

Le rejet de la réinstallation : le cas des Palestiniens

Anne Irfan

Le rejet de la réinstallation par les Palestiniens est motivé par des considérations politiques. La présente étude de cas montre l'importance d'engager directement un dialogue avec les réfugiés lorsqu'il est question d'élaborer des solutions durables.

Au cours des dix décennies qu'ils ont vécues en tant que population réfugiée à grande échelle, les Palestiniens ont été remarquablement cohérents dans leur rejet collectif de la réinstallation comme solution durable pour mettre fin à leur détresse. À la fois les mouvements de base et plus tard l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) ont constamment répudié toute suggestion de réinstallation dans un pays tiers au motif qu'une telle solution ne ferait qu'affaiblir les droits politiques et nationaux des Palestiniens en tant que peuple. Toute

intégration dans les pays de premier accueil rencontrait le même type d'opposition.

Le droit au retour

Le rejet véhément des réfugiés palestiniens à la réinstallation s'explique par leur désir tout aussi véhément de rapatriement. Le droit au retour est un dogme central du mouvement nationaliste palestinien depuis 1948 lorsque de nombreux réfugiés palestiniens ont abandonné leurs maisons convaincus qu'ils pourraient y retourner rapidement, ne prenant avec eux en conséquence

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

qu'une part infime de leurs possessions. Alors que la réalité des événements a mis un terme à ces plans immédiats, elle n'a pas détruit l'espoir d'un retour éventuel à l'avenir. Au contraire, le désir collectif de rapatriement des Palestiniens est resté solide, renforcé par l'aval officiel des Nations unies de leur droit au retour aux termes de la Résolution 194. L'exigence de la concrétisation de ce droit est devenu un élément central dans le discours politique des Palestiniens, et la Résolution 194 reste un cri de ralliement populaire et efficace encore aujourd'hui. Lorsque le président palestinien Mahmoud Abbas a déclaré en 2012 qu'il était disposé à renoncer à son droit de retourner dans sa ville d'origine de Safad, ses commentaires ont provoqué une réaction outragée à travers la diaspora toute entière.

L'opposition des Palestiniens à la réinstallation doit être comprise dans le cadre de ce contexte. La réinstallation en tant que solution durable exclut par implication mutuelle toute perspective de retour. De nombreux réfugiés palestiniens ont soupçonné, parfois à juste titre, que les programmes de réinstallation étaient politiquement motivés et qu'ils étaient conçus pour affaiblir politiquement leur cause en « solutionnant » leur problème une fois pour toute. La réinstallation n'a donc jamais été considérée comme une solution purement humanitaire mais toujours teintée de politique. L'OLP a institutionnalisé cette hostilité généralisée à l'égard de l'idée de réinstallation en s'opposant formellement à tous les plans internationaux d'intégration dans les pays de premier accueil ou de réinstallation dans des pays tiers.

Échec de la réinstallation

La perception d'une connexion éventuelle entre la réinstallation et l'ONU n'a servi qu'à alimenter la résistance des réfugiés à l'égard d'une telle perspective. De nombreux réfugiés palestiniens considéraient la communauté internationale de manière générale avec suspicion et l'ONU plus particulièrement, qu'ils percevaient comme partielle à l'égard d'Israël. Différents programmes organisés par l'ONU dans un but non officiel de faciliter une réinstallation éventuelle n'ont rien fait pour atténuer ces craintes.

Au cours de la première décennie qui a suivi 1948, l'ONU a consacré pratiquement tous ses efforts à la réinstallation des réfugiés palestiniens soit dans des États (arabes) d'accueil ou dans des pays tiers (envisagé aussi habituellement comme des pays arabes). Ce qui était conforme à la vision

de l'après-guerre qui favorisait la réinstallation au détriment du retour. Cela semblait en outre la solution la plus viable pour les réfugiés palestiniens au vu du refus catégorique d'Israël d'envisager un quelconque retour de leur part. La réinstallation des réfugiés palestiniens à travers le monde arabe était considérée comme une entreprise sans complication du fait des liens linguistiques et culturels qu'ils partagent avec les populations de cette région.

Sur la scène internationale, les États-Unis comme le Royaume-Uni favorisaient cette option. Ce qui avait une signification particulièrement importante dans la mesure où ces deux puissances se proclamaient les champions et finançaient largement l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), qui avait été établie en 1949 en tant qu'organisme spécialisé chargé de gérer la crise palestinienne. Alors même que son mandat premier était l'assistance, dans les années 1950 l'Office s'est également consacré plus largement à mettre en place des plans de réinstallation à l'intention des Palestiniens. Le terme « travaux » dans son titre se réfère à des projets d'emploi conçus pour faciliter le développement économique des réfugiés et leur intégration locale. En 1952, l'Assemblée générale de l'ONU a même autorisé la création d'un Fonds de réintégration de l'UNRWA dans l'objectif précis de réinstaller les réfugiés hors de Palestine.

Ces plans ont été entièrement opposés et rejetés par les réfugiés palestiniens eux-mêmes. Parce qu'ils se rendaient compte que les programmes des « Travaux » portaient du principe que leur avenir était hors de Palestine, les Palestiniens dans leur grande majorité ont refusé de s'inscrire et d'y participer. Vers la fin des années 1950, à cause de l'intransigeance des réfugiés et de la nature couteuse des projets l'UNRWA a finalement abandonné l'ensemble de ce programme pour axer sa priorité sur



Une fresque dans un camp de réfugiés palestiniens de Cisjordanie, revendiquant le droit au retour.

l'éducation. L'impact des projets qui faisaient partie des Travaux a toutefois survécu à leur durée, et la réinstallation est restée une cause de tension et de suspicion dans les relations entre les réfugiés et l'UNRWA. Il s'agit d'un exemple précoce de l'effet nuisible à long terme provoqué par un échec de planification humanitaire lorsque les attentes propres aux réfugiés n'ont pas été suffisamment prises en compte.

Pour des motifs similaires, les réfugiés palestiniens ont également résisté face aux efforts déployés par l'UNRWA en vue de développer et stabiliser les infrastructures dans leurs camps dans les années 1950. Aux yeux des réfugiés, ces initiatives faisaient partie du même type de plan de les réinstaller de manière permanente hors de Palestine. En réponse, ils ont déraciné les arbres plantés par l'UNRWA dans les camps, couvert les bâtiments de peinture rouge avec des slogans anti-réinstallation et ont manifesté et organisé des grèves. Leur opposition était tellement véhémement que l'UNRWA s'est trouvée dans l'incapacité totale de mettre en œuvre ses plans, une autre illustration des problèmes causés par un manque d'implication auprès des réfugiés eux-mêmes.

L'hostilité des réfugiés palestiniens n'a pas été la seule raison pour laquelle la réinstallation n'a jamais été mise en œuvre ou sérieusement entreprise. L'opposition des États arabes, à la fois de la part des deux pays qui accueilleraient déjà d'importantes populations de réfugiés palestiniens, et de la part de ceux susceptibles d'être ciblés comme pays tiers pour les programmes de réinstallation, constituait également un obstacle majeur. À l'exception peut-être de la Jordanie, ces gouvernements craignaient que la réinstallation les oblige à absorber d'importantes populations de réfugiés et à leur accorder la citoyenneté. Les États arabes se sont constamment prononcés au sein de l'ONU contre la réinstallation des Palestiniens, appelant au contraire au retour comme la seule option viable et acceptable. Sans le soutien du monde arabe, la réinstallation n'avait que peu de chance d'aboutir et en 1987 le Commissaire de l'UNRWA, le général Giorgio Giacomelli a déclaré¹ que même si l'agence avait été conçue dans l'intention de faciliter la réinstallation, des facteurs financiers et politiques avaient rendu cet objectif impossible.

Réinstallation individuelle

L'OLP également s'est activement opposée à la réinstallation, et a insisté pour que l'UNHCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, cesse de poursuivre ce type de solution pour les Palestiniens. L'opposition de l'OLP se

fondait sur la crainte de voir la réinstallation fragmenter la diaspora palestinienne et affaiblir ainsi ses droits collectifs nationaux en tant que peuple. L'OLP demandait essentiellement et de manière explicite aux Palestiniens de ne pas déposer de demandes d'asile à titre individuel dans les pays occidentaux, dans la crainte que des initiatives de cet ordre ne facilitent des mouvements « détournés » de réinstallation.

En dépit de cela, de nombreux palestiniens ont réussi à se réinstaller dans des pays tiers à titre individuel et à obtenir la citoyenneté en Europe, en Amérique du Nord ou en Amérique latine. Dans la grande majorité des cas, les Palestiniens l'ont fait tout en continuant à s'identifier comme des réfugiés palestiniens et en privilégiant le rapatriement comme solution à long-terme pour la communauté exilée dans son ensemble.

L'émigration vers les pays occidentaux a reçu un aval juridique en 2012 suite à un arrêt de la Cour européenne de justice qui a créé un précédent² en reconnaissant aux Palestiniens le droit de réclamer le statut de réfugiés en Europe. Même l'OLP a assoupli sa position relative à la réinstallation individuelle, reconnaissant qu'elle n'est pas nécessairement incompatible avec les droits collectifs au rapatriement.

La question de la réinstallation individuelle a pris une signification nouvelle dans le contexte de la crise syrienne. Dans le monde arabe, c'est la Syrie qui historiquement fournissait les meilleures conditions et droits pour les réfugiés palestiniens, une situation qui s'est vue renversée de manière dramatique par la guerre actuelle. Depuis 2011, plus de 100 000 Palestiniens ont fui leurs lieux de résidence en Syrie pour devenir des réfugiés pour la deuxième fois. Alors que tout d'abord la Jordanie puis le Liban ont fermé leurs portes aux Palestiniens de Syrie, certains d'entre eux cherchent maintenant refuge en Europe.

La détresse des Palestiniens qui fuient la Syrie a mis en lumière certains des problèmes à long terme auxquels sont confrontés tous les réfugiés palestiniens de manière générale. Leur affiliation à l'UNRWA plutôt qu'au HCR les place dans une situation particulièrement désavantageuse qui les rend inéligibles aux programmes de réinstallation à grande échelle organisés par ce dernier. Ils doivent au contraire, faire des demandes d'asile à titre individuel, et ne remplissent souvent pas les conditions nécessaires pour obtenir le statut de réfugiés politiques ou même celui d'apatrides. La vulnérabilité juridique dans laquelle ils se trouvent signifie que les Palestiniens peuvent se voir refuser des systèmes

février 2017

www.fmreview.org/fr/reinstallation

de protection offerts à d'autres réfugiés, y compris en ce qui concerne la réinstallation.

Conclusion

La situation des réfugiés palestiniens est à bien des égards exceptionnelle. Sa longévité, son ampleur et sa spécificité institutionnelle unique la distinguent de pratiquement toutes les autres situations de réfugiés. Des enseignements précieux peuvent toutefois en être tirés, ne serait-ce qu'en ce qui concerne la réinstallation.

Dans le cas des Palestiniens, la réinstallation n'a pas seulement été un échec, elle n'a qu'à peine réussi à démarrer. Même si l'opposition des réfugiés à la réinstallation était motivée par des préoccupations politiques, la situation n'a pas été favorisée par la faillite des humanitaires internationaux d'engager un dialogue direct et ouvert avec eux. Le climat durable de méfiance et de suspicion qui s'est installé en conséquence a entravé de manière constante leurs relations avec l'UNRWA en particulier, et plus généralement avec le système onusien dans son ensemble.

La suspicion éprouvée par de nombreux réfugiés palestiniens à l'égard de la réinstallation se devait également au fait que les implications de cette solution étaient perçues comme permanentes. Ce qui n'est certes pas exceptionnel, dans la mesure où de nombreux groupes

de réfugiés continuent de préférer l'option du rapatriement aux autres solutions. Si des individus souhaitent en dernière instance retourner chez eux, ils sont moins susceptibles d'accepter de bonne grâce des mesures qui selon eux risquent de réduire leur capacité à le faire. Il semble donc utile d'explorer des moyens pour articuler les « trois solutions durables » de manière à dissiper ce type de craintes. Le cas de la Palestine montre que si une réinstallation peut être conçue et organisée de manière à ne pas entraver les possibilités d'un retour éventuel vers le lieu d'origine, elle peut alors s'avérer plus acceptable.

Finalement, il est utile de se rappeler que le HCR lui-même continue de considérer le rapatriement volontaire comme la solution durable optimale pour tous les réfugiés, et la réinstallation comme la solution de dernier ressort. Sur cette question il ne fait donc aucun doute que les réfugiés palestiniens sont parfaitement alignés sur la position des Nations unies.

Anne Irfan *a.e.irfan@lse.ac.uk*

Doctorante, Département d'histoire internationale, London School of Economics www.lse.ac.uk

1. La version intégrale de cet entretien est disponible dans le journal du HCR, Réfugiés, de septembre 1987.

2. Arrêt dans l'affaire « El Kott » <http://bit.ly/Curia-ElKottArret>