

études
rurales

Études rurales

173-174 | 2005
Palestine

Urgence et développement

L'action des ONG pendant la seconde intifâda

Caroline Abu-Sada



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8141>

DOI : 10.4000/etudesrurales.8141

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 2005

Pagination : 235-249

Référence électronique

Caroline Abu-Sada, « Urgence et développement », *Études rurales* [En ligne], 173-174 | 2005, mis en ligne le 01 janvier 2007, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8141> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.8141

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ETRU&ID_NUMPUBLIE=ETRU_173&ID_ARTICLE=ETRU_173_0235

Urgence et développement. L'action des ONG pendant la seconde intifâda

par Caroline ABU-SADA

| Editions de l'EHESS | *Études rurales*

2005/1-2 - N° 173-174

ISSN 0014-2182 | ISBN 2-7132-2050-5 | pages 235 à 249

Pour citer cet article :

—Abu-Sada C., Urgence et développement. L'action des ONG pendant la seconde intifâda, *Études rurales* 2005/ 1-2, N° 173-174, p. 235-249.

Distribution électronique Cairn pour les Editions de l'EHESS.

© Editions de l'EHESS. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

URGENCE ET DÉVELOPPEMENT

L'ACTION DES ONG PENDANT LA SECONDE INTIFÂDA

Caroline Abu-Sada

L'ÉTUDE des rapports entre les ONG palestiniennes et l'Autorité palestinienne entre précisément dans le cadre de la recomposition des pouvoirs consécutive à l'échec de la période dite du processus d'Oslo¹. En effet, la mise en place de cette autorité centrale, dont la vocation était de poser les jalons d'un futur État palestinien², ne s'est pas faite sans heurter les organisations professionnalisées et les associations caritatives qui, depuis le début des années quatre-vingt pour la plupart, beaucoup plus tôt pour quelques autres, structuraient la société palestinienne. Ce que le jargon du consensus de Washington³ a baptisé « société civile palestinienne⁴ » n'est en fait qu'une partie du tissu social palestinien déjà bien présent et bien implanté avant l'arrivée de l'Autorité palestinienne. En 1993-1994, les associations caritatives deviennent des ONG, appellation issue du système onusien et des organisations humanitaires et qu'elles se voient attribuer en fonction de leur accès aux bailleurs de fonds et de l'importance de leur financement. Si une organisation n'intervient que sur un quartier, une petite ville ou un camp de réfugiés, et ne bénéficie que de sources de revenus locales, elle entrera

dans la catégorie des associations caritatives. A contrario, si une association obtient de l'étranger la majorité de ses financements et intervient à une plus grande échelle sur le territoire, elle sera considérée et se définira elle-même comme

1. Les accords d'Oslo I, signés en 1993, consacrent la reconnaissance mutuelle d'Israël et des Palestiniens. Les accords d'Oslo II, signés en 1995, sont plus techniques et planifient le transfert de compétences. La période 1993-2000 (c'est-à-dire jusqu'à la deuxième *intifâda*, en septembre 2000) est également appelée processus de paix ou processus d'Oslo.

2. L'Autorité palestinienne avait vocation à n'être qu'une autorité intermédiaire. Elle devait assurer la transition jusqu'à la création de l'État palestinien, prévue initialement pour mai 1999. La dégradation de la situation fait que l'Autorité palestinienne perdure sans qu'aucun État ne soit créé.

3. Le consensus de Washington est l'idéologie développée au début des années quatre-vingt-dix par des institutions internationales (tels le FMI et la Banque mondiale) et selon laquelle il faut privilégier la société civile au détriment parfois de l'État, considéré comme incapable de répondre aux besoins des populations. Ce concept revient à l'économiste John Williamson. Dix recommandations politiques composent ce consensus concernant les réformes économiques des pays en voie de développement : discipline budgétaire, libéralisation des marchés, privatisation, déréglementation, réformes fiscales, etc.

4. Dans cet article nous reprenons la définition de S. Ben Néfissa *et al.* [2004 : 16] : « Par société civile, on entend les capacités auto-organisatrices des différents groupes sociaux autour d'intérêts collectifs communs, en vue de les défendre aussi bien vis-à-vis des pouvoirs publics que d'autres groupes sociaux ayant des intérêts divergents. » Souvent étudiée dans ses rapports d'opposition ou de complémentarité avec l'État, cette notion peut poser problème en Palestine puisque, selon certains auteurs, il ne peut y avoir de société civile sans État. Les ONG sont toutefois une partie de la société civile.

une ONG. Dans un ouvrage collectif consacré aux ONG dans le monde arabe, Sarah Ben Néfissa précise :

Une partie des ONG arabes, notamment celles dont les vocations ne sont pas d'ordre sociocaritatif, s'adresse aux bailleurs de fonds étrangers et internationaux et se met en contact avec les ONG internationales. Ce fait pose également des problèmes aux pouvoirs politiques arabes, qui sentent diminuer leur pouvoir de contrôle sur les associations [2004 : 10].

Les auteurs y distinguent les ONG de services, de bienfaisance et de charité des ONG de plaidoyer⁵. Mais une troisième génération d'ONG est envisagée, qui emprunte aux deux premiers modèles.

Déclenchée en septembre 2000 à la suite de la visite d'Ariel Sharon sur l'esplanade des mosquées à Jérusalem, la deuxième *intifâda* accélère le processus de déliquescence de l'Autorité palestinienne. Devant son impuissance, les associations de tous bords se remobilisent pour soutenir la population palestinienne en butte aux actions de l'armée israélienne. Tous les indicateurs, dont le taux de chômage⁶, montrent que l'indigence dans les Territoires s'est considérablement accrue : en 2004, 47 % des Palestiniens vivent en dessous du seuil de pauvreté⁷. Le mur, dont la construction débute en juin 2003⁸, vient compliquer d'un facteur supplémentaire la gestion des nombreuses catégories de population et de territoire palestiniennes. Le territoire est déjà divisé en trois zones : Jérusalem, la Cisjordanie et la bande de Gaza. S'ajoute désormais la distinction entre les zones affectées ou non par le mur, dont la

construction a été, au premier semestre 2004, condamnée tant par la Cour internationale de justice que par l'Assemblée générale des Nations unies.

Depuis le début de l'*intifâda* et la construction du mur, les ONG et les associations caritatives ont dû plus encore prendre en charge le quotidien des populations palestiniennes. Nombre d'associations ont interrompu leurs programmes de développement à moyen et à long terme pour se lancer dans des programmes d'urgence, en particulier dans les zones les plus

5. « Les ONG de services, de bienfaisance et de charité ont été réactivées et dynamisées sous l'emprise de deux facteurs : la diminution des capacités redistributives des États et également les situations de crises aiguës comme les guerres civiles ou de libération accompagnées de la déliquescence des appareils étatiques. Ces dernières s'imposent sur le terrain de la prise en charge sociale et sanitaire [...]. Les ONG arabes à référence religieuse, islamique ou chrétienne sont, de notoriété publique, les ONG leader dans le domaine des services. » [Ben Néfissa *et al. eds.* 2004 : 12-13] Viennent ensuite les ONG de plaidoyer qui ont une capacité mobilisatrice et une force d'intervention dans l'espace public, notamment dans le domaine des droits de l'homme. S. Ben Néfissa ajoute : « Le trait caractéristique des organisations civiles arabes est leur caractère parapublic. » [*Ibid.* : 16]

6. Selon les chiffres du Palestinian Central Bureau of Statistics, publiés en avril 2004, le taux de chômage est passé de 11,8 % en 1999 à 25,6 % en 2003.

7. World Bank, « Four Years, *intifâda*, Closures and Palestinian Economic Crisis », octobre 2004, p. 30.

8. Ce mur, qui sera long de 350 kilomètres, servira, selon les Israéliens, à prévenir l'infiltration de terroristes palestiniens en Israël. Il n'est pas construit sur la « ligne verte » mais pénètre profondément à l'intérieur de l'espace palestinien, privant de leurs terres de nombreux Palestiniens.

touchées par le mur, c'est-à-dire les gouvernorats du nord de la Cisjordanie⁹. Toutefois ce retour à une action quasi humanitaire permet aussi aux ONG de développement de pallier le déficit de légitimité et de contrer les allégations de corruption dont elles sont victimes¹⁰. Elles essaient de paraître plus proches de la population palestinienne que des bailleurs de fonds internationaux. Ainsi certaines ONG palestiniennes s'appuient-elles de nouveau sur des structures de pouvoir traditionnelles (telles l'institution familiale ou celle du *mukhtâr*¹¹) pour mettre en place leurs programmes. Il ne faut pas oublier que la présence des ONG sur l'ensemble du territoire palestinien, les budgets et les moyens institutionnels dont elles disposent leur permettent de concurrencer l'Autorité palestinienne. Cette concurrence peut se manifester au niveau de la répartition des services de base, certes, mais peut aussi concerner la définition des plans de développement nationaux.

Les Territoires palestiniens ont connu une réorganisation des pouvoirs entre les différents acteurs que sont l'Autorité palestinienne, la société civile (dont font partie les ONG et les associations caritatives) et les bailleurs de fonds. Cet article a pour objet de souligner certains des changements intervenus dans les politiques des ONG palestiniennes depuis le début de la deuxième *intifâda*, et ce au travers d'une étude de cas réalisée pour notre travail de thèse de doctorat portant sur une ONG palestinienne : le PARC (Palestinian Agricultural Relief Committees). Ce dernier se définit lui-même comme une ONG à but non lucratif qui travaille sur les questions de développement rural¹². Vu la dimension du territoire qu'il couvre (la Cisjordanie et la bande de Gaza) et

l'ampleur de son budget, le PARC entre dans la catégorie presque autoproclamée des ONG.

Au cours de notre étude nous utiliserons des entretiens conduits avec des membres de cette ONG et avec des personnes par ailleurs impliquées dans ces mutations ; nous analyserons aussi les derniers rapports d'activité annuels produits par cette ONG. Comme, à travers le cas précis du PARC, ce que nous voulons observer ce sont les évolutions intervenues au sein des ONG de développement et non des associations caritatives et autres plus petites

9. Les gouvernorats de Qalqiliya, Tulkarim, Salfit, Ramallah étant les plus touchés.

10. Les accusations de corruption à l'égard des ONG palestiniennes se sont renforcées à la suite du scandale de l'ONG LAW (Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment), une des plus grandes ONG palestiniennes s'occupant des droits de l'homme. Pendant plusieurs années, elle a bénéficié de doubles financements de la part des donateurs pour les mêmes programmes. L'une des conséquences de ce scandale a été de décider les donateurs à mieux coordonner leur aide. Voir à ce sujet B. Challand [2005].

11. Les *makhâtîr* (sing. *mukhtâr*) ont été mis en place par les autorités ottomanes afin de servir d'intermédiaires entre la Sublime Porte et les habitants. L'Autorité palestinienne a réintroduit cette fonction. Issu des grandes familles, le *mukhtâr* avait pour fonction de faciliter la collecte des impôts et il devint le relais local de l'Autorité. Depuis 1994, la fonction de *mukhtâr* est surtout de récompenser des grandes familles. Il perd son rôle de médiateur et le titre devient honorifique.

12. Le rapport annuel 2003 de cette ONG précise que le PARC est une organisation non gouvernementale et non lucrative impliquée dans le développement rural, la protection de l'environnement et l'amélioration de la condition de la femme en milieu rural.

structures, nous ne nous intéresserons pas au réseau social mis en place par le Hamas.

Afin de comprendre comment se sont opérés ces changements, il nous a paru utile de proposer, dans une première partie, un bref historique de la place qu'ont occupée ces organisations et associations dans la société palestinienne et de présenter aussi les spécificités du PARC. Une deuxième partie portera sur le processus de rapprochement du PARC avec la population palestinienne. Nous tâcherons de voir si, pour cette ONG, il s'agit d'acquérir plus de légitimité. Enfin, par le biais de la construction du mur et de ses conséquences sur les programmes de l'ONG, nous étudierons la question du retour aux programmes d'urgence.

ONG et associations palestiniennes : des acteurs prééminents

Dans une étude du phénomène « société civile », Sunil Khilnani écrit :

Dans le Sud, « société civile » en vient presque à ne plus renvoyer qu'aux forces et associations qui s'opposent à l'État et à ses efforts de régulation de la société, aux actions et aux pratiques visant à reprendre à l'État certains de ses pouvoirs. Mais, ainsi conçue comme une sorte d'ordre spontané, la société civile devient un terme politiquement creux [2001].

Il ajoute :

La perspective historique beaucoup trop courte qui caractérise l'usage récent du terme favorise une confusion qui conduit bien souvent à définir la société civile par opposition à l'État, ces deux termes étant

posés dans une relation de jeu à somme nulle [*ibid.*].

À cet égard, l'une des grandes particularités palestiniennes du phénomène ONG¹³ est que les associations caritatives et les ONG sont apparues en Palestine avant même la formation de l'OLP ou de l'Autorité palestinienne. Cette situation rend paradoxale l'appellation ONG. En effet, la mise en place de ces organisations ne s'est pas faite dans le contexte « normal » de constitution d'une société civile face à des structures étatiques.

Créées au début du XX^e siècle par quelques grandes familles, les associations deviennent, dans la décennie quatre-vingt, la structure du tissu social palestinien¹⁴. Elles donnent notamment naissance à une nouvelle élite palestinienne¹⁵, plus jeune, éduquée en Occident et soucieuse de prendre sa place dans la lutte nationale palestinienne alors que l'élite politique et/ou militaire, absente des Territoires palestiniens, se trouve au Liban, en Tunisie ou ailleurs. En 1987, au moment où éclate la première *intifâda*, les associations constituent la principale ressource de mobilisation et de soutien de la

13. Voir à ce sujet l'ouvrage collectif de S. Ben Néfissa et S. Hanafi [2002].

14. L'histoire du mouvement associatif palestinien a été bien étudiée. Voir C. Abu-Sada [2003] ; D. Craissati [2004] ; F. Milhem [1998] ; I.Y. al-Qutub [1998] et D. Sullivan [1995]. Voir aussi R. Hammami, « Palestinian NGOs since Oslo. From NGO Politics to Social Movements », in *Critiquing NGOs : Assessing the Last Decade (Middle East Report 214)* : 16-27.

15. À ce sujet, voir l'étude particulièrement édifiante de J.R. Hiltermann [1991].

population palestinienne. Pendant que l'OLP est à Tunis, la population subit l'occupation israélienne sans bénéficier de services sociaux autres que ceux fournis par les ONG et les associations. Ces dernières prennent alors en charge l'agriculture, la santé, les droits de l'homme, l'organisation des femmes et la réhabilitation des handicapés. C'est ce manque total de structures d'aide alternatives qui explique l'importance qu'ont acquise les ONG palestiniennes au sein de la population. C'est ce qui explique aussi le fait que ces organisations aient ressenti l'installation de l'Autorité palestinienne en 1994 comme une menace à leur liberté d'action.

La première pierre d'achoppement entre les deux acteurs que sont les ONG, qui se tiennent pour uniques constituantes de la société civile, et l'Autorité, qui cherche à faire ses preuves, sera la question du financement. Or le processus de paix initié par la signature des accords d'Oslo en septembre 1993 débute avec la confrontation de deux tendances. La première repose sur le discours des organismes donateurs internationaux, qui ont largement relayé le consensus de Washington et soutenu la société civile opposée à des acteurs étatiques considérés comme défaillants à tous points de vue. La seconde résulte du soutien que ces mêmes organismes ainsi que la quasi-totalité de la scène politique internationale ont apporté à l'Autorité palestinienne, gardienne des accords d'Oslo et du bon déroulement du processus de paix. Cette situation aboutit à une véritable cacophonie quant à la redistribution des fonds accordés aux Palestiniens. Pour commencer, l'Autorité palestinienne sortira vainqueur de ce duel avec les ONG, et les fonds

passeront de ces dernières, jusque-là seules récipiendaires des aides, à cette nouvelle structure politique.

La période du processus de paix sera un moment assez particulier pour le secteur associatif palestinien. En effet, en fonction des accusations de corruption portées contre l'une et l'autre, les donateurs procéderont à une sorte de va-et-vient entre l'Autorité palestinienne et la scène associative. Les ONG palestiniennes se spécialiseront peu à peu dans les programmes de développement¹⁶ de la Palestine afin de construire un État alors que, auparavant, il s'agissait de soutenir la population palestinienne dans une double optique de résistance à l'occupant et de développement de divers domaines. Elles deviendront des quasi-agences de développement¹⁷ très au fait de l'attitude à adopter avec les bailleurs de fonds internationaux. On leur reprochera d'ailleurs une méconnaissance de la réalité du terrain, l'Autorité essayant dans le même temps d'asseoir son pouvoir et de se faire reconnaître comme source unique et légitime de pouvoir, ce que contestent les dirigeants des principales ONG. Tout cela dans une optique de construction étatique alors même que s'enlise le processus de paix et que se dégrade la situation dans les Territoires palestiniens.

La grande difficulté dans l'appréhension des ONG et des associations palestiniennes vient du fait que la situation rend la distinction entre

16. Pour des définitions et une histoire du développement, se référer à G. Rist [2001].

17. Certaines ONG palestiniennes travaillant dans le domaine du développement ont adopté le vocabulaire et les postures des agences de développement internationales.

activité associative et activité politique plus floue qu'elle ne l'est ailleurs¹⁸. Par exemple, dans le contexte de l'occupation, le développement de terres cultivables et l'aménagement d'accès aux champs deviennent un acte politique. Sari Hanafi [1999] écrit que la société palestinienne a utilisé les ONG comme un vecteur de mobilisation sociale et une tribune politique, exprimant ainsi une volonté de créer une pluralité politique. Il estime que les principaux protagonistes du champ politique actuel ne sont aujourd'hui ni les chefs des partis dans la diaspora ni les chefs locaux mais les leaders des ONG qui véhiculent, avec les services sociaux, leur conception politique, économique et sociale de la société palestinienne dans sa phase de libération nationale et de reconstruction.

Selon Sari Hanafi, les ONG auraient réussi à créer une nouvelle forme de notabilité, moins tribale et clanique¹⁹ et non imposée par un centre. Le mode de fonctionnement du PARC indique que ce n'est pas totalement vrai. En effet, le PARC fonctionne comme une grande famille où tous, employés et volontaires, doivent prêter allégeance au chef, en l'occurrence le directeur général de l'ONG²⁰. Nous sommes d'autant plus d'accord avec l'auteur qu'il conclut :

Si la société civile palestinienne a choisi les ONG comme répertoire d'action privilégié, cela ne veut pas dire que ces dernières sont complètement autonomes.

Elles ne sont pas plus autonomes par rapport aux bailleurs de fonds qu'elles ne le sont par rapport à l'Autorité palestinienne.

Ainsi, lorsque la seconde *intifâda* éclate en septembre 2000, le soulèvement vise l'occupant israélien, dont on ressent toujours les effets néfastes sur l'organisation de la société palestinienne, mais il s'attaque aussi à l'incapacité de l'Autorité palestinienne à faire valoir les droits de ses « citoyens », à leur assurer les services sociaux de base et à démocratiser son fonctionnement. Ce qui permettra également à l'opposition islamiste de renforcer son implantation par le biais des services qu'elle offre aux populations. Certaines ONG reprendront ce système de fonctionnement (proche des populations, éloigné du pouvoir) afin de gagner en légitimité et de disputer au Hamas son influence sur le terrain de l'aide aux défavorisés.

L'utilisation du « local »

C'est donc une situation de contestation, tant sur le plan interne que sur le plan externe, que doivent affronter l'Autorité palestinienne et les acteurs telles les associations et les ONG. Ces dernières mettront d'ailleurs un certain temps à

18. Notamment parce que les autorités israéliennes ont longtemps interdit les partis politiques et que bon nombre d'ONG ont, dans les Territoires, servi de façade à ces partis.

19. R. Brynen [1995] montre très clairement que les structures de pouvoir traditionnelles en Palestine ont été utilisées par les Ottomans et les Anglais ainsi que par les Jordaniens et les Israéliens afin d'imposer leur pouvoir sur la société et entretenir des structures de pouvoir patriarcales.

20. Nous avons pu constater lors des entretiens réalisés dans les différents bureaux régionaux que, dans l'ONG tout est centralisé et que, en dernier ressort, tout dépend du directeur général.

adapter leur discours et leurs programmes à la nouvelle situation dans les Territoires. Les ONG doivent dorénavant prendre en compte les nouvelles directives des bailleurs de fonds, qui portent aux nues la société civile et les *grassroots organisations* (organisations populaires « de base »), ainsi que le contexte issu de la deuxième *intifâda*. C'est pourquoi elles reviennent s'adresser à leur base : la population palestinienne.

Comme le montre très justement William Fisher [1997: 454] :

Parmi leur grand nombre de connexions translocales, tous les discours des ONG font référence au « local ». Cependant, tandis que la notion du local reste extrêmement importante pour la légitimité des ONG, elle n'est qu'une illusion frustrante [...]. Les ONG sont appréciées pour leurs liens avec les communautés locales et la base, que ces liens soient directs, ou indirects via les ONG. Leur acceptation en tant qu'ONG légitimes dépend de leurs connexions avec ou de leur utilité pour les communautés locales [...]. Le concept de « local » est essentiel à la poursuite des différents objectifs visant la participation et le renforcement des capacités.

Le « local » est donc devenu la notion ressource par excellence. Revenir au local, aux populations, est une manière de s'assurer le soutien de ces populations mais aussi et surtout celui des bailleurs de fonds internationaux tels que la Banque mondiale, le PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), l'Union européenne et d'autres. La proximité avec le « local » devient source de légitimité. Cette proximité supposée avec la base tend à se substituer à celle de représentativité²¹.

C'est dans ce contexte que les ONG conduisent et publient de nouvelles études sur les besoins des populations²², et, surtout, on assiste à la mise en réseau d'organisations de petite taille issues des grandes ONG qui, par la puissance de leur structure, leurs fonds et leurs contacts avec l'étranger peuvent facilement se poser en compétiteurs de l'Autorité palestinienne. Cette mise en réseau d'organisations plus petites permet à ces ONG de mieux diffuser leurs programmes et leur idéologie, et d'asseoir ainsi leur pouvoir sur les populations. L'exemple le plus frappant de cette configuration est celui que nous offre l'ONG de développement rural : le PARC.

Créée en 1983, à Jéricho, par trois ingénieurs agricoles, cette ONG a pris de l'ampleur et s'est arrogé le quasi-monopole des questions agricoles dans les Territoires palestiniens²³ avec le slogan accrocheur : *we do what we say*²⁴.

Le PARC dispose de treize bureaux distribués sur tout le territoire (Jénine, Tubas, Tulkarim, Naplouse, Qalqiliya, Ramallah, Jéricho, Bethléem, Gaza-Ville, Dayr al-Balah, Khan Yunis, al-Ram, Bayt Hanina), d'une antenne à Jérusalem et d'un budget de plus de 18 millions de dollars

21. B. Pouligny [2001] a parfaitement analysé ce phénomène.

22. Voir l'étude du Welfare Association Consortium, parue en 2001.

23. Il existe, bien évidemment, d'autres associations dans ce domaine, l'UAWC (Union of Agricultural Work Committees) ou l'ACAD (Arab Center for Agricultural Development), mais aucune n'a l'envergure du PARC.

24. Nous faisons ce que nous disons.

avec, en 2002, 134 employés seulement. La répartition de ce budget est d'ailleurs très intéressante : 36,1 % pour l'urgence et la création d'emplois, 22,5 % pour le développement des terres, 15,3 % pour l'environnement et l'irrigation, 8,5 % pour les volontaires, 6,7 % pour l'administration, 5,7 % pour la formation, 3,5 % pour les femmes, 1,7 % pour la *capacity building*. Près de la moitié du budget est consacrée à autre chose qu'au développement rural proprement dit. À la même époque, le ministère de l'Agriculture dispose d'un budget fixe de 11 millions de dollars destiné aux salaires et aux frais courants. Ses projets sont assurés par des financements ponctuels, ainsi ceux de la Banque islamique. Ce ministère compte 17 bureaux sur l'ensemble des Territoires et plus de 1 600 employés, tant à Gaza qu'en Cisjordanie. En revanche, il n'a quasiment aucun matériel et, nous dit un fonctionnaire, « aucun des projets mis en place par le ministère n'a vu le jour »²⁵. Selon ce même fonctionnaire, la structure du ministère est beaucoup trop lourde et bureaucratique pour être efficace. Son champ d'action est, de plus, considérablement réduit par les politiques israéliennes puisqu'il ne peut intervenir que dans la zone A, ce qui n'est pas le cas des ONG²⁶. En 2002, les zones autonomes étaient à nouveau occupées par l'armée israélienne, ce qui n'a fait qu'aggraver les choses. Cette situation, à savoir un ministère plus faible que l'ONG, conduira les donateurs à hésiter à travailler avec l'Autorité palestinienne lorsqu'ils aspirent à l'efficacité. Ils se tourneront plus volontiers vers une structure associative.

De tous les buts affichés du PARC (protéger et agrandir les terres agricoles et leur productivité, réussir un développement environnemental

complet, optimiser les ressources en eau, promouvoir et accroître le potentiel de production des femmes des zones rurales et confirmer leur rôle au sein de la communauté rurale²⁷), il en est un qui nous intéresse ici tout particulièrement :

[...] aider à l'établissement, au renforcement et au soutien des institutions, des comités et des syndicats, et mobiliser les efforts dans l'organisation des individus et des groupes de manière à atteindre les objectifs du PARC sur le terrain, dans tous les domaines liés à son travail²⁸.

En effet, depuis deux ans le PARC développe une

25. Entretien réalisé le 14 janvier 2005 avec un des fonctionnaires du ministère.

26. Les zones A, B, C résultent du découpage des Territoires issu des accords de Taba, ou accords d'Oslo II, de 1995. Ces accords interviennent après les accords d'Oslo de 1993, et visent à éclaircir la nature des rapports entre l'Autorité palestinienne et Israël. La zone A (2 %) est sous l'entière juridiction civile des Palestiniens, qui ont aussi en charge la sécurité interne. Elle comprend 20 % de la population palestinienne. La zone B (26 %) est sous juridiction civile palestinienne, mais la sécurité interne est assurée conjointement par les Israéliens et les Palestiniens. Elle englobe la grande majorité des 450 villages palestiniens et 70 % de la population. Enfin la zone C (72 %) est sous contrôle total, sécuritaire et civil, israélien. Elle englobe les colonies juives militaires ou civiles et les routes de contournement.

27. L'ONG cherche à organiser les femmes en petits groupes, à leur faire mettre en place des activités qui puissent générer des revenus. Les zones rurales palestiniennes restent très traditionnelles.

28. PARC, rapport annuel. Ramallah, 2002.

stratégie centralisatrice. Toutes les décisions reviennent à son directeur et c'est au bureau central d'al-Ram plus que dans les bureaux régionaux que se décide la politique générale de l'ONG. Cela amène certains responsables à regretter parfois que le bureau central ne prenne pas en considération les spécificités de chaque région²⁹.

Depuis 2002, l'ONG cherche aussi à centraliser les activités liées au domaine agricole. L'initiative prise par la direction du PARC et baptisée CORDA (Coalition of Rural Development Associations) vise à regrouper sous sa tutelle la quasi-totalité des organisations ou associations travaillant de près ou de loin sur les questions agricoles. Cette structure regroupe trois sous-ensembles : la Rural Women's Development Society, qui chapeaute l'ensemble des organisations de femmes, l'Arab Agronomists Association et, enfin, la Palestinian Farmers Union Society. Ces trois associations sont donc des antennes du PARC. Un des anciens cadres de l'ONG explique :

Tout cela est destiné à ramasser encore plus d'argent. Cette mise en réseau des associations permet d'avoir accès à plus de fonds et de contrôler encore plus le secteur et la population³⁰.

Ainsi le PARC contrôle la CORDA qui à son tour contrôle les trois filiales mentionnées ci-dessus et qui dirigent toute une série d'associations plus petites ; 569 associations³¹ regroupées sous cette tutelle sont baptisées, très commodément aux yeux des bailleurs de fonds : *grassroots organisations*. En 2002, le nombre de ces petites associations était de 480, ce qui montre combien la création et le renforcement de ces associations est devenu une priorité pour

le PARC. Selon un ancien employé, toute cette organisation permettrait un contrôle effectif, non seulement du secteur agricole mais aussi des populations. Ce retour au « local » facilite l'accès du PARC aux financements internationaux dans la mesure où les bailleurs de fonds se font plus circonspects par rapport à l'Autorité palestinienne et cherchent à valoriser la société civile. D'ailleurs le rapport annuel 2003 du PARC l'énonce clairement :

La principale préoccupation du PARC durant la période actuelle est de maintenir le même montant de financement³².

Rappelons ici que les Palestiniens se tournent de plus en plus vers un mode de solidarité clanique ou familial depuis le début de la deuxième *intifâda*³³, ainsi que l'explique Majdi al-Malki [2001] :

Le sentiment d'instabilité et d'insécurité ressenti par la communauté a conduit groupes et individus à s'agréger le long de lignes « traditionnelles », comme les relations de parenté, de voisinage, d'appartenance au même village ou au même camp, afin de rechercher soutien et sécurité.

29. Entretiens réalisés entre 2002 et 2005 dans les divers bureaux du PARC, avec un certain nombre d'employés et de volontaires.

30. Entretien réalisé en juin 2004.

31. PARC, rapport annuel. Ramallah, 2003.

32. PARC, rapport annuel. Ramallah, 2003, p. 40.

33. Il faut souligner cependant que si ce phénomène s'est accentué lors de la deuxième *intifâda*, il était néanmoins déjà visible. Voir à ce sujet A. Signoles [2004].

Il est vrai que les gens connaissent le personnel du PARC et que ses structures d'encadrement et d'aide les sécurisent. Dans certains villages ont été mis en place des programmes de distribution de nourriture, de scolarisation pour les femmes (classes de *tawjihî*³⁴), des groupes de jeunes et de volontaires à tous les niveaux. Le PARC est donc une sorte d'ONG « globale » dans la mesure où elle prend en charge de nombreux aspects de la vie de certains Palestiniens.

Les ONG ont recentré leurs programmes autour des populations palestiniennes, c'est-à-dire autour de la base. La deuxième *intifâda* s'est accompagnée d'une forme de repli sur soi de la société palestinienne dû à l'occupation, certes, mais aussi à l'évolution de la scène politique interne palestinienne. La construction du mur confirme l'incapacité de l'Autorité palestinienne à influencer sur le cours des événements.

La deuxième *intifâda* et le mur : retour à l'urgence

Deux facteurs principaux ont contribué à modifier les politiques des ONG palestiniennes depuis le début de la deuxième *intifâda*, facteurs tant internes à la société palestinienne qu'internationaux. L'aggravation de la situation dans les Territoires depuis septembre 2000 a obligé les ONG palestiniennes de développement à revoir leurs stratégies. En effet, ces ONG ont longtemps promu l'idée d'un développement sur le long terme et, de surcroît, durable. La communauté internationale, dans son souci de revenir à une situation stable et de voir les autorités israéliennes et palestiniennes s'en tenir à la « feuille de route »³⁵, a favorisé ce déplacement du centre de gravité du pouvoir. Après la

mise à l'écart de Yasser Arafat, critiqué notamment pour son manque de volonté de réformer l'Autorité palestinienne, les bailleurs de fonds³⁶ préfèrent créditer les ONG qui grognent contre cette dernière.

La « bantoustanisation » des Territoires par les systèmes de permis, contrôles, *checkpoints*, couvre-feux et autres rend quasi impossible la conduite de projets sur l'ensemble du territoire³⁷. Progressivement, les projets de développement voient réduire leur durée, leur financement et leur personnel. Les projets à long terme sont délaissés au profit de petits projets d'urgence destinés à fournir des services de base à des populations durement touchées. Ce qui donne lieu à une arrivée massive de fonds sans réelle planification ni contrôle. En août 2004, un responsable du PNUD rapporte :

Cela a provoqué une manne de cash. Et qui dit liquidités, absence de contrôle et urgence dit corruption. Tout cela, c'est de l'argent facile.

Outre ce changement de priorités, les ONG entrent désormais en compétition sur le plan financier. La faiblesse du secteur privé, qui force les

34. Équivalent du baccalauréat.

35. Plan de paix établi par le « quartet » (États-Unis, Union européenne, Russie, ONU), fin avril 2003.

36. Les bailleurs de fonds sont liés aux pays impliqués dans la « feuille de route » et ont donc intérêt à la voir appliquée.

37. Fin 2004, l'OCHA, le bureau de coordination des Nations unies pour les affaires humanitaires, estime à 703 le nombre des barrages de toutes sortes. Voir www.reliefweb.org.

entrepreneurs à se rabattre sur le secteur associatif, et la faiblesse de l'Autorité palestinienne sont invoquées comme facteurs aggravants du changement des priorités.

Au sein du PARC, l'évolution est assez éclairante. Lorsque l'on compare les rapports d'activité annuels de 2000 et 2003, on s'aperçoit que les programmes d'urgence, et notamment la sécurité alimentaire, sont devenus des enjeux majeurs. En 2000, année du déclenchement de la deuxième *intifâda*, la part la plus importante du budget de l'ONG (30,57 %) était consacrée au développement des terres agricoles, mission principale de cette ONG de développement rural. En 2003, 45,8 % de ce budget sont consacrés au maintien de la sécurité alimentaire³⁸ alors que le développement des terres agricoles a totalement disparu des comptes. Le reste du budget est largement destiné au renforcement des petites organisations de femmes, de jeunes et de fermiers placées sous la tutelle de l'ONG.

S'il est vrai que la continuation de l'occupation, le durcissement des conditions de vie dans les Territoires et la construction du mur rendent plus difficile l'accès aux terres agricoles et donc la poursuite des activités traditionnelles du PARC, il nous semble cependant que le changement des priorités budgétaires est imputable à d'autres facteurs. En effet, le PARC se concentre sur le renforcement de ces petites structures afin de pouvoir mettre sur pied d'ici à 2005 l'initiative CORDA qui lui ouvrira un plus grand accès aux fonds internationaux. Cette mise en réseau et ce retour au local ont aussi une vertu : celle de constituer un vivier de volontaires mobilisables en cas de besoin, pour des élections par exemple. La première phase des élections municipales qui ont eu lieu le 23 dé-

cembre 2004 en Cisjordanie et le 27 janvier 2005 dans la bande de Gaza montre que cette stratégie est efficace. Ainsi le frère du directeur du PARC, qui est également le directeur d'une autre ONG créée par le PARC, a-t-il été élu au conseil municipal de Jéricho. Le directeur adjoint de l'ONG précise :

Les élections présidentielles ne nous intéressaient pas, mais nous nous investissons dans les élections municipales et législatives parce que là, nous pouvons marquer des points³⁹.

La construction du mur a obligé les ONG palestiniennes à adapter leurs programmes et leurs modes d'intervention. Le PARC est devenu l'ONG hôte de la campagne anti-mur, qui regroupe un certain nombre de grandes ONG palestiniennes. Le directeur adjoint du PARC explique :

C'est toute la situation en Palestine qui s'est aggravée. Le mur vient s'ajouter aux incursions de l'armée, aux blocages. Tout cela affecte la sécurité alimentaire du pays. À cause du mur, les gens n'ont plus accès aux points d'eau, à leurs terres. Qalqiliya et Tulkarim ont longtemps été le grenier

38. Selon une responsable du Programme alimentaire mondial, la sécurité alimentaire signifie « s'assurer que les populations aient une quantité et une qualité suffisantes de nourriture ». Cette définition a été reprise par les responsables du PARC.

39. Entretien réalisé le 12 janvier 2005 à Ramallah. Il est intéressant de noter que l'ONG adopte finalement la même stratégie que le Hamas, qui a boycotté les élections présidentielles mais a participé, avec succès, aux élections municipales à Gaza.

des Territoires. Ce n'est plus le cas maintenant, ils ne peuvent plus produire⁴⁰.

Le PARC développe aussi un discours assez virulent contre l'Autorité palestinienne, fustigeant son incapacité à agir et mettant en avant sa présence auprès des populations concernées. Un volontaire du PARC des environs de Tulkarim, dont les terres se retrouvent du côté israélien du mur et la maison du côté palestinien, exprime d'ailleurs cette colère :

Pas une seule personne de l'Autorité n'est venue voir ce qui s'était passé ici pour ma famille. Alors que les gens du PARC, eux, nous aident et médiatisent la situation pour que les gens sachent ce qui se passe⁴¹.

Le directeur adjoint du PARC montre que les changements dans les stratégies des ONG sont dus à plusieurs facteurs :

Le PARC travaille beaucoup avec les femmes, pour le microcrédit et le renforcement de leurs capacités, et avec les fermiers. Aujourd'hui, avec le mur, les gens considèrent que le développement n'est plus leur priorité mais que les ONG doivent se concentrer sur les besoins de base des populations. Si le PARC héberge la campagne anti-mur, c'est parce que nous sommes connus et parce que nous travaillons avec les fermiers qui sont les plus touchés par ça. Nous avons milité auprès de l'Autorité palestinienne pour qu'aucune distinction ne soit faite entre les terres de chaque côté du mur afin de ne pas entériner cette construction et laisser faire la politique israélienne du fait accompli.

Le PARC a d'ailleurs mis au point une alternative idéologique au redéploiement vers l'urgence des programmes des ONG. Il a encouragé l'idée d'« *emergency for development* ». Le directeur commente ainsi cette initiative :

Depuis le début de la deuxième *intifâda*, 50 % des projets ont changé. Au lieu de donner de la nourriture comme ça, pour rien, aux gens, nous avons préféré développer l'idée de « *food for work* »⁴². Le PARC veut changer le système pour éviter l'assistanat, et le ministère de l'Agriculture a été obligé de nous suivre.

Le directeur adjoint ajoute :

« *Emergency for development* » est une idée nouvelle : nous n'avions jamais beaucoup fait d'aide d'urgence.

Il faut souligner qu'une partie du budget est dorénavant consacrée non seulement à la sécurité alimentaire mais aussi au développement des potagers privés, et ce afin d'améliorer l'autosuffisance alimentaire.

Tout cela développe un certain paternalisme dans les programmes des ONG. En effet, il s'agit ici de responsabiliser les fermiers palestiniens qui pourraient se laisser tenter par

40. Entretien réalisé le 7 septembre 2004 à Ramallah.

41. Entretien réalisé le 9 septembre 2004 à Tulkarim.

42. Il est très intéressant de voir que le PARC est le principal intermédiaire du Programme alimentaire mondial pour la distribution de l'aide alimentaire dans les Territoires palestiniens. Ce programme, issu des Nations unies, indique qu'ils ont, eux aussi, adopté la méthode « nourriture contre travail ».

l'argent « facile » issu des agences de développement internationales. Un responsable du PARC nous dit des zones rurales qu'elles sont :

[...] pourries par l'aide internationale qui arrive à flots et ne s'occupe pas du développement durable des Territoires palestiniens. En plus, cela renforce l'occupation, parce que, selon le droit, c'est à l'occupant de s'occuper des services de base des populations occupées.

Le PARC justifie donc son implantation par le maintien et la poursuite des programmes de développement de ces zones rurales. Il se démarque de l'Autorité palestinienne, laquelle intervient peu dans ces régions, et des donateurs, qui ne se préoccupent plus que de projets ponctuels et ne tendent pas à développer durablement les zones rurales. C'est pourquoi 12 % du budget 2003 de l'ONG ont été consacrés au renforcement du rôle des femmes, 6,1 % à l'établissement d'associations de jeunes, 22 % à la mise en place d'organisations, de syndicats et de petites associations locales. Seuls 13,6 % ont servi à développer et rationaliser les ressources hydrauliques et 0,5 % sont allés à la contribution à un environnement sain. Avec 45,8 %, la part la plus belle est destinée à la sécurité alimentaire. Le rapport annuel 2003 du PARC souligne :

Le processus politique chancelant et les procédures israéliennes de destruction des infrastructures palestiniennes ainsi que des projets et moyens financés par les donateurs internationaux ont obligé ces donateurs à cesser de financer de nombreuses activités et projets qui l'étaient auparavant

ou avaient de bonnes chances de l'être [...]. Cela a influencé le financement de beaucoup d'ONG, et notamment du PARC. Malgré tout, l'assistance et le secours directs ont augmenté, comme « *food for work* » ; ces programmes, bien qu'ils puissent aider à surmonter la crise, ont un impact sur le développement bien moindre que celui d'autres programmes basés sur les besoins des gens.

En d'autres termes, les programmes d'urgence peuvent être très rentables parce que financés par les donateurs internationaux, mais ils ne contribuent pas au développement de la Palestine.

C'est là tout le problème de la situation imposée par l'occupation, le morcellement du territoire et la construction du mur : il est dorénavant très difficile de prendre en charge le développement des Territoires occupés. La deuxième *intifâda* a amené, dans les programmes des ONG, de l'Autorité palestinienne et des donateurs internationaux, des changements dévastateurs pour la construction d'un État palestinien. Les ONG palestiniennes ont perdu, lors de la deuxième *intifâda*, le rôle structurant qu'elles avaient encore au sein de la population lors de la première *intifâda*. Elles sont désormais écartelées entre la nécessité de composer avec les bailleurs de fonds internationaux, la plupart d'entre elles ne tenant que sur ces financements, et celle de se rapprocher de la population palestinienne afin de revaloriser leur image.

Le retour au « local » n'est pas qu'un retour de façade : le PARC par exemple a beaucoup investi dans la campagne contre le mur et est très présent sur le terrain, auprès des populations.

L'Autorité palestinienne, en revanche, est la grande absente. Le PARC se situe donc dans cette troisième génération d'ONG que nous avons évoquée au début, ONG à la fois de services, de développement et de plaidoyer. Il demeure néanmoins un fossé entre les dirigeants de ces ONG et la population palestinienne,

fossé qui n'existe pas du côté des associations islamistes qui, elles, jouent et ont toujours joué la carte de la proximité. Dans ce jeu à trois (bailleurs-ONG-Autorité palestinienne), cette dernière semble, après quatre années d'*intifâda*, n'avoir plus qu'un rôle périphérique dans la mesure où ses structures sont paralysées.

Bibliographie

- Abu-Sada, C.** — 2003, « Les ONG palestiniennes entre Autorité palestinienne et autorités d'occupation », in B. Botiveau et A. Signoles eds., *D'une intifâda l'autre. La Palestine au quotidien (Égypte-Monde arabe 6)* : 81-93.
- Ben Néfissa, S. et S. Hanafi eds.** — 2002, *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*. Paris, CNRS Éditions.
- Ben Néfissa, S., N. 'Abd al-Fattah, S. Hanafi et C. Milani eds.** — 2004, *ONG et gouvernance dans le monde arabe*. Paris, Khartala, Le Caire, CEDEJ.
- Brynen, R.** — 1995, « The Neopatrimonial Dimension of Palestinian Politics », *Journal of Palestine Studies* XXV : 23-36.
- Challand, B.** — 2005, « Benevolent Actors ? International Donors and Civil Society Support for Palestinian NGOs ». Communication présentée au 6th Mediterranean Social and Political Research Meeting of the Mediterranean Programme of the Robert Schuman Center for Advanced Studies at the European University Institute. Montecatini-Terme (mars).
- Craissati, D.** — 2004, « Nouvelles ONG et gouvernance démocratique en Palestine. Un modèle pionnier pour le monde arabe ? », in S. Ben Néfissa, N. 'Abd al-Fattah, S. Hanafi et C. Milani eds. *op. cit.* : 285-317.
- Fisher, W.F.** — 1997, « Doing Good ? The Politics and Antipolitics of NGO Practices », *Annual Review of Anthropology* 26 : 439-464.
- Hanafi, S.** — 1999, « ONG palestiniennes et nouvel État. Équilibrage des faiblesses ». Communication présentée au colloque « La structuration des espaces d'action. Saisir les protagonistes et les processus engagés dans la diffusion des normes et l'allocation des ressources » (Le Caire, 24-25 février).
- Hiltermann, J.R.** — 1991, *Behind the intifâda. Labor and Women's Movements in the Occupied Territories*. Princeton, Princeton University Press.
- Khilnani, S.** — 2001, « La "société civile", une résurgence », *Critique internationale* 10 : 38-50.
- al-Malki, M.** — 2001, « Le système de soutien social informel et les relations de néo-patrimonialisme en Palestine », *Les Annales de l'Autre Islam* 8 (*La Palestine en transition. Crise du projet national et construction de l'État*) : 171-187.
- Milhem, F.** — 1998, « Le mouvement associatif en Palestine. Les ONG face à l'Autorité palestinienne », *Maghreb-Machrek* 161 : 91-101.
- Poulligny, B.** — 2001, « Acteurs et enjeux d'un processus équivoque. La naissance d'une "internationale civile" », *Critique internationale* 13 : 163-176.
- al-Qutub, I.Y.** — 1998, « Les ONG palestiniennes. Un défi pour le développement économique et social », in J.-P. Deler ed., *ONG et développement. Société, économie, politique*. Paris, Karthala : 483-500.
- Rist, G.** — 2001, *Le développement. Histoire d'une idée occidentale*. Paris, Presses de la FNSP.

Signoles, A. — 2004, « Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et État en formation (1993-2004) ». Thèse. Université Paris I-Panthéon-Sorbonne.

Sullivan, D. — 1995, *NGO's and Freedom of Association in Egypt and Palestine. A Comparative Analysis*. Jérusalem, PASSIA.

...
249

Résumé

Caroline Abu-Sada, *Urgence et développement. L'action des ONG pendant la seconde intifâda*

L'Autorité palestinienne s'est profondément affaiblie lors de la deuxième *intifâda*, qui a débuté en septembre 2000. La politique de destruction des structures par l'armée israélienne, le bouclage des Territoires et la construction du mur empêchent l'Autorité de soutenir efficacement la population. C'est pourquoi les ONG palestiniennes ont actuellement un rôle si important à jouer. Affectées par les conditions difficiles, elles ont adopté de nouvelles stratégies. Le PARC (Palestinian Agricultural Relief Committees), une ONG de développement agricole, est un bon exemple de ces changements de stratégie. Il tente d'organiser la population palestinienne tout en étendant son pouvoir et en s'adaptant aux exigences des bailleurs de fonds internationaux.

Abstract

Caroline Abu-Sada, *Emergencies and Development: NGO Actions during the Second intifâda*

The Palestinian Authority was deeply weakened during the Second *intifâda*, which started in September 2000. The policy of having the Israeli army destroy structures, isolate the Occupied Territories and build the wall kept the Palestinian Authority from efficiently helping the population. Consequently, Palestinian nongovernmental organizations involved in development programs played a major role. Despite difficult conditions, they adopted new strategies. In the farming sector, PARC is a good example of this change in strategy. This NGO tried to help the population organize while extending its power and adapting to international sponsors' requirements.