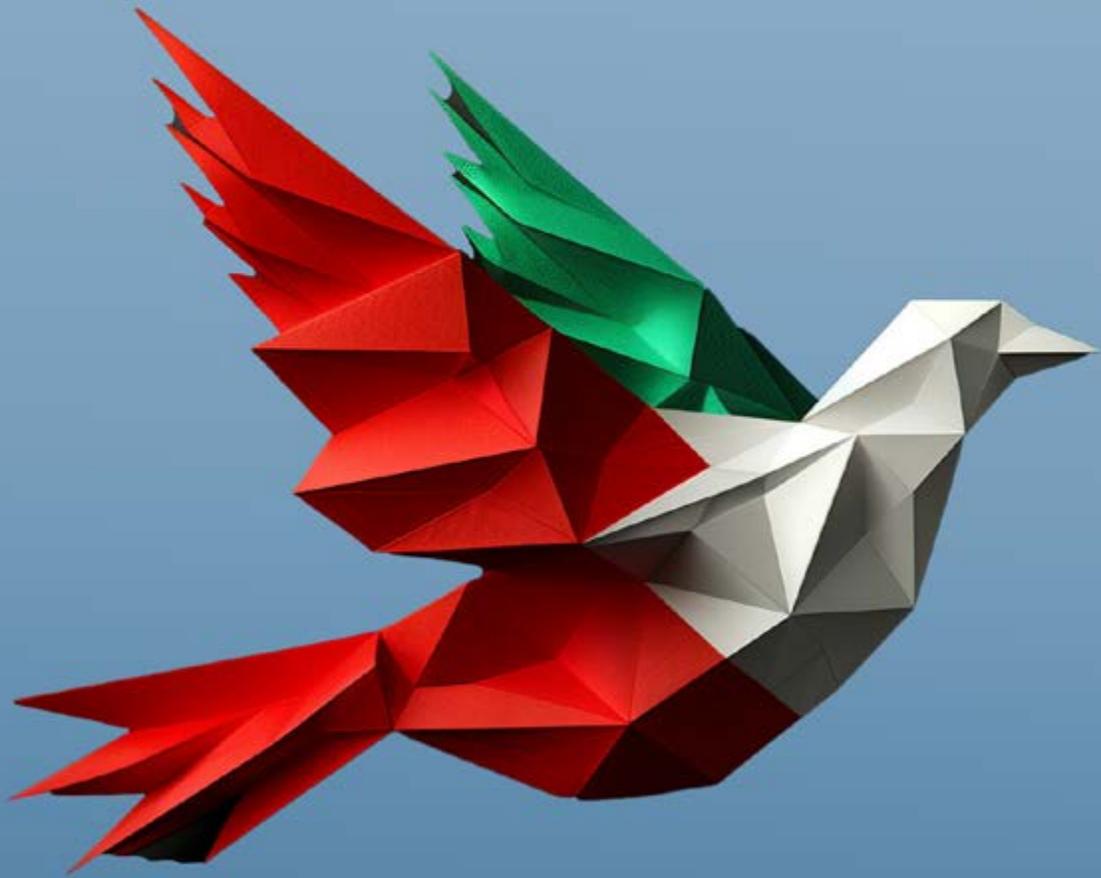


Les Palestiniens

Une nation en quête d'État



Sommaire

Manifestation pour la Palestine à Tunis en 2021. © Brahim Guedich / Wikimedia



Dossier

Les Palestiniens : une nation en quête d'État

- 4** Ouverture – Les Palestiniens,
un peuple naufragé
Sabine Jansen
- 12** La longue histoire de la
Palestine et des Palestiniens
Jean-Pierre Filiu
- 23** Les Palestiniens
des territoires occupés
(1948-2023) :
d'un combat à l'autre
Lætitia Bucaille
- 38** L'État de Palestine,
une question centenaire
en suspens
Xavier Guignard
- 46** Une nation fragmentée,
soudée par une mémoire
commune
Entretien avec Henry Laurens
- 55** Diplomatie palestinienne :
une amère « victoire »
Jean-Paul Chagnollaud

66 Le recours aux Nations Unies par l’Autorité palestinienne

Insaf Rezagui

79 Les Palestiniens d’Israël : de la démocratie ethnique au régime militaire ?

Joni Aasi

86 L’économie des Territoires palestiniens

Taher Labadi

98 Les Palestiniens d’Égypte : une communauté oubliée

Dima Alsajdeya

108 Les Palestiniens en Amérique latine : une présence ancienne et active

Jean Mendelson

Et les contributions de

*Sarah Daoud (p. 35),
Kamel Dorai (p. 20),
David Elkaïm (p. 62),
Nitzan Perelman (p. 52),
Sbeih Sbeih (p. 104),
Johann Soufi (p. 74)
et Julie Trottier (p. 94).*

Questions européennes

119 Les conséquences de l’élection de Donald Trump pour l’Europe

Pierre Bourgois

Regards sur le monde

126 L’évolution politique d’Israël depuis 2000 : la montée du nationalisme

Alain Dieckhoff

Histoires de Questions internationales

133 Le traité de Lausanne : l’acte de naissance de la Turquie moderne

Amaury Lorin

Liste des cartes et encadrés

Abstracts

141 et 142

→ POUR ALLER PLUS LOIN

Les Palestiniens, une réalité multiple

Avec la création de l'État d'Israël, en 1948, la population palestinienne se retrouve dispersée à la suite de l'exil forcé de près de 750 000 personnes. Ces réfugiés sont aujourd'hui 5,9 millions, répartis pour l'essentiel entre la bande de Gaza, la Cisjordanie et les pays voisins d'Israël et des Territoires palestiniens. À ces réfugiés il convient d'ajouter un peu plus de trois millions de Palestiniens résidents originaires de Cisjordanie (Jérusalem-Est incluse) et de la bande de la Gaza, ainsi que presque deux millions de Palestiniens citoyens israéliens¹. Les conflits qui ont traversé la région, comme les difficultés économiques rencontrées par les Palestiniens, ont poussé plusieurs centaines de milliers d'entre eux à un exil plus lointain, dans les pays du golfe Persique, en Europe ou sur le continent américain. Certains, en plus petit nombre, ont rejoint des communautés palestiniennes qui s'étaient constituées en diaspora dès le milieu du XIX^e siècle en Amérique latine.

À cette dispersion géographique correspond aujourd'hui une multitude de statuts juridiques. Si les Palestiniens sont pour la plupart citoyens en Jordanie (dont ils représenteraient désormais près de 50 % de la population) ou en Israël (même si dans ce dernier pays ils font l'objet de discriminations), la plupart des réfugiés sont restés apatrides et près d'un tiers vivent encore dans un des 58 camps qui ont été créés à la suite des guerres de 1948 et de 1967. Les réfugiés palestiniens doivent faire face dans leurs pays d'accueil à de nombreuses restrictions en matière d'accès au marché du travail, à la propriété, à l'éducation ou au système social.

Cette réalité est le résultat de la singularité de la situation de ce groupe de réfugiés, qui a fait l'objet dès 1948 d'un traitement particulier de la part de l'Organisation des Nations Unies (ONU), comme des États qui les ont accueillis. La volonté de retour des réfugiés s'est rapidement constituée comme l'une des principales revendications du mouvement

national palestinien. La durée exceptionnelle de leur exil et l'impasse dans laquelle se trouvent désormais les réfugiés sont la conséquence directe de la non-résolution du conflit israélo-palestinien et de l'échec du processus de paix engagé à Oslo en 1993.

Des réfugiés qui ne dépendent pas du Haut-Commissariat pour les réfugiés

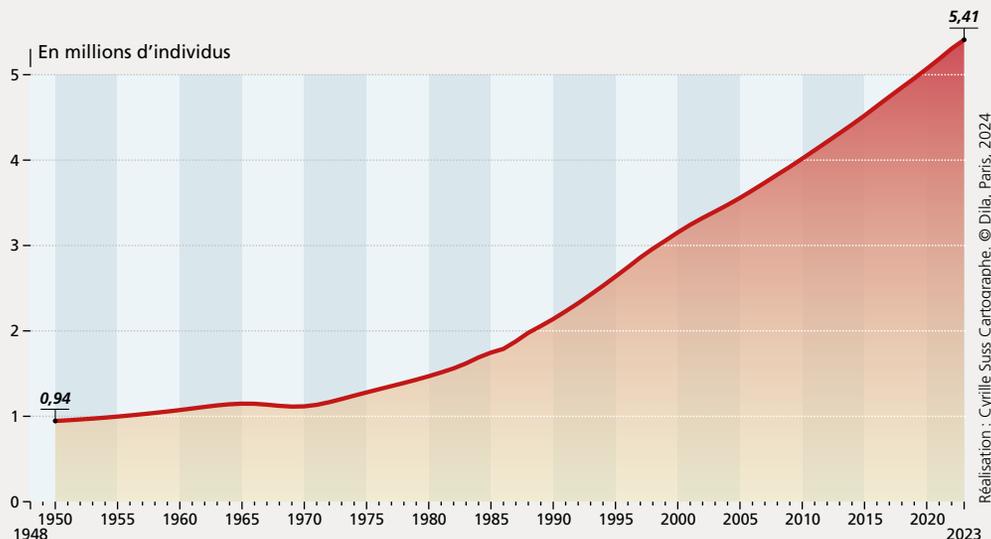
Le statut des réfugiés palestiniens, qui constitue plus de la moitié de la population palestinienne, est singulier. Ils ne relèvent pas du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), créé en 1950, dont le mandat ne couvrait à cette époque que les réfugiés européens. Une agence spécifique, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA), a été créée en 1949 par l'ONU pour venir en aide aux réfugiés de Palestine. Cette dernière officie dans cinq zones² : le Liban, la Syrie, la Jordanie, la Cisjordanie et la bande de Gaza. Les Palestiniens demeurés dans le nouvel État d'Israël ont été soustraits aux activités de l'UNRWA en 1952, ce dernier ayant accepté la responsabilité de gérer cette population. Le quartier général de l'agence est basé à Beyrouth, qu'elle quitte en 1976 en raison de la guerre civile pour s'installer à Vienne et à Amman. Puis le processus de paix entre Palestiniens et Israéliens amorcé en 1991 lors de la conférence de Madrid permet l'installation du quartier général de l'UNRWA à Gaza, en juillet 1996.

Les Palestiniens qui ont été contraints de quitter leur lieu de vie en 1948 sont reconnus comme réfugiés par l'ONU, terme qui est employé pour les désigner dans la résolution 194, §11, de l'Assemblée générale des Nations Unies. Pour l'UNRWA, est considérée comme réfugié palestinien toute personne – et ses descen-

¹ Cf. UNRWA, 2024, et Delphine Papin, Victor Simonnet, Francesca Fattori et Jean-Philippe Lefief, « Les multiples réalités de l'identité palestinienne », *Le Monde*, 4 avril 2024.

² Jusqu'en 1967, la Cisjordanie ne dispose pas d'un bureau spécifique de l'agence, cette région ayant été annexée par la Jordanie en 1950.

Évolution de la population des Territoires palestiniens depuis 1948*



* Population palestinienne vivant en Cisjordanie, à Jérusalem-Est et à Gaza. Les Palestiniens d'Israël étaient pour leur part au nombre de 1,6 million en 2022 et la diaspora était estimée à 7 millions en 2023.

Sources : « World Population Prospects 2024 », Nations Unies, 2024 (population.un.org/wpp/) ; « Statistical Yearbook of Palestine, 2023 » et « Palestine in Figures, 1999-2023 », Bureau central palestinien des statistiques (PCBS), 2024 (www.pcbs.gov.ps).

dants directs par filiation paternelle³ – qui vivait en Palestine lorsqu'elle était sous mandat britannique entre juin 1946 et mai 1948, et qui a perdu son foyer et ses moyens de subsistance à la suite du conflit israélo-arabe de 1948-1949. Les réfugiés qui correspondent à cette définition ont le droit à l'assistance de l'UNRWA s'ils sont enregistrés auprès de l'agence onusienne, s'ils vivent dans une des régions où elle opère et se trouvent dans le besoin. Cette définition a été établie pour le fonctionnement interne à l'agence et n'a pas vocation à tenir lieu de définition officielle des réfugiés palestiniens.

La définition de l'UNRWA combine donc trois éléments :

- une composante historique, puisque est considérée comme réfugié palestinien une personne qui a résidé en Palestine entre 1946 et 1948 ;
- une composante géographique, puisque seuls sont comptabilisés les réfugiés qui résident dans un espace où l'agence est représentée ;

– enfin, une composante humanitaire, seuls les réfugiés qui ne peuvent subvenir à leurs besoins étant immatriculés, c'est-à-dire ceux qui dépendent de l'aide alimentaire distribuée par l'agence onusienne.

En 1993, alors que des négociations entre Palestiniens et Israéliens sont en cours dans le cadre des accords d'Oslo, les critères de besoin et de refuge dans l'un des pays où l'UNRWA assure ses secours sont supprimés.

À partir de cette date, le statut de réfugié n'est donc plus lié à un lieu de résidence ni à un critère humanitaire. La dispersion actuelle des réfugiés et, pour nombre d'entre eux, leur installation durable dans des territoires situés en-dehors du Moyen-Orient ne peuvent donc être considérées comme mettant en cause leur statut de réfugié du point de vue de l'UNRWA. Ces nouveaux critères permettent donc une meilleure appréhension de la réalité démographique de la population palestinienne réfugiée afin de saisir les enjeux propres à d'éventuelles négociations sur le statut des réfugiés et la question de leur droit au retour.

Un droit au retour en suspens

Le droit de retour constitue l'un des piliers sur lesquels le mouvement national palestinien s'est

³ La transmission du statut de réfugié, comme celle de la nationalité dans la plupart des pays de la région, se fait par le père. Toutes les personnes dont le père est un réfugié palestinien conserve ce statut, quel que soit son sexe.

structuré en exil. Ce droit au retour et/ou à l'indemnisation s'appuie sur le vote, le 11 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies, de la résolution 194, et plus particulièrement de son paragraphe 11, évoqués plus haut :

« 11. [L'Assemblée générale] décide qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les gouvernements ou autorités responsables. (...)»

Cette résolution ne se limite pas aux seuls réfugiés palestiniens immatriculés à l'UNRWA – qui ne sera créé qu'une année plus tard –, mais à l'ensemble des réfugiés, sans que ne soit précisée quelle population exacte est concernée. Si elle reconnaît le droit au retour des réfugiés, l'Assemblée générale envisage la question sous l'angle d'un droit individuel et non collectif. Chaque réfugié se voit octroyer en théorie le droit de choisir entre le retour et/ou l'indemnisation.

L'imprécision de certains termes, comme « vivre en paix avec ses voisins », ne facilite pas en outre un accord des différentes parties sur la signification exacte de la résolution, donc celle de son application. Aucune mesure coercitive n'est de surcroît envisagée en cas de refus de l'une des parties d'appliquer la résolution. Sa mise en œuvre doit donc résulter d'une entente entre les belligérants, qui ne voit pas le jour à la suite du conflit, et qui depuis l'échec du processus d'Oslo reste toujours en suspens.

Un avenir incertain

De nos jours, les réfugiés palestiniens se trouvent dans une situation particulièrement complexe. Les perspectives d'intégration durable dans leurs pays d'accueil au Proche-Orient sont, d'une part, toujours refusées par la plupart des acteurs politiques régionaux et, d'autre part, mettraient potentiellement en cause l'exercice de leur droit au retour. L'échec des négociations israélo-palestiniennes maintient les réfugiés dans un statut précaire sans horizon défini. De plus, l'UNRWA fait l'objet de nombreuses critiques qui affectent son financement et sa capacité à exercer son mandat dans les zones où l'agence opère.

Ces dernières années, les conflits dans la région ont pourtant montré le rôle crucial joué par cette agence onusienne dans l'assistance apportée aux réfugiés dans le besoin, que ce soit en Syrie, au Liban ou dans la bande de Gaza. Deux lois votées en octobre 2024 par le Parlement israélien limitant les prérogatives voire interdisant l'activité de l'UNRWA risquent de remettre en question sa capacité d'action dans les Territoires palestiniens occupés au moment où l'urgence humanitaire est à son paroxysme. Mais, au-delà de son rôle d'assistance, la pérennité des activités de l'UNRWA n'est que le résultat de la non-résolution du conflit israélo-palestinien, dont les réfugiés sont l'une des questions les plus difficiles à résoudre du fait de l'ampleur démographique de la population concernée et de la dimension régionale qu'elle revêt.

Kamel Dorai

Géographe et chargé de recherches au Centre national de la recherche scientifique, au laboratoire Migrinter (UMR 7301, CNRS–université de Poitiers).