



Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

20 | Automne/hiver 2008

Comment intervenir au Proche et Moyen-Orient ?

Les Territoires occupés palestiniens : un terrain d'intervention de plus en plus complexe, mais toujours aussi nécessaire

Caroline Abu-Sada



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/337>

ISBN : 978-2-918362-38-8

ISSN : 2105-2522

Éditeur

Médecins du Monde

Édition imprimée

Date de publication : 30 novembre 2008

ISSN : 1624-4184

Référence électronique

Caroline Abu-Sada, « Les Territoires occupés palestiniens : un terrain d'intervention de plus en plus complexe, mais toujours aussi nécessaire », *Humanitaire* [En ligne], 20 | Automne/hiver 2008, mis en ligne le 14 octobre 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/337>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

Les Territoires occupés palestiniens : un terrain d'intervention de plus en plus complexe, mais toujours aussi nécessaire

Caroline Abu-Sada

- 1 Depuis juin 2007, la rupture est consommée entre les dirigeants de la Bande de Gaza et de la Cisjordanie. Cette situation a des répercussions d'autant plus catastrophiques pour les Territoires occupés palestiniens qu'elle est couplée avec une occupation israélienne qui ne va pas en s'assouplissant. Malgré la trêve en place depuis juin 2008 entre le Hamas et Israël, les restrictions israéliennes sur les mouvements des biens et des personnes sont toujours rigoureuses, et la séparation de facto entre les deux territoires présage mal d'un futur national et de la construction d'un Etat palestinien. Encore une fois, les attentes des Palestiniens ont été déçues, les promesses faites lors la réunion d'Annapolis à la fin de 2007 n'ont pas été tenues, et les indicateurs économiques et sociaux sont tous encore un peu plus dans le rouge.

Une détérioration encore possible ?

- 2 L'aide extérieure représente 32% du Produit intérieur brut, tandis que 98% des activités industrielles de la bande de Gaza¹ sont stoppées. Le nombre d'obstacles installés par Israël entravant la libre circulation des biens et des personnes au sein des territoires est passé de 563 début 2008 à 609 en mai 2008², 57% du mur de séparation ont été construits et les colonies au sein de la Cisjordanie continuent de s'étendre sans être inquiétées. Le pourcentage de Gazaouis vivant dans une très grande pauvreté est passé à 35% en 2007³, les prix des denrées ayant augmenté d'environ 25% entre juin 2007 et juin 2008 : l'insécurité alimentaire touche désormais 56% de la population de Gaza, et le manque de

vitamines, protéines et micronutriments commence à devenir un vrai problème de santé pour les enfants, avec des conséquences à plus long terme. Tandis que le taux de chômage dépasse les 30% dans la bande de Gaza, 60% des revenus des ménages sont désormais consacrés à l'achat de nourriture⁴.

- 3 Même la Banque mondiale souligne que tout effort de revitalisation de l'économie palestinienne qui laisserait Gaza de côté ne mènerait à rien, que l'aide et les réformes n'aboutiront pas sans l'accès et qu'il est urgent de rapprocher les deux territoires avant qu'il ne soit trop difficile de le faire dans l'optique de la construction d'un Etat palestinien.
- 4 L'aide des donateurs reste présente, mais au coup par coup, ce qui rend la planification difficile. Il faut également souligner que les Israéliens ont entrepris depuis quelque temps, un peu partout en Cisjordanie, une politique de fermeture et de destruction des comités de Zakat⁵, qui étaient particulièrement efficaces dans le ciblage et la distribution d'aide aux plus pauvres. Ces comités ont été d'ailleurs la cible tant de l'Autorité palestinienne que des autorités israéliennes. En effet, l'Autorité palestinienne, par le biais de l'Autorité monétaire, a gelé les fonds d'un certain nombre d'associations, dont certains comités de Zakat⁶. Depuis la rupture entre Hamas et Fatah, consommée en juin 2007, les deux protagonistes ont entrepris une campagne de fermeture des associations travaillant pour la partie adverse : associations rattachées au Fatah dans la bande de Gaza, rattachées au Hamas en Cisjordanie. Tout cela se faisant évidemment au détriment de la population.

ONG internationales et nationales : l'utilisation de deux répertoires d'action et de discours

- 5 La légitimité des ONG nationales en Palestine repose sur l'utilisation de différents répertoires, qu'ils soient discursifs ou d'action. En effet, la plupart d'entre elles manient le répertoire discursif des bailleurs de fonds internationaux. Il s'agit là d'un phénomène qui a été assez bien étudié en Palestine⁷. Ce qui l'est moins – ou moins connu – est le fait que les ONG palestiniennes, en utilisant également un répertoire d'action et de discours plus « traditionnel », restent assez proches du tissu social palestinien. Cette ressource est d'autant plus spécifique à ces organisations qu'il s'agit d'un répertoire très difficilement mobilisable par les ONG internationales qui travaillent dans les Territoires occupés palestiniens. Ceci permet de comprendre que, contrairement à une idée reçue véhiculée en partie par des responsables de l'Autorité palestinienne, les ONG ne sont pas complètement coupées de la population palestinienne et de sa structure sociale. Ce reproche vise à diminuer la légitimité du secteur associatif. Pour les ONG internationales, le manque de connaissances – souvent – ou de liens – parfois – avec la société palestinienne rend également difficile le ciblage des bénéficiaires pour les programmes tant d'urgence que de développement. Cela pose aussi des problèmes de sécurité, en particulier dans la bande de Gaza.
- 6 Les politiques israéliennes ainsi que la composition de la société palestinienne elle-même aboutissent à une adaptation des acteurs au niveau local. La politique de découpage du territoire par les pratiques israéliennes a d'importantes conséquences sur l'action d'une ONG qui travaille à l'échelon national. Le national n'est pas unifié. Il est au contraire divisé en zones administratives diverses, séparé par des colonies ou des routes de contournement. Cela rend difficile l'application d'une politique nationale.

La stratégie des ONG

- 7 PARC (Palestinian Agricultural Relief Committees) est la plus grosse ONG palestinienne dans le secteur agricole. Elle a été créée en 1983 par trois agronomes, et possède plusieurs bureaux dans toute la Cisjordanie et la bande de Gaza. Elle a su s'adapter à la labilité du territoire ou de ses frontières et modifier ses modes d'intervention en conséquence. Cela démontre que les Territoires palestiniens sont effectivement morcelés, non seulement à cause de la politique israélienne mais aussi à cause de l'ajustement interne qu'a effectué la population palestinienne. PARC n'échappe pas à cette politique de morcellement ou de « bantoustansisation »⁸. Sa création en petits comités dans la plupart des villes et son réseau de volontaires lui ont permis de s'adapter à ces modifications. Avant même juin 2007 et la séparation de fait entre la Cisjordanie et Gaza, la plupart des ONG dont le siège central est installé en Cisjordanie ont été amenées à autonomiser leurs branches gazaouies. Cela conforte les desseins israéliens dans la mesure où cela dissocie complètement les programmes menés par ces organisations et amène les sièges centraux à considérer la bande de Gaza comme un territoire à part et non comme une partie de la Palestine. Pour les gens des bureaux de Gaza, il reste important de démontrer le lien entre les deux parties du territoire et d'affirmer que cette politique n'a pas entamé le lien Cisjordanie-Gaza. Appliquer des stratégies nationales pour les ONG relève maintenant du défi. La bande de Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem sont désormais trois morceaux distincts du territoire palestinien, où les réalités ne sont plus les mêmes : Gaza est bien plus pauvre que la Cisjordanie et nécessite donc des projets particuliers. Les responsables des branches d'ONG dans la bande de Gaza⁹ dont le siège central est en Cisjordanie ont un discours assez ambigu : ils oscillent entre la nécessité de marquer la séparation entre les deux territoires (« la population à Gaza est plus pauvre qu'en Cisjordanie, les gens n'ont pas les mêmes besoins, nous décidons sur le terrain des politiques à adopter ») et la volonté d'afficher une unité (« nous sommes des ONG nationales et travaillons sur le territoire national »), écartelés qu'ils sont entre les aspirations nationalistes et la réalité du terrain qui rend difficile la représentation d'un national palestinien. De plus, entre les différents réseaux d'organisations palestiniennes, les réseaux des organisations internationales et ceux des agences des Nations unies, la coopération est délicate. Déjà avant le retrait israélien des colonies de la bande de Gaza en août 2005, beaucoup de responsables d'associations et d'ONG craignaient que celle-ci ne devienne l'unique territoire d'un futur Etat palestinien.
- 8 On se situe cependant toujours dans ces rapports de force entre Autorité et ONG, notamment sur la question des fonds financiers. L'AP est vue comme une autorité faible ayant besoin des ONG, bien plus puissantes, capables et proches de la société palestinienne, afin de s'occuper du développement palestinien. Les ONG se posent comme acteurs incontournables pour l'AP, que ce soit par rapport aux fonds, aux donateurs extérieurs ou à la société palestinienne.

Les ONG en concurrence avec les partis politiques

- 9 Il est clair que la bande de Gaza a un statut tout à fait particulier au sein des Territoires palestiniens. Les ministères y sont tous présents¹⁰. Avant 2007, la situation économique et aussi l'état interne de l'Autorité ne posait pas cette dernière comme concurrente directe

des programmes de développement ou d'urgence des ONG. La concurrence se situait, dans la bande de Gaza, à un autre niveau : les groupes politiques comme le Hamas ou le Jihad islamique qui ont le pouvoir d'obliger les ONG, aussi puissantes soient-elles, à se conformer à une certaine tradition¹¹. Leur poids très important dans le domaine du caritatif et du social en font des acteurs plus qu'incontournables pour ces ONG de gauche. L'arrivée au pouvoir du Hamas et sa « prise de pouvoir » dans la bande de Gaza n'ont fait qu'accentuer finalement un processus déjà à l'œuvre auparavant. Les ONG de gauche au sein de la bande de Gaza ont moins de poids parce qu'elles se concentrent essentiellement sur des populations cibles (femmes, jeunes, agriculteurs), des thèmes précis (droits de l'Homme, environnement), des zones délimitées (villes ou camps de réfugiés) alors que les associations rattachées au Hamas ou au Djihad touchaient l'ensemble de la population dans de nombreux domaines. De fait, PARC a subi une territorialisation imposée par les Israéliens, tout en y participant à son corps défendant. La redéfinition des projets et activités de l'ONG, surtout depuis le début de la deuxième Intifada, est en soi un indice du morcellement accéléré de l'espace. PARC a cependant plus de souplesse, grâce à ses comités, que l'AP et peut s'adapter plus rapidement que le ministère de l'Agriculture, par exemple aux changements de territorialités. PARC a su également utiliser à la fois des institutions très anciennes mais aussi le poids des grandes familles au niveau local afin de composer avec la « tradition » pour faire avancer sa

- 10 propre stratégie. Intégrer les deux institutions que sont le Mukhtar et la Hamulah¹² leur a ainsi permis de ne pas s'aliéner les réseaux traditionnels de pouvoir mais au contraire de se les approprier pour mieux les utiliser.
- 11 La rupture entre la bande de Gaza et la Cisjordanie a des conséquences catastrophiques tant sur la population palestinienne que sur les perspectives de voir un jour la création d'un Etat palestinien viable. Elle peut en plus avoir aussi des conséquences sur la forme de régime de l'Autorité palestinienne dans la mesure où Mahmoud Abbas envisage assez sérieusement de reporter les élections présidentielles palestiniennes initialement prévues pour janvier 2009.
- 12 Pour les acteurs internationaux travaillant en Palestine, cette situation complique encore un peu plus la mise en place de programmes avec une fragmentation et une multiplication des acteurs au niveau local. Elle nécessite une analyse fine du contexte tant palestinien que régional¹³, une prise de contacts continue avec tous les acteurs, y compris le Hamas dans la bande de Gaza, un travail plus étroit entre des équipes internationales et les équipes palestiniennes.
- 13 La situation nécessite également un changement de focale des équipes internationales qui abordent, la plupart du temps, le Moyen-Orient en ayant en tête des expériences de terrains africains. Il n'y a pas de malnutrition sévère en Palestine par exemple : les réseaux familiaux jouent un rôle fondamental, la résilience des Palestiniens ayant encore un poids non négligeable.
- 14 Le Moyen-Orient reste un terrain assez méconnu finalement des ONG internationales. Plusieurs équipes d'internationaux étaient par exemple surprises que les réfugiés irakiens en Syrie n'aient pas besoin d'abris ou de nourriture, tout simplement parce que ces derniers ont utilisé des réseaux familiaux déjà présents en Syrie avant leur arrivée. La guerre contre le terrorisme et les déclarations intempestives de certains ministres brouillent d'autant plus les limites entre politique et humanitaire, ce qui complique encore plus la tâche des ONG internationales et nationales.

BIBLIOGRAPHIE

- Abu-Sada Caroline, ONG palestiniennes et construction étatique. L'expérience de Palestinian Agricultural Relief Committees (PARC) dans les Territoires Occupés Palestiniens, 1983-2005), IFPO, Beyrouth 2007.
- Ben Nefissa Sarah, Hanafi Sari. Pouvoirs et associations dans le monde arabe, Paris : CNRS Editions, 2002, 179 p.
- Deler Jean-Paul, Piveteau Alain, Roca Pierre-Jean. ONG et développement : société, économie et politique. Paris : Khartala, 1998, pp. 645-658.
- Ghandour, Abdel-Rahman. Jihad humanitaire, Enquête sur les ONG islamiques, préface de Rony Brauman, Flammarion, 2002, 345 p.
- Hanafi Sari, Tabar Linda. The Emergence of Palestinian Globalized Elite. Donors, International and Local NGOs. Ramallah: Institute of Jerusalem Studies and Muwatin, 2005, 400 p.
- Roy, Sara. The Gaza Strip: The Political Economy of De-Development. Washington DC: Institute for Palestine Studies, 1995, 372p.
- Les Annales de l'Autre Islam n°8. La Palestine en transition, Crise du projet national et construction de l'Etat. Paris, 2001, INALCOERISM, p171-187.
- World Bank, Palestinian Economic prospects: Aid, Access and Reform, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, September 22nd, 2008.
- WFP/ FAO/ UNRWA, Rapid food security survey, March/ April 2008.

NOTES

1. World Bank, Palestinian Economic prospects: Aid, Access and Reform, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, September 22nd, 2008.
2. Soit une augmentation de 62% par rapport aux chiffres de 2005, contrairement aux promesses israéliennes d'alléger ces restrictions. Selon un rapport d'OCHA, les seuls obstacles retirés par les Israéliens sont mineurs ou n'ont aucun impact sur l'amélioration de la libre circulation, OCHA : Closure Update, September 29th 2008.
3. Et ces chiffres sont maintenus à ce niveau grâce à l'aide alimentaire distribuée.
4. La plupart de ces chiffres sont tirés de World Bank, Palestinian Economic prospects: Aid, Access and Reform, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, September 22nd, 2008; WFP/ FAO/ UNRWA, Rapid food security survey, March/ April 2008; Palestinian Central Bureau of Statistics, nombreux rapports, www.pcbs.org,
5. La Zakat est l'aumône légale, un des piliers de l'Islam.
6. Ainsi, 39 associations, dont 6 comités de Zakat, ont vu leurs comptes gelés par décision de l'AP le 24 août 2003. De même, lors du raid mené dans les banques ramallaouies le 25 février 2004 par l'armée et les services de renseignements israéliens, un montant de 37 millions de shekels a été saisi qui provenait en majorité de comptes possédés par les comités de zakat.
7. HANAFI Sari, TABAR Linda. The Emergence of Palestinian Globalized Elite. Donors, International and Local NGOs. Ramallah: Institute of Jerusalem Studies and Muwatin, 2005, 400 p;

HAMMAMI, Rema. NGOs: The Professionalisation of Politics, in Race and Class, Palestine: Diplomacies of Defeat, vol 37, octdec 1995, n°2, p51-63; HAMMAMI, Rema. Palestinian NGOs Since Oslo. From NGO Politics to Social Movements?, Middle East Report, Critiquing NGOs. Assessing the Last Decade, Spring 2000, Number 214, p1627; ABU-SADA Caroline, ONG palestiniennes et construction étatique. L'expérience de Palestinian Agricultural Relief Committees (PARC) dans les Territoires Occupés Palestiniens, (1983-2005), IFPO, Beyrouth 2007.

8. L'expression est de Jean-François Legrain.

9. Ceci se base sur des entretiens menés entre 2002 et 2007 en Cisjordanie et à Gaza.

10. Les ministères sont maintenant dédoublés. Le Hamas dirige ceux de Gaza et le gouvernement de Salam Fayad, ceux de Ramallah.

11. C'est notamment à la suite d'une Fatwa lancée sur les programmes de PARC portant sur le microcrédit que l'association a dû modifier l'ensemble de ce secteur pour le rendre acceptable.

12. Le Mukhtar est un personnage représentant l'autorité « traditionnelle » en Palestine. La Hamula est le clan familial élargi.

13. Ne pas oublier, par exemple, que la direction politique du Hamas a toujours un pied à Damas en la personne de Khaled Meshaal.

RÉSUMÉS

Depuis juin 2007, la rupture est consommée entre les dirigeants de la Bande de Gaza et de la Cisjordanie. Cette situation a des répercussions d'autant plus catastrophiques pour les Territoires occupés palestiniens qu'elle est couplée avec une occupation israélienne qui ne va pas en s'assouplissant. Malgré la trêve en place depuis juin 2008 entre le Hamas et Israël, les restrictions israéliennes sur les mouvements des biens et des personnes sont toujours rigoureuses, et la séparation de facto entre les deux territoires présage mal d'un futur national et de la construction d'un Etat palestinien. Encore une fois, les attentes des Palestiniens ont été déçues, les promesses faites lors la réunion d'Annapolis à la fin de 2007 n'ont pas été tenues, et les indicateurs économiques et sociaux sont tous encore un peu plus dans le rouge.

INDEX

Mots-clés : Armée, Bailleur, Donateur, Economie, Insécurité, Légitimité, Militaire, Organisation Non Gouvernementale (ONG), Organisation des Nations Unies (ONU), Parti politique, Pauvreté, Santé, Territoire

Index géographique : Cisjordanie, Gaza, Israël, Territoires Palestiniens

AUTEUR

CAROLINE ABU-SADA

Caroline Abu-Sada est docteur en science politique, auteur de ONG palestiniennes et construction étatique. L'expérience de Palestinian Agricultural Relief Committees (PARC) dans les Territoires Occupés Palestiniens, (1983-2005), IFPO, Beyrouth, 2007.