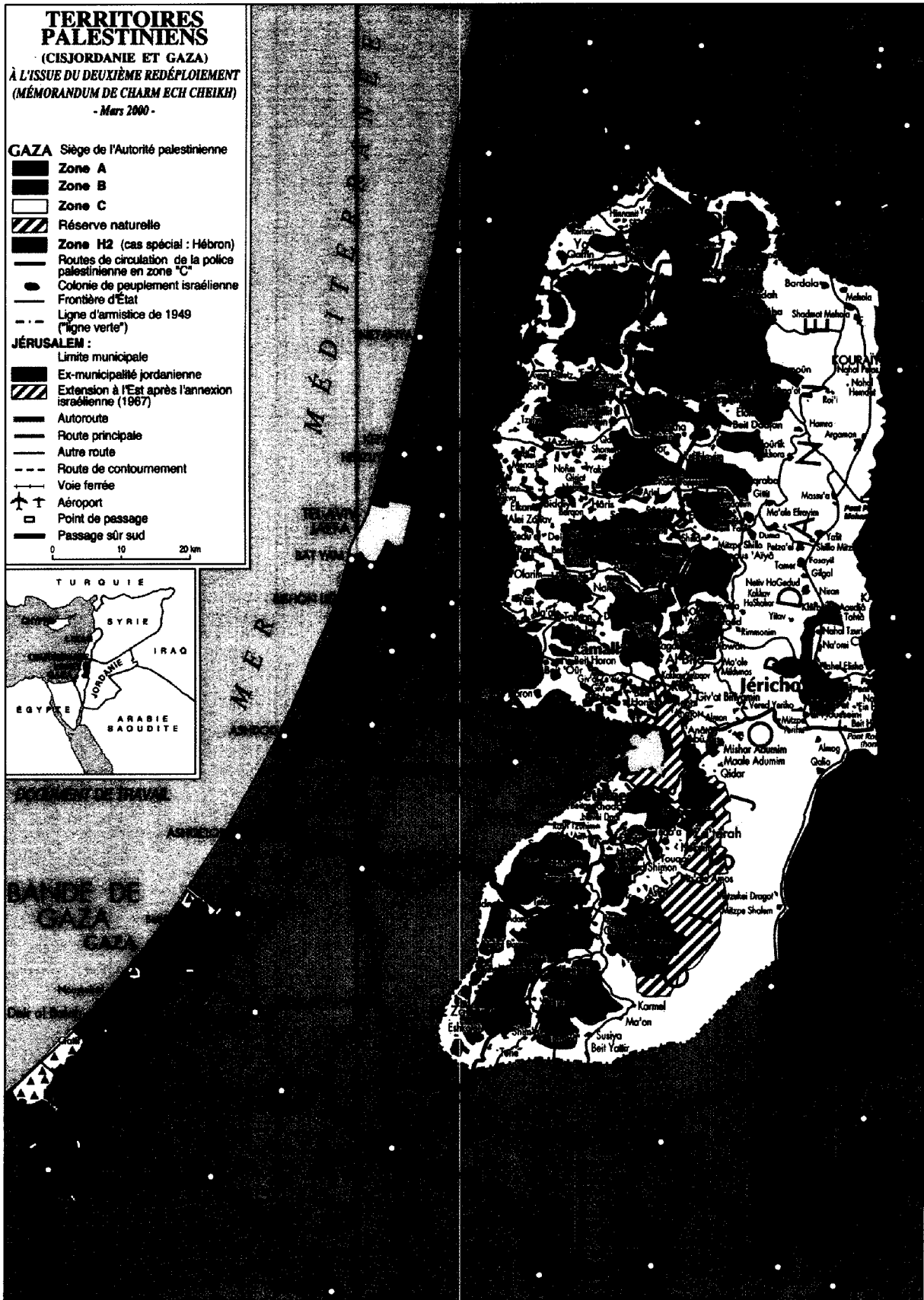


**Annexe 2 : le conflit israélo-arabe : évolution du territoire d'Israël**  
(carte du ministère des affaires étrangères)



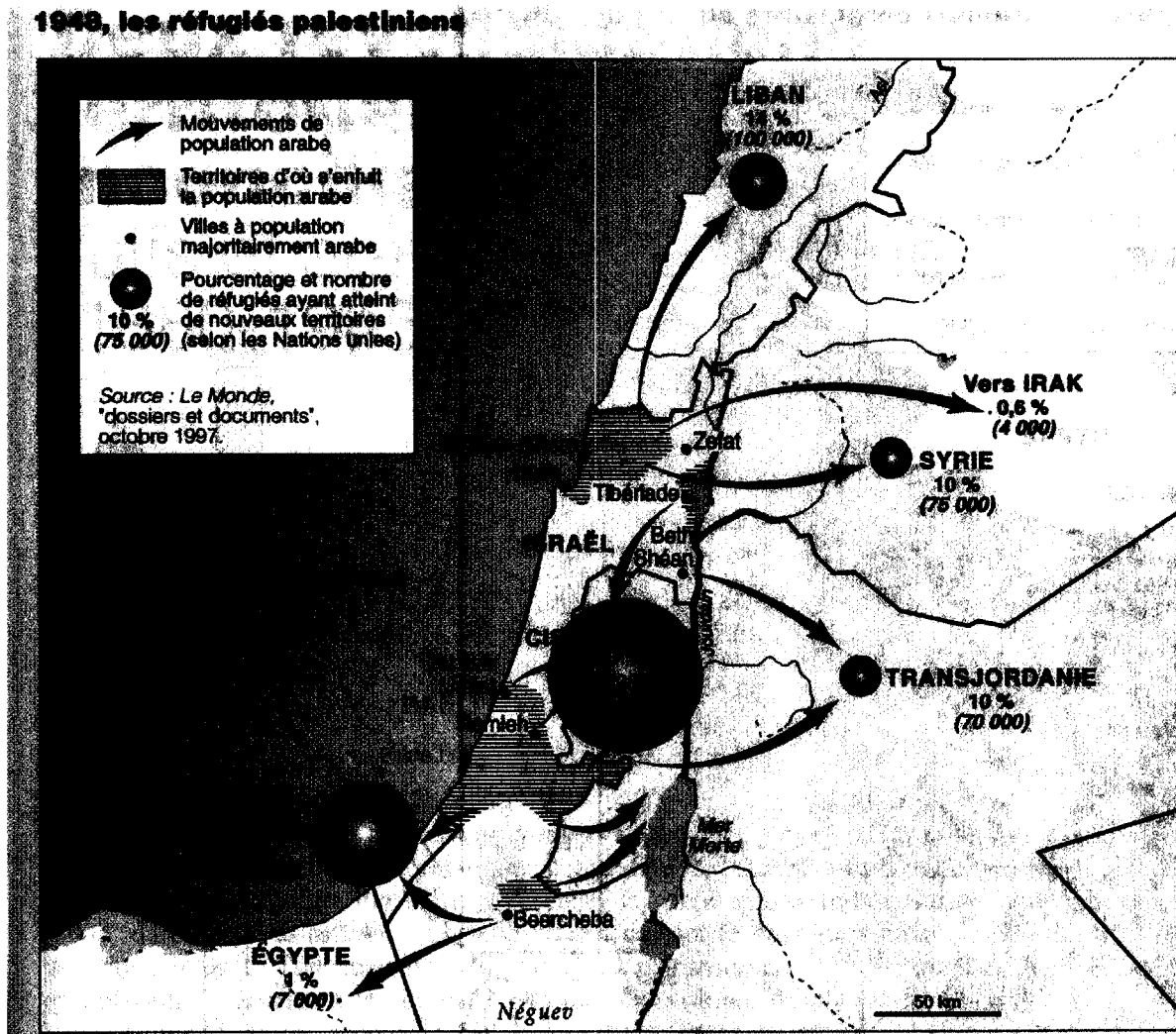
### Annexe 3 : les territoires palestiniens, Gaza et Cisjordanie

(carte du ministère des affaires étrangères)



## Annexe 4 : les mouvements de réfugiés palestiniens en 1948

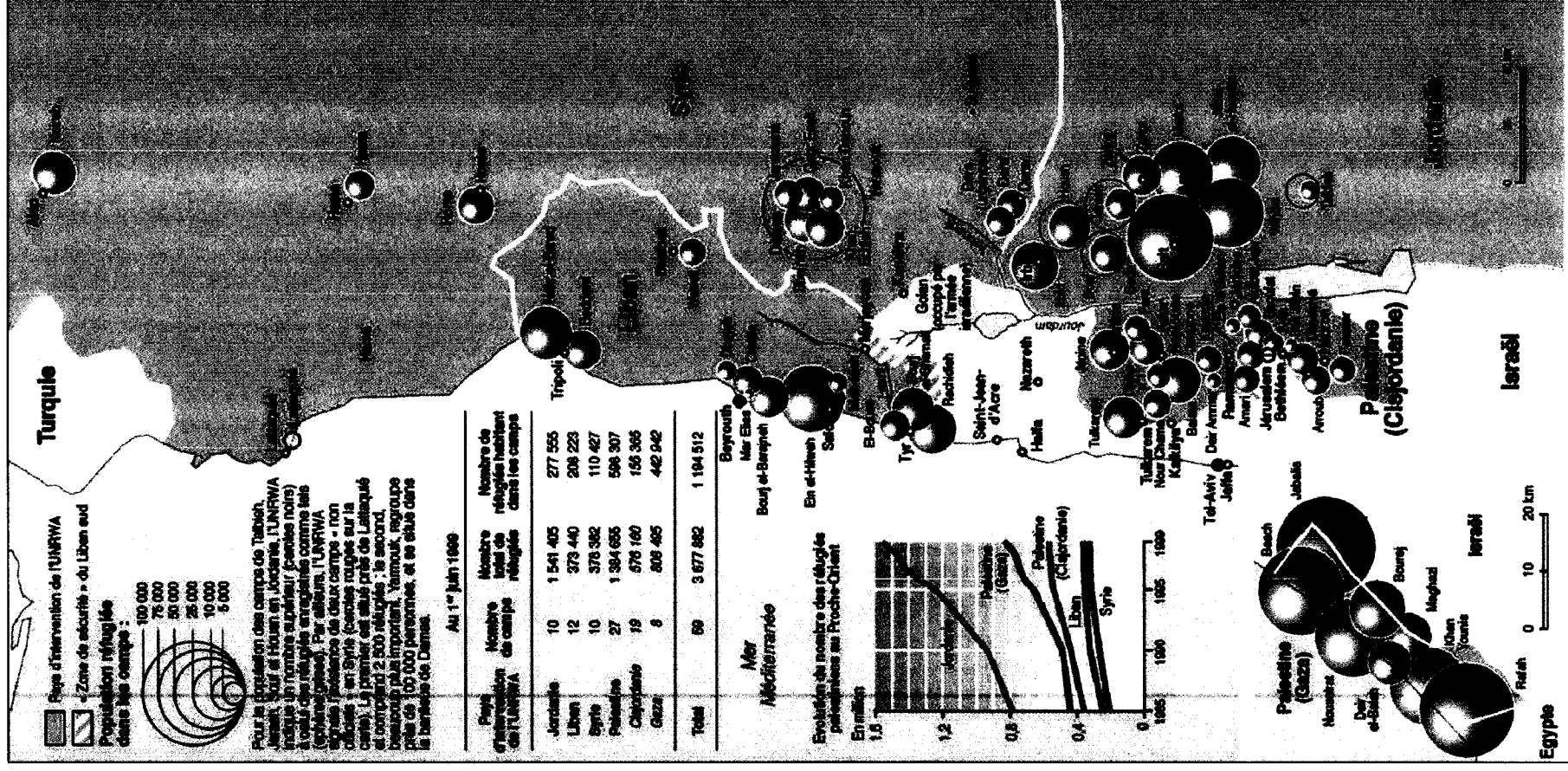
(Le Monde, dossiers et documents, octobre 1997)



## Annexe 5 :

### Répartition des réfugiés palestiniens au Proche-Orient

(Le Monde Diplomatique, Philippe Rekacewicz, février 2000)



**Annexe 6 : résolution 194 de l'assemblée générale de l'ONU (extraits)**

(Xavier BARON, op. cit, pp 735-737)

## Documents

### **Résolution 194 de l'Assemblée générale des Nations unies**

**11 décembre 1948**

**(extraits)**

Un des passages essentiels de cette résolution et l'un des plus souvent cités est le paragraphe 11, qui reconnaît le double droit des réfugiés au retour et à l'indemnisation.

Les Palestiniens s'appuient sur cette résolution pour faire valoir leur droit des réfugiés au retour, alors qu'Israël la rejette.

La résolution a été votée par trente-cinq voix. Quinze pays ont voté contre et huit se sont abstenus. Parmi les pays qui ont voté en faveur, figurent les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni, la Chine, la Belgique, le Canada, le Luxembourg. Les Etats qui ont voté contre sont, notamment, l'Arabie Saoudite, la Biélorussie, l'Egypte, l'Irak, le Liban, la Syrie, l'Ukraine, l'URSS et le Yémen.

L'Assemblée générale a approuvé, le 11 décembre 1948 également, la commission de conciliation, prévue au paragraphe 2, soit composée de la France, de la Turquie et des Etats-Unis.

L'Assemblée générale,

ayant examiné de nouveau la situation en Palestine :

1.

Crée une commission de conciliation composée de trois Etats membres des Nations unies chargée des fonctions suivantes :

a) assumer, dans la mesure où elle jugera que les circonstances le rendent nécessaire, les fonctions assignées au médiateur des Nations unies pour la Palestine par la résolution 186 (S-2) de l'Assemblée générale du 14 mai 1948 ;

b) s'acquitter des fonctions et exécuter les directives précises que lui donne la présente résolution et s'acquitter des fonctions et exécuter les directives supplémentaires que pourrait lui donner l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité ;

[...]

7. Décide que les Lieux saints – notamment Nazareth – et les sites et édifices religieux de Palestine devraient être protégés et leur libre accès assuré, conformément aux droits en vigueur et à l'usage historique ; que les dispositions à cet effet devraient être soumises à la surveillance effective des Nations unies.

[...]

8. Décide qu'en raison des liens qu'elle a avec trois religions mondiales, la région de Jérusalem, y compris la municipalité actuelle de Jérusalem plus les villages et centres environnants, dont le plus oriental sera Abou Dis, le plus méridional Bethléem, le plus occidental Ein Karim (y compris l'agglomération de Motsa) et le plus septentrional Shu'fat, devrait jouir d'un traitement particulier et distinct de celui des autres régions de Palestine et devrait être placée sous le contrôle effectif des Nations unies.

Invite le Conseil de sécurité à prendre de nouvelles mesures en vue d'assurer la démilitarisation de Jérusalem dans le plus bref délai possible.

Donne pour instructions à la commission de conciliation de présenter à l'Assemblée générale, pour sa quatrième session ordinaire, des propositions détaillées concernant un régime international permanent pour la région de Jérusalem assurant à chacun des groupes distincts le maximum d'autonomie locale compatible avec le statut international spécial de la région de Jérusalem.

[...]

9. Décide qu'en attendant que les gouvernements et autorités intéressés se mettent d'accord sur des dispositions plus détaillées, l'accès le plus libre possible à Jérusalem par route, voie ferrée et voie aérienne devrait être accordé à tous les habitants de la Palestine.

Donne pour instructions à la commission de conciliation de signaler immédiatement au Conseil de sécurité toute restriction de l'accès à la ville que pourrait tenter d'imposer l'une quelconque des parties, pour que le Conseil prenne les mesures appropriées.

[...]

11. 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.

Documents

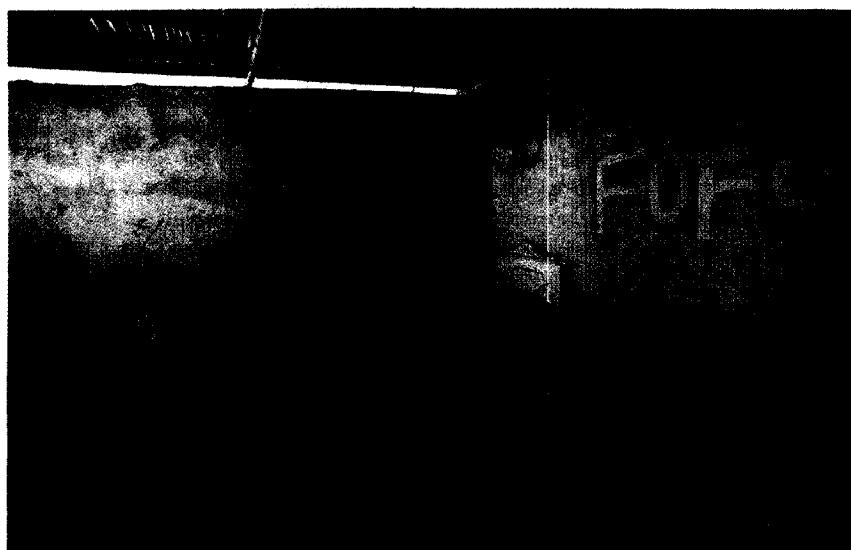
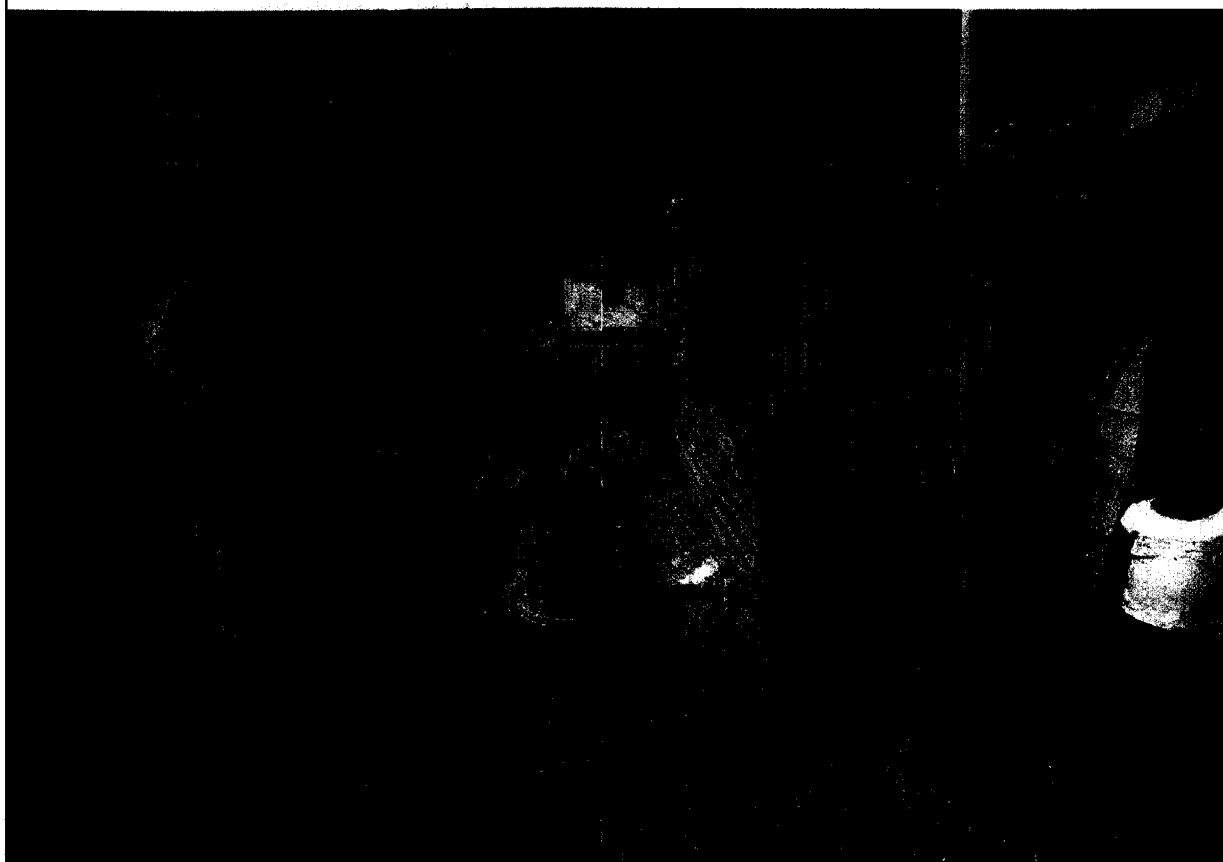
737

Donne pour instructions à la commission de conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le paiement des indemnités, et de se tenir en liaison étroite avec le directeur de l'Aide des Nations unies aux réfugiés de Palestine, et, par l'intermédiaire de ce directeur, avec les organes et institutions appropriés de l'Organisation des Nations unies. [...]

**Annexe 7 : la réalité des camps de réfugiés palestiniens au Liban**

(Revue Ethno, op. cit, p. 133)

**Les réfugiés vivent comme ils peuvent, dans des espaces insalubres et surpeuplés, où les services de base sont inexistants ou limités, avec les faibles subsides alloués par les organisations étrangères**



**Hors des camps officiels,  
les associations  
ne sont pas représentées.  
La population se débrouille,  
construisant ou réparant les  
abris existants avec les  
matériaux du bord et grappillant  
ça et là tous les éléments  
nécessaires à sa survie.**

ethno ✓ 133

## Bibliographie

### **OUVRAGES :**

- BARON Xavier, Les Palestiniens, genèse d'une nation, éditions du Seuil, collection Point Histoire, 2003, 830 pages.
- BOTIVEAU Bernard, L'état palestinien, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1999.
- DARWICH Mahmoud, Etat de siège, Sinbad / Actes sud, 2004.
- DERSHOWITZ Alan, Le droit d'Israël, Editions Eska, 2004, 265 pages.
- GHASSAN Salamé (direction), Proche Orient, les exigences de la paix, Bruxelles, Complexe, 1994.
- GRANGE Jocelyn et de VERICOURT Guillemette, Questions sur les Palestiniens, collection Les essentiels Milan, Milan, 2002.
- KEPEL Gilles, Jihad, Paris, collection Folio actuel, Gallimard, 2000
- KHALIDI Rashid, L'identité palestinienne : la construction d'une conscience nationale moderne, La Fabrique, 2003.
- LAURENS Henry, La question de la Palestine, Paris, Fayard, 1999 et 2002, 2 volumes.
- PICAUDOU Nadine, Les Palestiniens, un siècle d'histoire, Complexe, 2003.
- SANBAR Alias, Les Palestiniens dans le siècle, collection Découverte, Gallimard, 1994.
- SAYIGH Rosemary, Too many enemies, the Palestinian experience in Lebanon, éditions Zed books, Londres, 1994.
- URIS Léon, Exodus, éditions Robert Laffont, 1962, 448 pages.
- VIDAL Dominique et ALGAZY Joseph, Le péché originel d'Israël, Paris, l'Atelier, 1998.
- ZUREIK Elia, Les réfugiés palestiniens et le processus de paix, Institute for palestinian studies, Washington DC, 1996.

### **RAPPORTS :**

- Compte-rendu du médiateur des Nations Unies en Palestine, soumis au secrétaire général pour transmission aux membres des Nations Unies, A/648, New York, assemblée générale des Nations Unies, 16 septembre 1948.
- Rapport annuel du commissaire général de l'UNRWA Lawrence Michelmores, septembre 1967.

- The first popular refugee conference, camp de Deheishe, district de Bethléem, septembre 1996, [www.badil.orgh/Refugee/ref6.htm](http://www.badil.orgh/Refugee/ref6.htm).
- La situation des réfugiés palestiniens, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 15 mai 2003.
- Palestinian refugees and the politics of peacemaking, International Crisis Group Middle East report, Amman, février 2004, 25 pages.

#### **ARTICLES :**

- BOBIN Jean-Paul, Existences sous contrôle, revue Ethno, numéro 1, novembre 2004.
- DARWICH Mahmoud, the Palestinian people's appeal, mai 1998, [www.pna.net/speeches](http://www.pna.net/speeches).
- FABER C., Les palestiniens au Liban, revue Ethno,
- Dossier réfugiés et droit d'asile dans le monde, site Internet de la Documentation française
- ZUREIK Elia, Les réfugiés palestiniens et la paix, revue d'études palestiniennes, Paris, les Editions de minuit, n° 4, été 1995.

## Table des matières

<b>Introduction</b>	1
<b>1. <u>POURQUOI ? GENESE ET OPPOSITIONS</u></b>	3
11. <b>L'exode des arabes palestiniens : naissance des « réfugiés »</b>	3
12. <b>L'évolution du statut : juridiquement, ils sont toujours des réfugiés</b>	5
13. <b>Le « droit au retour » : une opposition radicale des positions israélienne et palestinienne</b>	9
<b>2. <u>COMMENT ? ANALYSE SOCIOLOGIQUE ET POLITIQUE DES REFUGIES PALESTINIENS</u></b>	12
21. <b>Panorama : ce que sont réellement les réfugiés aujourd'hui</b>	12
22. <b>Un sort différent selon les pays d'accueil</b>	14
221. En Jordanie, une intégration majoritairement accomplie des réfugiés	14
222. En Syrie, intégration sociale et soumission politique	16
223. Au Liban, des réfugiés palestiniens sans terre, sans droits et sans avenir	17
224. Cisjordanie et Gaza : une société fragmentée et déchirée par l'Intifada	20
<b>3. <u>VERS OÙ ? QUE VEULENT LES ACTEURS LOCAUX ET QUE PEUT LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE ?</u></b>	21
31. <b>Au-delà des divisions, des exigences communes, mais des problèmes de représentativité politique</b>	21
32. <b>Reconnaissance, retour, indemnisation, réinstallation : ces solutions sont-elles possibles ?</b>	24
33. <b>Une nécessaire implication de la communauté internationale : les États-Unis, l'Europe, la France</b>	26
<b>Conclusion</b>	29

## **Annexes**

Annexe 1 : carte du Proche-Orient	31
Annexe 2 : le conflit israélo-arabe : évolution du territoire d'Israël	32
Annexe 3 : les territoires palestiniens, Gaza et Cisjordanie	33
Annexe 4 : les mouvements de réfugiés palestiniens en 1948	34
Annexe 5 : répartition des réfugiés palestiniens au Proche-Orient	35
Annexe 6 : résolution 194 de l'assemblée générale de l'ONU (extraits)	36
Annexe 7 : la réalité des camps de réfugiés palestiniens au Liban	38

<b>Bibliographie</b>	<b>39</b>
----------------------	-----------

<b>Table des matières</b>	<b>41</b>
---------------------------	-----------