

Julien Salingue

La Palestine des ONG

**Entre résistance
et collaboration**

**La fabrique
éditions**

Le rôle des ONG palestiniennes est des plus ambigus. D'un côté, elles ont tenu une place notable dans le développement de la résistance populaire et elles continuent aujourd'hui à pallier les manques dans des domaines allant de la santé à l'agriculture, de la culture aux droits des femmes. Mais d'un autre côté les ONG palestiniennes contribuent, depuis l'entrée dans le « processus de paix » en 1993, à transformer en question humanitaire un problème politique. Pour nombre de leurs cadres, comme pour ceux de l'Autorité palestinienne, l'heure n'est plus à la lutte mais à la professionnalisation, à la « bonne gouvernance » et aux micro-projets de « développement » économique. L'objectif n'est plus la libération collective mais l'amélioration des conditions d'existence de la population. Dans la Palestine des ONG, on apprend à vivre *malgré* la colonisation.

Ce livre décrypte les mécanismes et les impasses de ce glissement. Il incite à recentrer la réflexion et l'action sur les droits du peuple palestinien et la lutte contre la colonisation.

Julien Salingue est docteur en science politique. Ses recherches portent sur les dynamiques économiques, sociales et politiques dans les territoires palestiniens. Il a notamment publié *À la recherche de la Palestine* (2011), *La Palestine d'Ost* (2014) et codirigé *Israël: un État d'apartheid?* (2013).

12 euros





Julien Salingue

La Palestine des ONG

**Entre résistance
et collaboration**

**La fabrique
éditions**

© La Fabrique éditions, 2015

www.lafabrique.fr
lafabrique@lafabrique.fr
Conception graphique :
Jérôme Saint-Loubert Bié
ISBN : 978-2-35872-075-5

La Fabrique éditions
64, rue Rébeval
75019 Paris
lafabrique@lafabrique.fr
Diffusion : Les Belles Lettres

Sommaire

Introduction — 7

**De 1967 à l'*Intifada* : les ONG au cœur
du développement du nationalisme — 25**

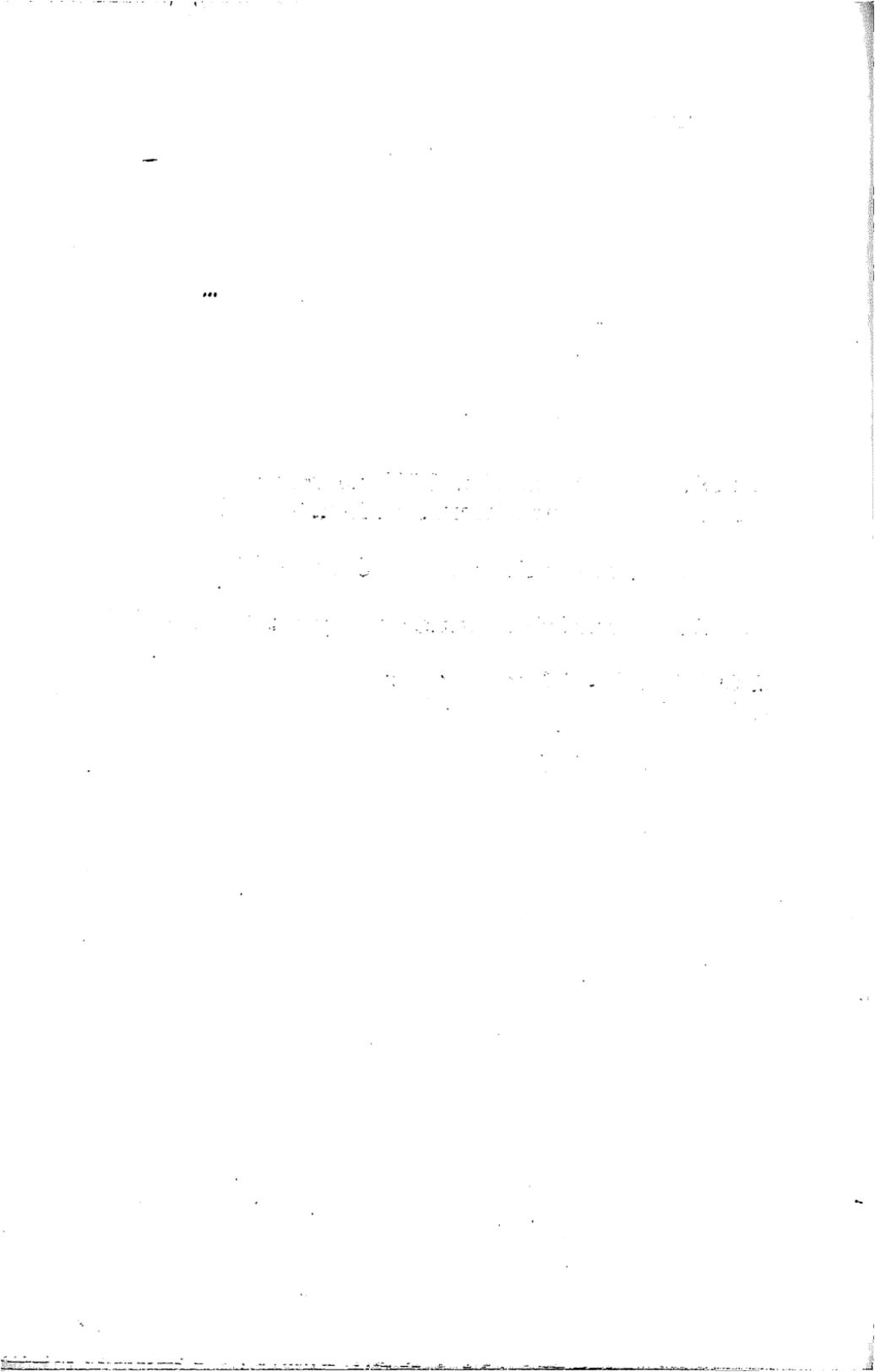
Les ONG dans la Palestine d'Oslo — 79

Les ONG dans l'économie politique d'Oslo — 105

**L'ONGisation à l'heure de la
« deuxième *Intifada* » — 151**

Conclusion — 197

Notes — 210



Introduction

« Résister » ou « collaborer ». Tels semblent être, à première vue, les termes de l'alternative imposée à la population des territoires palestiniens occupés. Les Palestiniens se diviseraient ainsi en deux camps, définis par leurs relations avec la puissance occupante et par leur participation, ou non, à la lutte de libération nationale.

L'histoire d'Hicham al-Rakh, officier dans les forces de sécurité palestiniennes, invite à relativiser, sinon à remettre en question, cette division. Le jeune homme, que j'ai rencontré en 2008 à Jénine lors de mon travail de thèse, fait alors partie des cadres locaux de la Sécurité préventive, l'un des multiples services de sécurité palestiniens, dont les attributions sont proches de celles d'une police politique. La Sécurité préventive est en effet en charge, selon les termes de l'un de ses dirigeants, de « la surveillance des partis politiques, des organisations et de la population palestinienne afin que le gouvernement puisse gouverner¹ ». Hicham est responsable de la surveillance du Hamas dans la zone (ville, camp de réfugiés et villages), et il s'est distingué quelques mois plus tôt en s'interposant entre un commando palestinien armé et un officier israélien qui s'était égaré à Jénine, empêchant que ce dernier soit kidnappé et le remettant sain et sauf aux autorités israéliennes. C'est après

La Palestine des ONG

avoir eu connaissance de cet épisode que j'ai souhaité le rencontrer – le contraste entre son attitude et celle des groupes qui retiennent alors Gilad Shalit à Gaza me semblant être un révélateur de deux postures alors inconciliables : résister ou collaborer.

Tandis qu'Hicham me raconte son enfance et son adolescence, sa condition de réfugié, les affrontements, les jets de pierres durant la première *Intifada*, les arrestations, les neuf années qu'il a passées dans les prisons israéliennes, les amis tombés sous les balles de l'armée d'occupation, la destruction de sa maison lors de l'invasion du camp de Jénine en avril 2002, je me demande comment il est possible qu'il ait finalement choisi de rejoindre les rangs d'un service qui ne fait pas mystère de sa coopération quotidienne avec les forces d'occupation. De l'aveu même de ses responsables, la Sécurité préventive est en effet en contact permanent avec ceux qu'ils nomment leurs « homologues israéliens », pour des échanges d'informations, de fichiers, des « opérations conjointes », une coordination lors des incursions militaires, etc. D'un point de vue structurel, ce service est donc dans une logique de collaboration ouverte, et ce n'est pas un hasard si ses deux dirigeants « historiques », Mohammad Dahlan et Jibril Rajoub, sont réputés dans les territoires palestiniens pour ce que leurs partisans nomment pudiquement leurs « excellents contacts » avec l'armée israélienne, tandis que leurs adversaires n'hésitent pas à les qualifier de « traîtres », de « vendus » ou de « collaborateurs ».

Immanquablement, la conversation avec Hicham s'oriente vers ses fonctions dans la Sécurité préventive, et c'est sans pudibonderie qu'il m'explique en quoi consiste son « travail » :

Nous sommes là pour surveiller tous ceux qui s'opposent à la construction de l'Autorité palestinienne et de l'État palestinien, tous ceux qui font obstacle au processus de paix. Pour les surveiller et aussi pour les combattre si nécessaire. Mon travail est de réunir le maximum d'informations sur le Hamas, sur ses membres, sur les associations qui lui sont liées... Nous avons au cours des années mené des enquêtes et constitué des dossiers sur chaque membre et chaque association du Hamas. Que font-ils? Ont-ils des armes? D'où vient leur argent? Que font-ils avec? Je peux te le dire : à Jénine, le Hamas est sous contrôle. Après ce qui s'est passé à Gaza², nous avons lancé une grande opération contre eux en exigeant qu'ils viennent nous déposer leurs armes. En un an nous avons arrêté plusieurs centaines de membres du Hamas, ici à Jénine, mais nous les avons relâchés rapidement lorsqu'ils acceptaient de nous remettre leurs armes et de s'engager à ne pas en acheter de nouvelles. Donc je te le dis : ils sont sous contrôle.

Avant d'ajouter, à propos de ses « homologues israéliens » : « Bien sûr, nous avons des connexions avec eux, nous essayons de nous coordonner. C'est d'ailleurs dans leur intérêt que nous puissions faire notre travail. » D'ailleurs, précise-t-il en me relatant l'histoire de l'officier israélien égaré et sauvé grâce à son intervention, « les autorités israéliennes m'ont remercié pour ce geste et se sont engagées à ne plus m'arrêter ».

Je me sens alors contraint de lui poser la question qui m'obsède : « Il y a vingt ans tu lançais des pierres sur les soldats, aujourd'hui tu protèges un officier israélien... Comment expliques-tu cette évolution? » Je me souviens précisément du silence qui

La Palestine des ONG

s'est ensuivi et des doutes, voire des craintes qui m'ont alors assailli : en soulignant les contradictions visibles de sa trajectoire, ne venais-je pas tout simplement de l'accuser, à mots à peine couverts, d'avoir « retourné sa veste » et d'être passé du côté de l'occupant ? Mais Hicham part soudain dans un grand éclat de rire, et m'explique que ma question est étrange car la réponse est évidente :

Je veux la paix pour mon peuple. Je veux faire la paix avec Israël. J'ai lancé des pierres, comme tous les jeunes de mon âge, pour que les troupes d'occupation s'en aillent et nous laissent tranquilles. Aujourd'hui, quand des Palestiniens vont tirer sur des Israéliens, leur réponse est terrible. Ils sont beaucoup trop forts, en face, avec leurs avions et leurs tanks. Les attaquer, cela ne peut que nous causer encore plus d'ennuis. Ici ils ont détruit le camp en avril 2002. Ils ont tué des dizaines de gens. Il faut que cela cesse. Donc il faut empêcher ceux qui veulent leur tirer dessus de le faire. Pour parvenir à la paix il faut que règnent la loi et l'ordre. Faire respecter les lois, tel est mon travail. Et je continuerai de le faire même si cela ne plaît pas à certains. C'est de cette façon que je contribue à la construction de l'Autorité palestinienne et de l'État palestinien.

On pourrait être tenté, à la lecture de ces lignes, de penser qu'Hicham reconstruit, a posteriori, une cohérence dans un parcours chaotique et contradictoire, en d'autres termes qu'il refuse de reconnaître qu'il a renoncé à la lutte pour la libération nationale et qu'il s'est rangé dans le camp de la collaboration. Mais il n'en est rien. Sa réponse est d'une sincérité totale, et j'entendrai au cours des mois qui suivront cet entretien plusieurs dizaines de militants

de sa génération employer peu ou prou les mêmes termes. Ce sont des *chebabs* de l'*Intifada* de 1987, ces jeunes militants qui ont risqué leur vie en lançant des pierres contre les troupes d'occupation, qui ont séjourné régulièrement dans les geôles israéliennes, qui ont considéré que les Accords d'Oslo (1993-1994) étaient leur victoire, et qui ont par la suite accepté de rejoindre les rangs de l'Autorité palestinienne, souvent dans les forces de sécurité. Salaire, reconnaissance sociale, loyauté vis-à-vis du « Vieux » (Yasser Arafat), fierté de bâtir le futur État palestinien et donc l'indépendance : autant de motivations qui les ont convaincus de renoncer à l'affrontement direct avec l'occupant et de se consacrer à la construction de l'appareil d'État. Dans la bouche de l'un des collègues d'Hicham, la continuité entre leurs activités antérieures et postérieures à Oslo se résume à un mot : la « dignité ». Dignité, tout d'abord, en se soulevant contre les forces d'occupation et en faisant connaître au monde le sort des habitants de Cisjordanie et de Gaza. Dignité, ensuite, en démontrant que les Palestiniens méritaient un État, qu'ils étaient aptes à s'autogouverner, y compris et notamment en maintenant l'ordre dans les zones évacuées par l'armée israélienne. Dignité, enfin, en refusant de répondre à la violence par la violence, et en continuant de défendre un idéal de paix et de coexistence malgré la poursuite de l'occupation israélienne.

Bien qu'ayant qualifié, dans d'autres écrits, l'Autorité palestinienne de « pseudo-appareil d'État intégré au dispositif de l'administration coloniale³ », je n'ai jamais réussi à considérer Hicham, individuellement, comme un collaborateur. Cela n'a pas été le cas de tout le monde à Jénine : Hicham al-Rakh a été assassiné par un commando palestinien armé le 5 septembre 2012.

« Résister » et « collaborer » dans les territoires palestiniens

Près de cinquante années d'occupation militaire ont généré, sans surprise, dynamiques de résistance et dynamiques de collaboration au sein de la population palestinienne. À l'instar de toutes les populations sujettes à une occupation étrangère – et les Français sont bien placés pour le savoir –, les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza n'ont jamais été un « tout » homogène dans leurs rapports avec la puissance occupante. Traversée de contradictions, la société palestinienne n'est pas, contrairement à l'image d'Épinal véhiculée dans certains cercles dirigeants du mouvement national palestinien ou dans certains secteurs du mouvement de solidarité, une collectivité unanimement résistante au sein de laquelle toutes et tous seraient prêts à renoncer à tout confort quotidien au nom de la lutte pour une libération future. Et si cette volonté de gains matériels et symboliques n'implique pas nécessairement une collaboration directe avec l'occupant, elle constitue la base sur laquelle peut se construire l'édifice collaborationniste.

Comme toute puissance coloniale/occupante, l'État d'Israël a en effet toujours tenté de bâtir un réseau étendu de collaborateurs au sein de la population autochtone, non seulement pour recueillir d'utiles informations afin de combattre les mouvements de résistance, mais aussi pour faciliter l'administration quotidienne des territoires occupés. Mon intention n'est pas ici de décrire ou d'analyser en profondeur ces mécanismes de contrôle, mais de souligner cette évidence trop souvent oubliée : la vie d'un peuple sous occupation ne se résume pas à la résistance

à l'occupation, mais s'organise autour d'un rapport complexe et dialectique entre lutte pour la libération et aménagement d'espaces au sein du dispositif d'occupation. La résistance n'est pas un but en soi, mais un moyen pour se libérer de l'oppression et de la répression, et lorsque cet objectif paraît trop lointain, voire inatteignable, nombreux sont ceux qui tentent de s'accommoder de l'occupation et d'améliorer leur quotidien, quitte à renoncer à l'affrontement direct avec la puissance occupante.

Entre la résistance inflexible et la collaboration assumée, il existe donc une vaste « zone grise », une large variété d'attitudes qu'il est impossible de classer de façon simpliste et définitive, a fortiori dans la mesure où elles sont largement tributaires des modifications des rapports de forces entre Israël et le mouvement national palestinien, et en ce sens sujettes à des variations permanentes. Entre la minorité d'activistes politiques intransigeants et la minorité de collaborateurs directs, une majorité de Palestiniens évolue ainsi dans un entre-deux, servant – volontairement ou non – de force d'appoint à l'une de ces deux minorités concurrentes, en fonction de l'évolution de multiples facteurs, qu'il s'agisse de la situation économique dans les territoires occupés, des stratégies du mouvement national et de la puissance occupante, des processus de renouvellement générationnel ou des évolutions des rapports de forces internationaux.

L'exceptionnelle durée de l'occupation israélienne a largement réorganisé la société palestinienne, et les dynamiques qui traversent cette dernière ne peuvent dès lors être appréhendées que dans la mesure où elles sont rapportées au contexte d'occupation. Cela ne signifie cependant pas qu'il faille observer l'ensemble des actions palestiniennes au travers du seul prisme de la lutte de libération natio-

nale. Il existe en effet une tendance à l'hyper-politisation de la lecture des réalités palestiniennes, qui consiste à juger – et classer – ces dernières à la seule mesure de leur (non-)inscription dans le champ du combat politique contre l'occupation. Une telle lecture est non seulement normative, dans la mesure où elle tend à faire fi des subjectivités et des changements de contexte en proposant des définitions (illusoirement) « objectives » de la collaboration et de la résistance, mais elle est en outre erronée dans la mesure où elle donne un sens univoque aux comportements d'un groupe national au sein duquel, comme partout ailleurs, les rapports sociaux sont complexes et ne peuvent être résumés à une seule forme d'interaction. En d'autres termes, si rien ne peut s'expliquer sans l'occupation, tout ne peut pas s'expliquer par elle.

Un exemple frappant de cette hyperpolitisation m'a été donné à voir en mai 2015, alors que j'animais un débat consécutif à la projection d'une série de courts-métrages dans le cadre d'un festival de cinéma palestinien organisé à Paris. Pour certains spectateurs, il était en effet difficile d'admettre que plusieurs de ces films ne se fixent pas pour objectif de « dénoncer l'occupation » mais se bornent à « raconter des histoires » desquelles l'occupation semble absente. On a même été jusqu'à accuser certains réalisateurs (venus de Gaza) de donner à voir une vision déformée, embellie, voire même naïve, des réalités palestiniennes et, ce faisant, de « faire le jeu » de l'occupant israélien. Au-delà de la maladresse et, parfois, du paternalisme de ce type de propos, ces affirmations sont l'expression exemplaire de cette tendance à considérer que la société palestinienne se réduirait à sa condition de société sous occupation étrangère et que l'ensemble

de ses activités, y compris culturelles, devraient être appréhendées du seul point de vue de leur utilité immédiate dans le combat pour la libération.

Cet exemple n'épuise évidemment pas à lui seul les biais de la lecture binaire des réalités palestiniennes mais en illustre les points aveugles : en Cisjordanie et à Gaza, on peut être ou agir *contre* l'occupation, *au service de* l'occupation, mais aussi *malgré* l'occupation, trois attitudes qui ne peuvent être définies par de seuls critères « objectifs » (leur place au sein du dispositif d'administration coloniale), mais aussi par leur relation dynamique au processus d'émancipation nationale. Ainsi en va-t-il par exemple de ces Palestiniens qui, à partir de 1967, ont accepté de recevoir un salaire pour exercer des fonctions aussi diverses qu'enseignant, personnel hospitalier ou agent de police au sein d'institutions dirigées par la puissance coloniale. La motivation première des uns et des autres était-elle d'accepter de « travailler pour l'occupant » ou, au contraire, d'être au service de la population palestinienne, de maintenir un semblant de lien social, voire même de préparer les générations futures à la lutte ? Ont-ils « objectivement » servi la cause palestinienne ou « objectivement » servi l'occupation israélienne ? Et qu'en est-il de ces ouvriers palestiniens qui, aujourd'hui encore, travaillent dans les zones industrielles des colonies de Cisjordanie ou de ceux qui, ouvriers du bâtiment dans des firmes israéliennes, acceptent de recevoir un salaire pour construire lesdites colonies ? Peut-on les qualifier de collaborateurs vivant de l'occupation ? Ou alors sont-ils de simples salariés qui, par nécessité, n'ont d'autre choix que d'accepter de travailler pour les firmes israéliennes ? Etc. Chacun comprendra qu'il est impossible d'apporter une réponse unilatérale à ces questions, et l'on ne sera guère surpris d'apprendre qu'en fonction de l'intensité de la lutte et de

La Palestine des ONG

la violence de la répression, les positionnements par rapport à des comportements pourtant identiques ont varié chez les habitants des territoires occupés.

Ainsi, si les avocats palestiniens ont été massivement en grève pendant les années 1967-1994, refusant de reconnaître la légitimité des institutions judiciaires israéliennes et de la législation militaire en vigueur dans les territoires occupés, il n'en a pas été de même des agents de police ou des enseignants, qui n'ont conduit des grèves « politiques » d'ampleur qu'à partir du début de la première *Intifada* (décembre 1987). Il en va de même du paiement des impôts exigés par la puissance occupante à partir de 1967 : s'il n'y a jamais eu de réel consentement à l'impôt dans la population palestinienne et s'il a souvent été payé de manière aléatoire, le refus collectivement revendiqué de payer l'impôt, comme ce fut par exemple le cas en 1988-1989 dans le village de Beit Sahour, à proximité de Bethléem, représente l'exception et non la règle. Autre exemple avec la (non-)participation aux élections municipales organisées par Israël dans les territoires occupés : alors qu'en 1972 l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) avait appelé à un boycott généralisé du scrutin qui, selon elle, conférait une légitimité à l'occupation, elle soutient quatre ans plus tard des candidats nationalistes qui remportent les deux tiers des municipalités (et qui seront pour une partie d'entre eux destitués, voire expulsés par les autorités israéliennes).

La « zone grise » évoquée plus haut est donc vaste et mouvante, et seule une étude minutieuse des conditions concrètes dans lesquelles se développe telle pratique ou telle activité permet de la situer dans les dynamiques plus générales qui traversent la société

palestinienne et dans ses rapports complexes avec le dispositif global de l'occupation. Le dispositif est entendu ici au sens foucauldien du terme, c'est-à-dire comme « un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit⁴ », au sein duquel une même action peut avoir, selon les contextes et selon l'échelle de temporalité choisie, des résultats très différents, voire même contradictoires. En d'autres termes, sauf à faire le choix délibéré de se focaliser sur les comportements individuels et collectifs les plus minoritaires (résistance intransigeante et collaboration directe), et donc à étroitement confiner l'analyse, il est impossible de saisir la complexité des réalités palestiniennes si l'on tente, volontairement ou non, de les enfermer au sein de l'alternative binaire résistance/collaboration.

La Palestine d'Oslo

Ce constat est d'autant plus vrai depuis les années 1993-1994 et l'entrée dans le « processus d'Oslo », qui a eu pour principale conséquence la constitution d'une administration palestinienne au sein des territoires occupés, en charge (théoriquement) de la gestion de la population palestinienne et promise (illusoirement) à être le premier jalon d'un futur État. L'établissement de cette administration, l'Autorité palestinienne (AP, de son véritable nom « Autorité d'autogouvernement intérimaire »), a ainsi modifié le dispositif d'occupation et, partant, les relations entre la population de Gaza et de Cisjordanie et les autorités israéliennes. Notons ici que

parler de « modification » n'induit aucune appréciation et aucun jugement quant aux hypothétiques effets positifs et/ou négatifs de la mise en place de l'AP et, plus généralement, quant aux conséquences concrètes du processus d'Oslo eu égard aux intérêts nationaux des Palestiniens. Nous aurons l'occasion de revenir plus longuement sur ces questions dans l'ouvrage, et je me contenterai donc de souligner ici un point essentiel : dans la mesure où l'occupation se poursuit malgré le développement d'une administration autochtone, et compte tenu du fait que cette dernière est dans une relation de subordination à la puissance occupante, la population de Cisjordanie et de Gaza ne s'émancipe pas de la tutelle israélienne, quand bien même celle-ci devient, par divers aspects, indirecte.

En d'autres termes, malgré la création de structures dites « autonomes », la vie des Palestiniens est demeurée tributaire des volontés et des décisions israéliennes, et ce sont en réalité les marges de manœuvre au sein du dispositif d'occupation qui se sont modifiées et se sont déplacées sans que le dispositif lui-même soit réellement ébranlé. À l'épreuve du temps, et ce quelles qu'aient pu être les illusions ou les espoirs de certains acteurs palestiniens, le processus d'Oslo s'est avéré être, non pas une étape vers la fin de l'occupation israélienne, mais une réorganisation de l'occupation israélienne. L'intégration, tant économique que territoriale et sécuritaire, de l'administration palestinienne à l'architecture de l'occupation a structurellement empêché ladite administration de devenir un instrument pour lutter contre la puissance occupante. On pourra ainsi dire que l'AP ne s'est pas construite *contre* l'occupation mais *malgré* l'occupation, un processus qui culminera avec la politique du Premier ministre Salam Fayyad, en poste en Cisjordanie de 2007 à 2013, et

son projet « volontariste » (que d'aucuns ont qualifié, à juste titre, de chimérique) de construction *de facto* des infrastructures d'un État palestinien indépendant *en dépit* de la poursuite de l'occupation israélienne.

L'AP n'a jamais pu être plus qu'une entité servant d'intermédiaire entre, d'une part, les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza et, d'autre part, l'État d'Israël et ses structures administratives et militaires en charge des territoires occupés. Ce faisant, elle est devenue le centre autour duquel se sont réorganisées l'ensemble des forces sociales qui lui préexistaient, qu'il s'agisse des factions politiques, des structures familiales/claniques, des associations, des ONG, des syndicats ou encore du secteur privé. Ces forces sociales, qui étaient jusqu'alors dans un tête-à-tête direct avec la puissance occupante, ont été contraintes de nouer des relations avec un centre politico-administratif devenu rapidement incontournable, et l'on a assisté à un déplacement des lieux de pouvoir, de contestation, et plus généralement à une réorganisation de la scène politique et sociale palestinienne. Les catégories de « résistance » et de « collaboration » ont été ainsi profondément redéfinies, de même que la gamme des attitudes et des actions constituant la « zone grise », dans la mesure où le discours devenu dominant dans la direction du mouvement national palestinien « historique » a consisté à affirmer que l'indépendance passait désormais par la négociation et la coopération, et non par la confrontation directe, avec l'État d'Israël.

Ce changement de paradigme n'est pas allé sans entraîner heurts et confusion. Les combattants armés, glorifiés dans les années 1970, sont devenus à bien des égards les adversaires de la cause natio-

La Palestine des ONG

nale, qu'il s'est agi de neutraliser, soit par leur arrestation, soit par leur intégration à l'appareil d'État en construction. On a dès lors assisté à un recyclage des anciens officiers et des anciens commandos palestiniens dans les divers organes sécuritaires afin de parvenir, selon la formule explicite d'un cadre de la Sécurité préventive, à « transformer les combattants en policiers⁵ ». Ceux qui ont refusé cette démarche ont rapidement été sujets à la marginalisation politique et sociale, quand ils n'ont pas tout simplement été victimes de la répression directe de l'AP. Dans le même temps, des figures jadis accusées de collaboration avec l'occupant, à l'instar de certains maires nommés par Israël en remplacement des maires nationalistes destitués, ont été maintenues dans leurs fonctions par la direction de l'AP, soucieuse de donner des garanties à Israël et de ne pas s'aliéner certaines notabilités locales⁶. Après les élections primaires organisées au sein du Fatah en préalable au premier scrutin législatif (1996), la direction Arafat n'hésitera pas à aller à l'encontre du vote des militants et à « remplacer » des cadres reconnus pour leur activisme anti-occupation par des personnalités plus conciliantes et moins subversives.

La configuration déjà complexe, qui empêchait de classer strictement les Palestiniens en « résistants » et « collaborateurs », est devenue des plus confuses : si la seule voie possible pour l'indépendance est désormais la coopération avec Israël et/ou l'investissement dans la construction de la « paix », c'est l'ensemble des règles du jeu qui change, et la « zone grise » se modifie et s'étend. Petit à petit, l'action politique (au sens militant) est en effet dévalorisée au profit de l'investissement dans le « processus de paix », qu'il s'agisse de rejoindre directement l'appareil d'État ou de contribuer à la mise en place d'activités ou de structures appuyant ledit proces-

sus. Dans tous les domaines (économique, social, culturel, éducatif, etc.), des projets conjoints israélo-palestiniens voient le jour, destinés à promouvoir la « coexistence entre les deux peuples ». On assiste en outre à un développement exponentiel des structures palestiniennes issues de la « société civile », au premier rang desquelles les ONG⁷. En 2000, on estime ainsi que près de 40 % des ONG palestiniennes enregistrées en Cisjordanie et dans la bande de Gaza⁸ ont été créées après 1994. Ces structures sont au cœur de cette nouvelle « zone grise » créée par le processus d'Oslo : ni organes de lutte directe contre l'occupation⁹, ni structures collaborant avec l'État d'Israël (qui ne les assiste ni ne les subventionne), elles deviennent un lieu investi tout autant par des militants qui y voient un substitut à l'activité politique, désormais déconsidérée, que par des « techniciens » qui y perçoivent une opportunité de carrière, en proposant leur savoir-faire à de généreux bailleurs de fonds.

Les ONG, symptôme de la dépolitisation consécutive à Oslo ?

Les ONG palestiniennes ne peuvent pas être considérées comme étant dans une logique nécessairement résistante, pas plus qu'elles ne peuvent être considérées comme étant dans une logique nécessairement collaboratrice. La première de ces thèses voudrait que les ONG, dans la mesure où elles contribueraient, pour les ONG de développement, à améliorer les conditions de vie de Palestiniens et, pour les ONG de plaidoyer, à renseigner le monde sur les effets concrets de l'occupation, soient un atout pour la cause palestinienne. La seconde de ces thèses voudrait au contraire que les ONG, dans la mesure où elles auraient pour rôle essentiel d'atténuer les

La Palestine des ONG

effets d'une occupation et d'une colonisation maintenues, serviraient de cache-sexe à ces dernières et renforceraient l'État d'Israël en gommant tout ou partie des effets de sa politique.

Ces deux visions apparemment opposées comportent chacune une part de vérité, et c'est précisément pour cette raison que je considère que cette fausse alternative, si elle permet bien évidemment d'interroger et d'analyser en partie le rôle des ONG, ne permet pas de questionner correctement leur place et leur fonction dans le cadre du processus d'Oslo. Car c'est bien de cela qu'il s'agira dans cet ouvrage : étudier les trajectoires des ONG palestiniennes durant les « années Oslo » pour mieux comprendre l'évolution et les enjeux de la question palestinienne. Les ONG se situent en effet au carrefour de thématiques et problématiques multiples, qu'il s'agisse des modifications du champ politique palestinien, de l'émergence de nouvelles couches sociales dont la survie matérielle et symbolique dépend de la poursuite du « processus de paix », quand bien même celui-ci est voué à l'échec, du poids croissant des bailleurs de fonds dans la prise de décision palestinienne, de la mise sous tutelle économique des habitants de Cisjordanie et de Gaza, ou encore de l'offensive idéologique qui vise à transformer l'image des Palestiniens, de peuple avec des droits en individus avec des besoins.

On s'attachera donc à exposer et interroger l'évolution du paysage des ONG palestiniennes depuis 1993-1994 et l'entrée dans le « processus de paix », en comparant les fonctions et activités de ces structures avec celles qui étaient les leurs durant la période dite de l'occupation (1967-1987), et en pensant l'inscription et le rôle des ONG au sein du dispositif d'Oslo. La faillite politique du « processus

de paix » a ainsi conduit nombre d'acteurs – tant internationaux que locaux – à substituer à la perspective d'une solution au « conflit » des politiques d'assistance destinées à atténuer les effets de l'occupation israélienne, tant par l'aide d'urgence que par l'aide au développement. Or, si l'AP a été le principal bénéficiaire de ces aides et l'acteur central dans la tentative de stabilisation des territoires palestiniens malgré l'absence de solution politique, les ONG ont largement contribué, et contribuent aujourd'hui encore, concrètement et symboliquement, à entretenir la fable d'Oslo et à maintenir l'illusion de l'existence d'un « processus de paix » alors que celui-ci est depuis de longues années en état de mort clinique.

Les ONG ne sont évidemment pas les principales responsables de la faillite du processus d'Oslo, et les positions qui sont exprimées ici et seront développées dans cet ouvrage ne sont en aucun cas des jugements de valeur portés à l'encontre des militants et des salariés de ces ONG. Il s'agit en revanche de considérer que les ONG nourrissent le « processus de paix » tout autant qu'elles se nourrissent de lui, et que la place qu'elles occupent dans le dispositif d'Oslo est révélatrice des modifications de la « zone grise » évoquée plus haut. Une « zone grise » qui se définit de plus en plus comme étant le lieu de l'organisation des aménagements de l'occupation, qu'ils soient individuels ou collectifs et qui, a fortiori dans une période de crise historique du mouvement national palestinien – tant en termes d'encadrement que de stratégie et de perspectives politiques –, a tendance à s'étendre et à étouffer le combat direct contre la puissance coloniale. Au sein de cette « zone grise » se développe ce que les militants palestiniens appellent la tendance à la « normalisation » de l'occupation, qui ne se confond pas

La Palestine des ONG

avec la collaboration dans la mesure où la normalisation n'implique pas de coopération directe avec l'occupant, mais des projets et actions qui considèrent l'occupation comme un fait accompli avec lequel il convient désormais de composer.

En dernière analyse, la normalisation participe du phénomène général de dépolitisation de la société palestinienne, entendu comme un processus de désinvestissement progressif du combat politique national au profit de stratégies de survie individuelles ou locales se situant hors de tout projet d'émancipation collectif. Les causes de cette dépolitisation sont nombreuses, certaines d'entre elles seront évoquées dans les pages qui suivent, et si la responsabilité première en incombe à la puissance occupante et à ses soutiens, les élites palestiniennes, qu'elles soient politiques, économiques ou sociales, y ont également contribué. L'étude des trajectoires des ONG palestiniennes depuis les Accords d'Oslo permettra de mieux comprendre ce double processus de normalisation/dépolitisation, et de mieux cerner les enjeux auxquels sont aujourd'hui confrontés les Palestiniens et celles et ceux qui, aux quatre coins du monde, sont à leurs côtés. L'auteur de ces lignes demeure en effet convaincu que le combat pour la Palestine demeure une question structurante à l'échelle internationale, qui condense et cristallise des dynamiques qui dépassent de très loin le seul affrontement entre Israël et les Palestiniens : comprendre la Palestine, c'est aussi toujours, un peu, comprendre le monde comme il va.

De 1967 à l'Intifada : les ONG au cœur du développement du nationalisme

Les ONG palestiniennes¹⁰ de Cisjordanie et de Gaza ont connu un important développement durant les années 1967-1993, au cours desquelles elles sont progressivement devenues un élément incontournable du mouvement national palestinien. L'occupation israélienne et ses conséquences sur les structures économiques, politiques et sociales palestiniennes ont en effet entraîné une extension et une réorganisation du nationalisme palestinien, au sein duquel les ONG vont être amenées à jouer un rôle clé. Pour comprendre quel est le cadre dans lequel les ONG vont se développer et jouer un rôle dans la préparation de l'Intifada de 1987, il s'avère nécessaire de revenir sur les conséquences « globales » de l'occupation israélienne.

Les effets de l'occupation israélienne

Depuis la guerre des Six Jours (juin 1967), la Cisjordanie et la bande de Gaza sont sous le contrôle exclusif de l'armée israélienne. Ces territoires sont sous la responsabilité de « l'Administration civile » israélienne, qui n'a de « civile » que le nom puisque ce sont des ordres militaires qui organisent la vie politique, économique et sociale de ces territoires. Samih Farsoun et Jean Landis¹¹ identifient quatre mécanismes principaux dans la gestion israélienne

La Palestine des ONG

de la population palestinienne : exploitation économique, répression politique, déstructuration institutionnelle et répression culturelle/idéologique.

– L'exploitation économique des territoires palestiniens se traduit par une intégration forcée à l'économie israélienne et un modelage de l'économie palestinienne en fonction des besoins du marché israélien, des expropriations, un accaparement des ressources naturelles palestiniennes, notamment l'eau (avec 78 % de l'eau de Cisjordanie et 33 % de l'eau de la bande de Gaza utilisés par Israël¹²), et la prévention de tout développement d'une infrastructure économique palestinienne autonome.

Les confiscations de terres et la concurrence des marchandises israéliennes conduisent des dizaines de milliers d'agriculteurs et d'ouvriers agricoles sans ressources à travailler pour de faibles salaires en Israël (150 000 Palestiniens travaillent légalement en Israël en 1987, le chiffre atteignant probablement 180 000 en comptant les illégaux). Le contrôle des frontières par Israël oblige les Palestiniens à importer depuis Israël la quasi-totalité des marchandises qu'ils ne produisent pas (90 % du total des importations en 1986¹³). L'installation d'entreprises israéliennes dans les territoires palestiniens, si elle crée des emplois, ne bénéficie que très peu à la population puisque les richesses produites et les bénéfices engendrés ne sont pas réinvestis dans l'économie palestinienne. L'accumulation de capital est rendue impossible dans les territoires palestiniens avec la fermeture de toutes les banques en 1967 (par décret militaire), banques qui ne commenceront à rouvrir qu'en 1981 (à Gaza) et en 1986 (en Cisjordanie).

Dès lors, même si la croissance économique palestinienne est importante dans les années 1970, elle est moins forte que celle des autres pays de

la région, et elle baisse dans les années 1980 : en 1985, les PIB de la Cisjordanie et de Gaza sont inférieurs à ceux de 1979. L'économie palestinienne, qui se développe en fonction des besoins de l'économie israélienne, connaît un phénomène de distorsion, avec par exemple un surdéveloppement des secteurs des transports, de la distribution et du commerce, « médiateurs entre l'économie israélienne et les consommateurs palestiniens¹⁴ » et un sous-développement des industries modernes (chimiques par exemple). On constate enfin une modification de la structure sociale palestinienne, avec une réduction considérable de la place des agriculteurs, et partant des grands propriétaires terriens, et l'expansion d'un prolétariat surexploité en Israël, issu principalement des camps de réfugiés.

– La répression politique, si elle avait commencé dès 1967, a connu une accélération avec l'arrivée au pouvoir en Israël, en 1977, du Likoud, qui met en place la politique de « la poigne de fer ». Les élections municipales de 1976, initiées par Israël, qui y voyait un moyen de favoriser l'émergence d'une direction « de l'intérieur », concurrente de celle de l'OLP et avec qui les autorités d'occupation pourraient s'entendre sur un partage des responsabilités, ont en effet mis à la tête de la quasi-totalité des municipalités des maires nationalistes qui reconnaissent, pour la plupart, l'OLP comme seul représentant légitime du peuple palestinien. Les autorités israéliennes prennent conscience du développement du mouvement nationaliste dans les territoires occupés et décident donc de l'étouffer. Les dix années qui séparent l'arrivée du Likoud au pouvoir et le début de l'*Intifada* sont dès lors caractérisées par une forte répression du mouvement nationaliste palestinien.

La Palestine des ONG

Les élus qui déclarent leur allégeance à l'OLP sont jugés, condamnés, voire expulsés. Les militants nationalistes sont la cible des autorités d'occupation qui multiplient arrestations et condamnations à des peines de prison ou à la déportation : cas exemplaire, Hussam Khadr, dirigeant du Fatah dans le camp de Balata, est arrêté vingt-trois fois pendant les années 1980 avant d'être finalement expulsé au début de l'*Intifada*. Les tentatives de structuration politique « nationale », à l'intérieur des territoires occupés, sont combattues (avec par exemple la révocation de plusieurs maires, dont celui d'Hébron, au début des années 1980, qui tentaient de s'organiser dans un « Comité d'orientation nationale »). Certaines estimations indiquent que près de 600 000 arrestations ont eu lieu dans les territoires occupés de 1967 à 1988. En 1987, on estime à 4 700 le nombre de prisonniers politiques palestiniens dans les prisons israéliennes¹⁵.

- La déstructuration institutionnelle se manifeste par une politique de prévention systématique de l'émergence de toute « structure nationale » ou « système national » palestinien. C'est ainsi que les systèmes bancaire et monétaire jordaniens en Cis-jordanie sont démantelés et que les associations et les syndicats sont soumis à un strict contrôle des autorités d'occupation. De même, toute tentative d'institutionnalisation d'un pouvoir politique « de l'intérieur » hostile aux forces d'occupation est systématiquement combattue. Le processus de « déstructuration » institutionnelle dépasse les seules institutions politiques et parapolitiques : les autorités israéliennes entravent le développement de structures aussi diverses que les centres de formation agricoles ou le système hospitalier.

- La répression idéologique/culturelle, enfin, concerne des domaines aussi divers que la presse, les productions littéraires et artistiques, l'enseignement scolaire ou la toponymie. Le ministère de l'Intérieur peut suspendre ou interdire la publication de n'importe quel ouvrage ou revue sans motif, les journaux sont sévèrement encadrés par des ordres militaires qui, par exemple, autorisent l'armée à confisquer tout journal même s'il a passé la censure du ministère de l'Intérieur. Le mot « Palestine » est systématiquement remplacé, dans les manuels scolaires, par « Israël », et les autorités israéliennes pratiquent l'hébraïsation systématique des noms de villes, villages, rues ou collines. Le drapeau palestinien est banni dans l'ensemble des territoires occupés et l'on proscrit même aux artistes peintres le droit de faire figurer les quatre couleurs du drapeau sur une même toile. Il s'agit, par ces diverses mesures, de combattre le développement du mouvement national palestinien en s'en prenant à tout ce qui peut participer du renforcement du sentiment d'appartenance nationale dans la population palestinienne. La répression culturelle et idéologique a pour principal objectif de « supprimer le sens de l'identité collective et, en dernière instance, de la volonté collective¹⁶ ».

Exploitation économique, répression politique, déstructuration institutionnelle et répression idéologique/culturelle constituent le cadre contraignant dans lequel se développe le nationalisme palestinien de l'intérieur. L'une des tâches essentielles de ce dernier est dès lors, au-delà de la défense des revendications nationales, de combattre concrètement les effets quotidiens de l'occupation israélienne, qui constituent *de facto* un obstacle au développement de la conscience nationaliste et de structures pouvant l'incarner. C'est à ce titre que les ONG vont être

La Palestine des ONG

amenées à jouer un rôle essentiel et singulier. Ni factions politiques ni groupes armés, elles sont des cadres qui permettent à la population de se regrouper autour de questions spécifiques (agriculture, santé, culture, développement économique, assistance aux familles de prisonniers, etc.) et de pallier les dégâts de l'occupation tout en luttant contre la déstructuration institutionnelle. Elles favorisent ainsi les dynamiques d'organisation et de solidarité collectives sans être nécessairement considérées comme des structures séditeuses par la puissance occupante. Enfin, elles contribuent par leur action au développement des logiques d'*empowerment*, condition nécessaire à l'existence, en actes, d'un peuple palestinien mobilisé pour ses droits.

Le développement des ONG sous l'occupation

Dans les années 1970, on assiste tout d'abord à la naissance de nombreuses associations, de taille très variable, qui prônent une résistance « culturelle ». Il s'agit de défendre l'identité palestinienne face au processus de négation de cette identité par les autorités d'occupation. Il faut se souvenir, par exemple, des déclarations de Golda Meir, chef du gouvernement israélien de 1969 à 1974 : « Les Palestiniens n'existent pas. Quand y a-t-il eu un peuple palestinien indépendant avec un État palestinien ? C'était le sud de la Syrie avant la Première Guerre mondiale, et après il y avait une Palestine incluant la Jordanie. Ce n'est pas comme s'il y avait un peuple palestinien en Palestine, se considérant lui-même comme un peuple palestinien, et que nous serions venus en les mettant dehors et en leur prenant leur pays. Ils n'existaient pas¹⁷. »

Cette résistance culturelle a pris des formes diverses¹⁸, qu'il s'agisse du théâtre, de la musique,

du chant... Il s'agit de réhabiliter une culture parfois oubliée ou négligée et dont l'affirmation trouve une actualité particulière avec l'occupation israélienne et la tentative de déstructuration de la société palestinienne. Dans les villes, dans les camps de réfugiés, ou encore dans les universités, les activités culturelles se multiplient. Dans le contexte de l'occupation, elles sont autant d'actes de résistance face à une administration qui, dans la tradition du colonialisme, nie l'existence d'un peuple indigène pour mieux justifier sa mainmise territoriale, politique et économique sur des territoires conquis par la force.

La résistance culturelle n'a évidemment pas débuté avec l'occupation de 1967, et elle remonte en réalité à une période largement antérieure. Il ne s'agit en effet pas d'affirmer ici, comme l'a longtemps fait une certaine historiographie pro-israélienne, que le sentiment national et le nationalisme palestiniens seraient nés après la guerre de 1967, ou après celle de 1948, dans une stricte dynamique « réflexe » qui ne trouverait aucune racine dans la période précédant la fondation de l'État d'Israël. De nombreux travaux, et notamment ceux de Rashid Khalidi, ont en effet démontré que « l'identité palestinienne¹⁹ » trouve ses sources lors d'une phase largement antérieure, avant même l'établissement du mandat britannique sur la Palestine. Ainsi, les phénomènes étudiés dans cette partie de l'ouvrage s'inscrivent tout à la fois dans un cadre spécifique (issu de la guerre de 1967) et dans une longue tradition.

Parmi les bouleversements consécutifs à l'occupation de 1967, on ne peut manquer de relever le développement spectaculaire de la population estudiantine dans les territoires occupés. La croissance économique, la modification de la structure sociale

La Palestine des ONG

palestinienne et la démocratisation paradoxale de l'accès aux études via les écoles de l'ONU²⁰ ont eu pour conséquences la massification et la diversification sociale du milieu étudiant. L'Université de Bir Zeit est fondée en 1972, celle de Bethléem en 1973-1974, l'Université an-Najah de Naplouse en 1977. Les universités deviennent un terrain d'intervention et de recrutement privilégié pour les factions politiques de l'OLP. La forte politisation du milieu étudiant, la répression dont sont victimes les étudiants nationalistes et l'expérience de la prison (lieu de formation politique pour de nombreux jeunes) participent de la modification de la composition des élites politiques palestiniennes et de l'émergence de nouveaux cadres. C'est autour de cette nouvelle génération d'intellectuels issus de toutes les couches de la société palestinienne que se développent, au cours des années 1970 et 1980, les mouvements étudiants, les syndicats, les organisations de femmes et de multiples autres structures ayant vocation à venir en aide et à organiser la population des territoires occupés (associations médicales, coopératives agricoles, etc.).

Fondées à l'initiative des organisations membres de l'OLP, ces structures ont deux objectifs intrinsèquement liés : d'une part, pallier les manques liés à la situation d'occupation militaire et qui ne sont quasiment pas pris en charge par les autorités israéliennes (hôpitaux, aide aux agriculteurs, etc.) ; d'autre part, construire la conscience nationaliste et la résistance à l'occupation dans la population palestinienne. Le Parti communiste est le premier et le plus actif sur ce terrain, principalement pour des raisons politiques (développer une lutte « populaire » pour la libération non-violente des territoires occupés en 1967²¹) mais aussi parce que, contrairement aux organisations de guérilla, ses cadres

ne sont pas, à de rares exceptions près, à l'extérieur des territoires palestiniens. Malgré les divisions entre factions palestiniennes, ces structures vont avoir un impact important sur l'ensemble de la population palestinienne des territoires occupés. Elles répondent à des demandes bien réelles, elles créent des liens entre les différentes couches de la population (par exemple des centaines d'étudiants participent à des travaux de réhabilitation de terres agricoles, aux côtés des paysans) et contribuent au développement de l'OLP et du nationalisme palestinien tout en marginalisant les notables et les élites traditionnelles.

Les associations et ONG qui se développent alors sont, en ce sens, doublement « politiques ». Tout d'abord, parce qu'elles ne se situent pas sur le terrain de l'humanitaire, mais sur celui de la lutte anti-coloniale : elles sont partie intégrante du mouvement national palestinien et s'inscrivent dans le cadre référent de l'OLP. Mais on peut également considérer qu'elles sont « politiques » au sens partisan du terme, dans la mesure où elles n'échappent pas aux querelles et rivalités entre factions palestiniennes et reflètent, de manière déformée, les luttes d'influence au sein même de l'OLP, dont la direction et l'appareil sont alors en exil (au Liban jusqu'en 1982-1983 puis en Tunisie).

Or le noyau dirigeant de l'OLP, constitué des membres fondateurs du Fatah (Yasser Arafat, Mahmoud Abbas, Abu Iyad, Abu Jihad...) et de quelques individus cooptés par Yasser Arafat et ses proches, entend s'appuyer, dans la perspective d'un processus négocié, sur le développement du mouvement national à l'intérieur des territoires occupés, mais ne souhaite cependant pas l'établissement d'infrastructures politiques autonomes en Cisjordanie et

La Palestine des ONG

à Gaza. Il s'agit pour ce groupe dirigeant d'éviter qu'émerge, à l'intérieur des territoires occupés, une direction politique alternative. D'où une attitude ambivalente vis-à-vis des initiatives de l'intérieur, renforcée par le fait que les équilibres entre forces politiques diffèrent sensiblement entre l'intérieur et l'extérieur des territoires occupés. Le poids du Parti communiste et de la gauche de manière générale est beaucoup plus important à l'intérieur que dans l'OLP (et dans ses instances exécutives, que le PC ne rejoindra qu'en 1987).

La direction Arafat profite de son monopole dans la gestion des immenses ressources financières de l'OLP pour concurrencer le PC sur le terrain associatif. Le large réseau d'associations est en effet amplement dominé par le PC, même si ce dernier ne souhaite pas leur donner un caractère exclusivement factionnel. Le Fatah développe son propre réseau au début des années 1980, renforçant dès lors le factionnalisme dans le domaine associatif : chaque faction va alors créer ses propres structures. On trouve par exemple, au milieu des années 1980, quatre associations de femmes : l'Union of Palestinian Working Women's Committee affilié au Parti communiste, l'Union of Palestinian Women Committees affilié au Front populaire pour la libération de la Palestine (FPLP), l'Union of Women's Work Committees affilié au Front démocratique de libération de la Palestine (FDLP) et le Women's Committee for Social Work affilié au Fatah. Il en va de même dans le domaine de la santé, sur le terrain syndical ou encore dans le domaine agricole.

Dans les universités, chaque faction constitue son propre bloc à l'occasion des élections aux conseils universitaires, même si parfois des alliances ponctuelles se tissent entre les différentes factions de l'OLP pour

défaire les organisations islamiques. La création du mouvement de jeunesse du Fatah, *Shabiba*, en 1982, est un exemple de la politique de concurrence exacerbée entre les différents courants de l'OLP et de la stratégie spécifique du Fatah de « prise en main » des nouvelles élites politiques de Gaza et de Cisjordanie. Avec la création de ce mouvement de jeunesse qui utilise largement les ressources financières de l'OLP – ressources qui lui permettent d'être un véritable prestataire de services pour les étudiants – le Fatah élargit considérablement son audience et sa popularité auprès de jeunes qui deviendront les forces vives du mouvement national à l'intérieur des territoires occupés. Les autres forces ne peuvent se prévaloir de telles ressources financières, ni de la légitimité des dirigeants « historiques » de l'OLP (Arafat et Abu Jihad notamment) et perdent progressivement du terrain face à la « machine Fatah ».

Les deux principaux secteurs dans lesquels les ONG vont, progressivement, se développer sont le secteur de la santé et celui de l'agriculture²². Dans le premier cas, il s'agit de pallier les déficits liés à la déstructuration institutionnelle en mettant en place un système et des établissements de santé qui ne sont pas directement dépendants du bon vouloir des autorités d'occupation. Dans le second cas, il s'agit de lutter contre les effets de l'occupation en encourageant les agriculteurs à s'organiser collectivement pour défendre leur terre et construire des solidarités, notamment par la mise en commun de ressources financières, de productions ou de matériel.

La santé

Dans le domaine de la santé, les effets de l'occupation israélienne sont particulièrement désastreux, avec notamment un retard dans le développement

La Palestine des ONG

à Gaza. Il s'agit pour ce groupe dirigeant d'éviter qu'émerge, à l'intérieur des territoires occupés, une direction politique alternative. D'où une attitude ambivalente vis-à-vis des initiatives de l'intérieur, renforcée par le fait que les équilibres entre forces politiques diffèrent sensiblement entre l'intérieur et l'extérieur des territoires occupés. Le poids du Parti communiste et de la gauche de manière générale est beaucoup plus important à l'intérieur que dans l'OLP (et dans ses instances exécutives, que le PC ne rejoindra qu'en 1987).

La direction Arafat profite de son monopole dans la gestion des immenses ressources financières de l'OLP pour concurrencer le PC sur le terrain associatif. Le large réseau d'associations est en effet amplement dominé par le PC, même si ce dernier ne souhaite pas leur donner un caractère exclusivement factionnel. Le Fatah développe son propre réseau au début des années 1980, renforçant dès lors le factionnalisme dans le domaine associatif : chaque faction va alors créer ses propres structures. On trouve par exemple, au milieu des années 1980, quatre associations de f.

« élites médicales » traditionnelles, médecins-certain âge, qui considèrent la santé comme le « développement », en d'autres termes, la santé, la maladie et les aspects biologiques, séparés des contextes sociaux, économiques et politiques [...]. Le développement de

défaire les organisations islamiques. La création du mouvement de jeunesse du Fatah, *Shabiba*, en 1982, est un exemple de la politique de concurrence exacerbée entre les différents courants de l'OLP et de la stratégie spécifique du Fatah de « prise en main » des nouvelles élites politiques de Gaza et de Cisjordanie. Avec la création de ce mouvement de jeunesse qui utilise largement les ressources financières de l'OLP

- ressources qui lui permettent d'être un véritable prestataire de services pour les étudiants - le Fatah élargit considérablement son audience et sa popularité auprès de jeunes qui deviendront les forces vives du mouvement national à l'intérieur des territoires occupés. Les autres forces ne peuvent se prévaloir de telles ressources financières, ni de la légitimité des dirigeants « historiques » de l'OLP (Arafat et Abu Jihad notamment) et perdent progressivement du terrain face à la « machine Fatah ».

Les deux principaux secteurs dans lesquels les ONG vont, progressivement, se développer sont le secteur de la santé et celui de l'agriculture. Dans le premier cas, il s'agit de la déstructuration des services de santé existants que le

un service se met en place soit accepté par les autorités israéliennes, c'est-à-dire qu'il soit considéré comme légal, à défaut d'être légitime, par l'administration coloniale : obtention de permis pour la construction ou l'aménagement des bâtiments, communication de la liste des personnels des

cliniques et autres centres hospitaliers, « transparence » financière, etc.

Cette réponse fait en réalité écho aux thèses nationalistes telles qu'elles se développent alors majoritairement dans l'OLP, avec notamment le principe du *Sumud* : « tenir bon » malgré l'occupation, s'autonomiser des structures coloniales et de toute forme de dépendance à l'égard d'Israël, faire

La Palestine des ONG

des infrastructures médicales : en 1986, on compte entre six et huit médecins pour 10 000 habitants dans les territoires occupés, contre 28 en Israël et 22 en Jordanie ; en 1985, le nombre de lits d'hôpitaux est de 1,6 pour 1 000 habitants (contre 6,1 en Israël), et décline (alors qu'il était de 2,2 pour 1 000 habitants en 1974) ; la même année, la mortalité infantile est de 70 pour 1 000 en Cisjordanie et à Gaza, contre 55 pour 1 000 en Jordanie et 14 pour 1 000 en Israël.

Dans un article de 1990 consacré aux structures de santé dans les territoires palestiniens²³, Mustapha Barghouthi et Rita Giacaman insistent à juste titre sur la pluralité des réponses palestiniennes face à la dégradation du système de santé, et sur la façon dont elles se sont succédé dans le temps. La première de ces réponses est celle de l'adaptation à la « nouvelle réalité » de l'occupation. En d'autres termes il s'agit d'appréhender l'occupation comme un fait accompli et de rechercher des marges de manœuvre au sein même du dispositif d'occupation. Cette attitude implique une reconnaissance de la prise de contrôle, y compris administrative, du système de santé palestinien par les autorités israéliennes, et une logique de négociation avec l'administration coloniale. Il s'agit de considérer les infrastructures de santé comme étant avant tout au service de la population palestinienne, de tenter de les utiliser au mieux et, si possible, de les améliorer. Barghouthi et Giacaman soulignent que les partisans de cette option sont les « élites médicales » traditionnelles, médecins-notables d'un certain âge, qui considèrent la santé par le seul prisme du « développement », en d'autres termes comme une question essentiellement technique et non politique : « la santé, la maladie et les soins médicaux sont pour eux des phénomènes purement biologiques, séparés des contextes sociaux, économiques et politiques [...]. Le développement de

la santé est pour eux équivalent au développement technique et mécanique des bâtiments, du matériel et des procédures²⁴ ».

La deuxième conduite adoptée, qui est en grande partie la conséquence de l'échec de la première, est celle du « désengagement ». Il s'agit ici d'acter la prise de contrôle des infrastructures sanitaires par les autorités coloniales et l'incapacité d'y imposer des politiques réellement favorables à la population palestinienne, et en conséquence de développer des infrastructures parallèles aux infrastructures officielles. En d'autres termes, l'objectif est de bâtir un système de santé palestinien indépendant du système sous contrôle israélien, sans toutefois entrer en confrontation ouverte avec les autorités coloniales. Si l'on se souvient de la typologie esquissée dans l'introduction de cet ouvrage, autant la première réponse consistait à faire « avec » l'occupation, autant cette seconde réponse consiste à faire « malgré » l'occupation. Mais il ne s'agit pas encore de faire « contre » l'occupation, puisque les promoteurs de ce « désengagement » souhaitent que le système parallèle qui se met en place soit accepté par les autorités israéliennes, c'est-à-dire qu'il soit considéré comme légal, à défaut d'être légitime, par l'administration coloniale : obtention de permis pour la construction ou l'aménagement des bâtiments, communication de la liste des personnels des cliniques et autres centres hospitaliers, « transparence » financière, etc.

Cette réponse fait en réalité écho aux thèses nationalistes telles qu'elles se développent alors majoritairement dans l'OLP, avec notamment le principe du *Sumud* : « tenir bon » malgré l'occupation, s'autonomiser des structures coloniales et de toute forme de dépendance à l'égard d'Israël, faire

La Palestine des ONG

la démonstration des capacités des Palestiniens à s'émanciper de toute tutelle et à être autosuffisants. Contrairement aux promoteurs de l'adaptation, les adeptes du désengagement sont donc davantage liés aux milieux nationalistes, à l'instar du Croissant-Rouge palestinien (lié à l'OLP), qui livre de nombreuses batailles « légales » pour obtenir auprès des autorités d'occupation les agréments et permis de construire nécessaires au développement de ses activités. Ils sont dans un rapport de forces avec l'occupant mais, en cherchant à demeurer à tout prix dans la légalité, ils s'exposent à des mesures de rétorsion administratives de la puissance israélienne (délais dans l'obtention des permis, contrôles, fermetures administratives, etc.). Dès lors, comme l'expliquent Barghouthi et Giacaman, et ce quand bien même ils favorisent les logiques d'*empowerment*, ces acteurs continuent d'évoluer dans un horizon borné par l'occupation. Une position paradoxale, que nous aurons l'occasion de retrouver dans cet ouvrage, qui consiste à refuser l'occupation tout en refusant l'affrontement ouvert avec la puissance occupante.

La troisième conduite, qui s'appuie sur un bilan critique des deux qui l'ont précédée, est celle de l'*empowerment* dans la confrontation :

[Elle] a émergé de l'accumulation de l'expérience collective du « tenir bon » [*Sumud*], du développement des infrastructures sanitaires et de la compréhension grandissante du fait que le choix de confiner la lutte contre l'armée au champ des règles, des règlements et de la législation militaire israélienne devenait une stratégie contre-productive. Même s'il était évidemment nécessaire pour certaines institutions de conti-

nuer à suivre cette approche, d'autres ont été de plus en plus incitées à chercher de nouvelles manières de développer les infrastructures sanitaires palestiniennes. Cette nouvelle approche reflétait une compréhension grandissante de la nécessité de se désengager des politiques israéliennes destructrices en construisant des alternatives palestiniennes indépendantes et partie intégrante d'une stratégie de lutte pour l'établissement d'un État palestinien indépendant²⁵.

Portée par une génération façonnée par l'occupation, cette stratégie s'est développée à la fin des années 1970 et au début des années 1980. C'est ainsi que de jeunes médecins et professionnels de santé, souvent membres des organisations politiques (essentiellement de gauche), socialisés dans les universités palestiniennes, défendent le principe d'une « résistance sanitaire » inscrite au sein de l'agenda nationaliste. De nombreux militants issus des organisations étudiantes et des organisations de femmes les accompagnent dans cette démarche, premier signe que les questions de santé deviennent alors des questions politiques à part entière, dont la prise en charge ne peut être le seul fait des professionnels. Cette nouvelle approche, qui exprime de manière exemplaire les évolutions politiques et sociales en cours en Cisjordanie et à Gaza, a trois principales caractéristiques : refuser de se soumettre aux autorités militaires et de leur reconnaître une quelconque légitimité ; développer la médecine préventive et l'éducation à la santé (et pas seulement la médecine curative) ; associer la population à la mise en place et au fonctionnement des infrastructures qui se développent alors.

La Palestine des ONG

Le refus de se soumettre aux autorités militaires israéliennes est non seulement un acte de désobéissance civile, mais aussi et surtout une prise en charge organisée de la défiance et, partant, un appel à agir collectivement contre l'administration coloniale. Il s'agit, en l'espèce, de refuser de se soumettre aux procédures d'enregistrement exigées par l'armée et d'ouvrir des centres de santé et de soins sans en informer les autorités d'occupation. Dans les villes, dans les villages, dans les quartiers, dans les camps de réfugiés, de nombreuses structures, souvent de taille modeste, sont ainsi ouvertes, et pratiquent souvent gratuitement médecine et éducation à la santé. Des cliniques mobiles sont également établies, qui circulent clandestinement dans les territoires occupés et vont offrir le même type de services aux populations des villages isolés, qui pour beaucoup n'avaient jusqu'alors aucun accès à la santé.

Ces phénomènes participent d'une rupture avec la conception de la médecine qui avait longtemps dominé la société palestinienne, imposée par des médecins-notables installés dans les villes qui ne considéraient pas les activités et les infrastructures de santé comme un outil de construction du lien social et de la conscience nationale, mais comme une activité strictement professionnelle. Réunis autour du mot d'ordre « venir aux gens avec les services et ne pas exiger des gens qu'ils viennent aux services²⁶ », de nombreux volontaires, qui ne sont pas des professionnels de la santé, participent à ces activités. À l'instar des jeunes médecins qui les prennent en charge, ces bénévoles sont de jeunes militants nationalistes, âgés de 20 à 30 ans, urbains, socialisés sous l'occupation israélienne et membres des organisations de jeunesse des principales factions de l'OLP : des réseaux et des programmes de volontariat se mettent ainsi en place, que l'on retrouvera

également dans le domaine de l'agriculture²⁷. Des liens jusqu'alors quasi inexistants se tissent, entre citadins et ruraux, entre villes, villages et camps de réfugiés, entre classes moyennes et classes subalternes, et certaines des oppositions et rivalités qui existaient entre les différentes couches de la population palestinienne sont en partie gommées.

C'est en ce sens que cette « troisième phase » peut être appréhendée comme étant une action clairement située au sein du champ nationaliste et de la lutte de libération nationale. Il s'agit en effet de politiser les questions de santé, en démontrant que l'occupation est non seulement un frein, mais aussi et surtout un obstacle au développement des infrastructures sanitaires, qu'il s'agit de prendre en charge collectivement et bénévolement. Il s'agit également de construire des convergences entre les différents secteurs de la société palestinienne et de faire vivre, en actes, un peuple uni autour de préoccupations communes. Il est question, enfin, de favoriser les logiques d'auto-organisation et d'*empowerment*, en associant au maximum la population elle-même et en refusant toute logique de type caritatif ou « prestation de services ». On assiste ainsi, au tournant des années 1970 et 1980, à une « nationalisation » des questions de santé, dont va participer la création de différentes structures organiquement liées aux factions politiques palestiniennes²⁸.

La première de ces structures est l'UPMRC (Union of Palestinian Medical Relief Committees), fondée en 1979 par des médecins et des militants membres ou proches du Parti communiste palestinien. Entre 1979 et 1987, l'UPMRC établira pas moins de 17 cliniques (soit deux par an) dans les territoires palestiniens et, avec l'*Intifada* de 1987, ses activités se développeront à une vitesse exponentielle²⁹ :

La Palestine des ONG

en 1994, l'UPMRC revendique ainsi la gestion de 31 cliniques « permanentes », neuf cliniques mobiles couvrant 200 villages et camps de réfugiés, onze centres de rééducation et sept cliniques mobiles spécialisées dans les soins dentaires. Le développement de l'UPMRC repose notamment sur un partenariat privilégié avec l'UPWWC (Union of Palestinian Working Women's Committees³⁰) : exemple notable de la logique d'*empowerment* à l'œuvre dans ces structures, les femmes représentent en 1989³¹ 32 % des médecins de l'UPMRC, contre 6 % des médecins dans l'ensemble de la société palestinienne.

Le Front démocratique de libération de la Palestine (FDLP) crée quant à lui, en 1985, l'UHCC (Union of Health Care Committees), tandis que, la même année, le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) crée l'Union of Health Work Committees (UHCWC). Cette multiplication des structures est symptomatique du factionnalisme à l'œuvre dans les territoires palestiniens (qui fait écho aux rivalités dans l'OLP), dans la mesure où les trois structures exercent, à quelques nuances près, les mêmes activités, revendiquent les mêmes objectifs et se positionnent de manière identique vis-à-vis des autorités d'occupation. En 1989, l'UHCWC gérerait 33 cliniques « permanentes » en Cisjordanie et à Gaza, affirmant que sur les « milliers » de Palestiniens impliqués dans le fonctionnement de ces établissements, seulement 2 % sont rémunérés³². L'UHCC quant à elle, qui travaille en lien avec le groupe féminin lié au FDLP, se spécialise dans la médecine itinérante, multipliant les cliniques mobiles et développant une politique de visites médicales dans les villages les plus isolés, prioritairement destinées aux femmes, jusqu'alors souvent exclues des circuits médicaux. Bon dernier, le Fatah crée sa structure médicale (HSC, pour Health Ser-

vices Council) à la fin des années 1980, qui se singularise en se revendiquant comme une organisation caritative, distincte du champ de la libération nationale. Nous y reviendrons³³.

À la faveur du durcissement des politiques de répression israéliennes et de l'*Intifada* de 1987, ces organisations, et la démarche politique qu'elles incarnent, vont prendre le dessus sur les réponses et les structures traditionnelles. Elles expriment en réalité les dynamiques à l'œuvre dans la société palestinienne au cours de la période 1967-1987, à savoir le développement d'un nouveau nationalisme, l'émergence d'une nouvelle génération militante et la marginalisation (relative) des élites et des notabilités traditionnelles. La politisation et la nationalisation des questions de santé participent non seulement de la montée en puissance du nationalisme palestinien, mais aussi de la réorganisation de la société palestinienne via un maillage de plus en plus étendu des territoires occupés par des associations et ONG liées aux factions membres de l'OLP, prélude à l'*Intifada* de 1987. Le même type de dynamique est à l'œuvre dans un autre secteur clé des territoires palestiniens : l'agriculture.

L'agriculture

La question agricole est au cœur du conflit opposant Israël aux Palestiniens, non seulement pour des raisons économiques mais aussi – et surtout – pour des raisons symboliques et politiques. Le projet sioniste d'établissement d'un « État des Juifs » en Palestine est en effet un projet de colonialisme de peuplement, qui se distingue du colonialisme « classique » en cela qu'il ne se fixe pas pour objectif l'exploitation d'un peuple et de ses ressources, mais le contrôle de la terre et le remplacement du peuple indigène

La Palestine des ONG

par une population immigrée. Ainsi en fut-il de la colonisation de l'Amérique du Nord ou de l'Australie, durant lesquelles les peuples autochtones furent déplacés et/ou massacrés sans que se stabilise un système d'exploitation :

Le colonialisme de peuplement a deux caractéristiques principales. Premièrement, il est gouverné par une logique d'élimination. Les colons viennent pour rester. Leur mission première n'est pas d'exploiter les autochtones mais de les remplacer. Deuxièmement, l'invasion n'est pas événementielle, mais structurelle. Au-delà de la violence fondatrice de l'expropriation territoriale, les autochtones qui ont survécu sont soumis à une variété de stratégies au moyen desquelles la société coloniale cherche à les éliminer³⁴.

Si l'expulsion de 1947-1949 – au terme de laquelle environ 800 000 Palestiniens furent arrachés à leur terre – est le moment fondateur du déracinement, la politique de colonisation de la Cisjordanie et de la bande de Gaza suite à l'occupation de 1967 marque une nouvelle étape dans l'entreprise de dépossession des Palestiniens. Les saisies et confiscations de terres et l'accaparement des ressources naturelles sur la base d'ordres militaires ont pour conséquences non seulement une chute de la production agricole (et de l'activité salariée) mais aussi un retour au premier plan du mot d'ordre de la « défense de la terre ». Le même type de politique est mené à l'intérieur d'Israël, avec des confiscations de terres dans les villages des « Palestiniens de 1948³⁵ ». En 1976, après l'annonce le 19 février de la saisie de 25 000 dunums (2 500 hectares) de terres en Galilée, un appel à la grève générale est lancé pour le 30 mars. Cet appel, venu des Palestiniens de

1948, est repris dans les territoires occupés de Cisjordanie et de Gaza, mais c'est en Israël même que les événements tourneront à la tragédie : les forces de répression israéliennes tirent à balles réelles sur les Palestiniens et l'on dénombre six morts, plus d'une centaine de blessés et des centaines d'arrestations. Depuis lors, le 30 mars est une journée de mobilisation connue sous le nom de « Journée de la terre », symbole parmi d'autres de la centralité du combat pour la défense de la terre dans la lutte de libération palestinienne. Avec l'occupation, puis la colonisation de la Cisjordanie et de Gaza, la question de la défense de la terre devient de plus en plus essentielle pour les Palestiniens, notamment à partir de l'accession du Likoud au pouvoir en 1977 :

C'est en 1979 qu'Ariel Sharon, alors ministre israélien de l'Agriculture, lance l'idée qu'il faut développer rapidement les colonies de peuplement et assurer des liens entre ces colonies et les villes israéliennes. Il faut aussi contrôler la totalité des ressources naturelles. Jérusalem entière et unifiée est déclarée capitale d'Israël en juillet 1980. Le Likoud au pouvoir accélère la création de colonies civiles dans les Territoires palestiniens pour progressivement les quadriller, notamment avec le réseau d'infrastructures visant à relier ces colonies. Les villes palestiniennes sont peu à peu privées de leurs terres et empêchées de se développer³⁶.

La stratégie du *Sumud* se situe dès lors, pour ce qui touche aux questions agricoles, au carrefour de deux problématiques essentielles pour les Palestiniens : la lutte contre la dépendance économique à l'égard d'Israël, qui passe notamment par la quête d'une autosuffisance alimentaire, et le combat

pacifique contre le déracinement en cours. Il s'agit donc de mettre en valeur la terre et les productions palestiniennes, avec des conséquences parfois paradoxales :

- Désormais agrippée à sa terre comme au symbole même de son identité, la population développe des stratégies de survie qui s'identifient au repli sur les bases les plus traditionnelles de l'économie rurale, valorisant la recherche de l'autarcie et la fécondité des femmes, fondement ultime de la résistance à l'occupant. L'idéologie du *sumud* glorifie les valeurs patriarcales de la culture villageoise dans une société en transition qui, pour n'être plus tout à fait paysanne, n'en reste pas moins profondément rurale³⁷.

C'est dans ce contexte que vont se développer, à l'instar de ce qui se produit dans le domaine de la santé, des réseaux et des structures destinés non seulement à venir en aide aux agriculteurs dans la valorisation de leurs terres (amélioration des techniques, augmentation de la productivité, diversification de la production), mais aussi à briser les barrières entre Palestine rurale et Palestine urbaine, en faisant de la défense de la terre un combat national qui ne peut être abandonné aux seules populations rurales. Il s'agit là encore d'une logique de désengagement vis-à-vis des autorités israéliennes (par une lutte pour l'indépendance, sinon économique, du moins alimentaire) et d'affirmation d'une identité nationale palestinienne séculaire, à l'image de ces champs d'oliviers que les colons israéliens entreprennent aujourd'hui encore de déraciner ou de brûler. Mais contrairement aux problématiques posées par les questions de santé, la confrontation avec les autorités militaires est ici inévitable, puisqu'il s'agit

de désobéir à leurs décisions, qu'elles concernent les ordres d'expropriation ou l'encadrement strict du type de production agricole et des techniques autorisées.

On va alors assister à la mise en place d'un discours valorisant le « retour à la terre », entendu non pas comme un encouragement à quitter les villes pour s'installer dans les campagnes mais plutôt comme un devoir collectif de valorisation du patrimoine et des ressources agricoles palestiniennes. S'il s'agit de lutter contre un certain exode rural, conséquence, d'une part, de l'asphyxie de l'agriculture palestinienne par la confiscation des ressources et par la concurrence déloyale des productions israéliennes et, d'autre part, de l'ouverture du marché du travail israélien aux travailleurs palestiniens de Cisjordanie et de Gaza, le « retour à la terre » s'inscrit pleinement dans le combat nationaliste. Dès la fin des années 1970 (et, a fortiori, dans les années 1980), des programmes de volontariat sont mis en place, notamment par les organisations de jeunesse des factions de la gauche palestinienne (PCP, FPLP, FDLP), et ce sont des centaines, puis des milliers de jeunes, souvent diplômés de l'Université, qui effectuent des « séjours ruraux », durant lesquels ils participent aux travaux agricoles aux côtés des paysans.

Ces programmes de volontariat créent des solidarités (et des rencontres) inédites au sein de la population palestinienne des territoires occupés, et participent de la construction d'une conscience nationaliste s'appuyant sur des réseaux de résistance populaire, « à la base », à l'image de ce qui se produit à la même époque dans le domaine de la santé. Dans le domaine agricole, ce sont également des militants du Parti communiste qui prennent l'initiative de l'établissement d'une structure militante

La Palestine des ONG

spécialisée, avec la fondation, en 1983, des PARC (Palestinian Agricultural Relief Committees) :

PARC (Palestinian Agricultural Relief Committees) a été créée en 1983 par un groupe d'ingénieurs agronomes à Jéricho. Fraîchement revenus d'URSS où ils avaient effectué leurs études grâce à des bourses attribuées par le Parti communiste palestinien, ils ont commencé à aider les fermiers de la vallée du Jourdain de manière bénévole. Ils possédaient presque tous un emploi et effectuaient ces visites volontaires quelques heures par semaine³⁸.

Notons ici que les fondateurs des PARC sont des ingénieurs agronomes, et donc des professionnels qui entendent mettre leurs compétences techniques au profit du combat pour la défense de la terre. La démarche de ces jeunes militants communistes (ils ont tous moins de 30 ans) est donc évidemment politique, mais dès le départ, comme dans le cas des médecins de l'UPMRC, l'accent est mis sur les compétences, le savoir et le savoir-faire. Cette précision est indispensable dans la mesure où, comme nous le verrons par la suite, la question de la professionnalisation des ONG, notamment durant les années qui suivent la signature des Accords d'Oslo, va générer bien des tensions en leur sein et dans la société palestinienne. On assiste alors en effet au développement d'une rhétorique visant à opposer les « professionnels » et les « militants » – les premiers étant l'incarnation de la rationalité et de la technicité, les seconds étant des éléments perturbateurs en raison de leur vision « idéologique ». Or, dans le cas des PARC comme dans celui des ONG de santé, le constat est le même : des militants s'avèrent être des professionnels possédant l'ensemble des compétences tech-

niques requises pour accomplir les missions qui leur sont confiées.

Les PARC et leur stratégie de « développement résistant » (*tanmiya muqawima*) connaissent une rapide expansion et s'appuient sur les réseaux de volontaires évoqués plus haut :

Dans la mesure où le mouvement pour le travail bénévole était un mouvement bien suivi dans la société palestinienne par certaines catégories socioprofessionnelles (étudiants, médecins), ces agronomes décident de se lancer dans l'aide technique agricole bénévole. De 1983 à 1986, leurs visites aux agriculteurs de Jéricho et de la vallée du Jourdain visaient à apporter des conseils sur le contrôle des maladies, l'amélioration des sols et l'irrigation, l'usage des pesticides ou l'élevage grâce à des exposés ou à l'impression de courts documents. En 1985, ils effectuent une étude technique sur les sols de la vallée du Jourdain. Cette recherche est élargie par la suite, de la vallée du Jourdain au sud-est de Naplouse. Ils travaillent alors avec l'université de Bir-Zeit et coordonnent une étude sur les pesticides³⁹.

Ce faisant, les PARC s'opposent aux pratiques alors en cours en Cisjordanie et à Gaza en termes d'aide aux agriculteurs. En effet, la mise en valeur du *Sumud* par la direction de l'OLP en exil s'est traduite par un afflux de capitaux dans les territoires palestiniens via le Comité conjoint jordano-palestinien (créé en 1978). Or ces capitaux servent souvent à entretenir des réseaux de clientèle et de loyauté davantage qu'à venir directement en aide à la population en favorisant son *empowerment*. La direction Arafat est en effet davantage dans une logique d'assistance que dans une logique de développement

La Palestine des ONG

de structures auto-organisées, et préfère financer des notabilités locales peu ou pas investies dans le mouvement de libération nationale que des structures de résistance collective à l'occupation. D'après les responsables des PARC, « l'utilisation de [ces] fonds est honteuse : ils ont largement été destinés à la classe des grands propriétaires terriens dans les territoires [occupés] et non au soutien aux petits paysans. La plupart des grandes coopératives sont contrôlées par les grands propriétaires terriens. Le versement de ces fonds a été conçu comme un outil népotique plutôt que comme un moyen de servir des objectifs de développement⁴⁰ ».

Comme dans le cas de la santé, le développement des PARC est le révélateur de l'émergence d'une nouvelle génération militante, du développement d'une conscience nationaliste dans les territoires palestiniens mais aussi des rivalités entre factions politiques. Alors que le Fatah, largement subordonné à la direction de Tunis, n'entend pas favoriser les structures auto-organisées de Cisjordanie et de Gaza, les organisations de gauche investissent le champ associatif dans une logique d'*empowerment*. Le FPLP crée lui aussi une structure d'aide aux agriculteurs, l'Union of Agricultural Work Committees (UAWC), et une troisième structure, le Technical Center for Agricultural Services (TCAS), proche du FDLP, naît en 1986. Mais l'UAWC et le TCAS ne pourront jamais réellement rivaliser avec les PARC qui, de soixante bénévoles en 1984, passent à quarante-cinq ingénieurs salariés en 1990 (et s'appuient sur un réseau de centaines de volontaires). Dans une relation de concurrence et de complémentarité dans le combat contre l'occupation, ces structures contribuent largement, elles aussi, à préparer le soulèvement de 1987, dans lequel elles seront appelées à

jouer un rôle essentiel, à l'instar des organisations de femmes, dernier exemple sur lequel nous nous arrêterons.

Les organisations de femmes

Parmi les nombreuses différences entre l'*Intifada* de 1987 et la « deuxième *intifada* » (déclenchée en septembre 2000), l'une des principales est la place des femmes. Au cœur du premier soulèvement, elles ont été marginalisées lors du second : « l'un des traits distinctifs du soulèvement [de 1987] est le rôle spontané mais organisé des femmes palestiniennes, qui a suscité l'admiration nationalement et internationalement. Les femmes sont aux avant-postes des manifestations populaires : elles affrontent les soldats, elles secourent les hommes, elles portent assistance aux blessés, elles informent les commerçants des jours de grève⁴¹... ». Ce rôle central et particulièrement visible ne doit rien au hasard : il s'agit en effet d'une conséquence « logique » des développements des années 1960-1980, et notamment du développement d'organisations de femmes palestiniennes combinant activités féministes et activités nationalistes.

Les associations et organisations de femmes palestiniennes ne sont pas nées dans les années 1960, mais elles ont, à cette époque, connu d'importants changements qualitatifs. Longtemps dominés par les élites urbaines éduquées, les mouvements de femmes étaient en effet non seulement totalement subordonnés à l'agenda nationaliste, mais aussi marqués par un refus de se confronter aux archaïsmes présents dans la société palestinienne. Quand ils n'étaient pas de simples « clubs de discussion » entre femmes éduquées, ces mouvements étaient davantage préoccupés par le rôle complémentaire que les femmes

La Palestine des ONG

pouvaient jouer dans une lutte de libération dominée par les hommes que par une amélioration réelle du sort des femmes : « On formait les femmes à des activités venant en appui au travail des hommes : être de bonnes maîtresses de maison et de bonnes mères, et avoir le plus d'enfants possible car cela constituait leur *wajib watani* (devoir national). On ne considérait pas la vie des femmes comme quelque chose d'important [en soi]⁴². »

La défaite de juin 1967, la « palestination⁴³ » de la lutte de libération et le développement de l'OLP et de ses différentes factions dans les territoires occupés ont sensiblement changé la donne : les femmes s'investissent de plus en plus dans les structures « de base » qui se développent alors. On peut notamment évoquer les différents programmes de volontariat dans lesquels de nombreux jeunes s'impliquent et qui sont l'occasion d'un brassage entre hommes et femmes, créant des cadres de discussion et de confrontation souvent inédits. On pense aussi aux organisations étudiantes et, comme évoqué plus haut, aux structures agissant sur le terrain de la santé, dans lesquelles les femmes occupent souvent un rôle de premier plan. Ces dynamiques participent d'un changement progressif de statut des femmes, qui s'explique également par une élévation de leur niveau de scolarisation (à travers le développement des universités) et leur entrée de plus en plus massive sur le marché du travail. Ces évolutions politiques et socio-économiques (qui sont intimement liées) débouchent, à la fin des années 1970, sur la création de structures féministes portées par la nouvelle génération nationaliste.

C'est en 1978 qu'est créé, à Ramallah, le Women's Work Committee (WWC), animé notamment par des étudiantes (ou anciennes étudiantes) de l'Université

de Bir Zeit. Dès le départ, ces militantes (issues de la gauche palestinienne) se fixent pour objectif de travailler en direction de l'ensemble des femmes, et notamment des femmes salariées : « elles rompaient avec les pratiques du passé en décidant d'aborder les problèmes des salariées, des femmes travaillant de manière informelle dans le secteur agricole, des étudiantes et des femmes au foyer⁴⁴ ». Les dirigeantes du WWC prennent en charge l'organisation d'enquêtes sur les conditions de vie des femmes dans les territoires palestiniens, sur leurs conditions de travail, leur santé, etc. L'accent est particulièrement mis sur le sort des femmes salariées, en encourageant et en appuyant la création de sections syndicales dans les établissements où l'essentiel de la main-d'œuvre est féminine (comme dans le textile), ce qui ne manque pas d'entraîner des confrontations avec les petits et grands patrons palestiniens.

Bien que le WWC s'inscrive dans la lutte de libération nationale, il occupe dès le départ une position novatrice : la nécessaire unité nationale face à l'occupant ne peut gommer les logiques de domination à l'œuvre au sein même de la société palestinienne, et les mouvements de femmes doivent encourager les Palestiniennes à s'organiser pour défendre leurs droits. « Nous avons formé [le WWC] car les anciennes associations ne soutenaient pas les femmes salariées. Elles se contentaient de donner de l'argent et d'offrir des services, mais elles n'avaient pas de projets de développement, elles n'essayaient pas de changer les consciences. Nous allons voir les femmes, nous essayons de les impliquer dans des activités politiques et sociales⁴⁵. » Le WWC affiche sa volonté de favoriser l'investissement des femmes dans la lutte de libération nationale sans les maintenir dans une place subalterne et en n'hésitant pas à

La Palestine des ONG

se confronter aux « traditions ». Cette nouvelle ligne de conduite a, de façon particulièrement visible, contribué à élargir la composition des comités de femmes, au départ majoritairement animés par des étudiantes et des intellectuelles, et à impliquer de plus en plus de femmes salariées, de villageoises et de femmes au foyer.

Le WWC ne revendique pas, au départ, de filiation partisane, mais la plupart de ses fondatrices ne font pas mystère de leur proximité avec le FDLP. Comme dans les autres domaines où se développent des organisations populaires « sectorielles », on va assister au début des années 1980 à une multiplication des cadres, avec la création de l'Union of Palestinian Working Women's Committee (UPWWC, proche du PCP), de l'Union of Palestinian Women Committees (UPWC, proche du FPLP) et, plus tard, du Women's Committee for Social Work (WCSW, proche du Fatah). Le WWC originel deviendra par la suite l'Union of Women's Work Committees (UWWC), puis, en 1989, la Palestinian Federation of Women's Action Committees (PFWAC). Le factionnalisme est là encore bien présent, mais force est de constater que l'existence de ces différentes structures reflète davantage les divergences quant aux stratégies dans la libération nationale que quant aux activités en direction des femmes, qui sont, à quelques nuances près, du même type – à l'exception du WCSW, proche du Fatah, davantage dans une logique d'assistanat/clientélisme que dans une dynamique d'*empowerment*.

Notons ici que le combat nationaliste demeure la « boussole » principale des différents comités de femmes mais qu'à la différence des structures plus anciennes il ne s'agit pas de maintenir les femmes dans un rapport de complémentarité structurelle avec les hommes. Ceci passe notamment par la mise

en place de structures et de dispositifs permettant aux femmes de « sortir de chez elles », en d'autres termes de les libérer des contraintes domestiques afin qu'elles puissent être pleinement associées à la lutte nationale. Il s'agit d'un processus dialectique, tant il est difficile pour les comités de s'adresser aux femmes si elles sont enfermées dans l'espace domestique : en créant des structures et des dispositifs facilitant la sortie de cet espace et l'investissement politique, on crée les conditions pour s'adresser à un nombre toujours plus important de femmes.

L'une des priorités de ces mouvements est la mise en place de structures collectives de gardes d'enfants, dans les villes comme dans les villages les plus reculés et les camps de réfugiés. Les centres d'accueil et les crèches libèrent partiellement les femmes du fardeau de la garde et de l'éducation des jeunes enfants, et leur permettent de consacrer du temps à bien d'autres activités. Selon les termes d'une militante de la PFWAC (anciennement WWC), « [la cible] n'est pas l'enfant mais la mère. Si le comité s'occupe de l'enfant, la mère aura du temps à consacrer au comité⁴⁶ ». Des dizaines de crèches, jardins d'enfants et autres structures sont ainsi créés durant les années 1980, qui accueillent des milliers d'enfants et permettent à des centaines, sinon à des milliers de femmes auparavant enfermées dans l'espace domestique de se joindre aux diverses activités des comités et, pour certaines d'entre elles, de rejoindre les factions nationalistes. Telle est l'une des forces des différents comités de femmes, qui ne se contentent ni d'un discours abstrait sur la participation des femmes à la vie politique, ni d'une simple assistance financière peu émancipatrice et propice au clientélisme : il s'agit de créer les conditions matérielles de l'investisse-

La Palestine des ONG

ment individuel et collectif dans les diverses formes de lutte contre l'occupation.

Les crèches et jardins d'enfants ne sont pas la seule réalisation des comités de femmes. Des cours d'alphabétisation sont aussi mis en place, offrant la possibilité aux Palestiniennes les moins éduquées de compenser leur retard scolaire, voire de passer des diplômes afin de prétendre à un emploi salarié. L'ouverture de centres de formation favorise l'acquisition, par les femmes, des compétences techniques et/ou intellectuelles permettant leur insertion sur le marché du travail ou, au minimum, leur donnant les moyens d'exercer une activité, même à temps partiel et à domicile, qui leur assure une source de revenus. La priorité donnée à l'accès des femmes à un travail rémunéré n'est pas fortuite. Elle s'appuie sur une compréhension des rapports de forces domestiques dans lesquels l'obtention d'un revenu pour le foyer constitue un élément essentiel, qu'il s'agisse de sortir d'une dépendance stricte à l'égard du mari ou d'affirmer, symboliquement, une capacité à subvenir financièrement aux besoins matériels de la maison. Dans le contexte palestinien, il ne faut en outre pas sous-estimer les effets souvent désastreux de la répression israélienne et des centaines de milliers d'arrestations survenues durant les années 1970 et 1980⁴⁷, qui concernent quasi exclusivement des hommes et qui ont des conséquences dramatiques pour leurs familles lorsqu'ils sont les seuls à exercer une activité rémunérée.

Au-delà de ces centres de formation et des cours d'alphabétisation, les comités de femmes, souvent en lien avec les syndicats, contribuent à la mise en place de véritables coopératives de production. Ces initiatives s'inscrivent dans la démarche plus globale du *Sumud* : elles permettent en effet aux Palestiniennes d'unir leurs efforts dans la production de biens et de

services alternatifs à ceux proposés (imposés) par la puissance occupante, dans la logique de « désengagement » déjà évoquée plus haut. Qui plus est, cette organisation collective de la production est parfois doublée d'une organisation collective de sa distribution. Ainsi, les comités de femmes qui dispensent des cours de couture et fournissent ensuite les machines et les matériaux nécessaires à la mise en place de petites unités de production à domicile, se chargent ensuite d'acheter les produits finis et de les mettre en vente sur des marchés dont ils sont à l'initiative⁴⁸. Ce dispositif permet non seulement d'encourager les habitants des territoires occupés à « acheter palestinien », mais également de valoriser les productions et l'artisanat palestiniens (broderies, robes, keffieh, etc.) et, de ce fait, d'affirmer une identité nationale.

C'est donc un réseau associant des milliers de femmes qui se met en place, au sein duquel, malgré la concurrence entre les factions, la coopération domine avec l'objectif commun de la libération nationale. Il serait probablement exagéré de parler d'un mouvement autonome des femmes, entendu comme un mouvement dont les intérêts ne sont pas subordonnés à l'intérêt supérieur du nationalisme. Mais la rupture avec le mouvement traditionnel est opérée : il ne s'agit plus de valoriser les femmes pour leurs « qualités féminines », mais de leur donner les moyens d'être des actrices à part entière de la lutte contre l'occupation. Des nuances existent entre les différents courants de gauche, notamment sur l'existence ou non d'une interdépendance dialectique entre libération des femmes et libération nationale et, partant, sur la compréhension du nationalisme, mais l'on retrouve globalement dans les activités des différents comités les dynamiques que nous avons dégagées dans le cas de la santé et de

La Palestine des ONG

l'agriculture : recherche de la participation la plus large possible, logiques d'*empowerment*, inscription dans la lutte nationaliste, participation active à la stratégie du *Sumud*. Il ne s'agit évidemment pas ici de surestimer les transformations qui s'opèrent dans la société palestinienne : celle-ci reste en effet fortement marquée non seulement par des mentalités et des structures sociales traditionnelles mais aussi par un poids important du religieux. Mais les années 1967-1987 ont été le théâtre de bouleversements sociaux et politiques qui s'expriment notamment par l'émergence d'une nouvelle génération nationaliste – celle-là même qui, par une politique volontariste de construction de réseaux et de structures permettant un investissement du plus grand nombre, a préparé le terrain au soulèvement de 1987 : l'*Intifada*.

Décembre 1987 : l'Intifada

Le 9 décembre 1987, à la suite d'un accident de la route dans lequel un camion israélien a percuté une voiture palestinienne, provoquant la mort de quatre de ses passagers, la foule palestinienne envahit les rues de Gaza à l'heure des funérailles. Des incidents opposant population palestinienne et soldats israéliens éclatent, notamment dans le camp de réfugiés de Jabalya. Dès le lendemain, des manifestations sont organisées dans les villes et camps de réfugiés de la bande de Gaza, des articles relatant les événements paraissent dans la presse palestinienne, alors que la rumeur se répand que la mort des quatre travailleurs palestiniens n'était pas accidentelle. Dans les jours qui suivent, loin de s'essouffler, le mouvement de révolte se développe dans l'ensemble des villes, villages et camps de réfugiés, y compris à Jérusalem.

L'explosion de décembre 1987 a été précédée de multiples signes annonciateurs. En août 1987, un officier israélien est tué par balle, en plein jour, au cœur de la ville de Gaza. Quelques semaines avant le soulèvement de décembre 1987, plus de 2 000 manifestants palestiniens, réunis à l'appel du Jihad islamique pour protester contre la déportation de son leader Cheikh Abd al-Aziz Odeh, s'en prennent au poste militaire israélien situé près du camp de Jabalya. En novembre 1987, lors d'une vague d'interpellations de militants dans le camp de réfugiés de Balata, près de Naplouse, l'armée israélienne est obligée de se retirer face à la révolte des habitants du camp qui s'opposent aux arrestations. Les données établies par l'Administration civile israélienne relatives aux divers « incidents » recensés dans les territoires palestiniens sont éloquentes : au cours de l'année 1987, dans la bande de Gaza, elle note ainsi une augmentation de 133 % du nombre de manifestations et d'émeutes, de 140 % du nombre d'incidents avec jets de pierres, de 178 % des feux de pneus, et de 68 % du nombre de barricades établies sur les routes⁴⁹. Le politologue israélien Meron Benvenisti, de son côté, avance le chiffre de 3 150 « actes de violence » entre avril 1986 et mai 1987, contre une moyenne de 500 incidents annuels pour la période 1977-1981⁵⁰.

Les effets de l'occupation israélienne expliquent le caractère massif et rapide du soulèvement palestinien de 1987 : massif car, dans la mesure où aucun domaine de la vie des Palestiniens n'est épargné, toute la population souffre d'une manière ou d'une autre (et à des degrés divers) de l'occupation israélienne. Rapide compte tenu du degré d'oppression et de répression : la colère et la frustration accumulées pendant des années n'attendaient qu'une étincelle pour exploser au grand jour. Mais c'est l'ensemble du travail militant antérieur, et notamment le déve-

La Palestine des ONG

loppement des « ONG », qui va permettre de comprendre l'exceptionnelle durée du soulèvement et sa structuration inédite.

Pour autant, le caractère spontané et massif du soulèvement de décembre 1987 exclut toute interprétation qui tendrait à démontrer qu'il a été programmé et déclenché par une ou plusieurs organisations palestiniennes. Les témoignages indiquent au contraire que les dirigeants de l'OLP à l'extérieur comme les « personnalités publiques » de l'intérieur ont été surpris par l'ampleur et la rapidité de l'extension du soulèvement :

Le vrai visage de l'*Intifada* lors de son commencement se révéla dans les centres de détention qui absorbaient les émeutiers arrêtés dans les camps de Gaza. Ces détenus fournissaient un échantillon représentatif des gens qui dirigeaient les manifestations, et contrairement à ce à quoi on pouvait s'attendre la plupart d'entre eux n'avaient jamais été arrêtés auparavant et n'étaient pas identifiés comme des éléments actifs d'un quelconque mouvement palestinien⁵¹.

Il ne s'agit pas de relativiser l'importance du travail effectué en amont par les militants nationalistes mais de constater que durant les premiers jours, voire les premières semaines de l'*Intifada*, on ne peut pas parler de structuration du mouvement, de direction centrale qui commanderait la mobilisation. « Au début, l'*Intifada* n'était pas organisée. Initiée à Gaza, elle s'est étendue dans l'ensemble des territoires palestiniens. Progressivement des leaders locaux ont émergé, militants du PC, du Fatah ou d'autres organisations. Puis les partis et les mouvements politiques ont pris la décision de travailler à organiser cette *Intifada* et à la structurer⁵². » La

nouvelle génération nationaliste s'est rapidement impliquée dans l'organisation et la structuration du soulèvement : on a ainsi assisté à la mise en place de structures locales d'auto-organisation du mouvement, les Comités populaires, actifs dès les mois de décembre et janvier dans les villages, les quartiers des villes, les camps de réfugiés.

Le 4 janvier, un tract signé du « Commandement national unifié du soulèvement » (CNU) est diffusé dans les territoires occupés. C'est l'acte de naissance du CNU qui est, selon les termes de l'un de ses membres, « une tentative de donner un chef et une partition à un orchestre dont les instruments jouaient la même mesure, mais pas sur le même tempo⁵³ ». Cette structure est formée par les différentes factions de l'OLP (à l'initiative du FDLP), qui envoient chacune des représentants au CNU. Leur identité n'est, à l'époque, pas connue mais cette direction composée de militants de l'intérieur va rencontrer très rapidement un écho important dans l'ensemble des territoires occupés. « Ils connaissaient les besoins et l'état d'esprit des gens, et donc ce qu'ils proposaient ou décidaient était compris et respecté par tout le monde⁵⁴. » Les revendications, les formes d'action et les dates de mobilisation fixées par le CNU sont reprises par les Comités populaires locaux et les autres structures. Le CNU affirme son allégeance à l'OLP mais ne se considère pas comme une simple émanation de la direction de Tunis ou sa courroie de transmission dans les territoires palestiniens. Le CNU est, au départ, « l'instrument d'un processus de dépossession de l'initiative politique par l'Intérieur au détriment de l'Extérieur⁵⁵ ».

Les Comités populaires sont eux aussi l'expression de cette volonté de prise en charge de la gestion de la lutte par les Palestiniens « de l'intérieur ». Mis

La Palestine des ONG

en place, dans la plupart des cas, par les militants des factions de l'OLP et de diverses associations, ils intègrent également des individus « non-organisés ». Plus que de simples relais du CNU, les Comités populaires prennent en charge tous les aspects de la vie quotidienne dans les territoires occupés : initiatives « locales » de résistance à l'occupation, auto-défense, établissement de centres de soins, d'écoles clandestines pour faire face à la politique de fermeture des établissements scolaires, mais aussi règlement des conflits entre individus et/ou familles. Il n'y a pas de développement homogène de ces comités, qui connaissent des succès plus ou moins importants d'une localité à l'autre. L'exemple le plus abouti est probablement le Comité populaire de Beit Sahour, un village chrétien d'environ 12 000 habitants dans le voisinage de Bethléem. En février 1988, répondant à l'appel à la « désobéissance civile » émis par le CNU et des personnalités palestiniennes, le Comité populaire de Beit Sahour décide d'initier un mouvement de grève du paiement des impôts. Ce mouvement sera largement suivi au cours des années 1988 et 1989 et sévèrement réprimé par l'armée israélienne, qui organise notamment des raids dans le village pour confisquer les biens de ceux qui ne paient pas leurs impôts⁵⁶.

Les ONG aux avant-postes

Le développement des Comités populaires s'inscrit dans la continuité de la construction des divers réseaux que nous avons jusqu'à présent évoqués. Ces derniers ont en effet posé les bases d'une structuration politique pluraliste et étendue à l'ensemble des territoires palestiniens, ainsi que celles d'un investissement collectif et d'une auto-organisation de la lutte contre l'occupation. Il n'est dès lors guère

surprenant de retrouver, parmi les animateurs des Comités populaires, des militants investis dans les ONG agricoles, les ONG de santé, les ONG de femmes, mais aussi dans les syndicats ou les organisations étudiantes. Si le soulèvement de 1987 comporte une très large part de spontanéité, il constitue aussi un moment de « visibilisation » du travail accompli au cours des années 1970 et 1980 par les militants des factions de l'OLP soucieux de mobiliser de larges secteurs de la société palestinienne dans le combat contre l'occupation israélienne.

Dans chacun de ses tracts, le CNU appelle les Palestiniens des territoires occupés à diversifier leurs modes d'action : pour ne pas se limiter aux manifestations, des appels à la grève ou au boycott de l'économie israélienne sont lancés. Autant de modalités d'actions populaires et pacifiques qui nécessitent, davantage encore que dans la période précédant l'*Intifada*, de mettre en place des réseaux de solidarité permettant le « désengagement » – qu'il s'agisse d'assurer une plus grande auto-suffisance alimentaire ou de générer des revenus propres et indépendants des emplois salariés en Israël (ou dans l'administration civile des territoires occupés). Qui plus est, la violence de la répression israélienne et les multiples mesures de rétorsion (couvre-feux, fermeture des établissements scolaires, etc.) conduisent les structures associatives et les réseaux antérieurs à l'*Intifada* à jouer un rôle de premier plan. Enfin, l'existence préalable de structures décentralisées associant largement la population s'avère particulièrement utile face à la multiplication des arrestations : il ne suffit pas de « couper la tête » du mouvement, en d'autres termes d'incarcérer ses leaders les plus connus, pour qu'il s'écroule.

La Palestine des ONG

Le 8 mars 1988, un appel aux femmes palestiniennes est lancé conjointement par les quatre comités de femmes. Il constitue l'exemple de la continuité entre les années 1970-1980 et les années de l'*Intifada* :

À nos femmes héroïques, mères, épouses, sœurs des martyrs, des emprisonnés et des blessés. À toutes les femmes palestiniennes dans les camps, les villages et les villes, unies dans leur lutte et leur confrontation politique contre la répression et le terrorisme [...] Que nos militantes participent pleinement aux comités populaires dans les quartiers, les villes, les villages et les camps. Qu'elles participent à la réalisation de programmes soutenant l'*Intifada* et aidant notre peuple à tenir bon. Que nos représentantes soient envoyées [à l'étranger] pour collecter des dons et révéler la réalité de l'occupation. Que nos salariées rejoignent les syndicats et s'organisent en tant que travailleuses. Ô, femmes salariées, rejoignez vos camarades dans le boycott du travail et dans les journées de grève [...]. Ô, héroïques enseignantes, l'avenir de nos enfants est essentiel : les autorités d'occupation ont fermé toutes nos institutions éducatives. Dès lors, unissez-vous pour vous opposer à cette politique dont l'objectif est de fabriquer une génération d'illettrés. Mères, dans les camps, dans les villages et dans les villes, continuez de vous confronter aux soldats et aux colons. Que chaque femme considère les blessés et les emprisonnés comme ses propres enfants. Au nom de notre grand soulèvement, nous vous demandons de développer l'économie domestique en produisant toute la nourriture et tous les vêtements localement. C'est un pas dans la direction du boycott des produits israé-

liens et dans la paralysie de leur économie. Nous pouvons atteindre ce but en revenant à la terre, source de la bonté et de la joie⁵⁷.

Sans se départir d'une conception traditionnelle des rapports de genre, ce type d'adresse aux femmes témoigne de la centralité du rôle qui leur est désormais attribué, et qui s'est constitué au moyen des programmes marquant la période précédente. Ces derniers sont mis à profit, avec notamment un développement important des coopératives, et donc de cadres collectifs qui, quand bien même une partie de la nourriture ou des vêtements est fabriquée à domicile, ne signifie pas un retour individuel au foyer pour les femmes. De plus, les modalités de la répression israélienne jouent aussi un rôle dans ces nouvelles attributions accordées aux femmes. En effet, pour des raisons qui tiennent davantage à la communication qu'à l'éthique, les forces armées israéliennes se montrent moins violentes et répressives à l'égard des femmes; celles-ci sont dès lors encouragées à mettre en place des « commandos » dont la tâche consiste à protéger les hommes, soit en se mettant en première ligne des manifestations, soit en empêchant physiquement les soldats de procéder à des interpellations. Un nombre important de manifestations de femmes est organisé : on rapporte le chiffre frappant de 115 manifestations de femmes en moyenne, chaque semaine, en Cisjordanie et à Gaza, entre décembre et mars 1988⁵⁸, soit plus d'une quinzaine par jour.

Avec plus de 700 morts entre 1988 et 1989, et des dizaines de milliers de blessés, le système de santé palestinien est alors confronté à une crise sans précédent. Les hôpitaux publics, sous-financés par les autorités d'occupation, sont dans l'incapacité de prendre en charge l'ensemble des victimes (manque

La Palestine des ONG

de personnel, de places, de médicaments, etc.); les hôpitaux israéliens refusent de soigner la plupart des patients palestiniens qui auraient pu y être transférés, et les ONG de santé sont dès lors amenées à jouer un rôle essentiel. En outre, la présence de l'armée israélienne dans les hôpitaux publics, et leur exigence de connaître les noms des blessés, jusqu'à parfois procéder à des arrestations dans les hôpitaux eux-mêmes, encouragent un peu plus les Palestiniens à se faire soigner dans des structures alternatives.

Au cours des vingt-deux premiers mois du soulèvement, l'Union of Palestinian Medical Relief Committees (UPMRC, liée au Parti communiste) met sur pied, en plus de ses cliniques, cinq centres de premiers secours dont le rôle n'est pas seulement de prodiguer les premiers soins aux blessés mais aussi de former la population aux soins d'urgence et au traitement des maladies bénignes. « Apprendre aux villageois à traiter la grande majorité des problèmes médicaux auxquels ils faisaient face signifiait que seul un petit nombre de cas [d'urgence] nécessitait un déplacement dans les centres urbains⁵⁹. » En deux ans, l'UPMRC aurait organisé plus de 1 000 formations de ce type, à destination de près de 22 000 personnes, et distribué environ 20 000 kits de soins. Autre fait d'armes : la mise en place d'un système national de don du sang, grâce à un recensement des donneurs potentiels afin de faciliter les transfusions. À la fin de l'année 1989, ce sont près de 24 000 Palestiniens qui auraient ainsi accepté de s'enregistrer et de porter une carte de donneur, dans une démarche particulièrement surprenante au sein d'une société traditionnellement réticente aux transfusions de sang de peur d'une contamination. Mustapha Barghouthi, responsable de l'UPMRC, décrit ainsi le système :

Le système de cartes est organisé via les comités populaires dans les camps, les villages et les villes. Un hôpital peut ainsi nous contacter et nous pouvons lui donner une liste de noms et les adresses d'individus qui, dans une zone donnée, peuvent donner le sang dont on a besoin. Ce système a sauvé des centaines de vies. Souvent les *shebabs* [jeunes militants] comparent leur carte avec celle des blessés et lorsqu'il y a une correspondance, accompagnent les blessés à l'hôpital afin que le sang puisse être donné immédiatement⁶⁰.

L'Union of Health Work Committees (UHCW, liée au FPLP) connaît elle aussi un surcroît d'activité avec l'*Intifada* : durant l'année 1989, ses 33 cliniques permanentes auraient traité plus de 70 000 patients, et ses 140 cliniques mobiles auraient soigné plus de 15 000 Palestiniens, dont plus de la moitié, victimes de l'*Intifada*, n'auraient pas payé pour les soins. L'UHCW se distingue par une attention toute particulière portée à la bande de Gaza, l'une des places fortes du mouvement : les officiels de l'UHCW affirment ainsi qu'en 1989 près de 15 % de la population gazaouie bénéficiait des soins de ses neuf cliniques. L'Union of Health Care Committees (UHCC, liée au FDLP) et le Health Services Council (HSC, lié au Fatah) étendent également leurs réseaux et leurs services et, au total, ce sont donc chaque année des centaines de milliers de Palestiniens qui bénéficient directement ou indirectement de l'activité de ces ONG, lesquelles s'appuient notamment sur les Comités populaires et sur les comités de femmes. Le rôle joué par ces ONG de santé durant l'*Intifada* de 1987 demeure aujourd'hui encore, pour nombre de Palestiniens, une référence quant aux capacités de la population de Cisjordanie et de Gaza à s'organiser hors des

La Palestine des ONG

institutions israéliennes dans une démarche militante et nationaliste.

On devine ici le rôle qu'ont pu être amenées à jouer les ONG agricoles : transmission des techniques et des savoir-faire aux Palestiniens désireux de cultiver et mettre en valeur leur lopin de terre, participation active aux politiques de « retour à la terre » en vue de l'autosuffisance alimentaire, établissement et développement de coopératives destinées à compenser les pertes subies par les agriculteurs et à assurer la distribution et la circulation des productions, etc. Le tract numéro 8 du CNU, en date du 20 février 1988, est à ce titre explicite, et permet de comprendre la centralité, pour le commandement du soulèvement, des questions liées à la terre :

La route est longue et difficile, mais c'est le seul chemin sûr. Que le soulèvement s'intensifie par la désobéissance civile. Contestons à l'occupation [l'armée] son monopole sur l'autorité. Que le CNU et les héros lanceurs de pierres et de [cocktails] Molotov soient la seule autorité authentique. Boycottons les ministères de l'ennemi, ses projets, et ses produits, autant que possible. Multiplions ses pertes économiques, politiques, humaines et morales. C'est seulement si nous faisons perdre à l'ennemi davantage que ce qu'il gagne qu'il quittera notre terre. Retournons à notre terre et labourons-la, afin qu'elle soit une ressource sacrée pour tous. Nombre de nos besoins élémentaires peuvent être satisfaits grâce à un petit lopin de terre adjacent à notre maison. Grâce à la frugalité, vos revenus dureront plus longtemps. Cela contribuera à ce que vous teniez bon et cela réduira le lourd fardeau de l'occupation. Il est facile de faire pousser des légumes et d'élever des animaux. N'oublions

pas que les Vietnamiens ont infligé une défaite à la tyrannie US non seulement grâce au fusil, mais aussi grâce à une utilisation avisée de leur terre⁶¹.

La dé-popularisation du soulèvement

L'attitude de la direction extérieure de l'OLP à l'égard de l'ensemble de ces initiatives est révélatrice de sa méfiance vis-à-vis de toute forme d'autonomie politique à l'intérieur des territoires occupés. Ainsi, dans les diverses déclarations venant de Tunis, elle soutient l'action de grève des impôts à Beit Sahour du bout des lèvres. Aucune stratégie d'ensemble, avec pour objectif d'entraîner d'autres villages ou villes dans le sillage de Beit Sahour, n'est élaborée. Tunis n'essaie pas de subvenir aux besoins de ces Palestiniens qui perdent beaucoup dans le mouvement de grève des impôts, alors que c'est une chose courante avec les familles des personnes tuées ou emprisonnées⁶². Au même moment, Arafat opère un rapprochement avec Ilias Frayj, maire de Bethléem conciliant vis-à-vis des forces d'occupation (qui l'ont laissé en place, au début des années 1980, tandis qu'elles révoquaient les maires affirmant leur appartenance nationaliste) et hostile aux initiatives des Comités populaires et notamment de la campagne de grève des impôts de Beit Sahour. Cette attitude, qui ne s'est pas manifestée seulement dans le cas du Comité populaire de Beit Sahour, indique que les initiatives des structures de l'intérieur, bien que prises par des membres de l'OLP, préoccupent Tunis. « [Beit Sahour] fut l'un des premiers signes que l'OLP à Tunis était inquiète de voir son rôle décliner en Cisjordanie et à Gaza et reconnaissait que son pouvoir était de plus en plus accaparé par des militants locaux autonomes (pour

La Palestine des ONG

la plupart membres de l'OLP) qu'elle ne pouvait pas contrôler. Dès lors, Tunis chercha à reconstituer son assise politique en s'appuyant de plus en plus sur les notables, plus flexibles, que sur ses propres cadres⁶³. »

« Il ne s'agit pas de surestimer les conflits entre intérieur et extérieur. Les structures de l'intérieur (CNU, Comités populaires) sont dirigées par des membres de l'OLP qui se réfèrent en permanence à leurs directions situées à l'extérieur (excepté dans le cas du PC dont les cadres sont pour la plupart dans les territoires occupés). Mais tandis que ces structures pensent les rapports entre intérieur et extérieur sur le mode de la complémentarité, la direction de l'OLP les pense sur celui de la concurrence. Comme indiqué plus haut, les équilibres entre les forces politiques ne sont pas les mêmes à l'intérieur et à l'extérieur des territoires occupés. Le poids de la gauche (notamment le FPLP et plus encore le PCP) est beaucoup plus important en Cisjordanie et à Gaza que dans les structures de direction de l'OLP. Ainsi le CNU est paritaire entre les factions politiques, ce qui est loin d'être le cas du Comité exécutif de l'OLP dans lequel le Fatah est largement majoritaire. Les positions publiques du CNU et des Comités populaires sont parfois différentes de celles de la direction de l'OLP, notamment en ce qui concerne la reconnaissance de l'État d'Israël. Cette situation inquiète la direction Arafat et ne s'accorde pas avec sa stratégie de légitimation à l'échelle internationale et son ambition de devenir un acteur incontournable pour toute solution négociée dans la région. Dès l'été 1988, l'autonomie relative du CNU avait vécu : sous la pression des directions politiques de l'extérieur (Fatah mais aussi FPLP et FDLP), les cadres de l'intérieur investis dans le CNU sont dépossédés de la décision politique, et le factionnalisme reprend ses droits dans

les territoires occupés⁶⁴. En prenant indirectement le contrôle du cadre légitime de direction du soulèvement, la direction de l'OLP monopolise la représentation de la population des territoires occupés et s'arroge la légitimité à négocier en son nom.

Le soulèvement de 1987 est en effet, dans sa nature même, une arme à double tranchant pour Tunis. D'un côté, il popularise la question palestinienne et révèle au grand jour que l'occupation de la Cisjordanie et de Gaza ne peut se prolonger indéfiniment et doit faire l'objet d'une solution négociée mais, de l'autre, il est le cadre de l'émergence potentielle d'une direction et de personnalités de l'intérieur à même de délégitimer la direction de l'extérieur et de se substituer à elle dans un processus de négociations. La direction Arafat, affaiblie et isolée depuis son éviction de Beyrouth en 1982, ne peut pas passer à côté de l'opportunité historique que lui offre l'*Intifada* : celle de se poser définitivement comme un partenaire incontournable sur le champ diplomatique. D'où une politique ambivalente : être en lien permanent avec l'intérieur et participer, via son réseau de « direction intermédiaire » et de personnalités publiques, aux diverses actions militantes et aux structures de direction de l'*Intifada* tout en laissant suffisamment peu d'autonomie à l'intérieur, quitte à saper certaines actions ou structures. Il s'agit également pour l'OLP d'étendre sa zone d'influence en multipliant les contacts avec les notables locaux dans l'idée de s'appuyer sur des figures locales en cas de conflit ouvert avec des membres du *leadership* organisationnel.

Le Conseil national palestinien (CNP, « parlement » de l'OLP), réuni à Alger en novembre 1988, qui proclame l'État indépendant de Palestine et exige la tenue d'une conférence internationale pour trouver une solution négociée au conflit en cours, est une

La Palestine des ONG

illustration de l'évolution des rapports entre Tunis et la direction clandestine de l'intérieur, de plus en plus touchée par la violence de la répression et en quête de solution politique :

... La proclamation de l'État de Palestine par le CNP de novembre 1988 répondait bien évidemment aux aspirations de la majorité des Palestiniens de l'Intérieur comme à celles des membres du CNU. Mais en traduisant la mobilisation quotidienne dans les territoires occupés en termes de négociation sur la scène politique internationale, l'Extérieur (et du même coup l'*establishment* public de l'Intérieur) recouvrait un rôle de premier plan au détriment de l'Intérieur clandestin. Un subtil équilibre s'établissait alors entre une diplomatie tous azimuts de l'OLP-Tunis qui se revendiquait de l'urgence à répondre aux revendications de l'Intérieur et une intensification du soulèvement qui voulait manifester son soutien aux démarches de l'Extérieur⁶⁵.

Si l'intérieur se pense toujours en complémentarité avec l'extérieur, pour Tunis une nouvelle étape est franchie dans sa volonté hégémonique : on peut en effet lire la décision du CNP d'Alger comme une offensive diplomatique de la direction de Tunis qui craint que la décision du roi Hussein de Jordanie de rompre les liens légaux et administratifs entre les deux rives du Jourdain ne pousse Israël à annexer les territoires palestiniens et la mette hors jeu.

La décision du roi de Jordanie, annoncée le 31 juillet 1988, est en effet un élément d'importance. Elle est, avant toute chose, inattendue : peu avant l'*Intifada*, nombreux étaient les contacts entre Israël et la Jordanie pour aboutir à un compromis sur le statut des territoires occupés. La décision de Hussein peut

être comprise comme l'expression de ses craintes de voir l'*Intifada* traverser le Jourdain et faire vaciller le pouvoir jordanien. « Il fallait que Hussein agisse vite pour circonscrire l'incendie et l'empêcher de s'étendre à son royaume, dont près de 60 % des habitants sont des Palestiniens. [...] Ses appareils de répression avaient déjà grandement accru leur activité pour mater les premiers foyers d'agitation en solidarité avec l'*Intifada*⁶⁶. » Le renoncement de la Jordanie à toute prétention sur la rive ouest du Jourdain a deux conséquences d'importance : cette décision crée une situation de vide juridique quant au statut de la Cisjordanie. L'OLP tente de combler ce vide en publiant dans un premier temps une déclaration qui interdit la modification d'une quelconque loi en vigueur en Cisjordanie jusqu'à ce que des autorités palestiniennes compétentes se soient penchées sur cette question. La décision du CNP d'Alger peut être considérée comme le second geste destiné à combler ce vide juridique (avec la proclamation d'un État indépendant) mais aussi comme un pas en avant de la direction palestinienne sur le chemin des négociations, en tant que partenaire incontournable.

Ce n'est en effet pas tant la proclamation de l'État qui est le fait marquant de ce CNP, mais « l'acceptation de la résolution 242, décision de la dernière heure, motivée, pour Arafat, par la circulaire de Shimon Pérès aux ambassades d'Israël, à la veille du CNP, [qui] expliquait que seule l'acceptation des résolutions 242 et 338 équivaldrait à une reconnaissance d'Israël dans des frontières sûres et reconnues, et non la résolution 181⁶⁷ ». Ce faisant, la direction Arafat, qui a depuis longtemps adopté la solution des deux États, indique aux États-Unis et à Israël non seulement qu'elle a fait accepter cette solution à la majorité de l'OLP mais aussi qu'elle est

La Palestine des ONG

un partenaire plus pragmatique et modéré que d'hypothétiques interlocuteurs autonomes de l'intérieur. « Utilisant ce qui était devenu un de ses slogans favoris, il [Arafat] s'exprima en des termes employés avant lui par l'ancien Président français Charles de Gaulle et en appela à "la paix des braves". Puis [...] il conclut son discours avec un appel en direction du futur Président Georges Bush pour qu'il réponde positivement à son geste de paix⁶⁸. »

De Bagdad à Oslo

Au cours de l'année 1989 et du début de 1990, les contacts entre les États-Unis et l'OLP, relancés fin 1988 après le CNP d'Alger, sont peu fructueux, notamment du fait de l'opposition d'Israël à toute relation avec l'OLP et de la méfiance persistante d'une partie de l'administration Bush vis-à-vis de la centrale de Tunis. Sur le terrain, le CNU et les Comités populaires, rattrapés par le factionnalisme, sont de plus en plus affaiblis, la mobilisation populaire décline tandis que la répression israélienne ne faiblit pas : les militants et les cadres les plus actifs sont emprisonnés, ce qui participe de l'essoufflement du soulèvement. La direction de l'extérieur et les personnalités publiques de l'intérieur monopolisent de plus en plus le champ politique qui, la lutte faiblissant, se réduit progressivement à la seule représentation et aux initiatives diplomatiques. Les tracts du CNU (rédigés depuis Tunis) sont de moins en moins réguliers et peu suivis par la population. Bien que des affrontements sporadiques persistent, et que des journées de grève soient toujours organisées dans les territoires palestiniens, l'*Intifada* s'éteint progressivement et, avec elle, la campagne « modèle » de boycott du paiement des impôts à Beit Sahour. On assiste, parallèlement à la chute de la mobilisa-

tion populaire, à une militarisation de la lutte palestinienne et à l'ascension de groupes intégristes qui développent les actions armées et critiquent l'attitude de tous ceux qui privilégient la négociation à la lutte de terrain.

Si les opinions divergent et s'il est difficile de dater précisément la « fin de l'Intifada », tout le monde s'accorde pour dire qu'au début de 1990 elle ne ressemble plus à ce qu'elle a été durant les dix-huit premiers mois, et que la guerre de 1991 contre l'Iraq signe son acte de décès. Alors que les discussions avec les États-Unis sont dans l'impasse, Arafat se rapproche progressivement de Saddam Hussein. C'est dans cette logique que, lors de l'invasion du Koweït, Yasser Arafat fera le choix de soutenir son nouvel allié malgré les oppositions au sein de l'OLP et le scepticisme de nombreuses personnalités publiques dans les territoires occupés. La population de Cisjordanie et de Gaza, à l'heure où l'Intifada s'éteint, soutient le leader de l'OLP, convaincue que Saddam Hussein est à ses côtés, notamment après que celui-ci a tiré des missiles sur Israël : un alignement qui sonne le glas de l'appropriation de leur lutte par les Palestiniens de l'intérieur.

Au sortir de la guerre du Golfe, l'OLP est affaiblie diplomatiquement, politiquement et financièrement tandis que la population des territoires occupés est exsangue et désormais soumise à un blocus économique imposé par Israël. Mais le « Nouvel ordre mondial » que George Bush entend établir, avec les États-Unis comme seule superpuissance, marqué par un partenariat renforcé avec les pays arabes, passe par un règlement, au moins provisoire, de la question palestinienne. Les États-Unis vont contraindre Israël à négocier, en ayant pour la première fois recours à l'arme financière pour exi-

ger du gouvernement israélien des progrès dans la négociation : la garantie d'un prêt de 10 milliards de dollars est conditionnée à l'acceptation des négociations par le gouvernement israélien. Le gouvernement d'Yitzhak Shamir accepte de négocier avec les Palestiniens sans pour autant croire en la possibilité d'un accord, ce qui ouvre une brèche pour les Travailleurs, qui reviennent au pouvoir en 1992 avec la promesse de « la paix dans six mois ».

Si au début du processus de Madrid Israël impose d'écarter l'OLP de Tunis, les négociateurs palestiniens ne sont pas une représentation autonome de l'intérieur. Ils sont en effet sous l'étroit contrôle de Tunis et n'ont qu'une très faible marge de manœuvre, comme le rapporteront plusieurs d'entre eux dans des témoignages publiés après la signature des Accords d'Oslo. Après l'élection du gouvernement Rabin-Pérès, et parallèlement aux négociations officielles entamées à Madrid, des négociations secrètes s'engagent entre des représentants israéliens et des représentants de l'OLP-Tunis, dont le niveau d'exigence est, comme l'espéraient les autorités israéliennes, beaucoup moins élevé que celui des négociateurs « de l'intérieur ». Qui plus est, le gouvernement Rabin-Pérès semble avoir pris conscience de la montée en puissance, à « l'intérieur », du Hamas, comme le révèle la décision d'expulser vers le Liban, en décembre 1992, plus de 400 militants et cadres de ce mouvement.

Le processus secret d'Oslo est la dernière étape de la dépossession, par l'OLP-Tunis, de l'initiative politique des Palestiniens de l'intérieur. Les négociations sont menées dans la plus grande opacité par des proches d'Arafat, au premier rang desquels Mahmoud Abbas (Abu Mazen)⁶⁹, Ahmad Qoreï (Abu Ala)⁷⁰ et Nabil Chaath, qui ont pris une importance prépondérante dans l'OLP, notamment après les morts

d'Abu Jihad et Abu Iyad. Les négociateurs investis dans le processus de Madrid ne sont pas au courant de ces négociations secrètes. Hanan Ashrawi, Faysal al-Husseini et Haydar Abd-Al-Shafi (tous les trois en charge du processus initié à Madrid) ont appris l'existence et le contenu des accords de la bouche de journalistes israéliens à la fin du mois d'août 1993. De plus, les hommes investis dans le canal secret d'Oslo ne sont pas des cadres, comme Abu Jihad ou Abu Iyad, avec une expérience « de terrain » et des liens avec le *leadership* organisationnel ou les personnalités publiques de Cisjordanie et de Gaza. L'ascension de Mahmoud Abbas et Ahmad Qoreï a marqué le transfert à des « financiers » de prérogatives qui appartenaient auparavant au groupe « révolutionnaire » fondateur du Fatah. Seule une fraction de la direction de l'extérieur est investie dans les négociations – avant tout une fraction préoccupée par la survie politique et financière de l'appareil de l'OLP. Pour le chercheur Naseer Aruri, « l'Intifada a été utilisée par le *leadership* palestinien comme objet de marchandage pour s'assurer de la reconnaissance officielle de l'OLP par l'État d'Israël et obtenir une vague promesse de l'établissement d'un État après une phase intérimaire d'autogouvernement²¹ ».

Écartée par les manœuvres de la direction de l'extérieur, la génération des années 1970-1980, qui s'était notamment distinguée par son investissement dans la construction des organisations populaires, de masse, répondant à l'appel au *Sumud* venu de Beyrouth puis de Tunis, se prépare à vivre des années difficiles. Le « retour » de la direction en exil et la transformation de la lutte palestinienne en entreprise de construction d'un appareil d'État sans souveraineté s'accompagnent en effet d'une mar-

La Palestine des ONG

ginalisation de cette génération qui avait préparé *l'Intifada*. Cette marginalisation participe d'une redistribution des cartes dans la société palestinienne et dans le champ politique de l'intérieur, à laquelle les ONG ne vont pas échapper, contraintes, pour nombre d'entre elles, de s'adapter pour survivre, quitte à renoncer à leur vocation originelle.

Les ONG dans la Palestine d'Oslo

Les Accords d'Oslo et le « processus de paix », s'ils n'ont pas fondamentalement remis en cause les logiques d'occupation et de colonisation des territoires palestiniens, ont entraîné une importante réorganisation des structures sociales et politiques en Cisjordanie et à Gaza. Le « retour » de la direction de l'OLP en exil, accompagnée de plusieurs milliers de membres des diverses agences et forces de sécurité palestiniennes, s'est traduit par de nouvelles polarisations et contradictions au sein de la société palestinienne : à la lutte « directe » pour la libération nationale s'est substituée la tâche de construire un simili-appareil d'État, l'Autorité palestinienne. Cette nouvelle perspective a considérablement changé la donne au sein des diverses composantes du mouvement nationaliste, y compris les ONG.

Pour mieux comprendre l'impact de ces évolutions sur les ONG, il est nécessaire de préciser le cadre institutionnel et légal mis en place par les Accords d'Oslo. C'est en effet cette nouvelle configuration politique qui conditionne les recompositions à l'œuvre dans les associations, fédérations et comités précédemment étudiés. Cette présentation n'a évidemment pas vocation à être exhaustive : il s'agit plutôt de décrire les principaux changements induits par les Accords d'Oslo et les tendances générales

La Palestine des ONG

à l'œuvre dans les territoires occupés à partir des années 1993-1994.

Des « accords de paix⁷² » ?

Les « lettres de reconnaissance mutuelle » palestinienne et israélienne, signées par Yasser Arafat (9 septembre 1993) et Yitzhak Rabin (10 septembre 1993), donnent un premier indice quant à la réalité des rapports de forces et des « sacrifices » consentis par les deux parties. Le leader palestinien affirme par exemple que l'OLP « reconnaît le droit de l'État d'Israël à vivre en paix et dans la sécurité », « accepte les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité [de l'ONU] », « déclare que toutes les questions [...] seront résolues par la négociation », « renonce à recourir au terrorisme et à tout autre acte de violence » et « affirme que les articles et points de la Charte palestinienne qui nient le droit d'Israël à exister, ainsi que les points de la Charte qui sont en contradiction avec les engagements de cette lettre, sont désormais inopérants et non valides⁷³ ».

La lettre du Premier ministre israélien est si lapidaire qu'elle peut être citée in extenso : « En réponse à votre lettre du 9 septembre 1993, je souhaite vous confirmer qu'à la lumière des engagements de l'OLP qui y figurent, le gouvernement d'Israël a décidé de reconnaître l'OLP comme le représentant du peuple palestinien et de commencer des négociations avec l'OLP dans le cadre du processus de paix au Proche-Orient. » Le gouvernement israélien reconnaît certes, formellement, l'existence d'un peuple palestinien et le fait que l'OLP constitue sa représentation. On est donc bien loin des propos de Golda Meir lorsqu'elle affirmait que les Palestiniens « n'existaient pas » ou de la tentative de destruction totale de l'OLP menée au Liban au début des années

1980. Mais, contrairement à l'OLP qui reconnaît la légitimité de l'État d'Israël, accepte les résolutions de l'ONU et s'engage à renoncer à la lutte armée, le général Yitzhak Rabin se contente de reconnaître l'OLP, sans affirmer que les Palestiniens auraient de quelconques « droits », et s'engage à « commencer des négociations », sans plus de précisions, notamment au sujet des résolutions de l'ONU.

Ces premiers documents révèlent la logique d'ensemble du « processus de paix » : contrairement à l'esprit et à la lettre du droit international, ce sont les représentants du peuple dont les droits sont bafoués qui prennent des engagements concrets, tandis que la puissance occupante se contente d'imprécises déclarations d'intention. Par la suite, la Déclaration de principes (13 septembre 1993) ou les différents accords intérimaires signés à partir de 1994, ainsi que l'évolution de la situation « sur le terrain », confirmeront cette tendance, donnant raison à celles et ceux qui avaient considéré dès septembre 1993 que le « processus de paix » ne serait qu'un processus de réorganisation de l'occupation. Dès l'officialisation des lettres de reconnaissance mutuelle et de la Déclaration de principes, des positions très divergentes se sont en effet exprimées, y compris au sein de l'OLP.

Le dimanche 12 septembre 1993, notre délégation quitta Tunis [pour Washington] à bord du jet privé de Sa Majesté le Roi Hassan II du Maroc, qui l'avait mis à la disposition du *leadership* palestinien. Je restai à l'écart durant les dix heures et demie de vol, passant en revue ce que nous avions accompli en trente ans de lutte et près d'un demi-siècle de séparation et d'exil. Ce voyage était-il celui du retour à la maison ? Ou étions-nous en route pour signer le renoncement à une

à l'œuvre dans les territoires occupés à partir des années 1993-1994.

Des « accords de paix¹² » ?

Les « lettres de reconnaissance mutuelle » palestinienne et israélienne, signées par Yasser Arafat (9 septembre 1993) et Yitzhak Rabin (10 septembre 1993), donnent un premier indice quant à la réalité - des rapports de forces et des « sacrifices » consentis par les deux parties. Le leader palestinien affirme par exemple que l'OLP « reconnaît le droit de l'État d'Israël à vivre en paix et dans la sécurité », « accepte les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité [de l'ONU] », « déclare que toutes les questions [...] seront résolues par la négociation », « renonce à recourir au terrorisme et à tout autre acte de violence » et « affirme que les articles et points de la Charte palestinienne qui nient le droit d'Israël à exister, ainsi que les points de la Charte qui sont en contradiction avec les engagements de cette lettre, sont désormais inopérants et non valides¹³ ».

La lettre du Premier ministre israélien est si lapidaire qu'elle peut être citée in extenso : « En réponse à votre lettre du 9 septembre 1993, je souhaite vous confirmer qu'à la lumière des engagements de l'OLP qui y figurent, le gouvernement d'Israël a décidé de reconnaître l'OLP comme le représentant du peuple palestinien et de commencer des négociations avec l'OLP dans le cadre du processus de paix au Proche-Orient. » Le gouvernement israélien reconnaît certes, formellement, l'existence d'un peuple palestinien et le fait que l'OLP constitue sa représentation. On est donc bien loin des propos de Golda Meir lorsqu'elle affirmait que les Palestiniens « n'existaient pas » ou de la tentative de désintégration totale de l'OLP menée au Liban au début

1980. Mais, contrairement à l'OLP qui reconnaît la légitimité de l'État d'Israël, accepte les résolutions de l'ONU et s'engage à renoncer à la lutte armée, le général Yitzhak Rabin se contente de reconnaître l'OLP, sans affirmer que les Palestiniens auraient de quelconques « droits », et s'engage à « commencer des négociations », sans plus de précisions, notamment au sujet des résolutions de l'ONU.

Ces premiers documents révèlent la logique d'ensemble du « processus de paix » : contrairement à l'esprit et à la lettre du droit international, ce sont les représentants du peuple dont les droits sont bafoués qui prennent des engagements concrets, tandis que la puissance occupante se contente d'imprécises déclarations d'intention. Par la suite, la Déclaration de principes (13 septembre 1993) ou les différents accords intérimaires signés à partir de 1994, ainsi que l'évolution de la situation « sur le terrain », confirmeront cette tendance, donnant raison à celles et ceux qui avaient considéré dès septembre 1993 que le « processus de paix » ne serait qu'un processus de réorganisation de l'occupation. Dès l'officialisation des lettres de reconnaissance mutuelle et de la Déclaration de principes, des positions très divergentes se sont en effet exprimées, y compris au sein de l'OLP.

Le dimanche 12 septembre 1993, notre délégation quitta Tunis [pour Washington] à bord du jet Majesté II du Maroc, qui

La Palestine des ONG

grande part de notre patrie? Pourquoi me rendais-je en un lieu où j'allais signer un accord qui ne m'offrirait peut-être pas la possibilité d'avoir un foyer ou un lieu de résidence? Ce que nous nous apprêtions à faire allait-il nous ouvrir les portes de l'avenir ou les refermer? Avions-nous trahi ou préservé les droits de notre peuple⁷⁴?

Les questions formulées par Mahmoud Abbas résument en grande partie les interrogations suscitées par les Accords d'Oslo, que ce soit lors de leur signature ou face au constat de l'échec manifeste du « processus de paix » à la fin des années 1990. Les incertitudes du futur président de l'Autorité palestinienne sont à l'image des discussions dominantes autour du processus d'Oslo, qu'il s'agisse du contenu des accords ou de leur réalisation « sur le terrain ». Les Accords d'Oslo ont-ils été la « paix des braves »? Ont-ils représenté un « compromis historique » entre la représentation palestinienne et le gouvernement israélien? Ou au contraire, ont-ils été, pour reprendre les formules de Mahmoud Abbas, un renoncement, une « trahison », un recul pour les Palestiniens?

Nabil Chaath, membre historique de la direction de l'OLP, incarne la thèse du « meilleur accord possible », en déclarant par exemple « [que] les choses sont claires en ce qui concerne le calendrier des négociations sur le statut final, la juridiction territoriale, et [qu'] il y a un retrait total de Jéricho et de Gaza, inexistant dans les Accords de Camp David⁷⁵ ». Edward Said est l'un des plus virulents critiques de l'accord : « [Yasser Arafat] et son entourage n'ont *pas* négocié avec les Israéliens, ils ont tout simplement capitulé, acceptant les *diktats* israéliens comme un domestique accepte les ordres de son supérieur⁷⁶. » Certains se situent à mi-chemin entre

ces deux positions, comme Haydar Abd al-Chafi⁷⁷, qui déclare à la fin de l'année 1993 que « l'un des gros problèmes avec cet accord est qu'il est composé de généralités qui laissent un espace pour des interprétations très diverses, et qu'il [lui] semble que l'on essaie d'y lire ce qui n'y figure pas⁷⁸ ».

Une autre ligne de fracture se dessine autour de l'interprétation de la portée historique des accords. L'historien Avi Shlaïm compte parmi ceux qui y voient un bouleversement des rapports entre Israël et les Palestiniens : « Malgré toutes ses limites et ambiguïtés, la Déclaration de Principes sur les Arrangements intérimaires d'autogouvernement (DOP) pour les Palestiniens de la bande de Gaza et de Jéricho représente la mère de toutes les ruptures dans le conflit centenaire entre Arabes et Juifs en Palestine⁷⁹. » De son côté, Gilbert Achcar défend la thèse selon laquelle les Accords d'Oslo sont avant tout une adaptation du plan Allon de 1967, un plan de colonisation et d'annexion partielle qui incluait le principe d'une évacuation des zones palestiniennes les plus densément peuplées sans qu'Israël renonce à contrôler de larges secteurs de la Cisjordanie :

Le plan Allon est donc en bonne voie d'obtenir la consécration qu'il escomptait : la reconnaissance internationale et arabe du fait accompli israélien en Cisjordanie et à Gaza ; la paix en échange d'un « compromis territorial » permettant à Israël d'exercer sa souveraineté directe ou semi-directe sur l'ensemble de la Palestine du mandat britannique ; la solution – d'aucuns diront la liquidation – du problème palestinien, à peu de frais, et la préservation de « l'État juif et démocratique », avec de surcroît les titres à la une en sa faveur⁸⁰.

La Palestine des ONG

Rappelons également que les Accords d'Oslo ont été imposés au forceps par la direction Arafat au mouvement national et au peuple palestiniens, sans faire l'objet de discussions démocratiques. En effet, de l'élaboration des textes jusqu'à leur ratification, on constate que les instances décisionnelles de l'OLP et du Fatah ont été largement contournées, provoquant la colère d'organisations et d'individus loin d'être marginaux dans le mouvement national. La consultation des instances officielles s'est faite a posteriori, et la direction Arafat n'y a obtenu qu'une majorité relative, grâce à de nombreuses abstentions et au boycott des réunions par certaines figures et organisations du mouvement national. Ainsi, la gauche de l'OLP (FDLP et FPLP) boycotte la réunion du Comité exécutif de l'OLP ratifiant les Accords d'Oslo, déclarant que « l'organisation qui a été reconnue par Israël n'est pas l'Organisation de libération de la Palestine, qui représente tout le peuple palestinien [et que] ce qui s'est passé, c'est qu'une tendance, qui a utilisé le nom de la centrale palestinienne sans pouvoirs légitimes, n'a pas respecté les décisions des instances palestiniennes⁸¹ ».

Au-delà de l'enthousiasme international suscité par la poignée de main entre Arafat et Rabin sur la pelouse de la Maison Blanche, il était donc largement illusoire d'interpréter les événements du 13 septembre 1993 comme une réconciliation historique. Comme l'ont souligné les commentateurs et les analystes critiques, la logique des Accords d'Oslo était loin d'être celle d'un véritable « processus de paix » ou d'un « compromis honorable » pour les Palestiniens, loin d'une rupture réelle dans l'organisation des relations entre puissance coloniale et peuple colonisé.

L'Autorité palestinienne, un futur État ?

On peut encore lire aujourd'hui que les Accords d'Oslo auraient exprimé la volonté de l'OLP et des autorités israéliennes d'aller vers une solution « à deux États » fondée sur le principe « la paix contre la terre ». Pourtant, à l'époque même de la cérémonie de Washington, les éléments permettant d'étayer la thèse d'une paix à venir étaient bien maigres. En effet, dès le 12 septembre 1993, à l'occasion d'une interview à la veille de la poignée de main, alors qu'un journaliste de CNN signale à Yitzhak Rabin « [qu'] Arafat affirme que l'accord est la première étape vers un État palestinien et que son drapeau flottera bientôt sur Jérusalem », le Premier ministre israélien rétorque : « *C'est exactement le contraire.* Il s'agit d'un accord intérimaire qui permettra aux Palestiniens de gérer leurs affaires propres [...]. Mais nous maintiendrons la sécurité des implantations [colonies], nous aurons le contrôle de la sécurité des Israéliens circulant dans les territoires [occupés] et tout le dispositif de sécurité extérieure, le long du Jourdain dans la vallée du Jourdain, et au sud de la bande de Gaza⁸². »

Les choses ont-elles évolué au fur et à mesure que le « processus de paix » avançait ? Éléments de réponse avec l'une des dernières interventions de Rabin à la Knesset, en date du 5 octobre 1995, soit un mois avant son assassinat :

Nous envisageons une solution permanente avec un État d'Israël qui inclura la plus grande partie de la terre d'Israël de l'époque du Mandat britannique, et à ses côtés une entité palestinienne qui sera un foyer pour la plupart des résidents palestiniens vivant dans la bande de Gaza et en Cisjordanie. *Nous voulons que cette entité soit*

La Palestine des ONG

moins qu'un État, et qu'elle gère, de manière indépendante, la vie des Palestiniens sous sa responsabilité. Les frontières de l'État d'Israël, avec la solution permanente, seront au-delà des lignes qui existaient avant la guerre des Six Jours. Nous ne retournerons pas aux lignes de 1967⁸³.

Et Rabin de poursuivre en expliquant que Jérusalem demeurera la capitale « une et indivisible » de l'État d'Israël, que ce dernier conservera le contrôle sur la vallée du Jourdain, que les blocs de colonies seront annexés et que d'autres blocs seront établis. En d'autres termes, quels qu'aient été les intentions ou les espoirs des acteurs palestiniens, il n'a jamais été question pour l'État d'Israël, y compris pour Yitzhak Rabin (contrairement à la légende), de renoncer à son contrôle sur la grande majorité des territoires occupés, ni de tolérer l'existence d'un État palestinien. L'assassinat de Rabin par un extrémiste israélien, s'il illustre un sentiment de trahison ressenti par certains secteurs de la société israélienne en raison de la « reconnaissance » de l'OLP, ne doit pas pour autant laisser penser que Rabin était prêt à renoncer à l'occupation et à la colonisation, ni à faire de réelles concessions aux Palestiniens⁸⁴.

La principale nouveauté introduite par les Accords d'Oslo réside dans l'établissement de l'Autorité palestinienne (AP), dont la dénomination dans les textes n'est pas, contrairement au nom finalement adopté par les Palestiniens, « Autorité nationale palestinienne », mais « Autorité d'autogouvernement intérimaire », qui correspond davantage à ses fonctions et à son statut réels. L'AP est en effet une structure simili-étatique, dotée d'institutions diverses (gouvernement, parlement, ministères, forces de police, etc.), dont la tâche première est de « gouverner »

les territoires progressivement évacués par l'armée israélienne et de fournir des services (justice, santé, éducation, etc.) à l'ensemble des Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza.

L'AP possède donc un certain nombre de prérogatives et de fonctions étatiques, mais n'est pas, dans l'esprit et dans la lettre des Accords d'Oslo, un État ou un « futur État ». Elle est notamment dépossédée de deux attributs fondamentaux d'un État : le droit de se doter d'organes diplomatiques et donc d'avoir une politique étrangère, et le droit d'avoir une armée. De plus, elle ne bénéficie d'aucune souveraineté territoriale réelle, dans la mesure où les zones qui lui sont confiées sont morcelées et séparées les unes des autres par des zones sous contrôle exclusif de l'armée israélienne, et qu'elle ne dispose d'aucune frontière avec un autre État.

La logique d'Oslo n'est pas celle d'un retrait israélien des territoires occupés qui seraient rendus à une structure étatique appelée à devenir un État, mais celle d'un « redéploiement⁸⁵ » de l'armée israélienne en Cisjordanie et à Gaza : l'idée est de confier progressivement des zones à l'AP sans pour autant renoncer à un contrôle sur les territoires palestiniens dans leur ensemble. À partir de 1995 et des accords dits de Taba (ou Oslo II), il est même précisé que « les redéploiements seront progressivement mis en œuvre en fonction de la prise en charge de l'ordre public et de la sécurité intérieure par la police palestinienne ». Cette clause implique que l'avenir du « processus de paix », et notamment de la « restitution » des terres aux Palestiniens, est conditionné à la capacité de la direction Arafat à faire régner l'ordre dans les zones évacuées par l'armée israélienne. Il n'est dès lors guère surprenant de relever que plus de 40 % des salariés de l'AP sont employés dans les divers services de sécurité

La Palestine des ONG

(soit, en septembre 2000, plus de 50 000 personnes), avec un taux d'encadrement de la population inédit, plus élevé que dans l'Égypte voisine, alors sous la coupe du régime Moubarak.

La centralité des questions de sécurité dans les divers accords qui jalonnent le « processus de paix⁸⁶ » et les exigences sécuritaires à l'égard de l'AP sont l'une des clés de compréhension de la logique à l'œuvre dans les territoires palestiniens à partir des années 1993-1994. Si les autorités israéliennes renoncent à administrer directement les zones palestiniennes, c'est à la condition que ces dernières soient gérées par la nouvelle AP, et que celle-ci y assure, en premier lieu, des tâches de maintien de l'ordre. Les Accords d'Oslo ne l'engagent-ils pas en effet, entre autres, à « agir systématiquement contre toute incitation au terrorisme et à la violence [chez les Palestiniens] », « arrêter et traduire en justice toutes les personnes [palestiniennes] suspectées de perpétrer des actes de violence ou de terrorisme », « confisquer toute arme illégalement détenue [par un civil palestinien] », « coopérer pour échanger les informations et coordonner ses activités et ses politiques » avec les services de sécurité israéliens⁸⁷ ? Le principal rôle dévolu à l'AP n'est pas la construction d'un État mais le développement d'un appareil sécuritaire hypertrophié, chargé de maintenir le calme dans les zones palestiniennes progressivement évacuées.

Le bâton... et la carotte

Si la promesse (fantasmée) d'un État indépendant est l'une des raisons qui expliquent pourquoi la direction Arafat a accepté de se compromettre dans la construction d'un appareil sécuritaire appelé à se substituer à l'armée israélienne dans les zones

évacuées, et pourquoi une partie significative de la population a toléré de tels développements, la dimension financière du « processus de paix » est elle aussi un facteur déterminant. Durant les années 1994-2000, le volume des aides attribuées à l'AP oscille en moyenne autour de 500 millions de dollars par an⁸⁸, avant de doubler à partir de 2001⁸⁹, ce qui place les Palestiniens dans le peloton de tête mondial des récipiendaires d'aide internationale. Ces financements ont eu deux principales fonctions : le développement de l'appareil d'État, et donc du poids économique de l'AP, et la corruption de la direction palestinienne.

Ce dernier point a été largement documenté et commenté. On pourra ainsi rappeler qu'au-delà des détournements d'argent, nombre de dirigeants de l'appareil ont mis en place, grâce aux aides internationales, des structures économiques leur assurant des sources personnelles de revenus et l'entretien de réseaux de clientèle. Ce phénomène s'est notamment manifesté par la création de holdings publiques et semi-publiques, ainsi que par l'établissement de sociétés bénéficiant d'un monopole sur les importations de diverses marchandises. Les noms des propriétaires et/ou administrateurs qui reviennent le plus souvent sont ceux de Mohammad Rachid⁹⁰ (essence, ciment, tabac), Mohammad Dahlan⁹¹ (essence, ciment, gravier), Jibril Rajoub⁹² (essence), Nabil Chaath⁹³ (ordinateurs), Yasser Abbas⁹⁴ (électronique), mais aussi de conseillers de Yasser Arafat moins en vue tels qu'Hachem Hussayn Abu Nidah et Ramzi Khoury⁹⁵.

Les financements servent également au développement du simili-appareil d'État, dont la rapide expansion place l'AP au centre de la vie économique. Dès 1996, l'AP emploie environ 20 % des salariés palestiniens (15 % en Cisjordanie et près de 30 % à Gaza).

La Palestine des ONG

Les salaires versés aux employés du secteur public occupent, au milieu des années 1990, une place équivalente à celle des revenus des travailleurs palestiniens en Israël dans la période antérieure à 1992, dont le nombre a dans le même temps considérablement baissé. L'appareil d'État n'est donc pas seulement un moyen de capter des ressources conséquentes venues de l'étranger, mais il est également un instrument entre les mains de la direction de l'AP pour la « légitimation par le salaire » du « processus de paix ». Dès 1996, Rex Brynen évoquait, au sujet des aides internationales, l'idée d'une « paix achetée⁹⁶ ». Cette thèse a également été développée par nombre d'opposants à Arafat, qui ont vu dans la croissance exponentielle de l'appareil d'État (160 000 salariés en 2006, dont la moitié dans les forces de sécurité) un moyen de contenir la remise en cause des mécanismes d'Oslo.

Un nouvel environnement pour les ONG

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, les structures qui se sont développées dans les territoires occupés durant les années 1970 et 1980 ont été pensées par leurs initiateurs et animateurs comme des composantes à part entière du mouvement de libération nationale, à la différence de la grande majorité des traditionnelles œuvres de charité qui, comme l'indiquent Jamil Hilal, Rema Hammami et Salim Tamari, « offraient des services seulement au sein de leur propre communauté religieuse ou géographique immédiate⁹⁷ ».

Les Accords d'Oslo et la mise en place de l'AP vont donc avoir des conséquences majeures sur cette société civile palestinienne, qui se retrouve confrontée à de nouvelles problématiques. Comme l'indique l'universitaire palestinien Salah Abdel

Shafi, « la société civile en Palestine a toujours été, et par conséquent est encore aujourd'hui, accablée par la double responsabilité d'être une composante de la lutte de libération nationale tout en luttant pour trouver sa place dans le processus de développement de l'État⁹⁸ ». La constitution d'une infrastructure étatique palestinienne place donc la société civile dans une situation inédite : établir des rapports avec un pouvoir politique centralisé qui n'est pas un adversaire a priori dans la lutte de libération nationale. C'est dès lors un nouveau type de relations qui s'instaure entre l'AP et les principales organisations de cette société civile palestinienne, à savoir les ONG.

Ce n'est qu'à partir des Accords d'Oslo qu'un certain nombre d'associations palestiniennes se définissent ouvertement comme des ONG. Cette autodéfinition joue un double rôle : se distinguer des structures de l'AP et capter l'attention (et les ressources) des bailleurs de fonds étrangers en reprenant un label en vogue, dans les années 1990, auprès des institutions internationales et des donateurs potentiels. Le terme se diffuse progressivement dans les territoires palestiniens, jusqu'à introduire une certaine confusion : « Généralement, les Palestiniens désignent comme ONG l'ensemble des institutions n'appartenant pas au secteur public, y compris les syndicats, les associations de bienfaisance, et toute association qui n'appartient pas *stricto sensu* aux institutions de [l'AP]⁹⁹. »

J'entends donc ici par « ONG » les principales structures issues de la société civile palestinienne qui ont fait le choix de se définir comme des ONG et, pour une grande partie d'entre elles, de se regrouper dans des réseaux d'ONG. La plupart sont issues de la gauche palestinienne (FPLP, FDLP et PPP, l'ex-PC), ont une taille et un budget relativement consé-

La Palestine des ONG

quents et sont basées à Ramallah ou à Jérusalem. Leurs dirigeants sont très majoritairement des militants du mouvement national « de l'intérieur » qui ont tenté de s'appuyer sur le capital social acquis dans les années 1970 et surtout 1980 pour échapper à une marginalisation politique presque inévitable compte tenu des dynamiques induites par les Accords d'Oslo, quitte à se consacrer exclusivement à leurs activités au sein d'ONG comme les Palestinian Agricultural Relief Committees (PARC), l'Union of Palestinian Medical Relief Committees (UPMRC), le Palestinian Center for Human Rights (PCHR), la Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment (LAW) ou encore le Democracy and Workers Rights Center (DWRC). Il ne s'agit bien évidemment pas de négliger les autres composantes de la société civile palestinienne comme les organisations islamiques, les petites structures ou encore les *grassroots organizations*. Toutefois, les ONG issues de la gauche palestinienne ont pour particularité d'avoir vu émerger en leur sein une élite spécifique¹⁰⁰ que l'AP naissante a perçue comme un contre-pouvoir potentiel.

Autorité palestinienne contre ONG ?

Les ONG et la société civile palestiniennes ont pré-existé à l'AP et à l'autonomie palestinienne. Elles ne se sont donc pas constituées *contre* l'État mais, dans une certaine mesure, *pour* l'État. Le principal défi d'Oslo a donc consisté, pour les ONG, à s'adapter à la nouvelle donne politique et sociale, sans pour autant disparaître et perdre leur raison d'être.

Les ONG palestiniennes ont historiquement puisé leur force et leur légitimité de l'absence d'un gouvernement national. Elles ont fourni des services

élémentaires et offert soutien politique et moral aux communautés locales. Après la création de [l'AP], ces organisations ont sombré dans la confusion et ont fait face à des pressions de la part de [l'AP], des donateurs et de forces internes incitant à « laisser tomber » leurs diverses fonctions antérieures, en particulier leur rôle politique¹⁰¹.

Du côté des ONG, trois attitudes dominent : « Soit elles critiquent ouvertement l'AP et refusent d'y participer de quelque manière que ce soit ; soit elles émettent des réserves mais prennent part à la planification de politiques nationales ; soit elles s'intègrent complètement aux structures de l'AP¹⁰². »

La spécificité du cas palestinien interdit toute lecture simplificatrice des rapports entre ONG et autorités gouvernementales. La distinction classique entre État et société civile, héritée notamment de Tocqueville, qui voyait cette dernière comme un lieu de médiation entre les individus et les gouvernements, est contestable à au moins deux titres :

- premièrement, l'appareil gouvernemental de l'AP et une part non négligeable de la société civile palestinienne sont issus d'une matrice commune : le mouvement de libération nationale.

- deuxièmement, il n'y a pas d'État palestinien mais un processus d'étatisation. Les frontières entre « État » et « société civile », loin d'être définies, s'avèrent poreuses et instables.

La nouvelle situation créée par la mise en place de l'AP a donc placé les ONG dans une situation ambivalente :

D'une part, l'apparition soudaine d'une autorité publique locale dotée du pouvoir de définir et de délimiter l'action sociale, économique et

La Palestine des ONG

- politique (jusqu'à la législation qui les encadre) ne pouvait que rencontrer la résistance d'une frange de la société civile qui s'était habituée à agir de manière décentralisée et très autonome. D'autre part, cette séquence durant laquelle l'État se forme et la normalisation de la vie quotidienne qui en résulte (avec le retrait des troupes d'occupation des principales zones urbaines) a suscité une dynamique et fourni de nouvelles opportunités à ces organisations pour agir sur différents fronts de la reconstruction nationale et du développement. En outre, les organisations qui en avaient la capacité ont pu commencer à travailler à un niveau politique national – soit par la formation de cadres politiques soit par le lobbying auprès des responsables des secteurs de [l'AP]¹⁰³.

Une intégration partielle à l'appareil d'État

L'ancienneté des structures associatives devenues ONG, leur expérience, leur professionnalisme et les faiblesses de la structure étatique encouragent cette dernière à tenter de s'appuyer sur certaines d'entre elles pour consolider l'appareil d'État et mettre en place un certain nombre de politiques publiques :

Dans le cas palestinien, la sphère politique ne semble pas en mesure de se passer des structures des ONG, dans la mesure où ces dernières ont établi un réseau d'infrastructures et de rapports à la population et aux communautés locales qui manque indéniablement à l'ANP, d'autant plus que nombre de ses membres étaient des « gens de Tunis » et d'ailleurs. Certains ministères ont passé des accords-cadres avec des ONGP travaillant dans leurs domaines de com-

pétence. C'est le cas, par exemple, du ministère de l'Agriculture et, de manière moins officialisée, des ministères de la Santé et de l'Éducation¹⁰⁴.

C'est ainsi que, par exemple, le Croissant-Rouge palestinien (PRCS) a été chargé en 1996, par le ministère de la Santé, de développer un système « national » d'ambulances et d'organiser les urgences pré-hospitalières et les transfusions sanguines à l'intérieur des territoires occupés. À côté de ces « projets de développement conjoints » ou de ce partage dans la prestation des services à la population, certaines ONG proposent en outre des « *training courses* » aux fonctionnaires et personnels des ministères afin de faire bénéficier la bureaucratie en construction des compétences acquises durant les décennies précédant Oslo. Plusieurs employés du ministère de la Justice ont ainsi bénéficié de formations sur les thématiques relatives aux droits humains, prodiguées par la Palestinian Independent Commission for Citizen's Rights (PICCR), tandis que le Democracy and Workers Rights Center (DWRC) a organisé des ateliers à destination des employés du ministère du Travail. Cette coopération se manifeste également par une division géographique des activités. Le découpage en zones A, B et C¹⁰⁵ ne permet pas à l'AP d'intervenir directement dans les zones sous responsabilité exclusive de l'État d'Israël. En définitive, l'Autorité palestinienne s'est occupée des grandes villes et a « laissé » aux ONG le soin de s'occuper des villages isolés et des zones rurales marginales.

Cette coopération se manifeste aussi parfois sous la forme d'une cooptation de figures de la société civile au sein des organes gouvernementaux, notamment des dirigeants et des salariés d'ONG. Ces pratiques

La Palestine des ONG

ont suscité de vifs débats dans le milieu des ONG, certains arguant de la nécessité d'établir une démarcation nette entre ONG et appareil d'État, à l'instar d'Eileen Kuttab, militante féministe :

La lutte des femmes devrait conserver son statut non gouvernemental : c'est la seule manière de construire une société civile démocratique. Ces institutions ne devraient pas être cooptées au sein des politiques officielles ou dans la structure gouvernementale de l'Autonomie. En effet, ceci élargit le fossé entre les dirigeants et la base [des associations] et les femmes du leadership peuvent devenir une élite étrangère aux ambitions et aux priorités de la grande masse des femmes¹⁰⁶.

Nombre d'individus cooptés s'avèrent être des proches ou des membres du Fatah, mais l'intégration à l'appareil d'État va parfois au-delà de certaines des frontières partisans. Le cas de Zahira Kamal est à ce titre exemplaire : dirigeante du FDLP, cadre de la Palestinian Federation of Women's Action Committees¹⁰⁷, présidente de la General Union of Palestinian Women, elle rejoint en 1995 les nouveaux organes gouvernementaux en devenant « Directrice générale » d'un service consacré aux droits des femmes avant d'être nommée, en 2003, ministre des Affaires des Femmes.

La tentation autoritaire de l'AP

Il est cependant indispensable d'aller au-delà de cette apparente coopération entre société civile et AP. En effet, ces processus d'intégration/cooptation ne doivent pas nous conduire à occulter le fait que les relations AP/ONG ont été, dès les premiers mois de l'autonomie, conflictuelles. La direction de l'AP

a en effet tenté, à diverses reprises et par divers moyens, d'exercer un contrôle strict sur les ONG.

Ainsi, avant même la signature des Accords d'Oslo, l'OLP a établi plusieurs « Hauts conseils » en charge de superviser les services publics (éducation, santé, etc.). À l'été 1993 et de nouveau en juin 1994, l'OLP « de l'extérieur » a signifié par lettre aux organisations internationales et aux gouvernements étrangers que les Hauts conseils demeurerait « la partie responsable de toutes les relations internationales [...] au nom du peuple palestinien », y compris les transactions financières. Lorsqu'on lui a demandé de préciser le sens de cette lettre, le « coordinateur des ONG au Conseil de la Santé », Yusif Awadallah, a ajouté que les Hauts conseils « représenteraient les intérêts de l'Autorité et des ONG¹⁰⁸ ». Il s'agit donc bien de mettre en place des structures ad hoc, sous contrôle de la direction de l'OLP, afin d'unifier l'AP et les ONG et de déposséder en grande partie ces dernières d'une représentation spécifique. Ibrahim Daybis, du Health, Development, Information and Policy Institute (HDIP), rapporte en outre que dès l'établissement de l'AP, la ministre des Affaires sociales, Intisar al-Wazir, en aurait ouvertement appelé à l'intégration totale des ONG au sein de l'AP¹⁰⁹. D'autres dirigeants palestiniens ont repris à leur compte cette idée, affirmant que les ONG n'avaient plus de raison d'être en tant qu'institutions autonomes. Derrière ces arguments qui se veulent de bon sens, c'est en réalité une relation conflictuelle qui se dessine, entre un noyau dirigeant de l'AP aux volontés hégémoniques et les ONG, souvent issues de la gauche palestinienne et dirigées par des éléments critiques d'Arafat, voire du processus d'Oslo. L'intégration à l'AP, si elle se justifie par les compétences objectives des ONG, traduit également une préoccupation de neutralisation de toute opposition potentielle.

La Palestine des ONG

En septembre 1994, le ministère de la Justice palestinien déclare que l'ensemble des ONG palestiniennes et des ONG internationales établies dans les zones autonomes doivent s'enregistrer auprès des autorités. Jamal Zaqout, membre d'un comité de liaison entre l'AP et Israël, tente de rassurer les esprits : « Il y a deux objectifs à l'enregistrement. Tout d'abord, transformer la relation qui existait entre les ONG et les autorités d'occupation en une relation entre les ONG et l'AP. Ensuite, l'AP a le droit de savoir si les ONG fonctionnent correctement. Grâce à l'enregistrement, l'AP peut leur expliquer comment s'organiser convenablement¹¹⁰. » Un an plus tard, en novembre 1995, les membres des ONG de Gaza sont conviés à remplir un questionnaire établi par les services de sécurité palestiniens. Parmi les questions posées, on trouve entre autres : « Avez-vous été ou êtes-vous membre d'une organisation politique ? Des membres de votre famille ont-ils été accusés d'espionnage ? Des membres de votre famille sont-ils militants dans un parti politique¹¹¹ ? » Ces questions, considérées par le tissu associatif palestinien comme dépassant de très loin le champ de compétences de l'AP et révélatrices d'une gestion policière de la société civile palestinienne, ont suscité l'indignation du personnel des ONG.

Les conflits se sont ainsi multipliés pendant les premières années de l'autonomie du fait de cette tentation quasi autoritaire de l'AP. Comme le souligne un responsable d'ONG :

Ce que l'AP a tenté de faire au début, c'est de nous empêcher de continuer à exercer nos activités de manière autonome. Ils nous ont mis des bâtons dans les roues, on recevait souvent la visite de bureaucrates des ministères qui venaient nous surveiller. Ils ne pouvaient pas fermer les ONG.

La société palestinienne a une culture démocratique, et elle n'aurait pas accepté cela. Alors ils ont cherché à nous contrôler par d'autres moyens¹¹².

Les discussions autour de la loi sur les ONG sont un autre indice de la volonté de l'AP de mettre sous tutelle un contre-pouvoir potentiel, mais aussi de son incapacité à exercer un contrôle total sur une société civile dynamique et organisée.

La loi sur les ONG

C'est en 1995 qu'un premier projet de loi sur les « associations charitables et organisations communautaires » est présenté par le Cabinet :

Le projet de loi initial proposé par l'Autorité palestinienne exigeait une autorisation préalable à la création des associations, comme c'est le cas dans de nombreux pays arabes. [...] La comparaison faite avec les autres pays arabes voisins n'a pas aidé à apaiser le climat de tension entre les deux acteurs, les législations étant beaucoup plus restrictives dans ces pays que ce qu'ont pu connaître les ONG palestiniennes depuis leur développement¹¹³.

Des ONG de premier plan rejettent le principe de l'autorisation préalable et refusent de s'enregistrer auprès des autorités. Dans une deuxième version de la loi, l'enregistrement est remplacé par une autorisation d'exercer délivrée par le ministère de l'Intérieur. Similaire à bien des égards à la législation égyptienne (considérée par les dirigeants des ONG palestiniennes – et égyptiennes – comme très restrictive), la loi proposée par le ministère des Affaires

La Palestine des ONG

sociales précise en outre que les ONG doivent recevoir une autorisation officielle avant de pouvoir bénéficier de financements venus de l'étranger. Ironie des mécanismes de cooptation, le secrétaire d'État à la Coopération internationale, Anis al-Qaq, qui présente alors aux ONG les positions de l'AP, est lui-même un ancien dirigeant d'ONG qui, quelques années plus tôt, défendait farouchement les principes de l'indépendance de la société civile vis-à-vis de l'État.

C'est à cette époque que plus de 70 ONG palestiniennes, affiliées historiquement aux courants de gauche, et parmi lesquelles on trouve la plupart des ONG évoquées dans le premier chapitre, s'organisent pour former le Palestinian NGO Network (PNGO). L'une des premières batailles menées par le PNGO concerne la législation sur les ONG : après avoir tenté de trouver un compromis avec l'AP, le PNGO (en lien avec des ONG internationales et certains pays donateurs) en vient à proposer sa propre version de la loi¹⁴. C'est ainsi qu'en 1996, le Conseil législatif palestinien (CLP) nouvellement élu examine deux propositions de loi contradictoires au sujet de l'encadrement des ONG : l'une rédigée par l'AP, l'autre par le PNGO. Le PNGO a alors développé une intense activité de lobbying très largement inspirée des groupes de pression états-uniens. La loi adoptée par le CLP en 1998 reprend à son compte nombre de propositions des ONG, et leur donne notamment raison sur un point essentiel : l'enregistrement des associations devra se faire au ministère de la Justice et non au ministère de l'Intérieur. Mais l'exécutif palestinien refuse de céder et, après diverses « navettes » entre la Présidence et le Conseil, la loi finalement signée par Yasser Arafat au début de l'année 2000 confirme le contrôle exercé par le

ministère de l'Intérieur (et donc par Yasser Arafat lui-même, qui exerce la fonction de ministre de l'Intérieur, « par intérim », de 1994 à 2002) malgré des concessions faites aux ONG.

Chacun des deux camps peut donc revendiquer la victoire. Aucune des deux parties n'a pu imposer ses vues à l'autre, ce qui tend à démontrer que l'AP a en partie échoué dans sa tentative de mettre les ONG sous tutelle. On peut néanmoins noter avec Nathan J. Brown que, si la législation sur les ONG est probablement la plus favorable du monde arabe, « [l'AP] pourrait aussi prétendre à la victoire, non seulement à cause du ministère désigné, mais aussi parce que les activités des ONG étaient désormais régies entièrement par la législation de [l'AP]¹¹⁵ ». Si l'AP ne parvient pas à neutraliser complètement les ONG, elle se donne tout de même les moyens d'exercer un contrôle strict sur leurs activités et entend les dissuader d'adopter des positions trop critiques à l'égard du régime palestinien, le tout en préservant les apparences démocratiques : « Arafat était coincé : nous refusions de nous soumettre totalement, et il ne pouvait pas nous écraser sans faire preuve d'une grande violence. Il aurait alors été considéré comme un dictateur arabe parmi les autres, et le mythe de la démocratie en Palestine se serait effondré¹¹⁶. »

Entre concurrence et interdépendance

On assiste à lutte d'influence politique, non pas entre deux concurrents à armes égales, mais entre un pouvoir refusant l'existence de contre-pouvoirs trop puissants et un secteur refusant la marginalisation politique et sociale dont ont été victimes nombres d'acteurs « de l'intérieur » après l'établissement de l'AP. En 1999, l'AP a mis sur pied un « ministère

La Palestine des ONG

des ONG » (*sic*), dont l'absence de prérogatives et de pouvoirs réels a montré qu'il s'agissait avant tout de créer une instance de médiation entre AP et ONG. Or ce ministère, dirigé par Hasan Asfur, ancien membre du Parti communiste ayant rejoint le Fatah, n'a jamais prouvé son utilité¹¹⁷. Au contraire, il a été plutôt perçu comme un aveu de faiblesse de l'AP, incapable de définir une politique claire et constante à l'égard des ONG refusant l'intégration à l'appareil d'État ou la mise sous tutelle, et donc incapable de trouver un point d'équilibre¹¹⁸. Davantage que Tocqueville, c'est Gramsci qui nous permet de penser le rapport AP/ONG dans les « années Oslo ». Les organes de la société civile ne sont pas perçus par les acteurs palestiniens comme des lieux de médiation ou des structures favorisant l'équilibre et l'harmonie entre « État » et « individus ». La société civile est pensée par la direction de l'AP comme un champ qu'elle doit dominer afin d'asseoir son hégémonie tandis que l'élite des ONG la conçoit comme un champ spécifique dont l'autonomie est un élément du rapport de forces dans la lutte d'influence entre le personnel politique d'Oslo et les exclus des nouvelles structures de pouvoir.

Les ONG les plus autonomes, le plus souvent issues de la gauche palestinienne, ne se sont certes pas érigées, durant les années 1990, en contre-pouvoir réellement menaçant. Une élite des ONG a cependant émergé, qui présente trois caractéristiques principales¹¹⁹ : cette élite est *mondialisée*, autrement dit elle est insérée au sein de processus et de dispositifs transnationaux, en raison de ses liens avec les pays donateurs et avec les ONG internationales – ce qui la conduit souvent à négliger le développement d'une base sociale locale ; elle est *professionnalisée* : les ONG palestiniennes qui ont franchi le cap des Accords d'Oslo sont celles qui ont su s'adapter

au nouveau contexte régional et international, en répondant aux critères des bailleurs de fonds et en dépolitisant progressivement leurs activités ; enfin, cette élite *apporte un soutien critique au « processus de paix »*, puisque les activités de développement comme l'attribution de fonds venus de l'étranger dépendent de la poursuite du processus négocié¹²⁰. Ces trois caractéristiques montrent combien l'idée d'une menace à l'encontre de l'AP était probablement surestimée : la faible assise populaire, la dépolitisation et la dépendance à l'égard de la survie du processus d'Oslo ont finalement conduit les ONG, y compris celles issues de la gauche, à trouver un *modus vivendi* avec l'AP, sans pour autant éteindre tous les conflits.

C'est par nécessité que l'AP a dû travailler avec les ONG et les intégrer au processus de construction étatique. Il s'agissait aussi pour le noyau dirigeant de l'AP de tenter de mettre sous surveillance, sinon sous tutelle, des éléments parfois peu dociles du mouvement de libération nationale. Mais l'incapacité de la direction palestinienne à accepter un réel partage des responsabilités et/ou à laisser une certaine autonomie à des structures qui préexistaient aux Accords d'Oslo l'a empêchée de parvenir à ses fins. L'AP n'a pas pu, ou n'a pas su, imposer son autorité à l'ensemble des ONG des territoires palestiniens. Toutefois, celles-ci n'ont pas été un adversaire réellement menaçant, puisqu'elles ont accepté de faire des compromis, que ce soit sur les finances ou sur la législation sur les associations : Nathan J. Brown parle même d'une « interdépendance » entre les deux acteurs¹²¹. Si cette observation est en partie justifiée, il semble néanmoins qu'elle sous-estime le caractère précaire, instable et conjoncturel de cette « interdépendance ». La dégradation de la situation

La Palestine des ONG

dans les territoires palestiniens, le soulèvement de septembre 2000 et ses conséquences, ont ainsi montré combien la fracture originelle était profonde, bien que dissimulée par un certain consensus autour de la nécessité de « l'union nationale ». L'interdépendance n'est que relative et le capital social et symbolique acquis par les ONG indépendamment et concurremment de l'AP a de nouveau été l'objet de convoitises et d'affrontements durant les années 2000¹²², amplifiant les tendances à l'œuvre dans les années 1990.

Les ONG dans l'économie politique d'Oslo

Si l'architecture institutionnelle d'Oslo et les rapports « politiques » entre l'AP et les ONG sont un élément essentiel pour comprendre les transformations de leur rôle au sein de la société palestinienne, un autre critère est déterminant : l'évolution de la situation économique dans les territoires palestiniens. Nous avons en effet vu dans le premier chapitre à quel point les logiques de « désengagement » de l'économie israélienne avaient joué un rôle dans le développement des ONG, et il est dès lors nécessaire de questionner les hypothétiques modifications de l'infrastructure économique palestinienne durant les « années Oslo » pour appréhender les dynamiques à l'œuvre dans le champ des ONG.

Les questions économiques sont une dimension essentielle du processus d'Oslo. Il est à ce titre significatif de constater que le protocole de Paris, qui organise les relations économiques entre Israël et les zones autonomes palestiniennes, a été signé avant même que ne soient conclus les premiers accords organisant l'évacuation israélienne de la bande de Gaza et de la ville de Jéricho¹²³. L'un des principaux architectes du cadre négocié, Shimon Pérès, défendait ainsi, dans un ouvrage publié à la fin de l'année 1993, *The New Middle East*¹²⁴, la thèse selon laquelle la pacification des relations entre Israël et ses voi-

La Palestine des ONG

sins nécessitait un renforcement des relations économiques entre les pays du Moyen-Orient, dans le cadre d'une zone de libre-échange, qui permettrait à l'ensemble des peuples de la région de bénéficier des « dividendes de la paix ». Les territoires palestiniens sont bien entendu partie intégrante du projet de Shimon Pérès selon lequel une amélioration significative des conditions de vie des Palestiniens est une clé du « processus de paix ».

C'est dans ce contexte que s'est progressivement imposée l'idéologie développementaliste. Elle se traduit notamment par une conception de l'aide très répandue chez les principaux bailleurs de fonds internationaux selon laquelle les États ou sociétés récipiendaires ont un « retard » économique, social, institutionnel à rattraper. Dans ce cadre, nombre de donateurs entendent s'appuyer sur les ONG pour mettre en place des projets de développement locaux. Les réseaux et l'implantation des ONG dans les villes, villages et quartiers leur confèrent en effet un rôle particulier dans la concrétisation de tels projets. Dans le cas palestinien, cette idéologie développementaliste se singularise par un refus de penser l'occupation comme l'une des causes essentielles de l'arriération économique et institutionnelle.

*Le dé-développement économique*¹²⁵

Les relations économiques entre Israël et les territoires palestiniens sont déterminées par la conquête et la gestion coloniale de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Après la guerre des Six Jours, Israël gouverne les territoires palestiniens occupés au moyen d'ordres militaires. On notera que plus de 50 % des ordres militaires émis dans la période 1967-1993 sont en relation directe avec les questions économiques¹²⁶, ce qui tend à démontrer qu'il n'y a pas

seulement eu des « conséquences économiques de l'occupation israélienne », mais bien une « stratégie économique israélienne » à l'égard des territoires occupés. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans le détail de ces ordres, mais plutôt d'en dégager les « tendances lourdes¹²⁷ » et leur implication quant aux évolutions des structures économiques palestiniennes durant la période allant de 1967 aux Accords d'Oslo.

L'économie palestinienne s'avère totalement périphérisée, avec pour unique centre l'État d'Israël. Les villes palestiniennes sont dans une relation de dépendance économique directe avec Israël, et elles ne constituent même pas un « centre » pour les villages aux alentours, eux aussi dans un rapport de subordination directe. En outre, les Palestiniens sont dépossédés de toute possibilité de planification économique, tout investissement et projet de développement étant soumis à l'approbation israélienne. La fuite des capitaux est largement encouragée : en 1967, Israël a fermé toutes les banques et les a progressivement remplacées par des banques commerciales israéliennes. Peu enclins à confier leur argent à ces banques, les Palestiniens ont eu tendance à placer leur argent à l'étranger, ce qui a contribué à ralentir le développement économique, au même titre que l'absence de système de crédit¹²⁸. La dernière caractéristique de cette économie captive est son adaptation aux besoins et aux fluctuations du marché israélien : les exportateurs et les importateurs ont perdu la possibilité d'importer ou d'exporter directement depuis ou vers d'autres pays à des conditions plus avantageuses.

Cette intégration inégale se concrétise dans un processus que Sara Roy caractérise comme du « dé-développement » (« *de-development* »)¹²⁹, à distinguer du sous-développement, dans lequel les

La Palestine des ONG

conditions de possibilité d'un développement économique, même subordonné, existent. Le dé-développement détruit, structurellement, les bases mêmes de tout développement économique réel : « On définit le dé-développement comme un processus qui sape ou affaiblit la capacité d'une économie à croître et à se développer en l'empêchant d'obtenir et d'utiliser des *inputs* indispensables à une croissance intérieure au-delà d'un niveau structurel donné¹³⁰. » L'augmentation de la production et du niveau de vie dans les territoires palestiniens, consécutive à l'occupation de 1967, n'a pas pu, pour les raisons structurelles énoncées ci-dessus, se transformer qualitativement en développement économique global. Le dé-développement structure ainsi le champ économique palestinien, marqué par ses faibles capacités productives et par un double processus d'intégration/externalisation. La confiscation des ressources naturelles essentielles et la subordination de la production industrielle aux besoins et aux contraintes de l'économie israélienne ont amoindri et « défiguré » la base productive palestinienne, intégrant l'économie des territoires occupés à l'économie israélienne et la rendant dépendante de sources extérieures de revenus.

Cette structuration spécifique a des répercussions au niveau des élites économiques de l'intérieur. Les bases matérielles d'un « capitalisme palestinien » ayant été sapées par le dé-développement, il n'existe pas, à proprement parler, de bourgeoisie nationale palestinienne, au sens d'une classe (« en soi ») possédant les moyens de production. Les élites économiques palestiniennes sont divisées en trois principales fractions de classe : le capitalisme marchand des villes (particulièrement concentré dans la région de Naplouse), la grande propriété terrienne (notamment dans la région d'Hébron, qui compte

aussi des représentants de la première catégorie) et le capitalisme de négoce (spécialisé dans l'import-export) parfois qualifié de bourgeoisie *compradore*¹³¹. Les élites économiques sont donc fragmentées et sans réelle cohérence et objectifs « nationaux », ne formant pas une classe « pour soi » et demeurant subordonnées au seul véritable centre, le capitalisme israélien. Cette situation n'est pas sans rappeler les lignes (acerbes) de Frantz Fanon lorsqu'il décrit, à la lumière de l'expérience algérienne, les élites économiques des pays colonisés :

Au sein de cette bourgeoisie nationale on ne trouve ni industriels, ni financiers. La bourgeoisie nationale des pays sous-développés n'est pas orientée vers la production, l'invention, la construction, le travail. Elle est tout entière canalisée vers des activités de type intermédiaire. Être dans le circuit, dans la combine, telle semble être sa vocation profonde. La bourgeoisie nationale a une psychologie d'hommes d'affaires, non de capitaines d'industrie. Et il est bien vrai que la rapacité des colons et le système d'embargo installé par le colonialisme ne lui ont guère laissé le choix¹³².

Le protocole de Paris (1994)

La Déclaration de principes et le « protocole de Paris sur les relations économiques » sont les deux documents qui organisent les relations économiques entre Israël et les zones autonomes palestiniennes. C'est dans le domaine économique que l'unanimité entre les deux parties semble la plus manifeste : à son retour de Paris, Shimon Pérès déclare ainsi que « les Palestiniens sont aujourd'hui d'accord avec [Israël] pour créer une économie de marché, avec la

libre circulation des biens et le libre-échange entre [les deux parties] », tandis que Nabil Chaath, responsable de la délégation de l'OLP, se félicite de la Déclaration de principes en parlant « [d']une paix totale avec Israël, avec des frontières complètement ouvertes [qui va] créer, avec Israël, une communauté économique dans tout le Moyen-Orient¹³³ ».

On peut ici, sans entrer dans le détail du texte, formuler quelques remarques synthétiques au sujet du protocole de Paris. D'une part, en institutionnalisant l'« union douanière » qui existait *de facto* depuis 1967, le protocole entérine et légalise une inégalité structurelle entre deux économies profondément asymétriques. Dans la mesure où chacune des deux entités est contrainte d'importer de manière préférentielle les productions de l'autre partie, le déséquilibre entre les capacités productives israéliennes et palestiniennes implique mécaniquement une balance commerciale très défavorable aux Palestiniens. D'autre part, la mise en concurrence « légale » des deux économies et l'absence de restrictions sur les exportations israéliennes dans les zones autonomes ne peuvent qu'empêcher un réel développement des activités productives dans les territoires palestiniens. On imagine en effet mal l'industrie et l'agriculture palestiniennes, retardées et déstructurées par le dé-développement, rivaliser avec leurs homologues israéliennes et se développer concurremment à ces dernières. Qui plus est, la liberté relative d'exporter étant soumise à un alignement des taxes palestiniennes sur les taxes israéliennes, les productions palestiniennes sont peu compétitives sur les marchés arabes, a fortiori lorsque l'on sait que le coût du travail dans les territoires occupés est beaucoup plus élevé que dans les pays environnants en raison de l'interpénétration entre les économies palestinienne et israélienne. Le

principal débouché pour les exportations palestiniennes est, logiquement, Israël. Enfin, le principe du reversement des taxes sur les importations¹³⁴, de même que le contrôle exclusif, par Israël, des frontières (intérieures et extérieures), place l'AP dans une situation de dépendance vis-à-vis de la partie israélienne. L'État d'Israël possède un moyen de pression d'ampleur sur l'AP, ce qui déséquilibre encore un peu plus les relations économiques entre les deux parties.

La poursuite du dé-développement

L'évolution de la situation économique dans les territoires palestiniens dans la période postérieure à la signature des Accords d'Oslo a été largement documentée¹³⁵. Si les statistiques divergent parfois, l'ensemble des études et analyses concordent sur le fait que la période 1994-2000 n'a pas permis le développement économique que d'aucuns espéraient. Bien au contraire, c'est davantage à une poursuite du dé-développement que l'on a assisté, avec un renforcement des tendances à l'œuvre durant la période 1967-1993¹³⁶.

La fragmentation continue des territoires palestiniens et la pratique récurrente, par Israël, du bouclage tendent à renforcer la logique du dé-développement. Utilisé pour la première fois en 1991, le recours au bouclage des territoires occupés pour « raisons de sécurité » se systématisait à partir de 1993. Il existe deux grands types de bouclage : la fermeture des « frontières » avec Israël et la fermeture des zones autonomes elles-mêmes. La principale répercussion du premier type de bouclage est la chute drastique du nombre de travailleurs palestiniens se rendant quotidiennement en Israël, qui entraîne une hausse mécanique du chômage et

une chute de la consommation dans les territoires palestiniens. Ce type de bouclage pénalise en outre les exportations palestiniennes, dans la mesure où les produits exportés doivent transiter par Israël. Le bouclage des zones autonomes réduit considérablement, quant à lui, les possibilités de circulation à l'intérieur même des territoires palestiniens, qu'il s'agisse de la circulation des individus ou de celle des marchandises. Les répercussions immédiates de ce type de bouclage sont la chute des échanges commerciaux interpalestiniens et la multiplication des journées de chômage pour les travailleurs contraints de demeurer dans leur zone autonome. Sur la durée¹³⁷, la pratique du bouclage a entraîné des modifications structurelles de l'économie palestinienne : la forte baisse du nombre de salariés réguliers en Israël et l'augmentation du chômage ont rapidement conduit la nouvelle administration palestinienne à devenir le premier employeur des territoires occupés ; les aides internationales ont été amenées à jouer un rôle essentiel pour assurer une stabilité relative malgré les effets dramatiques du bouclage ; le bouclage interne a réduit les échanges commerciaux entre les zones autonomes, conduisant les producteurs agricoles et industriels à se concentrer sur des marchandises destinées à être écoulées localement, dans une logique quasi autarcique ; la ville de Jérusalem a été largement déconnectée de la Cisjordanie, alors qu'elle jouait auparavant un rôle économique majeur ; enfin, l'instabilité et les pertes économiques¹³⁸ générées par la pratique du bouclage ont largement découragé les investisseurs étrangers.

Les suites du soulèvement de septembre 2000, avec environ mille jours de bouclage pour la période 2001-2005, confirmeront la fragilité de l'économie palestinienne : le PIB s'écroule entre 2000 et 2005

(-35 %), tandis que la production agricole chute, en valeur absolue, de plus de 25 % entre 1999 et 2006, et la production industrielle de plus de 20 %. Le renforcement des procédures sécuritaires imposées par Israël¹³⁹ augmentera considérablement les coûts de l'exportation et de l'importation de marchandises, rendant encore un peu moins concurrentielles les productions palestiniennes et moins attractives les zones autonomes, et renforçant les logiques autarciques.

L'Autorité palestinienne : une économie de rente ?

Lors de la signature des Accords d'Oslo, la situation économique des territoires palestiniens, produit de la subordination de l'économie des territoires occupés à celle de la puissance occupante durant les années 1967-1993, était notamment marquée par une dépendance de la société palestinienne de l'intérieur vis-à-vis des revenus transférés depuis l'étranger (Israël et pays du Golfe notamment). Les dispositions des Accords d'Oslo ont placé la direction de l'AP dans une situation de dépendance économique à l'égard d'Israël et des partenaires du « processus de paix ». Ces derniers semblent avoir compris l'enjeu du nécessaire financement extérieur du projet d'autonomie palestinienne, en promettant d'injecter des sommes considérables dans les territoires occupés. Il s'est agi en réalité de subventionner économiquement la paix, en espérant notamment une élévation du niveau de vie des Palestiniens (les « dividendes de la paix ») et en permettant la mise en place d'une infrastructure étatique autochtone, premier attribut de souveraineté pour les Palestiniens et premier jalon supposé d'un futur État.

Cette dépendance à l'égard des financements extérieurs, qu'ils proviennent d'Israël ou des pays

donateurs, n'est pas sans rappeler la situation des États rentiers, dont les recettes ne dépendent pas d'un réel développement des activités productives (et de la fiscalité) mais de la vente, à l'extérieur, de richesses dont la création ne nécessite pas le développement d'une forte base productive à l'intérieur. Glenn E. Robinson affirme ainsi que « la Palestine, tout comme les États pétroliers du Golfe, est un "État rentier" où l'argent coule du haut vers le bas, avec très peu de collecte d'impôts au sein de la société par l'Autorité palestinienne¹⁴⁰ ». Markus E. Bouillon parle de son côté « [d'] un système quasi rentier » en insistant sur la dépendance de nombre de Palestiniens vis-à-vis des salaires versés par l'Autorité palestinienne, elle-même tributaire des financements extérieurs¹⁴¹. Les processus de distribution d'une rente venue de l'extérieur sont caractéristiques du dispositif palestinien de l'autonomie, de même que la faible part des impôts domestiques dans les revenus de l'AP, ce qui tendrait à considérer que cette dernière est, effectivement, un appareil d'État rentier.

Mais, aussi heuristique soit-elle, cette qualification impose d'opérer une clarification majeure, en distinguant soigneusement l'AP des États rentiers « classiques » et notamment de leur version quasi archétypale, à savoir les pays exportateurs de pétrole. À l'instar, par exemple, du cas égyptien, la rente de l'AP est une rente exclusivement stratégique, politique, en ce sens qu'elle n'est pas perçue en échange d'une quelconque production marchande, mais de la tâche spécifique qui lui a été assignée dans le cadre du « processus de paix ». Cette tâche, eu égard aux principales dispositions des Accords d'Oslo, est l'endiguement des revendications palestiniennes, durant une période transitoire au terme de laquelle un hypothétique État

indépendant serait attribué aux habitants de Cisjordanie et de Gaza. En d'autres termes, le seul « pétrole » dont dispose l'AP est le maintien de son engagement à renoncer à la violence et sa capacité à maintenir un calme relatif dans les territoires palestiniens. La nature particulière de cette « marchandise » a des implications singulières, qui éclairent les dynamiques que nous avons décrites dans cette partie de l'étude. Les mécanismes de corruption et de clientélisme ne peuvent en effet être pensés et compris si l'on fait abstraction de la position singulière de l'AP et des contradictions inhérentes au processus d'Oslo.

Il ne s'agit évidemment pas de déresponsabiliser la direction de l'AP, mais bien de comprendre que les contraintes du processus d'Oslo ont largement favorisé les mécanismes que d'aucuns ont attribués aux seules décisions et pratiques de la direction palestinienne. Or il s'avère que cette dernière a été contrainte, en raison de la faiblesse de l'infrastructure économique palestinienne et de l'absence de gains politiques et économiques réels pour la population des territoires occupés, d'avoir recours, entre autres, à une politique de « compensation financière » pour étendre son assise à Gaza, puis en Cisjordanie. Les parrains d'Oslo, conscients des contradictions du « processus de paix », ont d'ailleurs longtemps toléré (et financé) cette politique, avant de la dénoncer lorsqu'elle ne suffisait plus à contenir la population des territoires palestiniens. Si nombre de cadres de l'AP ont utilisé les ressources qu'ils ont obtenues pour mener un train de vie confortable et pour permettre à leurs proches de bénéficier de (hauts) revenus et de faveurs diverses, il est essentiel de souligner que le clientélisme et les logiques patrimoniales ont joué un rôle fonction-

nel dans le dispositif de l'autonomie : l'allocation des « dividendes de la paix », indispensable pour la consolidation de la légitimité d'un appareil d'État sans souveraineté.

L'AP a donc privilégié une politique économique permettant tout à la fois des gains rapides et la possibilité d'extraire un surplus destiné à être redistribué à des fins politiques. Ce choix, qui n'est en dernière instance que la traduction économique de son adhésion au processus d'Oslo, a eu des effets contradictoires : s'il a permis à la direction de l'AP d'asseoir sa légitimité par la constitution d'une base sociale économiquement dépendante des « dividendes de la paix » et par sa position d'interlocuteur incontournable pour les *businessmen* désireux d'accéder à la rente, la légitimation s'est faite au détriment d'un réel développement économique et au prix de la marginalisation de secteurs essentiels de la population des territoires occupés. À l'intérieur même de la direction de l'AP, de tels choix ont contribué à la montée en puissance de représentants du « courant économique » de l'OLP, amenés à jouer un rôle de plus en plus central dans le dispositif de l'autonomie. Une oligarchie économico-politique s'est ainsi constituée, acteur incontournable dans les territoires palestiniens et interlocuteur privilégié des parrains d'Oslo, mais dont la centralité n'avait d'égale que la fragilité.

En effet, si la direction de l'AP est bel et bien devenue une force économique centrale dans les territoires occupés, c'est principalement en raison de son rôle d'intermédiaire entre les fournisseurs et les allocataires de la rente :

L'ancienne élite du secteur privé n'a certainement pas disparu de la scène, mais son importance s'est affaiblie et elle a été remplacée par des acteurs

nouveaux et puissants, qui ont été à divers titres connectés aux institutions du proto-État. La principale source de réussite économique a évolué des liens avec l'économie israélienne vers les relations avec l'Autorité palestinienne¹⁴².

La force économique de l'AP n'est donc que très relative, dans la mesure où elle dépend de ses rapports avec Israël et les pays donateurs : l'AP entretient un réseau de clientèle, mais elle est elle-même un client d'Israël et des pays occidentaux, dépendant de la perception de la manne financière venue de l'extérieur, et à ce titre en concurrence directe avec les ONG.

ONG/Autorité palestinienne : la bataille des financements

La question des financements internationaux est en effet une composante à part entière des relations complexes et conflictuelles entre AP et ONG. Au plus fort des débats concernant la loi sur les associations (en 1999), la direction de l'AP a lancé une campagne pour dénoncer certaines ONG et certains de leurs dirigeants, les accusant de détourner des fonds à leur profit et de nuire aux intérêts du peuple palestinien. Prenant appui sur un rapport de l'ONU qui indiquait que les ONG spécialisées sur les questions juridiques et relatives aux droits humains avaient reçu, depuis la signature des Accords d'Oslo, 20 millions de dollars, le ministre de la Justice a qualifié de « bande de voleurs » les dirigeants des ONG, affirmant que certains d'entre eux toucheraient des salaires supérieurs à 10 000 dollars¹⁴³. Les dirigeants des ONG ont alors considéré que cette campagne était liée à la victoire provisoire de la société civile au Conseil législatif palestinien (CLP) à propos

La Palestine des ONG

de la loi sur les associations, même si ce n'était pas la première fois que l'AP attaquait les ONG sur le terrain financier. En effet, au-delà de ce que d'aucuns ont analysé comme une simple campagne de dénigrement d'une société civile aux trop grandes velléités d'autonomie, les conflits relatifs aux financements internationaux sont en réalité révélateurs d'une lutte d'influence plus générale entre AP et ONG, amorcée dès la signature des Accords d'Oslo.

Comme le rappelle, entre autres, Nathan J. Brown, l'AP a été créée au moment même où la crise des financements des ONG palestiniennes atteignait son paroxysme¹⁴⁴. Les ONG venaient en effet de subir de plein fouet la crise financière de l'OLP consécutive à la guerre du Golfe, doublée, pour les ONG marquées à gauche, d'une interruption des financements venus des pays de l'ex-bloc soviétique. Cette situation moribonde et les débuts du « processus de paix » avaient conduit nombre d'ONG palestiniennes à se tourner vers d'autres bailleurs de fonds, qu'il s'agisse des ONG internationales ou des pays parrains du « processus de paix ». Ces ONG se sont adaptées aux critères de ces nouveaux financiers, par le biais notamment d'une professionnalisation et d'une dépolitisation de leurs activités. « Mais à peine [les ONG] avaient-elles développé ces nouvelles compétences que l'AP est apparue et a obtenu des promesses d'aide financière significatives. Nombre de pays donateurs ont estimé que les ministères de la Santé, de l'Éducation, des Affaires sociales ou de l'Agriculture assumeraient désormais les services auparavant fournis par les ONG¹⁴⁵. »

Certains ont alors cru que les ONG palestiniennes ne survivraient pas financièrement à l'établissement de l'AP, cette dernière captant désormais l'essentiel des fonds à destination des territoires palestiniens. Les chiffres sont à cet égard éloquentes : les

spécialistes du financement des ONG palestiniennes s'accordent à dire que le total des sommes perçues par ces dernières est passé d'environ 170 millions de dollars en 1990 à 100 millions en 1994, puis 60 millions en 1996. Dans le même temps, environ 500 millions de dollars ont été consacrés chaque année à l'établissement et au développement de l'AP¹⁴⁶. Cependant, tous les pays donateurs et institutions internationales n'ont pas adopté la même attitude et certains ont fait le choix de continuer à financer les ONG ou, au cours des années Oslo, de réorienter leurs financements en leur direction, notamment pour les ONG se spécialisant dans des projets de développement. C'est ainsi qu'en 1997 la Banque mondiale a attribué un budget de 17 millions de dollars au premier *Palestinian NGO Gaza and West Bank Project*, constatant que

la forte contraction du secteur des ONG a entraîné de réelles difficultés chez les pauvres et les défavorisés dans les domaines où les ONG sont les plus actives – et donc dans lesquels l'AP est peu investie. Depuis 1993, de nombreux services d'hôpitaux et de dispensaires de consultations externes ont été supprimés, des dizaines de structures préscolaires ont été fermées, plusieurs programmes pour les personnes handicapées ont été abandonnés et de nombreux travailleurs expérimentés du développement agricole ont été mis à pied¹⁴⁷.

Si l'on y ajoute les partenariats avec les ONG internationales, il en résulte que certaines organisations palestiniennes bénéficient de financements considérables, à l'image des PARC, qui peuvent se targuer, dans les années 2000, d'avoir un budget supérieur à celui du ministère de l'Agriculture de l'AP.

La Palestine des ONG

Les budgets des « grosses » ONG de développement¹⁴⁸ ne doivent cependant pas masquer une disproportion considérable entre les financements attribués à l'AP et ceux dont bénéficie le secteur associatif palestinien. En 1998, l'ensemble des ONG palestiniennes auraient reçu, de la part des pays donateurs, entre huit et dix fois moins d'argent que l'AP¹⁴⁹. Il n'en demeure pas moins que « [si] le flux des fonds d'aide qui vont directement aux ONG palestiniennes n'était pas énorme, il échappait souvent à la surveillance de [l'AP]¹⁵⁰ ». Or il s'avère que le contrôle sur les finances, et notamment de l'aide internationale, est un élément clé du dispositif mis en place par Yasser Arafat et ses proches. Leur incapacité à contrôler les fonds reçus par les ONG, quand bien même ils sont très largement inférieurs au budget de l'AP, représente une menace pour le système clientéliste qu'ils ont développé dans les territoires palestiniens. L'autonomie financière des ONG implique en effet, du point de vue de l'AP, qu'elles puissent acquérir une autonomie politique et une posture critique à son égard. On comprend dès lors pourquoi l'AP a exigé, dès les premières versions de la loi sur les associations, un droit de regard sur les financements des ONG. Un *modus vivendi* a finalement été trouvé entre deux acteurs généralement peu enclins à la transparence financière et l'AP a finalement renoncé à les contrôler strictement : « Concernant l'argent des ONG, Arafat n'a pas perdu la bataille, mais il n'a pas non plus gagné la guerre¹⁵¹. »

De nouveaux bailleurs de fonds

Derrière cet affrontement se dessine l'une des caractéristiques majeures du « processus de paix » : la mise sous tutelle financière par les donateurs occi-

dentaux de l'ensemble du mouvement national palestinien. L'entrée en scène des nouveaux bailleurs de fonds a des répercussions majeures sur les ONG, puisqu'ils conditionnent progressivement leurs aides à une réorientation de l'activité et à un changement dans la structuration de ces organisations.

Jusqu'à l'*Intifada* de 1987, l'essentiel de l'argent perçu par les ONG palestiniennes provenait des acteurs régionaux, qu'il s'agisse des États arabes, de l'OLP elle-même ou de riches Palestiniens de la diaspora¹⁵². En 1978, le sommet de la Ligue arabe à Bagdad décide ainsi de la mise en place d'un « Comité conjoint jordano-palestinien pour le soutien au *Sumud* du peuple palestinien dans la patrie occupée », couramment appelé « Comité conjoint » ou « Comité pour le *Sumud* ». On estime qu'il aurait, entre 1979 et 1986, versé de 50 à 60 millions de dollars par an dans les territoires occupés, dont une part non négligeable est revenue aux associations et comités divers. L'OLP verse également de l'argent à ses différentes factions (et donc, indirectement, aux associations et comités qui leur sont liés), notamment par le biais du Fonds national palestinien dont les revenus proviennent du reversement, par les pays du Golfe, d'une taxe de 5 % sur les salaires des centaines de milliers de travailleurs palestiniens en exil. À cette époque, diverses organisations régionales (notamment les organisations islamiques) versent également des sommes considérables dans les territoires occupés (plusieurs dizaines de millions de dollars par an) et d'après les travaux de Sari Hanafi¹⁵³, les Palestiniens de la diaspora sont aussi d'importants contributeurs – on peut ainsi citer la *Welfare Association*, fondée par des businessmen palestiniens en 1983, qui aurait versé en moyenne six millions de dollars par an à des associations diverses.

Ce sont donc des centaines de millions de dollars qui irriguent chaque année les territoires occupés, bien supérieurs aux six millions de dollars alloués annuellement par les États-Unis (via l'USAID¹⁵⁴) entre 1975 et 1987¹⁵⁵ et aux modestes contributions des consulats européens. Le fait que l'essentiel des financements provienne d'organismes régionaux n'implique évidemment pas que les donateurs soient de purs philanthropes : la répartition des sommes allouées aux territoires occupés est l'expression des rivalités géopolitiques et de la concurrence entre les factions au sein de l'OLP. Le quasi-monopole de la direction Arafat sur la gestion des revenus de l'OLP encourage les factions de gauche à chercher d'autres sources de financement, notamment du côté des pays du bloc soviétique et des mouvements de solidarité internationale. Soulignons que ces donateurs sont souvent peu regardants quant à l'utilisation des fonds, ce qui laisse une autonomie considérable aux associations et comités qui en bénéficient. L'objectif affiché par ces financeurs demeure celui du combat contre l'occupation.

L'*Intifada*, la guerre du Golfe et le « processus de paix » modifient en profondeur ces équilibres. Les pays occidentaux deviennent rapidement les premiers pourvoyeurs d'aide en direction des territoires palestiniens. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'essentiel de ces aides est destiné à l'AP, de loin le premier récipiendaire de fonds venus de l'étranger, mais les ONG font également partie du nouveau dispositif qui se construit alors. L'un des principaux changements induits par le « processus de paix » est l'augmentation de la présence occidentale, non seulement dans les circuits de financement mais aussi dans les territoires palestiniens eux-mêmes, avec la multiplication des « partenariats » entre ONG palestiniennes, ONG internationales financées et

antennes locales des agences européennes et états-uniennes. Ainsi, alors que du temps de l'*Intifada* de 1987 seules cinq ONG recevant des fonds de l'USAID étaient présentes dans les territoires palestiniens¹⁵⁶, on en dénombre près d'une vingtaine en 2004¹⁵⁷.

Les bailleurs de fonds occidentaux se multiplient donc au tournant des années 1990, et il serait par trop schématique de considérer qu'ils agissent tous selon le même agenda, avec les mêmes exigences vis-à-vis des ONG palestiniennes. Il existe des nuances, par exemple entre les pays scandinaves et les États-Unis, qui n'ont pas le même rapport à « l'aide internationale¹⁵⁸ », mais une tendance de fond domine : la réalité palestinienne est envisagée comme une réalité post-conflit. Pour les différents bailleurs de fonds, il s'agit en effet de contribuer à financer non pas une lutte de libération nationale mais un « processus de paix ». En d'autres termes les « aides internationales » reçues par les ONG, à l'instar de celles reçues par l'AP, s'inscrivent dans une logique de pacification, de stabilisation et de développement. Les bailleurs de fonds, qui revendiquent un droit de regard sur les activités des ONG, acquièrent en cela une capacité à « promouvoir et exclure¹⁵⁹ » :

[L]es formes d'assistance et de « solidarité », surtout durant la première Intifada, ont laissé place, après Oslo, à des formes d'aide plus ou moins conditionnées politiquement. En effet, les donateurs et les organisations internationales ont considéré l'étape transitoire, après septembre 1993, comme le début du processus de fin de l'occupation israélienne. Dès lors, leurs aides se sont tournées vers l'édification de la paix.

Ainsi, les allocations accordées par certains donateurs étaient destinées à des projets de coopération entre Palestiniens et Israéliens, par

La Palestine des ONG

exemple dans le domaine de la protection de l'environnement ou dans le domaine scolaire et universitaire. D'autres allocations avaient pour objectif d'encourager le dialogue entre les institutions de la société civile palestinienne et de la société civile israélienne.

L'Agence américaine pour le développement international [USAID], de son côté, a conditionné son aide à la promotion des relations politiques entre les négociateurs palestiniens et israéliens. Dans les Territoires occupés, cette Agence s'est abstenue de soutenir les formations politiques palestiniennes, alors que dans d'autres régions du monde elle ne se prive pas de fournir une assistance aux partis politiques¹⁶⁰.

La Palestine des bailleurs de fonds

Cette politique à l'égard des ONG est révélatrice de la conception plus générale du « processus de paix » par ses parrains, et a favorisé l'émergence de ce que l'on peut nommer la « Palestine des bailleurs de fonds¹⁶¹ ». À l'instar du soutien financier apporté à la construction d'une AP considérée comme un proto-appareil d'État, le soutien apporté aux ONG s'inscrit dans une perspective post-conflit, qui implique mécaniquement une séparation entre activités de la « société civile » et activités anti-occupation. Comme on l'a vu dans le premier chapitre, les différentes structures et comités avaient jusqu'alors tenu à allier actions à destination de certains groupes (femmes, agriculteurs, etc.) et lutte de libération nationale. Ces cadres organisationnels liés au mouvement national revendiquaient leur insertion dans le combat contre l'occupation israélienne et leur complémentarité avec les factions politiques, sans toutefois se confondre avec ces dernières. Mais dans

la Palestine des bailleurs de fonds, une telle articulation n'est plus possible, et les ONG, si elles veulent continuer à bénéficier de financements internationaux, doivent se plier à de nouvelles contraintes.

Les années 1993-2000, ou « années Oslo », marquent une période durant laquelle les parrains du « processus de paix » participent à l'illusion qui veut que la paix soit sur le point d'advenir. Il s'agit donc de préparer les Israéliens et les Palestiniens, « par tous les moyens nécessaires », à la coexistence. Dans ce cadre, les ONG sont appelées à contribuer à l'édification d'une « société civile » appréhendée selon les canons occidentaux : une société civile qui n'intervient pas directement sur le champ politique et qui peut, au contraire, servir de contrepoids ou de groupe de pression face aux défaillances ou aux excès de l'appareil étatique. Il s'agit dès lors de favoriser financièrement des projets de deux principaux types : « développement » et « partenariats ».

Les partenariats, ou les programmes « people-to-people », sont particulièrement valorisés au cours des années 1990. Il s'agit d'encourager, financements à l'appui, les initiatives conjointes entre structures israéliennes et structures palestiniennes : « Dans le cadre de ce programme, quelques millions de dollars ont été dépensés pour financer des camps de vacances pour les jeunes Palestiniens et Israéliens, des activités culturelles, musicales communes, échanges universitaires, etc. L'allocation de fonds est destinée aux projets présentés par deux associations palestinienne et israélienne de sorte que des contacts s'établissent entre les partenaires¹⁶². » Ce type d'initiative est l'exemple même du décalage entre les conceptions internationales et les dynamiques locales. Si les partenariats israélo-palestiniens semblent œuvrer au « rapprochement entre

La Palestine des ONG

les peuples », ils participent en réalité de ce que les Palestiniens ont défini, au fur et à mesure que le « processus de paix » s'avérait être une impasse, comme la « normalisation ». Ce terme fait écho à une autre normalisation, entre Israël et les États arabes, ouverte par les accords de Camp David signés en 1978 par Anouar el-Sadate et Menahem Begin. L'idée de « normalisation » renvoie ici à une politique consistant à coopérer avec des structures israéliennes malgré la poursuite de l'occupation, en d'autres termes de construire des partenariats sur un pied d'égalité avec « l'autre camp » en dépit de l'absence de satisfaction des droits nationaux des Palestiniens.

Un exemple concret des limites et des dangers de ce type de projet nous est donné par Sari Hanafi :

Le dialogue entre les « partenaires » est devenu une simple juxtaposition des individus autour d'une table où chacun raconte une histoire dans un monde postmoderniste : il n'y a ni victime ni bourreau ou bien sont-ils tous des victimes, et en aucun cas il n'existe une vérité, puisque tout est relatif. Ce fut le cas de rencontres entre enseignants palestiniens et israéliens à la fin 1996, sans préparation aucune et sans terrain d'entente minimum : les Palestiniens ont parlé des histoires de camps de réfugiés lors de l'exode de 1948 alors que les Israéliens ont parlé de leur souffrance lors des premières années de la création de l'État israélien. Dans certains cas, le résultat est même très médiocre, comme dans le cas du projet de deux concerts conçu par des Palestiniens et des Israéliens afin de favoriser la rencontre entre les jeunes des deux camps. Les deux concerts ont bien eu lieu, un à Jérusalem-Ouest et l'autre à Jérusalem-Est, mais aux-

quels a assisté séparément chaque communauté sans se mélanger à l'autre. Le projet n'a favorisé que la rencontre des formateurs de ces deux groupes¹⁶³.

Les projets « people-to-people » comportent un double danger du point de vue palestinien : la neutralisation de la dimension politique du conflit opposant Israël aux Palestiniens, en mettant sur un pied d'égalité les citoyens d'un État né de la négation des droits d'un peuple et le peuple dont les droits sont niés ; le développement de l'illusion d'une « coexistence » non seulement possible mais déjà réalisée, alors que les deux acteurs sont dans un rapport structurellement asymétrique. S'ils sont au final relativement peu nombreux et ne représentent qu'une faible part des financements, ces projets « people-to-people » jouent dès lors un rôle idéologique majeur. La politique des bailleurs de fonds est, en ce sens, largement performative : en encourageant les projets conjoints au nom d'une « nouvelle réalité », on contribue à modifier la réalité et à donner à voir une coopération « civile » largement artificielle. Il ne s'agit évidemment pas ici de nier les vertus potentielles des partenariats entre acteurs palestiniens et israéliens, mais plutôt de mesurer l'implication politique qu'ils peuvent avoir lorsqu'ils sont pilotés par des financeurs souvent déterminés à faire « disparaître » la situation d'occupation.

Dans un article publié en janvier 2012 par l'Alternative Information Center (AIC), Michel Warshawski distingue ainsi « normalisation » et « coopération », en dénonçant notamment les fausses symétries qu'implique la normalisation :

La relation doit être basée sur le rôle dirigeant des partenaires palestiniens, et non sur une

La Palestine des ONG

fausse symétrie entre Palestiniens et Israéliens. L'action politique se mène dans le cadre d'une lutte nationale palestinienne contre le colonialisme israélien, et non d'une « lutte conjointe pour la paix ». Il est demandé aux forces anti-colonialistes israéliennes de soutenir cette lutte, avec leurs moyens et leur approche spécifiques, et non d'imposer un programme incomplet et compatible avec les visions colonialistes de l'opinion publique israélienne, y compris de fractions du « mouvement de la paix¹⁶⁴ ».

L'illusion de la coexistence est l'un des éléments clés du dispositif d'Oslo qui permet notamment d'exiger des ONG qu'elles renoncent au combat nationaliste pour se concentrer sur les projets de « développement ». Les années 1990 sont ainsi le théâtre de l'émergence d'ONG développementalistes – ou de la réorientation des activités d'ONG vers le développement – qui vont rapidement devenir les partenaires privilégiés des bailleurs de fonds.

Cette reconfiguration développementaliste entraîne des problèmes multiples¹⁶⁵ et on peut, aujourd'hui encore, reprendre le constat opéré par Gilbert Rist dès 1996 :

Il est dans la nature du « développement » de mettre à la disposition des consommateurs une surabondance de biens mais aussi de produire de l'inégalité et de l'exclusion. Tous les documents consacrés au « développement » sont unanimes dans leur constat : l'écart entre le Nord et le Sud (mais aussi entre les riches et les pauvres des deux ensembles) ne fait que se creuser. L'aveuglement qui frappe la réflexion permet de faire comme si cette affirmation pouvait être considérée comme une « donnée » sans autre lien avec

le discours qui en découle sinon de lui fournir sa légitimation. Or, loin de combler le fossé que l'on déplore rituellement, le « développement » ne cesse de l'agrandir¹⁶⁶.

On peut souligner ici trois des principaux biais de l'idéologie et des politiques développementalistes : la perpétuation d'un système de domination, l'imposition (consciente ou non) de normes occidentales et la dépolitisation de l'aide par sa technicisation.

Les ravages du développementalisme

Les politiques des bailleurs de fonds s'inscrivent en réalité dans la perpétuation/transformation d'un système de domination. On a ainsi vu précédemment les ravages de l'occupation israélienne sur l'appareil de production, l'impossibilité structurelle pour l'économie palestinienne de sortir du dé-développement et la dépendance induite par une telle situation. L'AP est dépendante des bailleurs de fonds internationaux parce qu'elle ne peut prétendre acquérir une quelconque autonomie économique du fait même des conditions du processus de paix. Il en va de même des grosses ONG qui, contrairement à certaines petites associations communautaires et/ou caritatives, ne peuvent prétendre à un autofinancement et qui, en quête de subsides venus de l'étranger, sont *de facto* soumises aux institutions et États pourvoyeurs de fonds. On pense ici aux travaux de Marcel Mauss et de Maurice Godelier sur le don, et notamment aux écrits de ce dernier lorsqu'il souligne la présence d'une violence implicite dans la relation donateur/donataire, qui porte en elle un double rapport de solidarité et de supériorité :

Donner semble instituer simultanément un *double rapport* entre celui qui donne et celui qui reçoit. Un rapport de *solidarité*, puisque celui qui donne partage ce qu'il a, voire ce qu'il est, avec celui à qui il donne, et un rapport de *supériorité*, puisque celui qui reçoit le don l'accepte et se met en dette vis-à-vis de celui qui lui a donné. Par cette dette, il devient son obligé, et donc se retrouve jusqu'à un certain point sous sa dépendance, du moins pour tout le temps ou il n'aura pas « rendu » ce qu'on lui a donné. Donner semble ainsi instaurer une différence et une inégalité de statut entre donateur et donataire, inégalité qui dans certaines circonstances peut se muer en hiérarchie : si celle-ci existait déjà entre eux avant le don, celui-ci vient à la fois l'exprimer et la légitimer. Le don *rapproche* les protagonistes parce qu'il est partagé et les *éloigne* socialement parce qu'il fait de l'un l'obligé de l'autre. On voit le formidable champ de manœuvres et de stratégies possibles contenu virtuellement dans la pratique du don et la gamme d'intérêts opposés qu'il peut servir. Le don est, dans son essence même, une pratique ambivalente qui unit ou peut unir des passions et forces contraires. Il peut être, à la fois ou successivement, acte de générosité ou acte de violence, mais dans ce cas d'une violence déguisée en un geste désintéressé puisqu'elle s'exerce au moyen et sous la forme d'un partage. Le don peut s'opposer à la violence directe, à la subordination physique, matérielle, sociale mais aussi en être le substitut¹⁶⁷.

Ce rapport de subordination permet aux pays donateurs d'imposer aux ONG palestiniennes leurs propres critères, qui peuvent se résumer à une triple injonction : dépolitisation, professionnali-

sation, « bonne gouvernance » (ou « rationalisation »). La dépolitisation est ici l'exigence, vis-à-vis des ONG, qu'elles s'extraient du champ de la lutte de libération nationale pour se concentrer sur des activités de développement, faisant ainsi abstraction du rôle de l'occupation dans le dé-développement palestinien. En d'autres termes, les ONG sont « invitées » à modérer considérablement leur discours vis-à-vis d'Israël, à se séparer, du moins formellement, des factions politiques, et à adapter leurs activités à une réalité nouvelle, post-conflit. C'est pourquoi les bailleurs de fonds promeuvent avant tout les projets locaux et à court terme, au détriment des programmes à grande échelle : l'objectif ne doit plus être la libération collective mais l'amélioration des conditions d'existence d'une population-cible. L'injonction à la dépolitisation est en réalité une injonction à l'abandon de la perspective de la fin de l'occupation et à la focalisation sur des projets qui pourront être menés à terme sans que l'occupation cesse. On retrouve ici la typologie déjà évoquée dans l'ouvrage¹⁶⁸, avec un glissement d'une action *contre* l'occupation à une action *malgré* l'occupation.

L'exigence de dépolitisation s'accompagne mécaniquement d'une exigence de professionnalisation des activités (et des personnels) des ONG, dans la mesure où l'efficacité de l'action de ces dernières ne se mesure plus à l'aune de leur capacité à construire un rapport de forces contre la puissance occupante, mais de leur aptitude à faire bon usage des fonds qui leur sont alloués. Les projets sont co-élaborés avec les donateurs, qu'il s'agisse des gouvernements occidentaux, des institutions internationales ou des ONG-relais. Il s'agit aussi, en amont, de séduire les bailleurs de fonds en étant capable de parler leur langage et de se conformer, au moins en apparence, à leurs exigences. Nous avons vu dans le premier

chapitre que la présence de « professionnels » dans les ONG n'était pas, en soi, incompatible avec une démarche militante et une inscription dans le champ de la lutte de libération nationale, et qu'elle était même au contraire, dans bien des cas, une garantie vis-à-vis de la population. Mais la « professionnalisation » exigée par les bailleurs de fonds ne repose pas sur les seules compétences techniques : elle est pensée comme allant de pair avec la dépolitisation, en d'autres termes les donateurs exigent des ONG qu'elles se dotent de personnels ayant une vision « technique » des « dossiers », déconnectée de tout projet politique plus global.

Les sources de légitimité se modifient ainsi au sein même des ONG : alors qu'au cours des années 1970 et 1980, la démarche militante (sans être opposée aux capacités professionnelles) était valorisée, ce sont progressivement les « purs » techniciens qui prennent l'ascendant sur les activistes du mouvement de libération nationale. Il ne s'agit pas de laisser penser ici que les militants politiques désertent les ONG (nous y reviendrons), mais de constater que les mécanismes induits par les exigences politiques des bailleurs de fonds tendent à rendre incontournables les technocrates et à marginaliser les militants :

À la différence des anciennes formes d'organisations, les ONG professionnelles ont eu recours à des procédés modernes de communication, aux équipes de travail et aux ateliers de formation de courte durée, auxquels prend part le « groupe visé ». La structure prédominante de ces nouvelles organisations repose sur des spécialistes de haut niveau et sur quelques fonctionnaires, avec à leur tête un directeur qui détient le pouvoir de décision, légitimé à partir de sa capacité

à solliciter les capitaux, à manier les moyens modernes de communication, à maîtriser les langues étrangères et à rédiger des rapports aux bailleurs de fonds¹⁶⁹.

Dans la Palestine des bailleurs de fonds, professionnalisation et dépolitisation se nourrissent, et se conjuguent dans l'injonction à la « bonne gouvernance », qui se traduit notamment par une exigence de « rationalisation » des activités des ONG : efficacité, réactivité, souplesse, économies de fonctionnement, transparence financière, etc. On a ainsi assisté, au sein des principales ONG, à un complexe (et parfois paradoxal) mouvement de centralisation et de fragmentation. D'une part, les lieux de prise de décision ont été centralisés (qu'il s'agisse de trancher sur des projets ou sur la répartition des financements), ce qui a considérablement affaibli les mécanismes démocratiques à l'œuvre dans les années 1970-1980¹⁷⁰ et provoqué une déconnexion entre les cadres des ONG et la population. D'autre part, les activités en elles-mêmes ont été fragmentées par le biais d'une mise en œuvre (imposée par les financeurs) de micro-projets avec un ciblage précis des populations. C'est ainsi qu'on a pu voir émerger, au sein des PARC¹⁷¹, une unité chargée du travail en direction des femmes ou encore une unité chargée du travail en direction des jeunes, dans une dynamique que l'on peut appréhender comme inverse de celle des comités et structures des années 1980, dont l'objectif était d'unifier des secteurs palestiniens divisés.

Si l'hyper-valorisation des « partenariats » israélo-palestiniens a pu jouer un rôle politique majeur dans la construction idéologique d'une Palestine post-conflit, le triomphe du développementalisme a quant à lui eu un impact d'ampleur sur l'action, la

La Palestine des ONG

composition et le discours des ONG. En se soumettant à l'agenda développementaliste, elles ont contribué à modifier le cadre de référence dans lequel la question palestinienne était envisagée à l'échelle internationale (y compris dans les mouvements de solidarité) : une lutte de libération nationale. Bien qu'elles s'en défendent pour certaines d'entre elles (et notamment celles ancrées à gauche), les ONG s'inscrivent pleinement dans l'économie politique d'Oslo – dépendance économique structurelle et rente politique – et dans les logiques de substitution étudiées plus haut : les Palestiniens ne seraient plus un peuple avec des droits, mais des individus avec des besoins.

*Mutations des PARC*¹⁷²

Les transformations que l'on constate au sein de l'ONG agricole PARC sont révélatrices des dynamiques à l'œuvre durant la période post-Oslo. Un premier élément, symbolique, est ce que l'on pourrait considérer comme un changement de nom de l'ONG. En effet, si le sigle PARC est aujourd'hui encore utilisé pour qualifier la structure, c'est sous le nom d'« Association pour le développement sociétal rural » (*Jam'iyat Al-Tanmiya Al-Mujtama'iyat Al-Rifiya*) que l'ONG s'enregistre au ministère de l'Intérieur palestinien¹⁷³. Dans les rapports en anglais, les PARC sont désormais désignés comme « Agricultural Development Association » : le mot « Palestine » a disparu, et c'est le « développement » qui est mis en valeur¹⁷⁴. La mise en avant du « développement » semble désormais primer sur l'identité palestinienne, ce qui correspond aux dynamiques que nous avons décrites dans les pages précédentes, et ce qui n'a pas manqué de générer des tensions et de vifs débats parmi les salariés et les bénévoles des PARC¹⁷⁵.

C'est au tournant des années 1990 que les transformations s'accélèrent au sein de cette ONG. Alors qu'auparavant, et ce malgré l'expansion du nombre de salariés, la logique militante et nationaliste surdéterminait les activités des PARC, dès 1991 et l'ouverture du « processus de paix¹⁷⁶ », l'ONG (qui se présente désormais comme telle) opère un repositionnement :

En 1991-1993, période de préparation des Accords d'Oslo, le PARC s'affiche comme « *NGO* » et souligne ses qualités de spécialisation. Cette distinction par la spécialisation vise à acquérir une légitimité dans le nouveau contexte des négociations de Madrid et de l'établissement anticipé de l'AP. Le PARC essaie de garantir sa part de financements pendant la phase dite de « construction ». Ainsi apparaissent des enjeux et arguments de différenciation par rapport à l'AP et aux autres ONG, et la nécessité de complémentarité entre ces entités¹⁷⁷.

En d'autres termes, il s'agit pour les PARC de se « placer » dans la nouvelle configuration qui s'annonce, au sein de laquelle la lutte de libération nationale devient marginale au profit de la construction d'infrastructures étatiques et para-étatiques. Évidemment, il serait par trop schématique de considérer qu'une rupture soudaine s'opère au sein des PARC : des éléments de continuité subsistent, notamment la recherche d'une base populaire et les activités « de terrain », qui sont la garantie de la survie de l'ONG dans les territoires (toujours) occupés. Mais le repositionnement se fait progressivement, en particulier à l'issue d'une évaluation effectuée en 1992 par l'un des principaux partenaires/donateurs des PARC, l'ONG hollandaise NOVIB, qui recommande

La Palestine des ONG

une accélération des processus de spécialisation et de professionnalisation, passant notamment par une séparation des activités militantes et des activités professionnelles. Les PARC, en quête de financements et de respectabilité, acceptent cette recommandation, comme le confirme le rapport annuel de l'ONG, daté de 1997 :

Au sein du Secours a émergé une tendance à l'institutionnalisation, à la spécialisation et à la focalisation sur les aspects professionnels. Des experts étrangers venant des ONG, des programmes de développement et surtout des institutions européennes de développement connues ont été appelés [...] Ils ont recommandé de séparer le travail de masse du travail institutionnel. Pour cela, l'Union des agriculteurs a été créée pour s'occuper du travail de masse et aussi pour aider le Secours à se concentrer sur l'aspect professionnel le plus spécialisé. Cela a eu lieu en 1992 et un ensemble de donateurs ont construit un Consortium pour assurer le financement ainsi que l'aide technique¹⁷⁸.

Lorsque l'on sait que l'ONG NOVIB (qui rejoint le réseau OXFAM en 1994-1995) se présente sur son site comme « une organisation de développement à l'échelle mondiale qui mobilise les énergies des peuples contre la pauvreté [et travaille] pour trouver des moyens novateurs et pratiques pour que les gens sortent de la pauvreté et prospèrent », on mesure l'ampleur du chemin parcouru par les jeunes ingénieurs agronomes communistes qui voulaient, au départ, soutenir les communautés villageoises dans leur lutte pour la défense de leur terre face à un pouvoir colonial...

La création, au sein d'une ONG agricole, d'une unité spécialisée pour les agriculteurs pourrait au

premier abord surprendre, mais elle se comprend aisément si on l'inscrit au sein du processus de repositionnement des PARC : l'ONG militante se transforme peu à peu en institution intégrée au dispositif plus global d'Oslo, dans un rapport de concurrence/complémentarité avec l'AP, et elle se « modernise » en fonction des critères fixés par les bailleurs de fonds. De nouvelles évaluations et audits sont effectués durant les années 1990 et 2000, qui enregistrent les mutations et contribuent à les accélérer. La spécialisation se traduit notamment par la création d'unités multiples, qui ciblent un secteur particulier de la population, mais aussi par l'établissement de nombreuses associations dont les PARC sont la maison mère. Parallèlement à cette fragmentation, on assiste à un processus de concentration des structures des PARC, qui participe de la logique de « rationalisation », contribuant à renforcer le pouvoir du noyau dirigeant de l'ONG et à amoindrir la capacité des salariés et militants à être en contact direct avec la population.

Il ne s'agit évidemment pas de nier ici l'ampleur des actions initiées ou soutenues par les PARC¹²⁹. Mais les secteurs les plus militants des PARC subissent les évolutions imposées par les critères des bailleurs de fonds et par les technocrates qui s'affirment de plus en plus au sein de l'ONG, et cette dernière se transforme progressivement en prestataire de services. Les sommes engagées sont considérables, le bénévolat décline au profit du travail salarié (95 employés en 1997, 123 en 2007, 150 en 2009), et les PARC deviennent progressivement une institution « comme les autres ». On assiste – logiquement – à un processus d'autonomisation vis-à-vis du Parti du peuple palestinien (PPP, ex-PC) et même, d'un certain point de vue, à un renversement de la hiérarchie entre le parti et l'ONG. C'est en effet

La Palestine des ONG

cette dernière qui occupe une place centrale dans le dispositif d'Oslo et qui, à bien des égards, aspire les militants du parti vers des tâches gestionnaires : l'ONG a en effet les moyens d'offrir des emplois salariés, à temps plein ou à temps partiel, à des militants que l'entrée dans le « processus de paix » a contribué à marginaliser socialement.

On rejoint ici Sbeih Sbeih, pour qui la « dépolitisation » n'est pas seulement le mécanisme par lequel la lutte de libération nationale est progressivement vidée de sa substance pour être remplacée par des préoccupations gestionnaires et développementalistes, mais aussi le phénomène par lequel nombre de militants des factions palestiniennes désertent progressivement les organisations politiques du mouvement national pour s'investir pleinement dans les ONG¹⁸⁰. Ce phénomène est à mettre en relation avec la marginalisation politique consécutive au « retour » de la direction de l'OLP dans les territoires occupés et à l'extrême concentration des leviers de décision politique entre les mains du noyau Arafat, ainsi qu'avec la perte d'influence (et de revenus) des factions politiques de gauche.

Ces dynamiques illustrent ce que nombre d'observateurs critiques ont nommé « ONGisation » de la vie politique et de la société palestiniennes. L'agenda politique est désormais formulé par les pays occidentaux et les principaux bailleurs de fonds : il ne s'agit plus d'élaborer une stratégie collective pour mettre un terme à l'occupation israélienne mais de s'investir dans des « projets » locaux dont l'objectif est d'améliorer les conditions de vie de certains secteurs de la société palestinienne sans confrontation avec les logiques inhérentes à l'occupation. Il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur les motivations des salariés et bénévoles des ONG, a fortiori

lorsqu'ils sont militants, ni de remettre en cause les vertus positives, du moins à court terme, de l'action de certaines ONG. Le constat critique de l'ONGisation de la vie politique palestinienne s'inscrit dans une analyse des dynamiques plus globales à l'échelle des territoires occupés et de l'insertion de la plupart des ONG¹⁸¹ au sein du dispositif d'occupation. Les ONG, et notamment les grosses ONG de développement, rejoignent progressivement la « zone grise » évoquée au début de cet ouvrage, qui ne se situe ni sur le terrain de la lutte directe contre l'occupation israélienne, ni sur celui de la collaboration ouverte avec la puissance coloniale. Elles sont prisonnières, parfois à leur corps défendant, d'une architecture institutionnelle et économique dont l'objectif est la réorganisation de l'occupation, la dépolitisation de la question nationale palestinienne et la mise sous tutelle financière de la société palestinienne par des bailleurs de fonds. L'ONGisation de la question palestinienne se traduit en outre par une porosité manifeste entre les institutions proto-étatiques et certaines grosses ONG de développement, qui est le signe de la faiblesse de l'appareil d'État, mais aussi d'une confusion entre le champ politique et le champ associatif, révélatrice de la dépolitisation à l'œuvre : en 2009, Ismail Deiq, membre fondateur des PARC et leader historique de l'ONG, devient ministre de l'Agriculture au sein du gouvernement de l'AP, après un détour par le secteur privé.

*Le cas des mouvements de femmes*¹⁸²

Les trajectoires des mouvements de femmes en Cisjordanie et à Gaza dans la phase du « processus de paix » sont révélatrices des dynamiques plus générales qui traversent la population des territoires occupés. Et, de l'avis de l'ensemble des observa-

La Palestine des ONG

teurs et spécialistes, le constat est sans appel : plus que tout autre sans doute, le mouvement féminin/féministe a connu, au cours des années 1990-2000, un déclin notable. Les raisons de ce déclin font écho aux phénomènes que nous avons étudiés avec les PARC : institutionnalisation, dépolitisation, professionnalisation.

Ainsi, pour Islah Jad, professeure à l'Université de Bir Zeit et spécialiste des questions de genre, les trajectoires des mouvements de femmes dans les territoires occupés sont exemplaires du processus d'ONGisation du champ politique palestinien, dont elle donne une définition précise :

Au cours des quinze dernières années, un mouvement social de masse, bien vivant, qui impliquait les femmes, à l'appui d'organisations militantes [*grassroots organizations*] présentes partout en Palestine, dans la mise en place d'un programme féministe et nationaliste, a cédé la place à un processus d'« ONGisation », à l'initiative de membres des organisations politiques de gauche. L'ONGisation est un terme que j'utilise pour désigner le processus par lequel des questions d'intérêt collectif sont transformées en projets détachés du contexte général dans lequel ils ont surgi, sans prise en compte des facteurs économiques, politiques et sociaux qui les affectent¹⁸³.

L'ouverture du « processus de paix » a bouleversé les activités et le profil politique des organisations de femmes qui se sont, à l'instar des autres mouvements de masse, repositionnées dans le nouveau contexte local et régional. Le passage du « nation-building » au « state-building » et l'arrivée des nouveaux bailleurs de fonds et de leurs exigences spécifiques ont ainsi considérablement modifié le

paysage associatif féminin/féministe, à la défaveur des structures issues des comités des années 1970-1980 et au profit de celles jouant le jeu des bailleurs de fonds et de l'ONGisation. Dans le cas des mouvements de femmes, le double mécanisme d'institutionnalisation/dépolitisation est particulièrement marqué : institutionnalisation liée au processus d'étatisation ; dépolitisation liée aux « projets » imposés par les bailleurs de fonds.

L'entrée dans la phase de « state-building », avec la mise en place de l'AP, a joué un rôle majeur dans ces transformations. Pour de nombreuses dirigeantes du mouvement féministe, qu'elles soient issues du Fatah ou des organisations de gauche, un basculement s'est alors opéré : de l'action sur le terrain destinée à permettre aux femmes de prendre toute leur part dans la lutte de libération nationale, on est passé à une action au sein ou en direction des institutions palestiniennes en construction. Nous avons déjà évoqué dans le chapitre 2 le cas de Zahira Kamal, cadre de la Palestinian Federation of Women's Action Committees¹⁸⁴, présidente de la General Union of Palestinian Women, qui rejoint en 1995 les institutions de l'AP en devenant « Directrice générale » au sein d'un service consacré aux droits des femmes avant d'être nommée, en 2003, ministre des Affaires des Femmes. Loin d'être marginal, ce cas est en réalité un révélateur des dynamiques qui s'engagent au tournant des années 1990 : si nombre de dirigeantes et cadres des organisations liées au Fatah sont « logiquement » cooptés dans les institutions de l'AP, il en va de même pour une partie non négligeable des femmes des organisations de gauche. Et quand bien même ces dernières n'intègrent pas formellement les structures de l'AP, le passage au « state-building » influe malgré tout sur leurs actions : le lobbying (vis-à-vis des orga-

nismes gouvernementaux ou du parlement) devient l'outil principal pour que soient consacrés, dans le « futur » État palestinien, les droits des femmes. Ainsi, une déconnexion s'opère *de facto* entre lutte pour l'indépendance et lutte féministe, et on passe d'un mouvement social inscrit dans le combat nationaliste à un mouvement pour l'égalité entre les sexes : « le sentiment que de nouvelles possibilités étaient là a incité les mouvements de femmes à transformer leur action, passant d'une combinaison entre lutte nationale et émancipation des femmes à une stratégie de pression pour que les droits des femmes soient consacrés¹⁸⁵ ».

Des facteurs politiques et sociaux internes viennent s'ajouter au changement de configuration institutionnelle. En effet, la montée en puissance des courants islamiques, notamment du Hamas, dans la foulée de la première *Intifada*, se traduit par des pressions sociales importantes sur les femmes, avec notamment un renforcement des discours conservateurs. À mesure que la mobilisation décline, les femmes qui s'étaient affirmées comme des actrices essentielles de la lutte de libération sont ainsi menacées, et la marginalisation de l'activisme militant à l'heure du « processus de paix » renforce cette tendance. Le choix fait par certains courants de gauche¹⁸⁶ d'apporter un soutien critique à la construction de l'AP et l'attentisme des autres factions¹⁸⁷ jouent alors un rôle doublement défavorable pour les militantes déterminées à poursuivre le combat des années 1980 : le terrain de la critique frontale d'Oslo et de ses institutions est laissé au Hamas et le suivisme vis-à-vis de la direction Arafat ne permet pas aux militants et cadres de l'*Intifada* de lutter contre les phénomènes de marginalisation politique et sociale dont ils sont victimes.

Qui plus est, dans le cas des mouvements féministes, les conséquences des querelles et des rivalités liées à la factionnalisation et aux différences d'appréciation sur les Accords d'Oslo sont particulièrement marquées : ainsi, la PFWAC subit de plein fouet la scission du courant FIDA, dirigé par Yasser Abd Rabo et favorable aux négociations avec Israël, qui quitte le FDLP en 1990¹⁸⁸. Cette scission affaiblit la PFWAC, considérée comme l'une des principales organisations de femmes des années 1980, notamment car plusieurs groupes de femmes affiliés à la PFWAC prendront position sur les débats internes au FDLP lors de la scission, faisant primer les intérêts partisans sur les intérêts généraux des femmes palestiniennes. Cet exemple est l'illustration du fait que les activités en direction des femmes, à l'instar de nombre d'autres activités sociales, demeurent subordonnées à des questions politiques plus générales et demeurent tributaires des luttes entre factions de l'OLP¹⁸⁹.

L'affaiblissement de la base populaire des différents comités de femmes et le poids grandissant des bailleurs de fonds occidentaux ont des conséquences notables sur les organisations féminines/féministes, qu'il s'agisse de celles qui existaient dans les années 1980 ou de celles qui naissent au tournant des années 1990. La rencontre entre, d'une part, des structures en perte de vitesse et en situation de marginalisation et, d'autre part, des donateurs déterminés à peser sur les dynamiques internes à la société palestinienne, entraîne des reconfigurations dans les activités et la composition des organisations de femmes. Il ne s'agit donc pas de verser dans une vision schématique selon laquelle les bailleurs de fonds tout-puissants imposeraient seuls des changements profonds dans les activités des ONG. Ces changements sont également le fait de straté-

gies internes à la société palestinienne et au mouvement national. Si les Palestiniens évoluent dans un contexte qu'ils n'ont pas choisi, ils développent néanmoins des stratégies, complémentaires, concurrentielles ou contradictoires, et ne sont pas dans une situation de purs récepteurs passifs et soumis.

Cette remarque ne concerne pas que les mouvements de femmes, mais ces derniers sont une excellente illustration de la complexité de la relation asymétrique entre donateurs et donataires, et de la façon dont ces derniers intègrent les normes des bailleurs de fonds tout en essayant de les mettre à profit. La PFWAC, au tournant des années 1990, a progressivement opéré un recentrage vers des activités axées sur les questions de genre et d'égalité entre les sexes, activités qui se sont progressivement déconnectées des questions de libération nationale :

Afin de retrouver sa force de mouvement de masse, la PFWAC a essayé de se centrer sur le renforcement du *gender agenda*. Tel que formulé par la PFWAC, ce programme reposait sur une analyse complexe des différentes sources d'oppression des femmes, à savoir l'occupation, la pauvreté, ainsi que des relations inégalitaires entre hommes et femmes, notamment au sein de la cellule familiale. Cette tentative de promouvoir un *gender agenda* a débouché sur la création de centres spécialisés [...] dont l'objectif était d'étudier de manière empirique et systématique les diverses formes d'oppression des femmes. Ce recentrage s'est traduit, de manière inattendue [pour ses initiatrices], par la prolifération d'ONG fragmentées et apolitiques¹⁹⁰.

Ce qui était au départ une tentative de reconsolidation de l'implantation d'un mouvement de masse

en perte de vitesse s'est donc progressivement intégré au processus plus global d'ONGisation. La multiplication des centres spécialisés fait écho à la philosophie des bailleurs de fonds, amateurs de projets à petite échelle et dépourvus de vision globale et, même si ce n'était pas l'intention de ses initiatrices, le recentrage sur le *gender agenda* a participé de l'affaiblissement et de la marginalisation de la PFWAC « historique ». C'est ainsi que l'une des structures issues de la PFWAC, le Women's Center for Legal Aid and Counselling (WCLAC), dont l'un des objectifs annoncés lors de sa création en 1991 était de lutter contre la subordination des questions féministes au seul agenda nationaliste, est progressivement devenu une ONG répondant aux canons occidentaux et accélérant la dépolitisation des questions féministes. Le WCLAC est un exemple particulièrement révélateur des dynamiques à l'œuvre dans les années 1990-2000 au sein des mouvements de femmes, qui mérite dès lors que l'on s'y attarde.

La genèse du WCLAC est à situer dans une dynamique plus générale, celle de la création progressive au cours des années 1980 au sein de la PFWAC de plusieurs unités spécialisées dans différents domaines d'activité de la fédération (éducation, santé, production, etc.). La multiplication des cas de femmes souhaitant participer aux activités de la PFWAC mais faisant état de difficultés ou de violences d'ordre domestique a alors encouragé les responsables de la fédération à créer une unité spécialisée d'écoute et de conseil. Il s'agissait au départ d'intégrer ces problématiques aux activités globales de la PFWAC, en s'appuyant sur l'analyse selon laquelle ces difficultés et violences étaient non seulement un problème en soi, mais aussi un obstacle pour que les femmes puissent se joindre aux activités féministes et natio-

nalistes. Un bureau de soutien et de conseil est ainsi créé, dans le sens de ce qui est encore la philosophie générale de la PFWAC, comme en témoigne l'une des fondatrices : « L'idée n'était pas seulement de conseiller les femmes mais de travailler à leur *empowerment*; de nombreuses femmes en situation de détresse sont pauvres et manquent d'éducation, de travail et de compétences. Par l'intermédiaire de nos différents bureaux, nous voulions soutenir les femmes d'une manière cohérente dans tous les aspects de leur vie, et pas seulement résoudre leurs problèmes ponctuels¹⁹¹. »

Avec le tournant des années 1990 et l'entrée dans la phase du « processus de paix », cette unité a été amenée à jouer un rôle particulier, du fait qu'elle coïncidait avec les aspirations et les exigences des nouveaux bailleurs de fonds. En effet, elle présente la double caractéristique d'avoir un agenda exclusivement domestique, en d'autres termes « palestino-palestinien », sans action dirigée contre l'occupation, et elle se situe, intentionnellement ou non, sur l'un des terrains favoris des donateurs, a fortiori pour les femmes dans les pays du Sud : les droits individuels et « universels ». Ce bureau de conseil, qui devient le WCLAC en 1991-1992, se met à occuper une place prépondérante au sein de la fédération et, par ses (apparents) succès, acquiert une influence sur l'ensemble du mouvement féministe. Les mutations s'amplifient : « L'approche cohérente du triptyque oppression nationale/oppression de classe/oppression de genre, destinée à changer la situation des femmes dans la société et dans le mouvement national, telle qu'elle avait été promue par les initiatrices du centre [WCLAC], a été réduite à une approche légaliste au sein de laquelle l'accent a été mis sur la "compréhension juridique de l'oppression des femmes"¹⁹². »

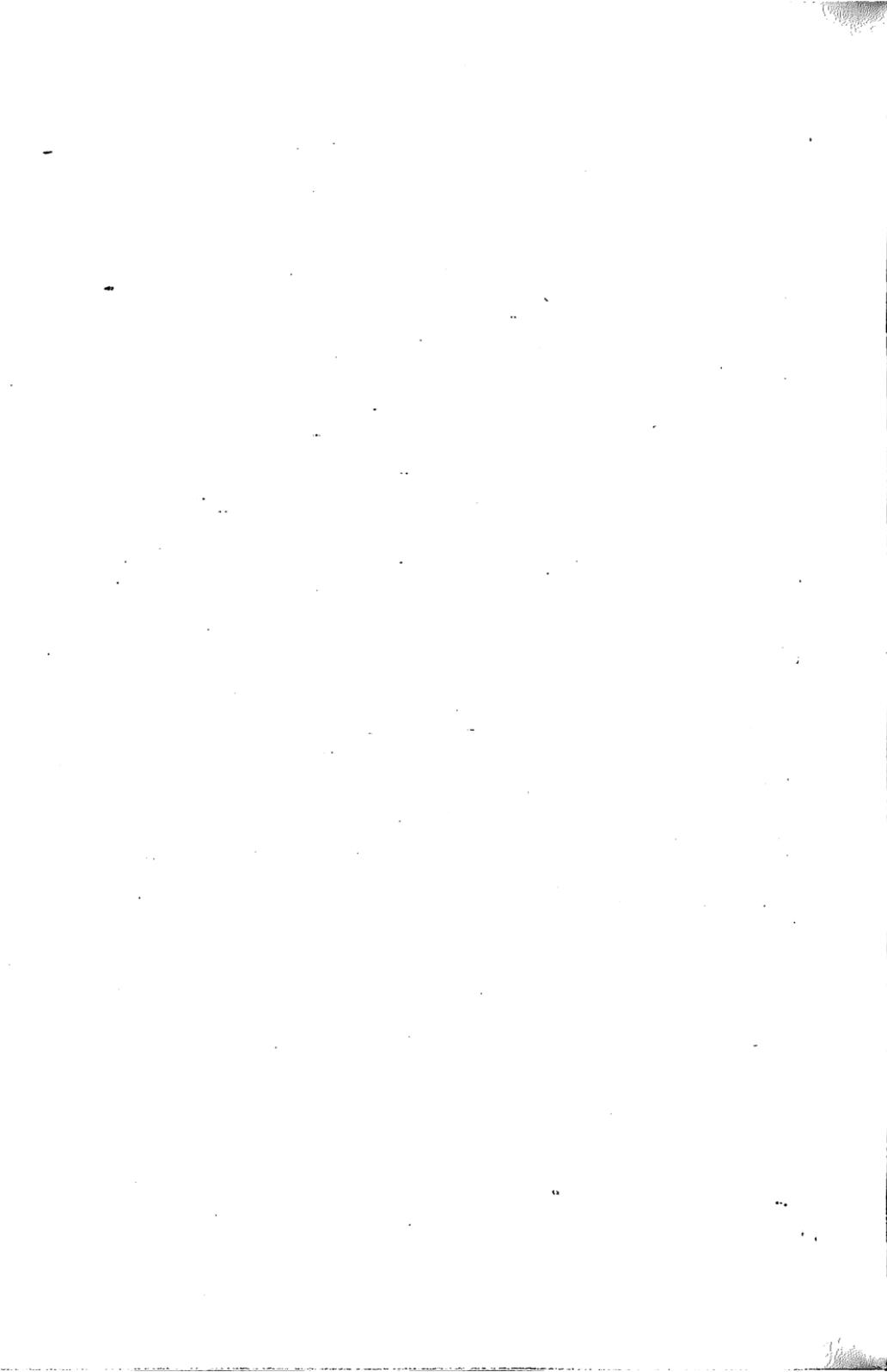
Cette mutation s'accompagne d'un changement notable dans la composition du personnel du WCLAC, avec l'arrivée de juristes, responsables de projets, communicants, *fundraisers*, etc. La structure se modifie rapidement et, comme nous l'avons vu dans le cas des PARC, les militantes sont progressivement marginalisées, quand bien même elles étaient à l'initiative de la création de cette antenne de la PFWAC, au profit de salariés (dont le nombre passe de trois à 28 entre 1992 et 1999). Recrutés pour leurs qualités « techniques » et non pour leur histoire ou leur vision militante, ces professionnels ne bénéficient pas, contrairement aux cadres historiques du mouvement, de réelle base sociale, et sont dès lors beaucoup plus perméables aux pressions des bailleurs de fonds qu'aux exigences venues « d'en bas ». Qui plus est, et ce même s'il ne faut pas imaginer ces professionnels comme de purs technocrates rétifs aux idées nationalistes, ils sont peu sensibles aux arguments « politiques », à savoir la nécessité de combiner les activités spécifiques du WCLAC avec des actions et un programme visant à l'émancipation de l'ensemble de la société palestinienne. Ils se conforment sans difficulté aux exigences des bailleurs de fonds : micro-projets, population-cible, résultats mesurables et quantifiables à court terme. La WCLAC devient progressivement un prestataire dont l'objectif n'est pas d'organiser les Palestiniennes mais de leur proposer ses services, sans réel suivi ni réflexion sur leur impact dans un cadre colonial maintenu.

Le WCLAC s'autonomise peu à peu de la PFWAC et, ruse de l'histoire, contribue largement à saper les bases matérielles et symboliques de cette fédération-mère. En effet, le WCLAC entraîne dans son sillage d'autres structures et suscite la création de multiples ONG basées sur le même modèle et actives

sur des terrains auparavant occupés par des organisations liées aux fédérations nationalistes évoquées dans le premier chapitre. Cette transformation des mouvements de femmes et ce processus d'ONGisation sont en ce sens la démonstration que des activités apparemment du même type (alphabétisation, conseil, éducation, etc.) peuvent avoir des implications radicalement différentes selon qu'elles s'inscrivent ou non dans un agenda politique plus global, selon qu'elles sont connectées entre elles ou fragmentées et selon qu'elles sont soumises ou non aux attentes de bailleurs de fonds. Tel est ainsi le cas des actions destinées à permettre aux femmes d'accéder à un travail salarié, qui se poursuivent au cours des années 1990-2000, mais dont la nature et la philosophie ont radicalement changé. On est en effet progressivement passé de coopératives soutenues financièrement par les factions politiques, dont l'objectif n'était pas seulement de procurer un revenu aux femmes mais de favoriser l'*empowerment* et la conscience collective, à des projets personnalisés nécessitant le recours au microcrédit, et donc à l'individualisation, à la rupture du tissu social et à la mise sous dépendance financière, typique de l'économie politique d'Oslo.

Le constat des conséquences déplorables de l'ONGisation est valable dans bien d'autres secteurs. On aurait également pu l'étudier dans les domaines de l'éducation, de la culture, de l'éducation juridique ou de la promotion de la démocratie, autres secteurs particulièrement prisés par les bailleurs de fonds et qui ont connu un développement spectaculaire dans les années Oslo, avec la floraison de multiples ONG et la réorganisation de structures dont l'existence avait précédé (et préparé) l'*Intifada* : « Il y a donc eu, en 1993, une évolution à la fois quanti-

tative, puisque beaucoup d'ONG [palestiniennes] se sont créées par "opportunisme", pour bénéficier de la manne financière en provenance des pays européens, et qualitative, dans la mesure où étaient prises en compte les nouvelles conditions politiques issues des Accords d'Oslo de 1993 et 1995¹⁹³. » Au plan national¹⁹⁴, on estime ainsi que le nombre d'associations dans les territoires palestiniens est passé de moins de 600 en 1993 à près de 1 500 en 2007 (+150 %); 142 associations ont été créées entre 1968 et 1979, 123 entre 1980 et 1987, 174 entre 1988 et 1993, 348 entre 1994 et 2000, et 569 entre 2001 et 2007. Une augmentation du nombre total et de la fréquence qui n'a pas faibli dans les années 2010, sans jamais correspondre, bien au contraire, à une amélioration du rapport de forces entre Israël et les Palestiniens : alors que le développement associatif dans les années 1970 et 1980 témoignait et participait d'une montée en puissance du nationalisme palestinien, la floraison des associations dans les années 1990-2000 est révélatrice d'une dégradation du rapport de forces, d'une consolidation de l'emprise israélienne sur les territoires palestiniens et d'une crise du mouvement national dont la « deuxième *Intifada* » de septembre 2000 a été un puissant révélateur.



L'ONGisation à l'heure de la « deuxième *Intifada* »

Le terme « deuxième *Intifada* » mérite d'être questionné. Tout d'abord, parce qu'il n'est pas prédominant dans le discours palestinien (où l'on privilégie le terme « *Intifada al-Aqsa* »), mais aussi et surtout parce qu'il induit un parallèle avec l'*Intifada* de 1987 dont on peut contester la pertinence. En effet le soulèvement de 1987 a été, par sa durée, son haut niveau de structuration et son impact sur la scène internationale, une expression de la force du nationalisme palestinien de l'intérieur et de l'existence d'un large réseau de militants et de cadres politiques au sein des territoires occupés, qui ont mis en péril les autorités militaires israéliennes et la direction palestinienne de l'extérieur. Les trajectoires du soulèvement de septembre 2000 semblent au contraire indiquer que, si ce dernier a démontré que la population palestinienne refusait d'accepter les impasses d'Oslo, le nationalisme palestinien traversait une crise profonde – que la « deuxième *Intifada* » a non seulement exprimée mais accélérée.

De la spontanéité du soulèvement (et de la répression)

À l'instar du récit dominant concernant l'*Intifada* de 1987 et l'impact de la mort, le 8 décembre, de quatre travailleurs palestiniens, un événement pré-

cis aurait joué le rôle de déclencheur du soulèvement de septembre 2000 : le déplacement d'Ariel Sharon, le 28 septembre, sur l'esplanade des Mosquées à Jérusalem. Cette intrusion a entraîné de nombreuses manifestations violemment réprimées dans les territoires palestiniens, considérées comme l'ouverture de la séquence de la « deuxième *Intifada* ». Si la visite d'Ariel Sharon a bel et bien joué un rôle de déclencheur, il serait toutefois très réducteur de considérer le soulèvement qui s'est ensuivi comme une réaction spontanée à une provocation israélienne. Un examen des événements des mois qui précèdent septembre 2000 indique en réalité que la « deuxième *Intifada* » s'inscrit dans un double contexte de multiplication des confrontations entre Palestiniens et armée israélienne et de paralysie du processus négocié. Comme cela avait été le cas en 1987, l'année 2000 a été le théâtre d'une forte augmentation des incidents entre forces israéliennes et Palestiniens, avec notamment des affrontements au mois de mai 2000, à l'occasion des manifestations commémorant la *Nakba* (l'exode palestinien de 1948). Lors de la seule journée du 15 mai, quatre Palestiniens sont tués par balle, et 200 blessés, tandis que neuf soldats israéliens sont blessés, dont un par un tir palestinien. Des échanges de tirs nourris entre armée israélienne et forces de sécurité palestiniennes ont lieu durant ces « émeutes de la *Nakba* » qui apparaissent, rétrospectivement, comme annonciatrices des événements de la fin de l'année 2000. Quelques jours plus tard, des manifestations organisées en soutien aux prisonniers palestiniens entraînent également des affrontements armés.

Dans la foulée des affrontements de mai 2000, le ministre palestinien de la Justice Frayh Abu Middayn déclare que les Palestiniens sont prêts à

« sacrifier des milliers d'hommes » pour obtenir leurs droits¹⁹⁵. Après l'échec du sommet de Camp David en juillet 2000¹⁹⁶, ce type de discours devient la norme chez la plupart des responsables de l'AP et du Fatah, qui semblent ainsi préparer leur base à une confrontation d'ampleur¹⁹⁷. Le même type de constat peut être opéré si l'on s'intéresse aux déclarations et actions des officiels israéliens, qu'il s'agisse des dirigeants politiques ou des responsables de l'armée. La répression sanglante des manifestations de mai est un exemple, parmi d'autres, de l'intransigeance israélienne vis-à-vis des demandes palestiniennes. Elle s'inscrit en effet au sein d'un contexte plus général de poursuite de la politique israélienne du fait accompli, malgré les protestations palestiniennes, avec notamment l'accélération de l'extension des colonies : entre 1999 et 2000, le nombre total de colons passe de 369 184 à 387 859, soit la plus forte augmentation, en un an, depuis le début du processus de colonisation¹⁹⁸. Autant d'indicateurs qui montrent que la partie israélienne ne conduit pas une politique qui vise à rechercher un apaisement ou à « relancer le processus de paix », mais qu'elle est prête elle aussi à une confrontation d'ampleur à laquelle elle se prépare de plus en plus visiblement, notamment après l'échec du sommet de Camp David.

L'échec de ce sommet, organisé du 11 au 25 juillet 2000 sous le patronage des États-Unis, a été interprété à l'époque comme l'illustration de l'impossibilité de trouver un compromis entre positions israéliennes et palestiniennes. Les États-Unis et Israël ont attribué à Yasser Arafat la responsabilité de l'échec du sommet, dénonçant l'intransigeance du chef palestinien face aux « offres généreuses » d'Ehud Barak, une présentation des événements qui va être largement relayée par les diplomates

et les médias occidentaux. Mais un examen attentif des positions israéliennes et palestiniennes lors du sommet de Camp David¹⁹⁹ démontre que cette rencontre, qui s'inscrit dans la continuité du processus enclenché avec la Déclaration de principes en septembre 1993, est l'expression des indépassables contradictions du « processus de paix ». La logique d'Oslo a en effet été, à bien des égards, respectée, et c'est précisément pour cette raison que le sommet a été un échec. Davantage qu'une cause de la crise d'Oslo, Camp David en est un symptôme, même si l'échec programmé de cette rencontre a contribué à accélérer la crise et à précipiter la « deuxième *Intifada* ».

La faillite de Camp David n'est pas tant l'expression de l'impossible compromis entre deux radicalismes que la formalisation de la faillite du processus d'Oslo. Ehud Barak avait conscience que ses propositions ne pouvaient être acceptées par Yasser Arafat, tandis que ce dernier redoutait, à juste titre, un front commun entre Israël et les États-Unis qui ne lui laisserait aucune marge de manœuvre dans les négociations et permettrait ensuite aux Israéliens de l'accuser de refuser la paix et d'engager des « représailles²⁰⁰ ». L'échec de Camp David est avant tout un symptôme des contradictions structurelles du « processus de paix » du point de vue palestinien : la direction de l'AP ne peut simultanément répondre aux exigences israéliennes et aux exigences de la population des territoires occupés. À Camp David, Yasser Arafat a donc dû faire un choix entre ce qui apparaissait comme une perte définitive de sa légitimité aux yeux des Palestiniens et une perte provisoire de sa légitimité aux yeux des parrains du processus d'Oslo. La suite des événements montrera qu'il s'agissait, du côté israélien, d'une étape décisive dans la délégitimation du président de l'AP. La confrontation était

dès lors inévitable. La « deuxième *Intifada* » et sa répression peuvent en ce sens être comprises comme un moment de réorganisation des relations entre la direction palestinienne et les autorités israéliennes, durant lequel chacune des deux parties tente de modifier le rapport de forces pour faire reculer les exigences de l'autre camp.

La « deuxième Intifada » : une nouvelle séquence et non un soulèvement durable

Il ne s'agit cependant pas de réduire la « deuxième *Intifada* » et sa répression à un affrontement entre *leaderships* israélien et palestinien, mais bien de comprendre que l'exaspération de la population palestinienne face à la réalité du « processus de paix » a participé de l'impasse diplomatique et a contribué à ouvrir une période durant laquelle la direction de l'AP et les autorités israéliennes ont tenté de renforcer leurs positions respectives. C'est ce qui permet de comprendre la complexité des dynamiques à l'œuvre, dans la société palestinienne, à partir de la fin du mois de septembre 2000, et les trajectoires de la « deuxième *Intifada* ». Si cette dernière est, dans les premiers jours, un authentique soulèvement populaire dans lequel des dizaines, voire des centaines de milliers de Palestiniens s'impliquent, on ne saurait l'assimiler à l'*Intifada* de 1987, avec ses structures de base, sa dimension populaire, son caractère auto-organisé, ses propres structures de commandement, et sa durée dans le temps. Le rôle, ou plutôt l'absence de rôle des ONG dans la structuration du soulèvement, participe de ces dynamiques. Nous y reviendrons.

Mon hypothèse est que si le terme « *Intifada* » est employé par la majeure partie des Palestiniens pour qualifier la période qui débute à la fin du mois

La Palestine des ONG

de septembre 2000, c'est davantage pour désigner un changement fondamental dans leur vie quotidienne que pour signifier une similarité entre la fin des années 1980 et le début des années 2000. Ainsi, lorsqu'un militant du FPLP explique « [qu'] avec l'*Intifada al-Aqsa*, les conditions de circulation sont devenues impossibles²⁰¹ », ou qu'un commerçant, par ailleurs engagé dans des structures de résistance locale, affirme qu'il a « perdu beaucoup d'argent avec l'*Intifada*²⁰² », il est évident qu'ils ne portent pas un jugement dépréciatif sur un soulèvement et ses conséquences, mais qu'ils évoquent une phase qui s'est ouverte le lendemain de la visite d'Ariel Sharon sur l'esplanade des Mosquées et qui s'est achevée au cours des années 2004-2005, selon les villes. Comme bien souvent dans le discours palestinien, un terme qui semble décrire une réalité politique joue un rôle de référent temporel : « l'occupation » désigne souvent les années 1967-1987 et « Oslo » les années 1994-2000²⁰³.

Davantage qu'un soulèvement structuré et durable, la « deuxième *Intifada* » (à distinguer du soulèvement proprement dit) est une séquence à l'occasion de laquelle se réorganisent non seulement les rapports de forces entre la direction de l'AP et Israël, mais aussi au sein des champs politique et social palestiniens. Le soulèvement proprement dit est, au regard de la durée de la « deuxième *Intifada* », relativement court. Les manifestations de rue, les tentatives de mise en place de structures destinées à organiser la mobilisation populaire, ou encore les actions de type « désobéissance civile » qui s'étaient multipliées durant les années 1987-1988, se sont épuisées au bout de quelques semaines. Les années 2001-2005 sont en effet essentiellement marquées par la violente répression israélienne et par les opérations armées menées par les diverses factions palestiniennes.

Si des Palestiniens se mobilisent le jour de la visite d'Ariel Sharon sur l'esplanade des Mosquées, c'est le lendemain (le 29 septembre 2000) que le soulèvement débute réellement. On assiste ce jour-là à de nombreuses manifestations dans la plupart des grandes villes palestiniennes de la bande de Gaza et de Cisjordanie, mais aussi à Jérusalem, où cinq Palestiniens sont tués²⁰⁴. Le lendemain, les manifestations et les manifestants sont encore plus nombreux : une dizaine de Palestiniens sont tués, parmi lesquels le jeune Mohammad al-Dura à Gaza, dont la mort est filmée – images qui vont contribuer à un embrasement généralisé des territoires occupés le 1^{er} octobre. Des manifestations quasi quotidiennes sont dès lors organisées, auxquelles se joignent l'ensemble des forces politiques. De nombreux dirigeants de l'AP, au premier rang desquels Yasser Arafat, appellent les Palestiniens à se mobiliser. La répression ne faiblit pas, bien au contraire, et pour le seul mois d'octobre, ce sont 100 Palestiniens qui sont tués lors des affrontements avec l'armée israélienne. Au mois de novembre, le nombre de victimes palestiniennes atteindra les 109, soit près de quatre par jour : ce chiffre ne sera plus atteint avant le mois de mars 2002, à la fin duquel débute l'opération « Rempart²⁰⁵ ».

Ces chiffres, tout comme le nombre de blessés (10 000 durant le dernier trimestre de l'année 2000²⁰⁶), sont révélateurs de deux phénomènes liés : le caractère massif de la mobilisation dans les premières semaines de la « deuxième Intifada » et la violence de la répression israélienne. Un rapport publié par le quotidien israélien *Maariv* le 6 septembre 2002 révèle ainsi que, selon l'état-major israélien lui-même, ce sont pas moins d'un million de balles qui ont été tirées par l'armée durant les trois premières semaines du soulèvement, soit environ

La Palestine des ONG

50 000 par jour en moyenne²⁰⁷. Le PCHR a établi que la majorité des blessés de Gaza (1 492 sur 2 500)²⁰⁸ s'avéraient être des jeunes de moins de 18 ans : durant les trois derniers mois de l'année 2000, la mobilisation palestinienne est donc essentiellement populaire et non le fait de groupes armés isolés. On note également que plus de 90 % des Palestiniens qui sont tués pendant les trois premiers mois de la « deuxième *Intifada* » ont succombé à des blessures par balle²⁰⁹ infligées, pour la très grande majorité d'entre eux, lors de manifestations. Au total, on dénombre 272 morts côté palestinien au cours du dernier trimestre de l'année 2000, et 41 morts côté israélien²¹⁰, dont une majorité de militaires²¹¹.

Ces données statistiques, recoupées avec les témoignages et les articles de presse de l'époque, permettent de cerner le type de soulèvement, et de répression, auquel on assiste à la fin de l'année 2000. La « deuxième *Intifada* » se caractérise tout d'abord par sa dimension populaire et massive, par la participation de l'ensemble des forces politiques palestiniennes aux diverses initiatives (ce que montre, entre autres, la pluralité des affiliations politiques des victimes), et par l'étendue et la rapidité de la répression israélienne. Il est important de noter en outre que si le soulèvement palestinien présente un visage populaire, sa dimension armée est déjà clairement établie. En effet, les 41 victimes israéliennes de ces trois premiers mois sont à mettre en regard des 43 morts recensés durant les deux premières années de l'*Intifada* de 1987. Si ces morts sont à situer dans le contexte de violente répression israélienne (272 morts en trois mois, contre 310 pour l'ensemble de l'année 1988), leur nombre indique néanmoins que la partie palestinienne n'est pas, comme en 1987-1989, déterminée à maintenir un caractère absolument non-violent à la protestation.

Ce phénomène sera confirmé lorsque la « deuxième *Intifada* » entrera dans sa deuxième phase, celle de la lutte armée.

Si les premières semaines de la « deuxième *Intifada* » sont marquées par une combinaison entre manifestations et actions armées (dont l'association aboutit par exemple, à Naplouse, au départ de l'armée israélienne du site religieux du tombeau de Joseph), la mobilisation change progressivement de visage, et ce dès le mois de novembre, avec des manifestations de moins en moins nombreuses et de moins en moins massives. La militarisation et la « dé-popularisation » de la lutte palestinienne se révèlent, entre autres, avec la reprise²¹² des attentats suicides à la fin du mois d'octobre²¹³. Les années 2001-2003 sont celles où la dimension militaire de l'affrontement avec Israël est la plus évidente. En témoignent non seulement le nombre de morts côté israélien mais aussi le ratio entre le nombre de victimes des deux parties : 1 mort israélien pour 6,6 victimes palestiniennes en 2000, 1 pour 2,4 en 2001, 1 pour 2,4 en 2002, 1 pour 2,9 en 2003, 1 pour 7,4 en 2004²¹⁴. Étant donné le nombre total élevé de victimes durant les années 2001-2003, ces ratios sont particulièrement significatifs : ils indiquent en effet que les organisations palestiniennes ont infligé à l'État d'Israël des pertes importantes (qu'elles soient militaires ou civiles), dans des proportions uniques dans l'histoire de la lutte nationale palestinienne. La militarisation de la « deuxième *Intifada* » est un phénomène bien réel, durable et mesurable, et le recours aux armes n'est pas, du côté palestinien, accidentel. Le parallèle avec l'*Intifada* de 1987, qui peut sembler à première vue pertinent si l'on se concentre sur les premières semaines de la « deuxième *Intifada* », ne tient pas dans la durée.

Les ONG, grandes absentes du soulèvement

Si la militarisation et la dé-popularisation du soulèvement sont notamment la conséquence de la violence de la répression israélienne et des choix stratégiques opérés par les directions des deux principales composantes du mouvement national palestinien (OLP et Hamas), la « deuxième *Intifada* » exprime avec une visibilité particulière les mutations à l'œuvre dans le champ des ONG. La professionnalisation, la spécialisation et la dépolitisation ont, comme nous l'avons vu, éloigné les ONG de leur base traditionnelle et contribué à accélérer les dynamiques de *disempowerment*. Si les services fournis par les grandes structures peuvent être appréciés par les populations qui en bénéficient, les ONG n'ont quasiment pas, contrairement aux comités et fédérations des années 1980, de lien militant avec lesdites populations. Les logiques à l'œuvre avant l'*Intifada* de 1987 favorisaient une implication toujours plus grande de nombreux secteurs de la société palestinienne, qui avaient préparé le terrain à la constitution de structures locales d'auto-organisation en 1987-1988. Rien de tel dans le cas de la « deuxième *Intifada* » : les ONG professionnalisées n'ont eu aucune capacité à mobiliser la population et à impulser la création de comités locaux animés par des individus dotés d'une légitimité politique suffisante pour être entendus et suivis.

Le quasi-abandon de l'articulation entre l'activité concrète, sectorielle, et la lutte de libération nationale, qui traduit un glissement d'une action *contre* l'occupation à une action *malgré* l'occupation, paralyse dans un premier temps les responsables des grandes ONG, qui avaient accepté, implicitement ou explicitement, la rhétorique et l'approche « post-conflit » des bailleurs de fonds. Qui plus est, l'ac-

ception de la séparation entre le « politique » et le « social » crée une confusion idéologique majeure au sein des ONG quant au rôle qui doit être le leur alors que la population palestinienne se soulève à nouveau et fait face à une répression sans précédent. On peut également souligner la déconnexion entre le quotidien des dirigeants des ONG – dont les résidences et les « lieux de travail » (sièges des ONG) sont dans le centre de grandes villes (principalement Jérusalem et Ramallah) relativement épargnées, dans un premier temps, par la répression israélienne²¹⁵ – et les villages et camps de réfugiés, où la répression est particulièrement violente : ce décalage influe sur leur capacité à mesurer la dégradation de la situation et sur la définition des « priorités » des ONG. Ces dirigeants ne changent réellement d'attitude qu'à partir de 2002, au moment où ils sont à leur tour touchés par la répression lors de l'opération « Rempart ».

Les mutations que les ONG ont connues durant les années Oslo ont considérablement réduit leur capacité à intervenir dans la lutte de libération, et elles sont désormais prisonnières de leur intégration au dispositif d'Oslo. On constate que les professionnels qui animent et dirigent les ONG ne souhaitent pas rompre avec les évolutions précédemment décrites : il s'agit de s'adapter à la nouvelle situation sans opérer de « retour en arrière » vers le type d'intervention qui avait prédominé durant les années 1980 et l'*Intifada* de 1987 :

Si les ONG palestiniennes ont assumé avec une réussite indéniable et avec professionnalisme un rôle de prestataires de services, en dispensant des soins médicaux ou en publiant des rapports fiables sur les dommages humains et matériels causés par les opérations militaires israéliennes

La Palestine des ONG

ou au sujet d'autres violations des droits humains, elles n'ont pas développé de synergies avec les forces politiques (qu'il s'agisse des partis politiques, du Comité national et islamique pour l'*Intifada*²¹⁶ ou des syndicats) ou avec la population. Ainsi, si les ONG ont utilisé leur rayonnement international pour des actions de plaidoyer et pour rendre accessibles des informations essentielles au sujet des attaques israéliennes, elles ont très peu contribué à mobiliser les énergies de la société [palestinienne], à l'échelle locale, dans une période de lutte nationale. En dernière instance, leur influence sur la direction (ou l'absence de direction) du soulèvement a été minimale²¹⁷.

Une situation de plus en plus dégradée

Lors de la « deuxième *Intifada* », la situation sur le terrain conduit les ONG à passer d'une logique de « développement » à une logique de « projets d'urgence ». Cette évolution est le fruit de deux phénomènes dont les conséquences sont particulièrement importantes sur les conditions de vie de la population des territoires occupés : la disparition des « zones autonomes » et le renforcement du bouclage et de la fragmentation.

La première véritable incursion (terrestre) dans une zone autonome palestinienne se produit le 1^{er} avril 2001, lorsqu'un commando israélien pénètre dans la zone H1 d'Hébron²¹⁸ pour y arrêter six membres des services de sécurité accusés d'avoir perpétré des attaques contre des objectifs israéliens. Les opérations de ce type se multiplient par la suite et, le 14 août, ce sont des tanks et des bulldozers blindés qui entrent dans la zone autonome de Jénine, dont ils se retirent quelques heures plus tard après avoir

détruit un commissariat de police. La première réoccupation « durable » se produira en octobre 2001, après l'assassinat par un commando du FPLP du ministre du Tourisme Rehavam Zeevi. À partir du 18 octobre, et durant près de deux semaines, ce sont six zones autonomes qui sont réoccupées : Bethléem, Ramallah, Naplouse, Jénine, Qalqilya et Tulkarem. Une nouvelle étape sera franchie à la fin du mois de mars 2002, avec l'opération « Rempart » déclenchée suite à un attentat suicide commis à Netanya (30 morts) : l'armée israélienne réoccupe l'ensemble de la Cisjordanie, y compris les camps de réfugiés, abolissant définitivement la notion même de « zone autonome palestinienne ». En 2009, un officier israélien confirme cette rupture : « Les Palestiniens nous demandent de nous retirer sur les lignes de septembre 2000, mais cette demande n'est plus pertinente. [...] Le paradigme a changé : nous ne parlons pas de présence permanente mais de la capacité à prendre les mesures nécessaires lorsque nous avons affaire à une menace. *Nous ne sommes pas présents tout le temps, mais nous nous réservons le droit d'être présents à tout moment*²¹⁹. »

Cette réorganisation de la géographie de l'occupation se fait au seul bénéfice d'Israël, qui s'appuie sur les rapports de forces militaire et politique pour modifier la philosophie du découpage en zones A, B et C. En effet, si les zones autonomes ne sont plus reconnues comme étant sous la seule responsabilité de l'AP, le statut des zones B et C ne change pas et Israël entend y conserver l'ensemble de ses prérogatives. Israël « reconnaît » l'existence de divisions entre zones A, B et C lorsqu'il s'agit de déterminer les secteurs dans lesquels les Palestiniens (et notamment les forces de sécurité) peuvent opérer et donc, implicitement, les limites de la juridiction de l'AP, mais ignore cette même division lorsqu'il

s'agit de définir ses propres secteurs d'intervention. Qui plus est, les autorités israéliennes continuent de reconnaître, paradoxalement, l'existence des zones A puisqu'elles exigent de l'AP qu'elle y maintienne l'ordre, la rendant responsable de ce qui s'y produit et se réservant le droit d'y intervenir au cas où elles le jugent nécessaire. Enfin, « l'autonomie » n'est pas formellement niée par l'État d'Israël, qui refuse un retour à la situation de la période pré-Oslo, durant laquelle, en tant que puissance « officiellement » occupante, il devait prendre en charge, y compris administrativement et financièrement, la vie des Palestiniens des territoires occupés. En résumé, le processus auquel on assiste durant les années 2000 n'est pas une rupture avec le paradigme d'Oslo mais le règlement, par la force, de l'une de ses ambiguïtés. En effet, l'autonomie palestinienne, aussi relative soit-elle, s'était concrétisée par l'existence de territoires sous le contrôle de l'AP. Avec la « deuxième *Intifada* », le caractère formel et conditionnel de ce contrôle est mis à nu, et ce de manière assumée par l'État d'Israël : aucun territoire ne peut échapper au contrôle des autorités d'occupation, qui se réservent le droit de se substituer à l'AP si elles jugent celle-ci défaillante.

Le contrôle de l'armée israélienne sur les territoires palestiniens est également marqué par la généralisation de la pratique du bouclage. Les années 2000 sont le théâtre d'un recours de plus en plus systématique au bouclage et révèlent le caractère toujours plus sophistiqué du maillage des territoires palestiniens. Le dispositif de maillage repose sur les *checkpoints* et autres barrages routiers, sur les routes réservées aux colons (dites « routes de contournement »), sur les zones d'exclusion militaires, interdites aux Palestiniens et, à partir de 2002, sur le mur dit « de séparation ». Les

453 jours de bouclage entre 1995 et 2000²²⁰ vont être largement dépassés durant les années 2000-2005 : 1 000 jours de bouclage sont recensés pour cette période²²¹. Il convient d'y ajouter la fermeture quasi hermétique de la bande de Gaza à partir de l'année 2001. Au-delà de ces éléments chiffrés, on constate une évolution qualitative du bouclage, qui témoigne d'un renforcement et d'une complexification de l'emprise israélienne sur les territoires palestiniens. Les barrages et obstacles divers se multiplient, pour atteindre le nombre de 600 en 2006 (soit six fois plus qu'en 2000)²²² : l'armée israélienne peut, à tout moment, diviser les territoires occupés en plus de 200 entités géographiques hermétiquement closes²²³. C'est ainsi que, durant les années 2001-2004, la circulation des Palestiniens a été rendue quasi impossible par la multiplication des points de contrôle, des routes interdites et des diverses catégories de « permis » de déplacement²²⁴. Un exemple concret (parmi des dizaines d'autres) m'a ainsi été donné à voir en octobre 2001, sur le trajet entre Bethléem et Hébron. La distance qui sépare ces deux villes est de 28 kilomètres, et elles peuvent être reliées rapidement (une trentaine de minutes) en empruntant la Route 60²²⁵. Avec le resserrement du bouclage, les Palestiniens étaient alors contraints d'emprunter des routes secondaires, voire « tertiaires », afin de contourner les huit barrages placés entre Bethléem et Hébron. Le temps de trajet était alors de trois heures. Au cours des années 2001-2004, il n'était pas rare de prévoir deux jours pour effectuer un trajet entre Hébron et Naplouse (les deux « poumons économiques » de la Cisjordanie), avec le risque permanent, pour les Palestiniens, d'être refoulés à un point de contrôle pour « raisons de sécurité ».

Il est essentiel d'aller au-delà des chiffres et d'interroger les effets de cette fragmentation territoriale imposée aux Palestiniens. La première de ces conséquences est une précarité extrême dans l'ensemble des domaines de la vie, qu'il s'agisse de la scolarité, de la vie professionnelle ou de la vie sociale. En effet, le caractère aléatoire et arbitraire du bouclage (la même route peut être autorisée ou interdite du jour au lendemain, le même barrage peut être ouvert ou fermé dans un intervalle de quelques heures) enferme les Palestiniens dans la précarité du quotidien. Les effets de cette précarité sont multiples : perte de salaire et/ou d'emploi, retard accumulé dans les études, etc. La deuxième conséquence, qui découle de la première, est la tendance à un repli autarcique dans chacun des domaines de la vie. Dans les années 2001-2004, ce sont des centaines de milliers de Palestiniens de Cisjordanie (et le million et demi de Palestiniens de Gaza) qui ne quittent plus leur « zone autonome », sauf en cas d'absolue nécessité, avec pour résultat une modification de la production économique (on produit pour consommer et vendre sur place, et non pour exporter), un repli sur les structures sociales locales, voire familiales, ou encore un amoindrissement de la conscience « nationale » en raison des disparités et des différences (réelles ou fantasmées) entre les zones autonomes. Enfin, la troisième lourde conséquence de la fragmentation des territoires palestiniens est l'accélération des tendances centrifuges, en d'autres termes la prise de distance à l'égard du « centre » politico-administratif : l'AP apparaît à de plus en plus de Palestiniens comme une structure de pouvoir lointaine, pour ne pas dire exogène, incapable d'offrir une continuité et une cohérence institutionnelles.

Les effets conjugués du bouclage et de la disparition des zones autonomes se mesurent, en premier lieu,

à l'échelle macroéconomique. Le PIB connaît une chute brutale à partir de l'année 2000²²⁶ et, malgré une timide « reprise » en 2003, continue à décliner, notamment si on le rapporte au nombre d'habitants : de 1999 à 2005, le PIB par habitant chute de 35 %. L'appareil productif palestinien, déjà réduit, connaît une spectaculaire contraction : la production agricole baisse, en valeur absolue, de plus de 25 % entre 1999 et 2006, la production industrielle de plus de 20 %, et les exportations chutent drastiquement (-30 % entre 1999 et 2004). Le chômage connaît une brusque augmentation, en raison de la fermeture de milliers de petites unités de production et des nouvelles restrictions sur les permis de travail en Israël et dans les colonies. Ce dernier phénomène est particulièrement marqué à Gaza (-99 % entre 2000 et 2004), mais on le retrouve également en Cisjordanie : le nombre de Palestiniens de Cisjordanie qui se rendent pour travailler en Israël ou dans les colonies chute de 80 % entre 2000 et 2002. Le taux de chômage est quasiment multiplié par trois entre 1999 et 2002 (passant de 11,9 à 31,4 %) et, malgré une légère baisse en 2003, continue de demeurer à des niveaux historiquement élevés dans les années 2004-2006. Entre 2000 et 2005, le total des pertes économiques liées aux mesures israéliennes est estimé à 8,5 milliards de dollars, soit le double du PIB de 1999. En 2005, le nombre de Palestiniens vivant sous le seuil de pauvreté atteint 46 % (après être monté jusqu'à plus de 60 % en 2003).

Dans un tel contexte le rôle des pays donateurs est amené à s'accroître, pour essayer de pallier les pertes de l'économie palestinienne en augmentant considérablement le volume des aides. Au cours des années 2001-2005, le montant des aides internationales atteint, en moyenne, 1 milliard de dollars par an, avec une priorité absolue accordée à l'aide

d'urgence (entre 75 et 85 % du volume total des aides) au détriment de l'aide au développement²²⁷. Il ne s'agit donc pas de lutter durablement contre les effets des mesures israéliennes, mais seulement de les compenser en injectant massivement de l'argent dans les territoires occupés dans une démarche strictement humanitaire.

[Les aides] sont prises en charge par les agences onusiennes et les ONG, locales et internationales, travaillant sur place. Il s'agit notamment d'activités en faveur de l'emploi, de l'octroi d'une assistance en espèces et en nature (principalement via l'UNRWA pour les populations réfugiées), d'une aide alimentaire (à travers le Programme alimentaire mondial et le CICR), de la reconstruction et remise en état des infrastructures endommagées par le conflit, d'une aide médicale d'urgence, etc²²⁸.

Les aides directement attribuées à l'AP prennent la forme d'un soutien direct à son budget (et non d'un financement de projets de développement), et ont pour principal objectif de lui permettre de continuer à fonctionner malgré la chute drastique de ses revenus – pour notamment payer les salaires des fonctionnaires et faire survivre l'appareil d'État. « Le démantèlement de l'AP n'étant pas souhaitable pour des raisons politiques, les bailleurs de fonds ont, entre 2000 et 2004, injecté dans le budget déficitaire de l'AP près de 1,7 milliard de dollars pour éviter qu'elle ne s'effondre²²⁹. »

Avec la « deuxième *Intifada* », la dépendance de l'économie palestinienne, de l'AP et des ONG à l'égard des pays donateurs s'accroît plus encore qu'au cours des années Oslo, sans pour autant que la situation économique des territoires palesti-

niens ne s'améliore. Les mécanismes économiques induits par le « processus de paix », et notamment le caractère subordonné de l'AP, sont renforcés par la consolidation de l'emprise israélienne sur les territoires occupés et par la fragmentation des zones palestiniennes. L'AP ne peut que constater les dégâts et doit se contenter de jouer son rôle de premier employeur des territoires palestiniens, utilisant la manne internationale pour payer des fonctionnaires dont le nombre continue d'augmenter dans les années 2000-2005. Mais devant l'impuissance de l'AP à lutter effectivement contre les conséquences économiques de la « deuxième *Intifada* » et les déficits de l'intervention des ONG, les habitants de Cisjordanie et de Gaza, livrés à eux-mêmes sont contraints de s'adapter à la nouvelle donne, en réorganisant la production et en palliant l'absence de mécanisme de compensation réelle des pertes économiques. La tendance qui domine est celle du repli localiste, avec des dynamiques autarciques qui se renforcent parallèlement à la fragmentation. C'est ainsi qu'à bien des égards, l'agriculture palestinienne devient, à partir de l'année 2001, une agriculture que l'on peut qualifier de vivrière : on produit pour consommer et pour écouler sur place, à l'échelle du village ou du groupe de villages. On a pu constater ces phénomènes dans l'ensemble des territoires palestiniens et tout particulièrement dans le district d'Hébron, une région agricole qui exportait, jusqu'en 2000, une part significative de sa production vers Gaza.

La dépolitisation à son comble

Dans de telles conditions, les ONG ont été confrontées à un renforcement des tendances liées à leur professionnalisation et à leur dépolitisation. Ces

La Palestine des ONG

ONG, qui s'étaient de plus en plus spécialisées dans les projets de « développement » financés par les bailleurs de fonds internationaux, ont dû réadapter leur stratégie pour faire face aux difficultés liées à la nouvelle donne consécutive à septembre 2000. Les « grosses » ONG de développement ont bénéficié d'importantes subventions, a fortiori à partir de l'année 2003 et de la mise à l'écart, par les parrains d'Oslo, de Yasser Arafat. C'est ainsi qu'en 2002, les PARC avaient un budget de fonctionnement de 18 millions de dollars (pour 134 salariés déclarés), contre 11 millions pour le ministère de l'Agriculture de l'AP (pour 1 600 employés), sans compter les subventions pour des projets ponctuels²³⁰. Mais l'action des ONG pendant la « deuxième *Intifada* » ne correspond plus à ce qu'elle avait pu être durant les années Oslo : l'urgence a pris le pas sur le développement, et les bailleurs de fonds financent avant tout des projets destinés à atténuer ponctuellement les conséquences désastreuses des politiques israéliennes.

C'est ainsi que les PARC, dont plus de 30 % du budget était consacré, en 2000, au développement des terres agricoles, allouent en 2003 plus de 45 % de leur budget au maintien de la sécurité alimentaire²³¹. Cette dynamique est commune à la plupart des principales ONG palestiniennes, quel que soit leur domaine d'intervention : « 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 touchées²³². » Dans le domaine économique, l'action des ONG, si elle contribue à amoindrir les conséquences des politiques israéliennes, accompagne les logiques à l'œuvre plus qu'elle ne s'y confronte. L'exemple de la

production économique autarcique n'a en effet rien à voir avec les logiques de « désengagement » prônées par les ONG durant les années 1980 : il s'agit d'une nécessité pour survivre, sans la dimension politique du *Sumud*, qui s'organise localement et la plupart du temps sans le soutien des ONG. Celles-ci sont ainsi devenues une simple béquille pour certains secteurs de la population palestinienne, loin du rôle des comités et des fédérations durant l'*Intifada* de 1987.

Précisons là encore qu'il ne s'agit pas de porter de jugement sur l'action de telle ou telle structure : les ONG ont joué un rôle indéniable dans l'assistance à des populations gravement atteintes par la répression israélienne et le bouclage. Il s'agit en revanche de constater que la « deuxième *Intifada* » enregistre et amplifie les mutations à l'œuvre depuis le début des années 1990 : dépendantes des aides internationales et insérées dans le dispositif d'Oslo, les ONG sont dans une posture de repli et ne s'inscrivent pas dans la construction d'un rapport de forces contre Israël. Et lorsqu'elles se décident, comme en mars-avril 2001, à organiser des manifestations de rue, c'est de manière ponctuelle et en se défendant d'avoir une quelconque intervention « politique ». Dans un article publié le 2 avril 2001 dans le quotidien *La Croix*²³³, Pénélope Larzillière relate des manifestations organisées à Ramallah dans la deuxième quinzaine de mars, et les témoignages qu'elle rapporte sont à ce titre exemplaires. Il a d'abord fallu attendre que l'armée israélienne renforce le bouclage de Ramallah, pénalisant notamment les étudiants de Bir Zeit et les salariés travaillant à Ramallah mais habitant dans les villages alentour, pour que les principales ONG prennent l'initiative d'appeler à des manifestations de rue. Cela confirme l'hypothèse exposée plus haut selon laquelle les

La Palestine des ONG

- dirigeants et cadres des ONG, très majoritairement basés à Ramallah, sont en décalage avec les réalités vécues par des centaines de milliers de Palestiniens depuis septembre 2000. On peut aussi relever les propos de Mustapha Barghouthi, dirigeant de l'Union of Palestinian Medical Relief Committees (UPMRC), qui résonnent comme un aveu : « toute une catégorie de la population a brusquement compris que même en s'adaptant continuellement aux mesures répressives israéliennes, elle ne pourrait pas échapper à la situation²³⁴ ».

Mais le plus significatif est sans doute le positionnement des ONG vis-à-vis du « Comité national et islamique pour l'*Intifada* ». Cette structure de coordination entre les différentes factions palestiniennes s'est mise en place dès le mois d'octobre, et regroupe les quatorze principales organisations palestiniennes, dont le Hamas. Le Comité est un cadre au sein duquel des représentants des différentes factions tentent de formuler des perspectives et des échéances communes de mobilisation, en appelant à des journées spécifiques de manifestation ou à d'autres actions comme le boycott des produits israéliens. Interrogée sur les rapports entre les ONG et le Comité, la réponse de Renad Qubej, l'une des coordinatrices du réseau des ONG, est limpide : « Nous ne nous considérons pas comme un membre à part entière de leur comité et nous ne signons pas leurs communiqués de presse. *Nous ne prenons pas position sur les aspects politiques*, tels les appels à la démission de Sharon par exemple. Mais à l'intérieur du comité, ils sont très à l'écoute de nos propositions d'action²³⁵. » Ces propos sont éclairants à au moins deux titres. En premier lieu, ils témoignent de la volonté des responsables des ONG de se maintenir en dehors de la « politique », en ne prenant

pas position sur certaines questions sensibles. En second lieu, ils reflètent la position des ONG palestiniennes après la signature des Accords d'Oslo et le passage au *state-building*, à savoir une « société civile » qui ne se considère pas comme membre à part entière du mouvement national et qui se limite à proposer des initiatives au Comité coordonnant le soulèvement, ou à « faire pression » sur lui, selon les termes de Mustapha Barghouhti : « Nos activités sont indépendantes de celles de Marwan Barghouthi [l'un des leaders du Comité pour l'*Intifada*]. C'est sous notre pression qu'il a été obligé de tenir compte de la société civile²³⁶. »

Un autre exemple de la dépolitisation est exposé par Sari Hanafi et Linda Tabar :

Un communiqué publié le 7 octobre 2000, intitulé « Unir les efforts pour en finir avec l'occupation et pour obtenir l'indépendance : tous les efforts pour soutenir l'*Intifada* populaire pour l'indépendance », a circulé au sein des ONG et des partis politiques. Mais la pétition devait être signée individuellement par des dirigeants, pas par les organisations. Ce qui renforce l'argument selon lequel ces dirigeants ne considèrent pas les ONG comme des institutions qui ont un rôle à jouer dans les questions nationales²³⁷.

L'international et le local

Les lecteurs les plus familiers de la question palestinienne seront peut-être surpris des développements qui précèdent, et notamment de l'insistance sur la dépolitisation et sur l'auto-exclusion des ONG du champ politique national. Une surprise qui s'explique sans doute par le décalage grandissant qui

s'est instauré entre les activités « locales » des ONG et leurs activités « internationales ». J'ai toujours été frappé par l'illusion d'optique, très présente dans certaines composantes du mouvement de solidarité, par laquelle certains dirigeants d'ONG palestiniennes étaient considérés, à l'extérieur, comme une « nouvelle génération » du mouvement national palestinien. Des représentants de l'élite des ONG de Ramallah ont ainsi été invités à de nombreuses reprises lors d'initiatives internationales de soutien aux Palestiniens, ainsi que dans les Forums sociaux, qu'ils soient européens ou mondiaux. Le Palestinian NGO Network (PNGO) est devenu une référence durant la « seconde *Intifada* », un interlocuteur privilégié, incontournable et particulièrement apprécié par les secteurs dominants du mouvement de solidarité, notamment en France.

Cet écho important à l'extérieur montre que les représentants de l'élite des ONG de Ramallah ont peu à peu pris la place d'une direction de l'OLP, vieillissante et corrompue, dans les cœurs et les esprits de ceux qui refusaient de considérer le Hamas comme un interlocuteur alternatif. La candidature de Mustapha Barghouthi, dirigeant de l'UPMRC, aux élections présidentielles de 2005 (sur laquelle nous reviendrons), et le score relativement important qu'il a obtenu (19,5 % des suffrages, soit un peu plus de 150 000 voix) ont contribué à renforcer cette illusion d'optique : en effet, ce score ne reflétait en aucun cas l'implantation réelle du candidat Barghouthi, qui a notamment bénéficié de l'absence de candidature du Hamas et qui a regroupé sur son nom des dizaines de milliers de voix « anti-Abbas ». Ainsi, dès le scrutin législatif de 2006, la réalité des rapports de forces était de nouveau mesurable : la liste « Palestine indépendante » conduite par Mustapha Barghouthi a obtenu 26 609 voix, soit 2,72 %

des suffrages exprimés, à comparer aux 440 409 voix du Hamas (44,45 %), aux 410 554 voix du Fatah (41,43 %) et même aux 42 101 voix du FPLP (4,25 %). Soit un score beaucoup plus conforme à l'implantation politique réelle de Mustapha Barghouthi.

Cet écho disproportionné s'explique aussi par le profil des dirigeants des ONG de Ramallah. On peut en effet relever, non sans une certaine ironie, que les qualités qui ont pu séduire les mouvements de solidarité internationale sont les mêmes que celles qui ont séduit les bailleurs de fonds. Éduquée, professionnelle, à l'aise dans les langues étrangères et notamment l'anglais, bonne connaisseuse des réalités politiques, sociales et culturelles internationales, habituée au mode de vie « à l'occidentale » qu'elle a souvent adopté, l'élite des ONG de Ramallah avait toutes les qualités requises pour s'intégrer aux réseaux de solidarité internationale et notamment aux Forums sociaux. Ces qualités ont en outre séduit les nombreuses délégations internationales qui se sont rendues dans les territoires palestiniens à partir de l'année 2001, sans que les militants ne se rendent nécessairement compte du décalage entre le discours très politique de ces élites et l'intervention dépolitisée de leurs ONG, ni du gouffre béant entre les préoccupations (et le mode de vie) de ces dirigeants et les réalités vécues par la majorité de la population palestinienne : « Nombre des activités organisées par les ONG se déroulent dans des hôtels de luxe, où l'on sert de la nourriture de luxe, où l'on distribue du matériel sur papier glacé, et où l'on embauche des jeunes "présentables" pour aider à l'organisation de l'événement ou de l'activité, contribuant ainsi à la disparition de la "vieille" image de l'activiste désinvolte qui a un look et un accent paysans²³⁸. »

Au-delà des illusions d'optique, cette reconnaissance internationale fait aussi écho à une réalité : la

prise en charge par une partie des ONG des activités en direction de l'extérieur, par la rédaction de rapports réguliers, la publication de témoignages ou la mise en place de structures et de « circuits » d'accueil des délégations de solidarité venues de l'étranger. Ces tâches sont évidemment utiles pour promouvoir la cause palestinienne et les conséquences de la répression israélienne, mais elles ne se confondent pas, loin de là, avec une prise en charge du combat des Palestiniens à l'intérieur : « Tandis que le réseau d'ONG palestiniennes jouait un rôle majeur en organisant une protection populaire internationale sous la forme de missions civiles, il n'a pas été capable de mettre en place, à travers ces missions, une stratégie de résistance non-violente²³⁹. » Pour certains militants palestiniens, qui avaient été, du fait de leur investissement dans les comités des années 1980, des acteurs de l'*Intifada* de 1987, le verdict est sans appel : « Les ONG de Ramallah ont oublié la population et sont obsédées par les financements internationaux. Et même quand elles disent qu'elles vont participer à la résistance, c'est de nouveau vers les étrangers qu'elles se tournent, pour les accueillir dans des missions. Et pour les Palestiniens d'en bas, toujours rien²⁴⁰. »

Les « Palestiniens d'en bas » sont livrés à eux-mêmes et sont contraints à se réorganiser, a fortiori dans la mesure où ils sont totalement délaissés par une Autorité palestinienne en plein écroulement et qui continue à privilégier une politique clientéliste sans réelle prise avec la réalité des dynamiques locales. Une étude de terrain réalisée par Majdi al-Malki durant la « deuxième *Intifada* »²⁴¹ illustre la réorganisation à l'œuvre, qui consiste principalement en un approfondissement des logiques localistes et centrifuges. Le travail de Majdi al-Malki montre que les

situations sont diverses, notamment si l'on compare les villes, les villages isolés et les camps de réfugiés. L'existence d'une « culture de solidarité » et la présence, ou non, de partis politiques, sont également des éléments déterminants quant au type de relation clientéliste qui se noue au cours de la « deuxième *Intifada* ». Si certaines communautés locales parviennent à maintenir des liens avec le centre pour pallier les urgences liées à la crise économique, nombreuses sont celles qui n'ont plus d'interlocuteur auprès des autorités ou des ONG : elles sont dès lors contraintes de s'organiser localement en comptant principalement sur l'entraide sociale et sur les aides venues de membres des communautés locales exilés à l'étranger. Et quand bien même le contact est maintenu avec le centre, c'est bien souvent par l'intermédiaire des structures familiales que les demandes peuvent être formulées (et satisfaites) :

J'ai cessé de travailler en Israël au cours de la deuxième année de l'*intifada*. [...] J'ai donc décidé de m'adresser à ma famille et à mon clan afin qu'ils puissent me venir en aide. Ils m'ont alors accordé une aide sous la forme de crédits, ce qui me permettait de subvenir à mes besoins les plus immédiats. Mais un grand nombre des membres de mon clan se sont eux aussi trouvés dans la même position que moi vu la situation politique que l'on sait. J'ai contacté le représentant du Fatah dans mon village, qui se trouve être également un membre de mon clan, afin qu'il m'aide à trouver un emploi. Ce responsable du Fatah a, à son tour, contacté un de ses amis du Fatah habitant Ramallah et lui a remis une liste de douze demandeurs d'emploi, tous membres de mon clan. À son tour, cette personne a contacté le gouverneur de Ramallah, qui

La Palestine des ONG

a contacté le bureau du président Yasser Arafat pour obtenir les aides recherchées²⁴².

Dans certains cas, notamment dans les camps de réfugiés, des structures d'entraide locale se sont mises en place qui ont été, selon les divers témoignages que j'ai pu recueillir à Hébron, Bethléem, Naplouse et Jénine, ignorées par les autorités centrales. Celles-ci ont bien souvent préféré « choisir » elles-mêmes les bénéficiaires des aides de l'AP, s'attirant l'animosité des responsables des diverses structures locales, y compris de la part de membres du Fatah :

L'Autorité n'a pas rempli son devoir envers nous. Comme le gouverneur de la ville a distribué des aides aux familles du camp sans nous consulter, toutes les familles nécessiteuses n'ont pas pu bénéficier de cette aide. Cela aurait pu rejaillir sur l'entente et la solidarité qui régnaient parmi les familles du camp. Nous estimons que le gouverneur a agi en connaissance de cause et qu'il cherchait à s'assurer la loyauté de certaines familles pour son compte personnel²⁴³.

Les exigences de loyauté politique venues du centre ont été d'autant plus réprouvées par les communautés locales que la situation d'urgence économique et sociale prêtait, selon elles, à la fin des divisions, des marchandages politiques et de la corruption endémique au sein de l'AP.

Cette corruption et les pratiques clientélistes frappent également les ONG, comme le révèle notamment, en 2003, le scandale de l'ONG LAW (The Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment, *al-Qanoun* en arabe), une organisation

pour la défense des droits humains dont on découvre que certains dirigeants ont détourné à leur profit des centaines de milliers de dollars en « facturant » à différents donateurs les mêmes programmes. Au sein des PARC, la gestion autocratique d'Ismail Deiq, leader historique de l'ONG, est également critiquée, et participe de l'éloignement entre la direction de l'organisation et les communautés locales. Ismail Deiq dirige alors les PARC d'une main de fer et met à profit sa position centrale pour imposer ses vues et ses proches : son épouse Nihaya est directrice de l'unité de *capacity building* des PARC, tandis que son frère Ibrahim dirige la Palestinian Farmers Union. En 2011, Ismail Deiq (devenu ministre de l'Agriculture), son successeur Khalil Shiha et son frère Ibrahim seront accusés publiquement de corruption, confirmant les soupçons qui pesaient depuis de longues années sur les PARC, et poussant le ministre à la démission.

Bien que ces pratiques ne reflètent pas les activités de l'ensemble des ONG, elles n'ont pas manqué de renforcer la bifurcation entre les communautés locales et les élites dirigeantes de Ramallah. Cette évolution a conduit les acteurs locaux, quand bien même ils ont pu être par le passé militants des ONG, à prendre des initiatives indépendantes, avec plus ou moins de succès. J'ai ainsi pu mesurer le (catastrophique) chemin parcouru depuis l'*Intifada* de 1987 en participant directement à des collectes de nourriture destinée aux familles les plus pauvres des camps de réfugiés de Bethléem alors que la ville était réoccupée par l'armée israélienne en octobre 2001 et soumise au couvre-feu. En compagnie d'un groupe de femmes, proches des organisations de gauche mais agissant de leur propre chef au vu de l'absence de toute initiative prise par les partis et les ONG, nous nous sommes rendus dans

les boutiques de la ville pour demander aux commerçants de donner, y compris en quantité symbolique, de la nourriture et des produits de première nécessité. Nous avons essuyé de nombreux refus, été confrontés à la suspicion (« Qui êtes-vous ? Qui me dit que vous n'allez pas garder les marchandises pour vous ou les revendre ? ») et, au final, collecté peu de marchandises. Qui plus est, lorsque celles-ci ont été disposées dans un bâtiment du camp de réfugiés de Deihsheh, des combattants armés proches du Fatah ont tenté de dérober une partie des produits en expliquant qu'il était normal qu'ils leur reviennent car ils se battaient les armes à la main contre les soldats israéliens... Une expression du recul des mécanismes de solidarité au sein de la population palestinienne et de la pénétration d'une idéologie individualiste, de laquelle la professionnalisation et la dépolitisation des ONG durant les années 1990 ont largement participé.

Quelques années plus tard, j'ai été le témoin de la mise en place d'une coopérative d'agriculteurs de la région d'Halhul (à proximité d'Hébron), la coopérative al-Sanabel, dont l'objectif affiché était de résoudre de manière collective les difficultés rencontrées en raison, notamment, du bouclage. Ce sont ainsi environ 350 agriculteurs, dont d'anciens militants et cadres des PARC ou de la Palestinian Farmers Union (PFU), qui ont décidé de mettre en commun une partie de leur production de raisin, dont le district d'Hébron était saturé, pour le presser et en faire d'autres produits, notamment du jus de raisin pasteurisé et du *debes* (jus de raisin cuit). Il s'agissait pour ces agriculteurs de lutter contre la baisse des prix et contre les problèmes posés par les difficultés d'acheminement des raisins qui pourrissaient souvent durant les trajets en raison de leur trop longue durée. « Nous avons ainsi pu lutter

contre le bouclage, en diversifiant notre production pour pouvoir en vendre davantage à Hébron, mais aussi en fabriquant des produits qui sont moins périssables et qui peuvent être transportés jusque dans le nord de la Cisjordanie²⁴⁴. » D'autres projets du même type ont été développés, notamment dans les camps de réfugiés. J'ai ainsi pu observer, dans les camps des régions de Bethléem et de Naplouse, la mise en place de structures locales visant à offrir des emplois aux jeunes (notamment dans la réhabilitation de bâtiments détruits) ou à offrir aux femmes la possibilité de confectionner et de vendre des broderies, notamment aux délégations étrangères venues dans le cadre de missions de solidarité. Des initiatives prises en dehors du cadre des ONG et tout aussi révélatrices des difficultés auxquelles ont pu être confrontés les Palestiniens que du type de réponses qu'ils ont tenté d'y apporter, centrées sur le local et indépendantes de l'AP et des ONG.

La résistance contre le Mur : un retour aux grassroots ?

La construction du Mur, à partir de l'année 2002, aiguise les contradictions qui traversent les ONG. Les conséquences de l'édification du Mur sont immédiates pour des dizaines, puis des centaines de milliers de Palestiniens : confiscations de terres, expropriations, difficultés de circulation, d'accès aux cultures, etc. Le directeur adjoint des PARC explique en 2004 : « 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 des Territoires. Ce n'est plus le cas

La Palestine des ONG

maintenant, ils ne peuvent plus produire²⁴⁵. » Les activités d'urgence des PARC (et leurs demandes de financements internationaux) s'orientent dès lors en priorité vers des secteurs de la population victimes de la construction du Mur, mais cela ne signifie pas que l'ONG contribue à mettre en place des structures de résistance locale (comités populaires, comités de villages, etc.). La volonté absolue d'une séparation d'avec le « politique », qui participe d'une confusion entre le champ politique et les intérêts nationaux des Palestiniens, révèle ici son absurdité :

De nombreux responsables d'ONG confondent le « politique » avec le « national » et se tiennent à distance du programme national sous le prétexte de refuser de s'engager dans des activités « politiques ». Cette observation déroutante ne devient compréhensible que lorsqu'on reconnaît que l'aide humanitaire constitue ce que Foucault a appelé un « régime de vérité ». La question palestinienne révèle la banalité des systèmes humanitaires et de leurs schémas mentaux qui envisagent le champ social comme nettement divisé entre une société civile et une société politique, imbriqué dans la sphère publique – une affirmation à remettre en cause. En renonçant au défi d'imposer leur propre schéma, les ONG palestiniennes ont intériorisé la vision conceptuelle qui réunit « national » et « politique ». L'Intifada révèle l'absurdité de cette vision, étant donné la réalité sociale des territoires occupés, en illustrant comment le fait d'intérioriser cette vision place la majorité des ONG dans une relation contradictoire et potentiellement antagoniste à la lutte nationale palestinienne contre l'occupation israélienne²⁴⁶.

L'ONGisation à l'heure de la « deuxième Intifada »

Confrontées à ces contradictions, une douzaine d'ONG de Ramallah se regroupent, en 2002-2003, dans la campagne « Stop the Wall ». Les PARC hébergent la campagne dans leurs locaux, mais la contradiction entre, d'une part, les objectifs affichés de Stop the Wall et, d'autre part, les explications, par les responsables des PARC, de leur décision de l'accueillir dans leur immeuble, est des plus éclairantes. La campagne se présente en effet en ces termes :

En tant que mouvement de résistance populaire, nous avons pour objectif d'être un exemple de résistance et – au travers de nos comités populaires et de notre soutien au mouvement renaissant de la jeunesse palestinienne – de structurer une résistance contribuant en actes à la lutte plus large du mouvement national et démocratique. Nous considérons, en tant que mouvement de résistance populaire, qu'il est de notre rôle d'œuvrer à la satisfaction des aspirations nationales, au premier rang desquelles le droit au retour, le droit à l'autodétermination et le droit à un État palestinien indépendant et démocratique avec Jérusalem pour capitale, fondé sur le pluralisme, la légalité, le respect des droits humains et la justice sociale²⁴⁷.

Une démarche qui n'est pas sans rappeler celles des comités et fédérations des années 1980, mais qui doit être confrontée aux déclarations du directeur adjoint des PARC :

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 développe-

ment 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 ça²⁴⁸.

Sans surinterpréter les propos tenus par ce responsable de l'ONG, on a beaucoup de mal à voir le point commun et l'articulation possible entre le développement du microcrédit pour les femmes (et donc leur mise sous dépendance indirecte des bailleurs de fonds) et la satisfaction des droits nationaux des Palestiniens. Comme de nombreuses structures dans l'histoire du mouvement national palestinien, la campagne Stop the Wall est en réalité une coalition formelle : quand bien même celles et ceux qui la prennent en charge le font sans arrière-pensée et avec une abnégation qui force l'admiration, elle est à bien des égards une coquille vide qui ne repose pas sur de réels réseaux militants et sur une implantation à la base. Il s'agit donc davantage d'une initiative *top-down* prise par des activistes et des organisations dont les intérêts et l'investissement sont très inégaux que de la naissance d'une structure coordonnant des réseaux déjà existants. L'écho de Stop the Wall est beaucoup plus important à l'extérieur qu'à l'intérieur des territoires occupés, avec notamment la publication de précieux rapports sur les conséquences économiques et sociales de la construction du Mur.

À partir des années 2003-2004, on a vu se développer, tout d'abord dans les villages du nord de la Cisjordanie, des comités locaux de résistance face à la construction du Mur. On relève toutefois que ce ne sont pas les ONG qui ont impulsé la mise en place

de ces comités (pas plus que les organisations politiques nationales) mais des acteurs locaux, proches ou membres de certaines factions politiques, qui ont décidé d'unir leurs efforts et de mobiliser les villageois face aux dégâts en cours et à venir. On ne constate, dans les premières années de développement de ces comités, aucune coordination réelle à l'échelle des territoires palestiniens, une illustration supplémentaire de l'absence de toute stratégie nationale et de la quasi-disparition des réseaux qui avaient permis à l'*Intifada* de 1987 de connaître les développements analysés au chapitre 1. La campagne Stop the Wall tente bon an mal an de jouer un rôle de coordination, mais elle repose sur l'activité d'un faible nombre de bénévoles et ne dispose pas nécessairement de relais dans les zones concernées, *a fortiori* dans la mesure où les ONG qui soutiennent formellement la campagne ne mobilisent pas leurs équipes pour mener à bien l'agenda très politique de Stop the Wall, de peur de perdre leurs financements internationaux. En conséquence, les résistances sont locales, fragmentées, très inégales selon les villages, et les ONG sont dans l'incapacité de peser pour leur donner une cohérence nationale et pour les inscrire dans un cadre plus global de libération nationale.

Le cas du village de Bil'in est à cet égard emblématique. Situé à l'ouest de Ramallah, Bil'in est un lieu dans lequel existe, depuis janvier 2005, un « comité populaire » qui organise de manière hebdomadaire des manifestations pacifiques contre la construction du Mur, dont le tracé empiète largement sur les limites municipales du village. Bil'in est rapidement devenu un symbole, et nombre de militants pacifistes étrangers, y compris des Israéliens, participent aux manifestations hebdomadaires. Les habitants de Bil'in ont de plus déposé des recours juridiques

devant la Haute Cour israélienne, qui a ordonné à plusieurs reprises des modifications du tracé du Mur. Le comité populaire de Bil'in s'est développé dans un premier temps sans le soutien des ONG. Il a été porté par quelques militants locaux qui ont su jouer de leurs réseaux personnels, notamment dans les mouvements pacifistes internationaux, et du caractère exemplaire de leur combat, pour qu'il devienne rapidement un symbole, y compris à l'échelle internationale, de la lutte palestinienne. En février 2006, Bil'in héberge la première « Conférence internationale pour une résistance populaire et non-violente », qui est ensuite devenue un événement annuel²⁴⁹ et dont l'écho a encouragé d'autres villages palestiniens à reproduire le « modèle » de Bil'in.

Mais ce retour des « *grassroots* » – avec des initiatives venues d'en bas et structurées au plus près de la population –, qui avaient fait la force des ONG dans les années 1980 et permis une structuration et une coordination de l'*Intifada* de 1987, ne témoigne ni de la reconstruction d'un mouvement national ayant franchi l'obstacle de la fragmentation, ni d'un redéploiement des ONG vers des stratégies d'*empowerment* de la population. Les ONG accompagnent davantage qu'elles ne contribuent à structurer ce fragile réseau, qui ne regroupe que quelques villages dont les activités sont pour la plupart organisées sans réelle coordination. Dans le même temps, les principales ONG persistent à mettre l'accent sur les projets d'urgence, jusqu'aux années 2005-2006, qui marquent leur retour aux projets de développement. Elles restent toutefois à l'écart de toute activité qui pourrait être jugée comme trop politique par les indispensables donateurs. La pression de ces derniers est en effet de plus en plus forte, à l'instar de l'USAID qui, après la victoire du Hamas aux élections législatives de 2006, interdit à ses bénéficiaires de

signer tout contrat « avec un officiel (officiel de l'AP, sous l'autorité d'un ministre, maire, maire adjoint, membre d'un conseil de village) affilié à une organisation "terroriste" recensée telle que le Hamas²⁵⁰ ». Si cette disposition est rejetée par de nombreuses ONG, elle témoigne de la nature du climat post-« deuxième Intifada » et de la volonté des bailleurs de fonds d'encadrer encore un peu plus strictement les bénéficiaires de l'aide, quitte à exiger ouvertement de leur part que certains individus et secteurs de la population soient exclus des services prodigués.

Ainsi, les PARC persistent à quêter des financements de projets de développement agricole : ils signent par exemple en 2009 un projet de deux ans financé à hauteur de cinq millions de dollars par le gouvernement hollandais. Les PARC jouent dans ce projet un rôle de quasi-ministère, voire d'agence ou d'ONG internationale, puisqu'ils sont en charge de la sélection des associations et structures locales pouvant bénéficier de cette manne financière, ainsi que de la répartition de cette dernière²⁵¹. On assiste alors à un développement parallèle de structures de type comités populaires et de structures locales destinées à mettre en place les projets de développement financés par les bailleurs de fonds, structures qui sont loin de se confondre et qui, quand bien même elles ne sont pas nécessairement en conflit, révèlent que la dichotomie qui s'était opérée durant les années 1990 se poursuit et s'approfondit. Les ONG sont dans une position ambiguë qui consiste à appuyer en paroles les initiatives des comités de village (sous peine de perdre leur maigre base locale), tout en n'œuvrant pas dans les faits au développement et à la mise en réseau de ces structures (sous peine de perdre de précieux partenariats). Cette ambiguïté reflète la discordance entre l'agenda national palestinien et l'agenda des ONG : pour ces

dernières, il s'agit de conserver, voire d'étendre leur influence dans la Palestine des bailleurs de fonds en prenant acte des processus de remobilisation à l'œuvre sans pour autant prendre le risque de la faillite...

Se repositionner sur le champ (de ruines) politique

Les tentatives de « récupération » de la conférence de Bil'in sont à ce titre exemplaires. L'écho de Bil'in suscite en effet les convoitises de la plupart des acteurs du Mouvement national palestinien, qu'ils soient issus des factions politiques, de l'AP ou du monde des ONG. En 2008 le Premier ministre de l'AP de Ramallah, Salam Fayyad, participe à l'événement. Un représentant du Président Mahmoud Abbas est également présent. Mais l'exemple le plus frappant des tentatives d'instrumentalisation à des fins politiques de la lutte de Bil'in et de son écho international est celui de Mustapha Barghouthi. Présent chaque année à Bil'in, Mustapha Barghouthi a repris à son compte, à partir de 2007, le concept de « résistance non-violente », pourtant largement critiqué dans les territoires palestiniens : « Nous pensons que la Palestine a besoin en effet d'une alternative. Mais pas fondamentaliste. Nous proposons une alternative non fondamentaliste. Et nous misons sur la non-violence²⁵². » Cette appropriation de la « résistance non-violente » s'inscrit dans la continuité des positionnements de Mustapha Barghouthi dans les années 1990 et 2000, lorsqu'il s'était placé comme un acteur incontournable dans l'accueil des délégations de solidarité venues de l'étranger, quitte à susciter l'ire de certains membres des ONG :

Mustapha Al-Bargouthi a utilisé le mouvement de solidarité pour répandre son nom dans le

pays, il a profité personnellement du PNGO, alors que c'était le travail de toutes les associations : le PARC, les hydrologues, Al-Qanun [LAW], le comité du travail médical [UPMRC] [...] On faisait un tour dans trois ou quatre associations pour les délégations qui venaient, mais à la fin Mustapha les retenait et sortait un communiqué de presse, les medias prenaient des photos et il devenait le « véritable responsable » de tout²⁵³.

L'itinéraire de Mustapha Barghouthi, que nous avons déjà rencontré à plusieurs reprises dans cet ouvrage, comme responsable de l'Union of Palestinian Medical Relief Committees (UPMRC) et fondateur/responsable du Palestinian NGO Network (PNGO), est représentatif des stratégies de promotion individuelle et des manœuvres politiciennes qui se sont nourries de l'ONGisation. Dans les années 1980 et 1990, Mustapha Barghouthi était, parallèlement à ses fonctions de responsable dans différentes ONG et réseaux d'ONG, membre de la direction du Parti communiste palestinien (devenu Parti du peuple palestinien au début des années 1990). Il fit même partie du *triumvirat* qui, à la mort du secrétaire général du PPP Bachir Barghouthi en septembre 2000, fut désigné pour diriger le parti dans l'attente du congrès suivant (sans cesse repoussé en raison de la « deuxième Intifada »). Mais, alors qu'il s'apprêtait à devenir secrétaire général du parti, une crise éclata au sein du PPP : de nombreux dirigeants et cadres s'opposèrent en effet à sa désignation à ce poste, arguant notamment de ses responsabilités multiples au sein des ONG et, selon certains, de sa trop grande proximité avec les bailleurs de fonds. La crise fut en partie résolue par la démission et le départ de Mustapha Barghouthi qui fonda alors l'Initiative (*al-Mubadara*), avec pour

La Palestine des ONG

- principale base et pour principaux animateurs les salariés et les dirigeants des ONG du « réseau Barghouthi ».

Surnommé par certains Palestiniens le « parti des ONG de Ramallah », *al-Mubadara* est une créature typique de la Palestine des bailleurs de fonds et du phénomène d'ONGisation de la vie politique palestinienne. La déconnexion progressive (idéologique et formelle) entre les partis et les ONG a abouti à l'autonomisation de ces dernières, qui deviennent progressivement plus puissantes et mieux financées que les factions politiques auxquelles elles étaient rattachées par le passé. Les relations entre le PPP et « ses » ONG sont à cet égard exemplaires : les ONG sont rapidement devenues non seulement un lieu de recyclage des militants et cadres du parti déclassés suite à l'entrée dans le « processus de paix », mais aussi des points d'appui essentiels pour se (re-)positionner au sein du champ politique palestinien. C'est son puissant réseau d'ONG qui explique l'influence acquise par Mustapha Barghouhti sur la scène politique palestinienne et sa reconnaissance internationale, et qui lui permet d'être candidat aux élections présidentielles de 2005 et législatives de 2006, avant de devenir ministre de l'Information au sein de l'éphémère « gouvernement d'union nationale » de 2007. Ce type d'itinéraire n'a rien d'exceptionnel. Nous avons déjà évoqué le cas d'Ismail Deiq, leader des PARC, devenu ministre de l'Agriculture en 2009 (suite à sa démission du comité central du PPP) avant d'être contraint au départ en raison de soupçons de corruption. On peut également mentionner son frère Ibrahim, responsable de la Palestine Farmers Union, qui sera pour sa part élu au conseil municipal de Jéricho, un mélange des genres défendu par les responsables des PARC : « nous nous investissons dans les élections municipales et législatives

parce que là, nous pouvons marquer des points²⁵⁴ ». Et les exemples sont nombreux, de Zahira Kamal, ancienne cadre de la PFWAC devenue ministre des Affaires des Femmes en 2003, à Izzat Abd al-Hadi, ancien directeur de l'ONG Bisan Center for Research and Development, nommé en 2008 ambassadeur de Palestine en Australie.

Dans une Palestine largement remodelée par le processus d'Oslo et le poids des bailleurs de fonds, les ONG permettent ainsi d'accumuler suffisamment de capital (social, politique, économique) pour s'inscrire dans la compétition politique et prétendre à d'importantes responsabilités institutionnelles et gouvernementales. Ces dynamiques sont évidemment à situer dans des logiques plus globales de concurrence, compétition et rapports de forces entre différents acteurs qui développent diverses stratégies pour s'affirmer et exister au sein d'un environnement politique et social bouleversé. En ce sens, le processus d'autonomisation des ONG vis-à-vis des factions nationalistes palestiniennes n'est pas seulement la résultante des éventuelles ambitions personnelles de leurs dirigeants, mais le produit d'une stratégie de survie face à un centre politico-administratif, l'AP, aux volontés hégémoniques.

On pourrait ainsi objecter à l'hypothèse développée et analysée dans cet ouvrage, à savoir celle de la dépolitisation des ONG et de leur rupture avec l'héritage des fédérations et comités des années 1980, la présence de leaders d'ONG sur le champ politique et dans la course aux légitimités dans le mouvement nationaliste. Mais en réalité, ce qui pourrait être à première vue interprété comme une politisation des ONG n'est qu'un symptôme de l'ONGisation du politique. Tel est en effet le moyen de résoudre l'apparent paradoxe selon lequel ce sont les activités dépoliti-

sées des ONG qui leur permettent de s'affirmer sur le champ politique palestinien et qui offrent la possibilité et les moyens à certains de leurs dirigeants de prétendre exercer des fonctions politiques. Car c'est précisément le caractère politique de ces fonctions qu'il convient d'interroger, dans la mesure où elles s'exercent au sein d'un pseudo-appareil d'État dont la construction et l'administration se sont rapidement imposées, avec le processus d'Oslo, comme la « nouvelle tâche » d'un mouvement national palestinien converti au *state-building*. Ce pseudo-appareil d'État qui, les années passant, est devenu lui aussi le lieu d'épanouissement d'individus peu imprégnés par les logiques militantes et nationalistes, et d'ailleurs préoccupés par les logiques gestionnaires et développementalistes.

Il est en effet difficile de ne pas faire un parallèle entre les trajectoires des ONG et celle de l'Autorité palestinienne elle-même, de plus en plus soumise, depuis le début des années 2000, aux pressions et aux exigences des bailleurs de fonds desquelles elle dépend financièrement et diplomatiquement. Les appels à la « réforme » venus des États-Unis puis de l'Union européenne, qui se sont multipliés à partir de l'année 2002, et qui se concrétisent notamment à partir de 2005 et de l'élection de Mahmoud Abbas, sont en effet non seulement des appels à un changement d'équipe dirigeante (il s'agissait au départ de mettre hors-jeu Yasser Arafat) mais aussi et surtout des injonctions à une réforme « technique » et institutionnelle : transparence financière, « bonne gouvernance », modernisation de l'administration, professionnalisation des services de sécurité, dépolitisation des recrutements, etc. Autant d'exigences venues des pays donateurs qui ressemblent à s'y méprendre aux exigences des bailleurs de fonds (qui sont indirect-

tement, ou directement, les mêmes acteurs) vis-à-vis des ONG dans les années 1990.

On ne peut ainsi qu'être frappé du profil de celui que les pays donateurs imposent, en 2007, comme Premier ministre à Mahmoud Abbas, en échange d'un retour de l'afflux de capitaux : Salam Fayyad. Cet ancien haut fonctionnaire à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international avait déjà été imposé, en 2002, comme ministre des Finances de l'Autorité palestinienne, avant de se présenter aux élections législatives de 2006 où sa liste, « Troisième voie », avait obtenu 23 862 voix, soit à peine 2,41 % des suffrages. Salam Fayyad exerce les fonctions de Premier ministre de juin 2007 à juin 2013 et fait du « développement économique » et de la « construction des infrastructures de l'État palestinien » ses deux priorités absolues, à la grande satisfaction des pays donateurs qui, lors d'une conférence exceptionnelle organisée à Paris en décembre 2007, décident d'attribuer à l'AP une enveloppe de 7,7 milliards de dollars alors que lui n'en demandait « que » 5,6. La politique de Salam Fayyad et les réformes qui l'ont accompagnée (réorganisation des services de sécurité, dépolitisation de l'administration, etc.) sont l'expression de l'intégration toujours plus forte des normes et de l'idéologie « post-conflit », et de l'abandon de toute perspective de lutte contre l'occupation. Les deux principaux « plans » de Salam Fayyad sont à ce titre exemplaires : le « Palestinian Reform and Development Plan », un document de 148 pages qui comporte 155 occurrences du mot « sécurité » alors que le mot « résistance » n'est jamais utilisé ; le second plan, « Ending the Occupation : Establishing the State », compte 37 pages, où l'on dénombre 38 fois le mot « sécurité » et où le mot « résistance » n'apparaît qu'une seule fois, dans une phrase qui indique que le gouvernement

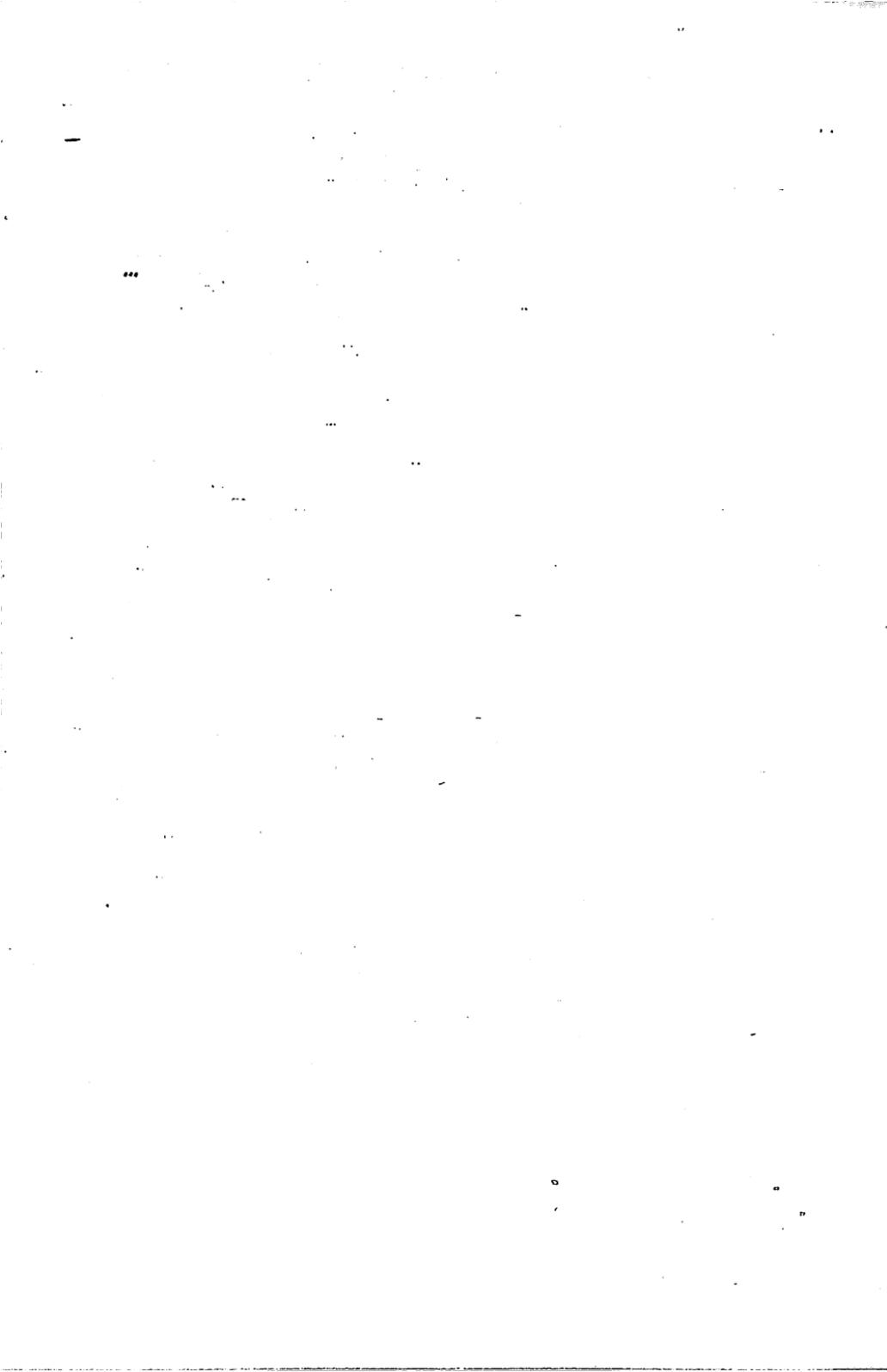
La Palestine des ONG

s'engage à apporter son soutien aux initiatives non-violentes contre la construction du Mur.

Si cet ouvrage n'est pas le lieu pour un examen approfondi de la politique du tandem Abbas-Fayyad²⁵⁵, il s'agit toutefois de relever ici deux éléments essentiels quant à notre propos. En premier lieu, le « fayyadisme » est l'expression institutionnelle la plus marquante du triomphe du paradigme de « la libération *malgré* l'occupation », avec notamment l'obstination à défendre l'hypothèse selon laquelle il est possible de construire un État alors que l'occupation et la colonisation se poursuivent. En d'autres termes, c'est le processus de *stade-building* qui devrait permettre d'en finir avec l'occupation, et non la fin de l'occupation qui permettra de construire un État. En second lieu, le développement du « fayyadisme » et ses conséquences font irrésistiblement écho aux trajectoires que nous avons pu établir au sein des ONG : professionnalisation, dépolitisation et abandon de l'articulation entre lutte concrète et quotidienne contre l'occupation, amélioration des conditions de vie de la population palestinienne et abandon d'une perspective de libération globale. Il n'est dès lors guère surprenant de constater que des techniciens et des professionnels issus des ONG puissent être amenés à exercer des responsabilités au sein des institutions « étatiques », tant les activités et le cadre idéologique dans lequel elles s'exercent sont devenus similaires. Nous avons noté au chapitre II que dès la naissance de l'AP, les ONG avaient pu jouer un rôle de conseil ou d'assistance à l'AP, voire même la remplacer lorsqu'elle était défaillante. Vingt ans d'ONGisation ont conduit à cet état de fait que les Palestiniens étaient probablement à mille lieues de s'imaginer lors de la signature des Accords d'Oslo

L'ONGisation à l'heure de la « deuxième Intifada »

et du « retour » triomphal de Yasser Arafat à Gaza : la libération n'est jamais arrivée, mais les technocrates sont désormais au pouvoir.



Conclusion

En introduction, nous évoquons l'existence d'une « zone grise » au sein de laquelle évolue la majorité de la société palestinienne, qui regroupe une variété d'attitudes ne pouvant être classées ni comme « résistance directe à l'occupation », ni comme « collaboration directe avec l'occupant ». Les dynamiques économiques, sociales et politiques palestiniennes sont des dynamiques complexes qui, bien qu'elles soient très largement tributaires de la condition coloniale, ne s'y réduisent pas. Quiconque s'est rendu récemment dans les territoires occupés – en n'évoluant pas dans les seuls cercles et réseaux militants – a ainsi pu faire le constat de la *normalisation* de la situation d'occupation : malgré des affrontements ponctuels, la majorité de la société palestinienne ne s'inscrit absolument pas dans une stratégie de résistance collective et de libération nationale, mais plutôt dans des stratégies individuelles ou localisées de survie et de débrouille *malgré* l'occupation.

« *On ne peut pas être tous les jours des résistants* »

Nombre de résistants, y compris issus des groupes armés des années 2000, aspirent aujourd'hui avant tout à se marier, obtenir un emploi dans l'administration ou acheter un appartement dans la banlieue

La Palestine des ONG

de Ramallah, à l'instar de Ghassan²⁵⁶, aujourd'hui âgé d'une trentaine d'années :

J'étais dans la branche armée des jeunes du FPLP. On a transporté des armes, des munitions, on a caché du matériel dans nos maisons... J'ai fait près de trois ans de prison, mes deux petits frères ont fait de la prison, mes amis ont fait de la prison. D'autres sont morts, moi j'ai eu de la chance. Ensuite on a essayé de monter un groupe pour les jeunes dans le camp de réfugiés, pour faire des activités avec eux, c'était bien. Mais il y a eu des problèmes, des bagarres entre familles, des ennuis avec l'argent, et j'ai arrêté. Pendant toutes ces années j'ai pris du retard dans mes études, et je n'ai pas vécu comme un jeune devrait vivre, comme les jeunes vivent chez vous : sortir le soir, aller à des fêtes, s'amuser. Je ne regrette rien mais j'ai sacrifié beaucoup de choses et ça ne nous a rien apporté alors que d'autres se sont servis de nous. Aujourd'hui, je veux prendre du temps pour moi, habiter dans un petit appartement loin du camp de réfugiés, avoir une famille, des enfants. Je fais comme ceux que je critiquais avant, tu te souviens comme je les détestais [rires], en disant qu'ils ne s'intéressaient pas à la lutte, qu'ils s'en fichaient. Mais on ne peut pas être tous les jours des résistants, surtout quand la majorité des gens ne résistent pas.

Lors des nombreuses réunions et conférences que j'ai animées au cours des quinze dernières années, des participants m'ont souvent interpellé au sujet de ma vision « pessimiste » de la situation sur le terrain, de ma « sous-estimation » des capacités de résistance du peuple palestinien, ou de ma « relativisation » des multiples initiatives qui étaient prises

pour lutter contre l'occupation. À ces critiques et remarques j'ai toujours opposé la même réponse : ni pessimiste, ni optimiste, ma lecture des réalités palestiniennes se veut réaliste et se refuse à tout fantasme militant, y compris et notamment celui par lequel une Palestine imaginaire est construite, au sein de laquelle « le peuple » serait en lutte permanente contre l'occupation et la colonisation. Cette Palestine imaginaire, aussi réconfortante soit-elle pour celles et ceux qui continuent à se mobiliser en faveur des droits des Palestiniens, est très éloignée des dynamiques sociales et politiques actuelles, qui se caractérisent avant tout par un large reflux du nationalisme palestinien. Ce reflux participe d'une crise historique d'un mouvement national qui n'a pas su se relever de la faillite du « processus de paix » et du projet d'établissement d'un État palestinien indépendant aux côtés d'Israël.

Cette Palestine imaginaire est en grande partie née, paradoxalement, de la multiplication des « délégations de solidarité » au sein des territoires palestiniens depuis le début des années 2000. Elles ont certes été d'une utilité réelle, qu'il s'agisse de participer à des actions sur place (protection physique, chantiers de construction, cueillette des olives, etc.) ou de témoigner, au retour, des effets de l'occupation israélienne. Mais elles ont aussi participé à l'édification de la grille de lecture hyperpolitisée évoquée en introduction. Les rencontres organisées dans les territoires occupés avec des militants palestiniens ou avec des « grands témoins » (familles de prisonniers ou de martyrs, réfugiés de la première génération, etc.) ont ainsi façonné la perception des « réalités palestiniennes » par des centaines, voire des milliers d'internationaux venus dans les territoires occupés au cours des quinze dernières

années, contribuant à répandre une image largement faussée desdites réalités. En effet, la multiplication de ce type de rencontres sur des périodes relativement courtes (« missions » d'une ou deux semaines) conduit à une surévaluation du poids des dynamiques de résistance directe à l'occupation et à une invisibilisation des autres attitudes, y compris lorsqu'elles sont largement majoritaires dans la population. Qui plus est, les acteurs palestiniens sollicités pour ce type de rencontres, qu'ils soient ou non des militants, ont une tendance à valoriser les actions et l'esprit de résistance et à passer sous silence les tendances de fond à l'œuvre dans la société palestinienne : une attitude largement compréhensible dans la mesure où il s'agit de mettre en avant une Palestine résistante qui a besoin, et mérite, d'être soutenue.

Durant les longs séjours que j'ai effectués dans les territoires occupés depuis 2001, il m'est fréquemment arrivé de croiser, voire d'accompagner des délégations venues de France lors de leurs rencontres avec certains acteurs locaux, et d'être frappé par les discours et les attitudes de ces derniers, qui n'hésitaient pas, parfois, à « survendre » la cause : des individus qui m'expliquaient quelques jours plus tôt que la situation était désastreuse et qu'ils n'avaient guère d'espoir devenaient des promoteurs enthousiastes de la légendaire abnégation du peuple palestinien auprès des délégations internationales ; des locaux associatifs ou des centres culturels déserts quelques heures avant les visites des étrangers se remplissaient soudain de jeunes enfants participant à des activités diverses ; des magasins fermés depuis des semaines dans la vieille ville d'Hébron ouvraient peu avant l'arrivée des internationaux et étaient exhibés comme des modèles de résistance. Il ne s'agit évidemment pas de dire que les dizaines de

centres culturels, associations, comités populaires ou petites ONG qui existent dans les territoires palestiniens n'ont pas d'activité concrète, mais de constater qu'un jeu s'est progressivement instauré entre les délégations étrangères et certains acteurs palestiniens, avec comme principe directeur l'idée qu'il faut donner à voir et à entendre aux internationaux ce qu'ils sont venus chercher : une Palestine occupée, mais une Palestine résistante.

La Palestine des ONG

Les grosses ONG de Ramallah, et notamment celles regroupées dans le Palestinian NGO Network (PNGO), ont joué un rôle central dans la diffusion de cette vision largement déformée des rapports de forces réels et des dynamiques concrètes, avec un frappant décalage entre leur discours militant très radical et leurs activités toujours un peu plus éloignées de la lutte de libération nationale. À l'heure où ces lignes sont écrites, le PNGO met ainsi en avant sur son site internet son dernier « projet », intitulé « Renforcer le rôle des organisations de la société civile palestinienne dans le développement²⁵⁷ », financé par l'Union européenne et lancé en grande pompe dans un hôtel cinq étoiles de Ramallah (Grand Park Hotel) en présence de représentants des chancelleries et des institutions européennes. Une institutionnalisation qui participe des mécanismes de dépolitisation et de professionnalisation décrits dans cet ouvrage, qui contraste fortement avec le profil et les activités des « ancêtres » des ONG qu'étaient les comités et les fédérations des années 1970-1980, mais qui n'empêche pas le PNGO d'affirmer, toujours sur son site internet, que son « premier objectif » est de « contribuer à la résistance nationale pour en finir avec l'occupation

et pour-défendre les droits nationaux légitimes du peuple palestinien ».

Le contraste entre ces réceptions dans des hôtels de luxe et le quotidien des Palestiniens des camps de réfugiés...et des villages est emblématique des contradictions qui traversent les territoires occupés, et de l'émergence, au sein du dispositif d'Oslo, de couches sociales davantage tributaires du maintien de l'illusion d'un « processus de paix » que d'un réel basculement du rapport de forces en faveur des Palestiniens. La bureaucratie de l'Autorité palestinienne est l'une de ces couches (qui se divise elle-même en sous-groupes), et l'élite des ONG de Ramallah en est une autre, qui bénéficie elle aussi de sa propre rente économique et politique même si, comme nous l'avons vu, des transferts peuvent s'opérer entre ces deux ensembles aux frontières peu étanches. Les trajectoires des ONG sont à ce titre exemplaires des mutations qui se sont opérées dans les territoires palestiniens au cours des vingt dernières années et des conséquences sociales et politiques de la conversion des élites palestiniennes au discours de la « paix » et du « développement ». Les ONG occupent ainsi une place centrale au sein du dispositif d'Oslo et sont, petit à petit, devenues une véritable industrie : le nombre de salariés du secteur associatif a quasiment doublé depuis la fin des années 1990, passant d'environ 10 000 en 1999 à près de 20 000 aujourd'hui, alors que dans le même temps le nombre de bénévoles chutait. Cette centralité participe du processus plus global d'ONGisation de la question palestinienne, dont l'une des principales conséquences est la désagrégation du tissu social palestinien et, partant, l'affaiblissement des solidarités politiques collectives.

À rebours de ces pratiques, certains militants persistent à refuser la logique d'ONGisation et s'en-

gagent dans des projets qui s'inspirent davantage de l'héritage des années 1970-1980 que des canons occidentaux du développement, de la professionnalisation et de la rationalisation. Des centres culturels, des comités de villages, des coopératives agricoles ou des petites associations locales (revendiquant parfois le statut d'ONG) continuent à exister même s'ils peinent à étendre leurs activités et surtout à impliquer une population de plus en plus accoutumée à la prestation de services et aux projets individualisés. L'ONGisation est en effet un processus qui concerne l'ensemble de la société palestinienne, au-delà des champs associatif ou politique : c'est un rapport collectif à l'engagement qui a été transformé. Je rejoins ici l'analyse de Sbeih Sbeih lorsqu'il décrit la professionnalisation comme « l'intériorisation des normes développementalistes par les acteurs locaux – ce qui ne réduit pas les mécanismes de l'exercice de l'hégémonie développementaliste à la contrainte imposée – tout comme l'élargissement de la base sociale adhérant au consensus entre bailleurs et récepteurs de l'aide, à travers la normalisation des dispositifs rationnels du développement dans les grandes structures associatives et dans les projets collectifs²⁵⁸ ».

Il ne s'agit pas ici de désigner les ONG comme responsables des phénomènes de décomposition sociale et politique à l'œuvre dans les territoires occupés, mais de les considérer comme un symptôme de dynamiques plus générales qu'elles ont *de facto* contribué à renforcer et à amplifier par leur professionnalisation. Il ne s'agit pas non plus de critiquer tel ou tel projet ou telle ou telle organisation, ni même d'attribuer les bons et les mauvais points, mais d'analyser une dynamique : la mutation de structures militantes, faisant une priorité de l'implication populaire la plus large possible, en

La Palestine des ONG

ONG professionnalisées dont la raison d'être devient progressivement la survie, par la quête des « bons » projets et des « bons » financements, au sein d'un dispositif global contradictoire avec une émancipation collective de la population des territoires occupés. Plus de vingt ans après la signature des Accords d'Oslo (ou leurs ancêtres) et près de trente ans après une *Intifada* qu'elles avaient largement contribué à préparer et à structurer, les grosses ONG palestiniennes ont rejoint, en acceptant de s'insérer dans un dispositif institutionnel, économique et idéologique conçu pour neutraliser la question nationale palestinienne, la « zone grise », entre résistance et collaboration.

Un peuple avec des droits ou des individus avec des besoins ?

La dépolitisation du champ politique et, plus largement, de la société palestinienne, fait écho au développement du discours international qui vise à gommer la nature coloniale de la question palestinienne et à masquer l'absence de perspective de règlement politique du « conflit ». Le discours dominant qui tend à économiciser la question palestinienne (substituer des solutions économiques aux solutions politiques) s'est notamment incarné dans le « fayyadisme » et dans l'écho international dont a bénéficié le Premier ministre palestinien durant ses six années d'exercice. Le « fayyadisme » s'est principalement concrétisé avec le développement de la « bulle » de Ramallah qui, grâce au déversement de centaines de millions de dollars venus des bailleurs de fonds, est devenue la vitrine d'une Palestine dépolitisée et de l'improbable règlement économique d'un conflit politique. Dans son remarquable ouvrage *Ramallah Dream*, le journaliste du

Monde Benjamin Barthe décrit avec une particulière acuité la transformation de la ville :

Sous l'effet de l'aide internationale, la tranquille bourgade des années 1960, prisée par les Arabes du Golfe pour son bon air et ses jardins fleuris, est devenue une mini-métropole cosmopolite, hérissée de tours de bureaux au design ultra-moderne. Les posters des martyrs de l'Intifada, qui tapissaient les murs du centre-ville au début des années 2000, ont été remplacés par des panneaux publicitaires à la gloire du crédit immobilier. La nouvelle classe moyenne de Palestine s'endette sur trente ans pour goûter aux joies de la propriété, dans les lotissements huppés qui fleurissent aux lisières de la ville. Les pages Facebook de ses enfants, souvent emplies de vidéos sur les exactions de l'armée israélienne, se sont enrichies d'un flot d'invitations pour les *pool parties* et les *summer nights* organisées dans les multiples bars-restaurants de la ville. Au rythme des tubes des bimbos libanaises, les fêtards s'abreuvent de Taybeh, la bière locale, et se déhanchent jusque tard dans la nuit sous les pins parasols du SnowBar, haut lieu des nuits de Cisjordanie. Moins lascive que Tel Aviv, moins bling-bling que Beyrouth, mais plus inattendue que les deux réunies, Ramallah est la nouvelle « bulle » du Proche-Orient²⁵⁹.

La construction de la « bulle » de Ramallah grâce aux perfusions économiques internationales s'inscrit, au même titre que les financements attribués aux ONG sur la base de projets ciblés et limités dans le temps, dans une idéologie du « développement » qui, comme nous l'avons vu dans cet ouvrage, tend à faire abstraction des conditions politiques concrètes

et des rapports de forces réels. Il n'est dès lors guère étonnant de constater que, parmi « la nouvelle classe moyenne de Palestine » évoquée par Benjamin Barthe, on retrouve un nombre important de salariés des ONG professionnalisées de Ramallah, dont les revenus sont souvent nettement supérieurs à ceux des autres salariés du privé. La Palestine des bailleurs de fonds n'est pas qu'un modèle théorique mais une réalité qui repose sur des bases matérielles concrètes et sur la cooptation de certaines franges de la société palestinienne dans le processus d'économicisation. Il s'agit d'une construction à vocation hégémonique, au sens où l'entendait Antonio Gramsci, pour qui « le fait de l'hégémonie suppose indubitablement qu'on tienne compte des intérêts et des tendances des groupes sur lesquels l'hégémonie sera exercée [et] qu'il se forme un certain équilibre de compromis²⁶⁰ ».

Quiconque souhaite comprendre les réalités palestiniennes et les dynamiques en cours dans les territoires occupés doit prendre en compte la complexité des mécanismes de cooptation et, notamment, des effets symboliques et matériels de l'ONGisation dans le recul du nationalisme palestinien. Des franges entières de la société palestinienne, parmi lesquelles les responsables et les salariés des ONG, sont aujourd'hui tributaires de la survie du dispositif d'Oslo et de la chimère du « processus de paix », sous peine de voir disparaître les avantages acquis au cours des vingt dernières années. Les trajectoires des ONG palestiniennes, telles que nous les avons étudiées dans cet ouvrage, sont l'expression du consentement à la dépolitisation de secteurs dont la matrice originelle était le mouvement national. Ce processus est d'autant plus dangereux et inquiétant qu'il porte en lui non seulement la dépolitisation mais, au-delà, « l'humanitarisation » de la question

palestinienne, en d'autres termes la transformation progressive d'une lutte d'émancipation nationale en une quête de financements venus de l'étranger pour la mise en place de projets davantage destinés à assister ponctuellement certains secteurs de la population qu'à s'attaquer aux racines du mal : l'occupation israélienne et la colonisation. Or, comme le soulignait le regretté Daniel Bensaïd, « quelle que soit la sincérité de ses intentions, l'humanitaire ne peut cependant être dissocié de ses implications et de ses effets. Une "politique de la pitié", qui prendrait la souffrance des victimes comme seul fondement et référence, les abstrairait du champ concret des rapports de pouvoir et les enfermerait dans un statut d'objet compassionnel au lieu d'en faire les sujets de leur propre émancipation²⁶¹ ». De peuple avec des droits collectifs, les Palestiniens ont ainsi été peu à peu transformés en individus (passifs) avec des besoins.

Il ne s'agit pas ici de jouer les prescripteurs et de formuler des recommandations à celles et ceux qui souhaitent non seulement comprendre la situation dans les territoires palestiniens mais aussi agir pour contribuer à la transformer. Il convient toutefois d'attirer l'attention sur les dangers de la sous-estimation des ravages de l'ONGisation et sur les conséquences de la participation active ou passive de certains acteurs de la solidarité internationale à ce processus mortifère pour les Palestiniens. Le développement, depuis 2005, de la campagne internationale BDS (Boycott, désinvestissement, sanctions), est la preuve de la vitalité du mouvement de solidarité et de sa capacité à attirer l'attention sur le sort des Palestiniens et à peser pour modifier les rapports de forces en contribuant à isoler la puissance occupante. Mais le mouvement BDS ne doit pas faire illusion : même s'il est porté, en Palestine,

La Palestine des ONG

par certains individus issus du secteur des ONG et même s'il bénéficie du soutien formel de l'ensemble de la « société civile » palestinienne, il ne se traduit pas, sur place, par un renforcement du nationalisme palestinien et par la réémergence de structures populaires. BDS est un outil destiné à affaiblir la puissance coloniale et sa construction constitue, en ce sens, une des tâches essentielles de la solidarité. Mais il ne doit pas faire oublier la seconde de ces tâches : soutenir, *concrètement*, les structures palestiniennes et les secteurs qui n'ont pas troqué la lutte de libération nationale contre la manne financière venue des pays occidentaux, et les avantages y afférents.

Remerciements

Je tiens à remercier toutes celles et tous ceux qui ont rendu possible l'élaboration, la rédaction et la publication de cet ouvrage.

Je pense tout d'abord aux centaines de Palestiniens et Palestiniennes que j'ai pu rencontrer au cours des quinze dernières années, dont les témoignages et les expériences sont la substance de ce livre.

Je pense aussi aux chercheurs et chercheuses qui tentent, souvent contre vents et marées, de rendre compte de la complexité de la question palestinienne sans céder aux injonctions à la « neutralité ». Une mention particulière à Sbeih Sbeih, pour son formidable travail de thèse sur les ONG, et à Gilbert Achar, pour sa présence et ses conseils depuis près de 10 ans.

Merci aux éditions La Fabrique, à Éric d'avoir cru en ce livre, à Stella pour sa confiance, sa patience et ses précieuses relectures.

Une pensée également pour les milliers d'anonymes croisés lors des conférences et réunions publiques que j'ai animées ces dernières années. Votre présence, vos remarques, vos questions, sont un encouragement à poursuivre la réflexion et la lutte.

Ami, famille, camarade, amour, je sais que je ne te parle pas beaucoup quand j'écris, mais je n'en pense pas moins. Au Caire, à Pantin, au Mans, à Londres, à Toulouse, à Saint-Denis, à Halhul, à Nouméa, à Rennes, à Étretat : merci à vous, merci à toi, d'avoir été, d'être là.

Notes

1. Entretien avec Jihad Abu Omar, alors responsable de la Sécurité Préventive à Hébron, Hébron, mars 2007.
2. Hicham fait ici référence aux affrontements entre Hamas et Fatah à Gaza lors de l'été 2007.
3. Voir notamment Julien Salingue, *La Palestine d'Oslo*, Cahiers de l'Iremmo, L'Harmattan, 2014.
4. Michel Foucault, « Le jeu de Michel Foucault », *Dits et écrits, tome II*, Paris, Gallimard, 1994 (1977), p. 298-329.
5. Entretien avec Jihad Abu Omar, *op. cit.*
6. Jusqu'en 2004, aucune élection municipale n'est organisée : les maires sont nommés ou reconnus par Yasser Arafat.
7. Dans cette introduction, l'expression « les ONG » désigne les principaux ONG, autrement dit celles qui perçoivent la grande majorité des aides internationales et emploient l'essentiel des salariés. Nous aurons l'occasion, dans l'ouvrage, d'établir une typologie plus précise.
8. Sur un total d'environ un millier, pour 30 000 salariés.
9. À quelques notables exceptions près, sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir dans l'ouvrage.
10. Ce n'est qu'à partir des Accords d'Oslo qu'un certain nombre d'associations palestiniennes se définissent comme des « ONG », une telle autodéfinition n'ayant guère de sens en l'absence d'État et même de proto-État palestinien, et donc de gouvernement. Nous utiliserons toutefois ici le terme « ONG » dans la mesure où les associations et comités étudiés dans ce chapitre se présenteront elles-mêmes, à partir du début des années 1990 et du « processus de paix », comme des ONG, sans nécessairement bouleverser leurs structures et leur fonctionnement (voir chapitres III et IV). Notons en outre que nous utilisons les noms des ONG en anglais, puisque ce sont les noms qu'elles utilisent elles-mêmes lors de leurs contacts avec les réseaux de solidarité ou les bailleurs de fonds.
11. Samih K. Farsoun et Jean M. Landis, « The Sociology of an Uprising », dans Jamal R. Nassar et Roger Heacock, *Intifada : Palestine at the Crossroads*, New York, Bir Zeit University et Praeger Publishers, 1990, p. 15-37.
12. Samir Abdallah Saleh, « The Effects of Israeli Occupation on the Economy of the West Bank and Gaza Strip », dans Jamal R. Nassar et Roger Heacock, *Intifada, op. cit.*, p. 37-51 (p. 39).
13. *Ibid.*, p. 47.
14. Samir Abdallah Saleh, « The Effects of Israeli Occupation... », *op. cit.*, p. 47. Sauf mention contraire, les traductions sont de l'auteur.
15. Samih K. Farsoun et Jean M. Landis, « The Sociology of an Uprising », *op. cit.*, p. 21.
16. *Ibid.*, p. 27.
17. Citée dans le *Washington Post*, 16 juin 1969.
18. Rema Hammami, Jamil Hilal et Salim Tamari, « Civil Society and Governance in Palestine », in *La Palestine en transition, Les Annales de l'autre Islam*, n° 8, INALCO-ERISM, Paris, 2001. p. 189-227 (Extrait du rapport « Civil Society and Governance », publié par le Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute, 2001).
19. Rashid Khalidi, *L'Identité palestinienne, la construction d'une conscience nationale moderne*, Paris, La Fabrique, 2003.
20. J'utilise le terme « démocratisation paradoxale » dans le sens où nombre de Palestiniens vont bénéficier d'une scolarité complète du fait de leur situation de réfugiés.
21. Le Parti communiste palestinien (aujourd'hui Parti du peuple palestinien) est la seule faction politique palestinienne de premier plan à refuser le recours à la lutte armée.
22. Je m'appuie ici grandement sur les travaux de Glenn E. Robinson, et notamment le chapitre III de son

- excellent *Building a Palestinian State, the Incomplete Revolution*, Bloomington, Indiana University Press, 1997, ainsi que sur l'article de Mustapha Barghouthi et Rita Giacaman, « The Emergence of an Infrastructure of Resistance : the Case of Health », in Jamal R. Nassar et Roger Heacock (eds.), *Intifada*, *op. cit.*, p. 73-87.
23. Mustapha Barghouthi et Rita Giacaman, « The Emergence of an Infrastructure of Resistance... ».
24. *Ibid.*, p. 76.
25. *Ibid.*, p. 78.
26. *Ibid.*, p. 80.
27. Voir *infra*.
28. Le développement qui suit s'appuie sur Glenn E. Robinson, *Building a Palestinian State...*, *op. cit.*, p. 41 sq.
29. Voir *infra*.
30. Sur les ONG féminines/féministes, voir *infra*.
31. Selon les chiffres de l'UPMRC.
32. Glenn E. Robinson, *Building a Palestinian State...*, *op. cit.*, p. 44.
33. Voir *infra*.
34. Patrick Wolfe, « New Jews for Old : Eliminationist Zionism and the Peopling of Palestine », intervention inaugurale du colloque *Past is Present : Settler Colonialism in Palestine*, SOAS, Londres, 5 au 6 mars 2011 (notes personnelles de l'auteur).
35. C'est ainsi que se nomment eux-mêmes les Palestiniens résidant en Israël. La référence à 1948 correspond à la création de l'État d'Israël. Nombreux sont les Palestiniens qui désignent encore le territoire officiellement israélien sous le nom de « Palestine de 1948 ».
36. Caroline Abu-Sada, *ONG palestiniennes et construction étatique*, Beyrouth, Institut français du Proche-Orient, « Études contemporaines » n° 23, 2007, « Chapitre 1. Imposition d'une nouvelle légitimité par PARC : le retour à la terre », p. 35-86.
37. Nadine Picaudou, *Les Palestiniens. Un siècle d'histoire*, Paris, Éditions Complexe, 2003 (1997), p. 224-225.
38. Caroline Abu-Sada, *ONG palestiniennes et construction étatique*, *op. cit.*, chapitre 1.
39. *Ibid.*
40. Cité par Glenn E. Robinson, *Building a Palestinian State...*, *op. cit.*, p. 53.
41. Islah Jad, « From Salons to the Popular Committees : Palestinian Woman, 1919-1989 », in Jamal R. Nassar et Roger Heacock (eds.), *Intifada*, *op. cit.*, p. 125-142.
42. Rita Giacaman, « Reflections on the Palestinian Women's Movement in the Israeli-Occupied Territories » (mai 1987), cité par Joost R. Hiltermann, *Behind the Intifada. Labor and Women's Movements in the Occupied Territories*, Princeton, Princeton University Press, 1991, p. 130.
43. On entend ici la « palestinisation » comme la réappropriation, à partir du milieu des années 1960, par les Palestiniens eux-mêmes, d'une cause jusqu'alors largement confisquée par les régimes arabes.
44. Joost R. Hiltermann, *Behind the Intifada*, *op. cit.*, p. 132.
45. Une responsable du WWC, citée par Rosemary Sayigh, « Encounters with Palestinian Women under Occupation », *Journal of Palestine Studies*, vol. 10, n° 4, 1981, p. 3-26.
46. Citée par Joost R. Hiltermann, *Behind the Intifada*, *op. cit.*, p. 149.
47. Selon le Palestinian Center for Human Rights (PCHR), ce sont pas moins de 600 000 Palestiniens qui auraient été arrêtés pendant une semaine ou plus durant la période 1967-1988.
48. Joost R. Hiltermann, *Behind the Intifada*, *op. cit.*, p. 151.
49. Ze'ev Schiff et Ehud Ya'ari, *Intifada, The Palestinian Uprising - Israel's Third Front*, New York, Simon & Schuster, 1989, p. 30.
50. Menron Benvenisti, *1987 Report : Demographic, Economic, Legal, Social and Political Development in the West Bank*, The West Bank Database Project, Boulder, Westview Press, 1987, p. 40.
51. Ze'ev Schiff et Ehud Ya'ari, *Intifada*, *op. cit.*, p. 81.
52. Entretien avec Abu Kifah, membre du Parti du peuple palestinien (PPP, ex-Parti communiste), Halhul, mars 2007.
53. Ze'ev Schiff et Ehud Ya'ari, *Intifada*, *op. cit.*, p. 188.
54. Entretien avec Abu Kifah, Halhul, mars 2007.

Une histoire de la Révolution française

55. Jean-François Legrain, « Autonomie palestinienne, la politique des néo-notables », *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée (REMM)*, vol. 3-4, n° 81-82, 1996, p. 153-206 (p. 167).
56. Mazin B. Qumsiyeh, *Popular Resistance in Palestine. A History of Hope and Empowerment*, Londres et New York, Pluto Press, 2011, p. 143-150.
57. Cité par Islah Jad, « From Salons to the Popular Committees », *op. cit.*, p. 136.
58. *Ibid.*, p. 133.
59. Glenn E. Robinson, *Building a Palestinian State...*, *op. cit.*, p. 41.
60. *Ibid.*, p. 42.
61. *Ibid.*, p. 55.
62. *Ibid.*, p. 88.
63. *Ibid.*, p. 89.
64. La confusion qui s'instaure se manifeste, entre autres, par la publication de « doubles communiqués », avec des versions différentes selon qu'ils viennent de Tunis ou des territoires occupés, mais aussi selon les factions qui les reproduisent.
65. Jean-François Legrain, « Autonomie palestinienne », *op. cit.*, p. 168.
66. Gilbert Achcar, *L'Orient incandescent. Le Moyen-Orient au miroir marxiste*, Lausanne, Éditions Page Deux, 2003, p. 186.
67. *Ibid.*, p. 194. La résolution 181, adoptée en novembre 1947, partage la Palestine en deux États, un État juif (55 % du territoire) et un État arabe (45 %). La résolution 242, adoptée en novembre 1967, demande le retrait israélien des territoires conquis en juin 1967 et reconnaît de fait l'État d'Israël dans les frontières antérieures à la guerre (soit 78 % de la Palestine du Mandat britannique), sans mentionner les droits des Palestiniens. La résolution 338, adoptée durant la guerre d'octobre 1973, exige l'application de la résolution 242.
68. Saïd K. Aburish, *Arafat : From Defender to Dictator*, New York et Londres, Bloomsbury, 1998, p. 213.
69. Pour le récit des négociations par Mahmoud Abbas, voir Mahmoud Abbas, *Through Secrets Channels. The Road to Oslo*, Reading, Garnet Publishing, 1995.
70. Pour le récit des négociations par Ahmad Qoreï, voir Ahmad Qoreï, *From Oslo to Jerusalem. The Palestinian Story of the Secret Negotiations*, Londres, I.B. Tauris, 2006.
71. Naseer Aruri, préface à As'ad Ghanem, *The Palestinian Regime, A « Partial Democracy »*, Brighton, Sussex Academic Press, 2001, p. VII.
72. Les pages qui suivent reprennent des éléments développés dans Julien Salingue, *La Palestine d'Oslo, op. cit.*, et Julien Salingue, « Oslo, 20 ans après : il n'y a jamais eu de processus de paix », *Mediapart*, 12 septembre 2013.
73. Lettres de reconnaissance mutuelles disponibles sur le site du *Monde diplomatique*.
74. Mahmoud Abbas, *Through Secrets Channels, op. cit.*, p. 1.
75. « The Oslo Agreement. An Interview with Nabil Shaath », *Journal of Palestine Studies*, vol. 23, n° 1, automne 1993, p. 5-13 (p. 11).
76. Edward W. Said, « Where Negotiations Have Led », *al-Hayyat*, 1^{er} octobre 1995, reproduit dans *The End of the Peace Process : Oslo and After*, New York, Pantheon Books, 2000, p. 14-19.
77. Dirigeant de l'OLP de l'intérieur, « indépendant » proche de la gauche palestinienne.
78. « The Oslo Agreement. An Interview with Haydar Abd al-Shafi », *Journal of Palestine Studies*, vol. 23, n° 1, automne 1993, p. 14-19.
79. Avi Shlaim, « The Oslo Accord », *Journal of Palestine Studies*, vol. 23, n° 3, printemps 1994, p. 24-40.
80. Gilbert Achcar, « Le sionisme et la paix : du plan Allon aux accords de Washington », *L'Homme et la Société*, n° 114, octobre-décembre 1994, p. 7-25. Voir également Edward Said, « Comment conjurer le risque d'une perpétuelle soumission à l'État d'Israël », *Le Monde Diplomatique*, novembre 1993, dans lequel l'auteur évoque un « plan Allon nouvelle manière », et Noam Chomsky, « L'accord d'Oslo, vicié au départ », *Courrier international*, Paris, 3 mars 1994.
81. « Les durs de l'OLP contestent la décision de Yasser Arafat », dépêche

AFP, 10 septembre 1993.

82. « Prime Minister Yitzhak Rabin : Ratification of the Israel-Palestinian Interim Agreement », 5 octobre 1995, disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères israélien. C'est moi qui souligne.

83. *Idem*.

84. Les actes de Rabin étant conformes à ses discours, le nombre total de colons connaîtra un accroissement rapide lors des années 1992-1995, passant de 258 400 à 309 200 (+20 %), contre une augmentation de 12,6 % durant les années 1996-1999 (gouvernement Netanyahu).

85. Le terme « retrait » ne figure dans aucun texte des Accords d'Oslo, à part pour les deux premières zones évacuées, à savoir les deux tiers de la bande de Gaza et la ville de Jéricho.

86. Pour une étude détaillée des divers accords, voir, entre autres, Jean-François Legrain, « Retour sur les Accords israélo-palestiniens (1993-2000) », *Maghreb-Machrek*, n° 170, 2000, p. 96-125. Pour une analyse de la dimension sécuritaire des Accords d'Oslo, voir Julien Salingue, « Les forces de sécurité palestiniennes : un appareil répressif indigène au service de la puissance coloniale ? », dans Jean-François Daguzan et Stéphane Valter (dir.), *Les Forces armées arabes et moyen-orientales*, Éditions Eska, Paris, 2014

87. Accords du Caire, Annexe I, article II.

88. Rex Brynen, *A Very Political Economy, Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2000, p. 113 *et sq.*

89. Anne Lemoine, « Killing with kindness : funding the demise of a Palestinian state », *International Affairs*, vol. 81, n° 5, octobre 2005, p. 981-999.

90. Conseiller financier de Yasser Arafat.

91. Responsable de la Sécurité préventive à Gaza.

92. Responsable de la Sécurité préventive en Cisjordanie.

93. La firme égyptienne de Nabil

Chaath, *Team*, dirigée par son fils, aurait obtenu 92 % des contrats d'importation d'ordinateurs passés par le ministère du Plan et de la Coopération internationale.

94. Fils de Mahmoud Abbas.

95. Voir notamment Ronen Bergman et David Ratner, « The Man who Swallowed Gaza », *Ha'aretz*, supplément week-end du 4 avril 1997.

96. Rex Brynen, « Buying Peace? A Critical Assessment of International Aid to the West Bank and Gaza », *Journal of Palestine Studies*, vol. 25, n° 3, printemps 1996, p. 79-92.

97. Rema Hammami, Jamil Hilal et Salim Tamari, « Civil Society and Governance in Palestine », art. cit.

98. Salah Abdel Shafi, *Civil Society and Political Elites in Palestine and the Role of International Donors : A Palestinian View*, EuroMeSCO papers, 33, 2004.

99. Caroline Abu-Sada, « D'une *intifâda* à l'autre. Les ONG palestiniennes entre Autorité palestinienne et autorités d'occupation », *Égypte/Monde arabe*, Deuxième série, 6, 2003.

100. Sari Hanafi et Linda Tabar, *The Emergence of Palestinian Globalized Elite: Donors, International Organizations and local NGOs*, Ramallah, Institute of Jerusalem Studies et Muwatin, 2005.

101. Salma Shawal, « NGOs and the discourse of "civil society" in Palestine : a comparative analysis of four organisations », communication à la Conférence *NGOs and governance in the Arab Countries*, Le Caire, 29-30 mars 2000, cité par Salah Abdel Shafi, *Civil Society*, op. cit.

102. Caroline Abu-Sada, « D'une *intifâda* à l'autre », op. cit.

103. Rema Hammami, Jamil Hilal et Salim Tamari, *Civil Society and Governance in Palestine*, op. cit.

104. Caroline Abu-Sada, « D'une *intifâda* à l'autre », op. cit.

105. Les Accords d'Oslo opèrent un découpage administratif des territoires palestiniens : les « Zones A » sont sous administration palestinienne, les « Zones B » sous administration « conjointe », les « Zones C » sous administration israélienne.

Une histoire de la Révolution française

106. *News from Within*, vol. 10, n° 9, septembre 1994.
107. PFWAC, voir chapitre I.
108. Graham Usher, *Palestine in Crisis: The Struggle for Peace and Political Independence after Oslo*, Londres, Pluto Press, 1995, p. 47.
109. Voir Nigel Parsons, *The Politics of the Palestinian Authority: From Oslo to al-Aqsa*, New York, Routledge, 2005, p. 77.
110. Graham Usher, *Palestine in Crisis*, op. cit., p. 48.
111. Nigel Parsons, *The Politics of the Palestinian Authority*, op. cit., p. 177.
112. Entretien avec Wajih al-Ayassa, membre du Democracy and Workers Rights Center (DWRC), responsable du secteur formation au DWRC, Ramallah, mai 2008.
113. Caroline Abu-Sada, « D'une *intifâda* à l'autre », op. cit.
114. Sur la « contre-proposition » venue des ONG, voir Feras Milhem, « Le mouvement associatif en Palestine : les ONG face à l'Autorité palestinienne », *Maghreb-Machrek*, n° 161, juillet-septembre 1998, p. 91-101.
115. Nathan J. Brown, *Palestinian Politics*, op. cit., p. 157.
116. Entretien avec Wajih al-Ayassa, mai 2008.
117. Il disparaîtra d'ailleurs en 2002.
118. L'AP a même tenté à plusieurs reprises de créer son propre réseau d'ONG pour contrebalancer l'influence du PNGO, sans succès.
119. Sari Hanafi et Linda Tabar, *The Emergence of Palestinian Globalized Elite*, op. cit.
120. Nous reviendrons sur ces trois caractéristiques dans le chapitre III.
121. Nathan J. Brown, *Palestinian Politics*, op. cit., p. 139.
122. Voir chapitre IV.
123. 29 avril 1994 pour le protocole de Paris, 4 mai 1994 pour l'accord sur Gaza et Jéricho.
124. Shimon Pérès, *The New Middle East*, New York, Henry Holt and Co, 1993.
125. Pour une analyse plus approfondie des évolutions économiques dans les territoires palestiniens, voir Julien Salingue, « Le "développement économique" palestinien : miracle ou mirage? », *Confluences Méditerranée*, n° 86, été 2013, dont les grands axes sont ici résumés.
126. Jamil Rabah et Natasha Fairweather, *Israeli Military Orders in the Occupied Palestinian Territories : 1967-1992*, Jerusalem Media and Communication Centre, Jérusalem, 1993.
127. D'après Adel Samara, « Palestine : From Historical De-classing to a Stand-by Regime », août 2007, Kanaanonline.org.
128. Voir Laurence Harris, « Money and Finance with Undeveloped Banking in the Occupied Territories », in George T. Abed, *The Palestinian Economy*, op. cit., p. 191-222.
129. Sara Roy, « The Gaza Strip : A Case of Economic De-Development », *Journal of Palestine Studies*, vol. 17, n° 1, 1987, p. 56-88.
130. *Ibid.*, p. 56.
131. Adel Samara, « Palestine : From Historical De-classing to a Stand-by Regime », op. cit.
132. Frantz Fanon, *Les Damnés de la terre*, Paris, La Découverte et Syros, 2002, p. 146.
133. Graham Usher, *Dispatches From Palestine : The Rise and Fall of the Oslo Process*, Londres, Pluto Press, 1999, p. 43.
134. L'État d'Israël, qui contrôle l'ensemble des frontières, collecte les taxes sur les produits importés dans les territoires palestiniens et les reverse (en théorie) à l'AP.
135. Voir notamment les rapports trimestriels de la Banque mondiale, les nombreux rapports du FMI, les rapports des Nations unies et les statistiques du Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), desquels les chiffres qui suivent sont tirés.
136. Si durant les années 1993-2000 le Produit intérieur brut s'accroît régulièrement en valeur absolue, pour atteindre, à la veille du soulèvement de septembre 2000, 120 % de sa valeur de 1993, le PIB par habitant stagne (1 380 dollars en 1995, 1 386 en 2000). Les activités productives ne se sont pas, en proportion du reste de l'économie, développées, puisque l'agriculture et l'industrie représentent, cumulativement, un peu moins de 25 % du PIB, soit un

chiffre inférieur à celui de 1988. La base productive n'a pas davantage évolué : la Banque mondiale estime qu'en 2000, à peine 20 établissements industriels palestiniens emploient plus de 100 salariés. Le déficit commercial s'est creusé, passant de 1 677 milliards de dollars en 1995 à 2 669 milliards de dollars en 1999 (soit 63,6 % du PNB contre 51,8 % quatre ans plus tôt). L'« ouverture économique » promise par le protocole de Paris ne se concrétise guère, puisque l'essentiel (75 % en moyenne) des échanges commerciaux se font avec l'État d'Israël, ce dernier représentant le débouché d'environ 90 % des exportations palestiniennes, pour aboutir à un déficit commercial représentant environ 40 % du PIB palestinien. Dans certains domaines, et notamment le secteur agricole où des quotas sont imposés aux exportateurs palestiniens, les rapports de forces se modifient considérablement en faveur des exportateurs israéliens : en 1997, le volume de citrons exporté depuis Gaza vers Israël ne représente que 73 % de ce qu'il était en 1993, tandis que le volume de citrons exportés depuis Israël vers Gaza a augmenté de 32 % sur la même période.

137. Le nombre total de jours de bouclage est estimé à plus de 450 pour la période 1995-2000.

138. À titre d'exemple, pour l'année 1996, le bouclage aurait entraîné des pertes équivalentes à 39,6 % du PIB de Gaza et 18,2 % de celui de la Cisjordanie (Sara Roy, « De-development revisited », *op. cit.*).

139. Contrôle des marchandises à la sortie des zones autonomes palestiniennes, transfert dans des véhicules israéliens, nouveaux contrôles aux frontières...

140. Glenn E. Robinson, « After Arafat », *Strategic Insights*, vol. 1, n° 3, mai 2002.

141. Markus E. Bouillon, *The Peace Business: Money and Power in the Palestine-Israel Conflict*, New York, Tauris, 2004, p. 142.

142. Hajo Rabe, « The Political Economy of Palestine : The Transformation of Economic Elites after Oslo », séminaire organisé par la

Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA), 30 avril 1998.

143. Rema Hammami, « Palestinian NGOs Since Oslo: From NGO Politics to Social Movements ? », *Middle East Report*, n° 214, printemps 2000.

144. Nathan J. Brown, *Palestinian Politics*, *op. cit.*, p. 151.

145. Nathan J. Brown, *Palestinian Politics*, *op. cit.*, p. 152.

146. Benoît Challand, *Civil Society, Autonomy, and Donors : International Aid to Palestinian NGOs*, Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute, 2006.

147. Banque mondiale, *West Bank and Gaza-Palestinian NGO Project*, Report No. PIC5210, juin 1997.

148. Sari Hanafi et Linda Tabar parlent même de « Monopolistic Mega-NGOs ».

149. Rema Hammami, Jamil Hilal et Salim Tamari, *Civil Society in Palestine*, *op. cit.*

150. Nathan J. Brown, *Palestinian Politics*, *op. cit.*, p. 152.

151. Entretien avec Wajih al-Ayassa, mai 2008.

152. Benoît Challand, *Civil Society, Autonomy, and Donors*, *op. cit.*

153. Voir notamment « Contributions de la diaspora à l'économie des territoires : investissement et philanthropie », *Maghreb-Machrek*, n° 161, octobre 1998, p. 59-67.

154. United States Agency for International Development (Agence des États-Unis pour le développement international).

155. Benoît Challand, *Civil Society, Autonomy, and Donors*, *op. cit.*

156. Save the Children, Catholic Relief Services (CRS), American Near East Refugee Aid (ANERA), AMIDEAST et Holy Land Christian Mission.

157. Benoît Challand, *Civil Society, Autonomy, and Donors*, *op. cit.*

158. Voir à ce propos, entre autres, les travaux de Benoît Challand, ainsi que la thèse de doctorat de Sbeih Sbeih, *La « Professionnalisation » des ONG en Palestine : entre pression des bailleurs de fonds et logique d'engagement*, sous la direction d'Élizabeth Longuenesse et de Ricardo Bocco,

Une histoire de la Révolution française

Université Versailles Saint-Quentin, juin 2014.

159. C'est le titre de l'ouvrage de référence de Benoît Challand : *Palestinian Civil Society : Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, Londres, Routledge, 2009.

160. Charif Maher, « Les ONG palestiniennes et le politique », in Anna Bozzo et Pierre-Jean Luizard, *Les Sociétés civiles dans le monde musulman*, Paris, La Découverte, 2011 p. 341-354.

161. Formule que l'on trouve chez Sbeih Sbeih, *La « Professionnalisation » des ONG en Palestine*, op. cit.

162. Sari Hanafi, « Les ONG palestiniennes et les bailleurs de fonds : quelques éléments sur la formation d'un agenda », dans Sarah Ben Nefissa (dir.), *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, CNRS Éditions, Paris, 2002.

163. Sari Hanafi, « Les ONG palestiniennes et les bailleurs de fonds », op. cit.

164. Michel Warchawski, « Cooperation not Normalization », Alternative Information Center, janvier 2012.

165. Pour une critique de l'idéologie du « développement », on pourra se reporter, entre autres, à Gilbert Rist, *Le Développement : histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presse de Sciences Po, 1996, et à Serge Latouche, *Faut-il refuser le développement ?*, Paris, PUF, 1986.

166. Gilbert Rist, *Le Développement...*, op. cit.

167. Maurice Godelier, *L'Énigme du don*, Paris, Fayard, 1996, p. 21 (souligné dans l'original). C'est la lecture de la thèse de Sbeih Sbeih qui m'a encouragé à consulter cet ouvrage.

168. Voir Introduction et Chapitre 1.

169. Charif Maher, « Les ONG palestiniennes et le politique », op. cit.

170. Qu'il ne s'agit toutefois pas d'idéaliser.

171. Pour plus de détails sur les mutations au sein des PARC, voir *infra*.

172. Je m'appuie ici sur les précieux travaux de Sbeih Sbeih et Caroline Abu Sada.

173. En vertu de la loi sur les associations, cf. *supra*.

174. Durant la période pré-Oslo (1991), les PARC s'étaient enregistrés auprès des autorités israéliennes sous le nom d'Arab Agricultural Development Society. Mais à l'époque, il leur était tout simplement interdit d'utiliser le mot « Palestine ».

175. Témoignages recueillis par l'auteur. Voir aussi Sbeih Sbeih, *La « Professionnalisation » des ONG en Palestine*, op. cit.

176. La Conférence de Madrid a lieu en octobre 1991.

177. Sbeih Sbeih, *La « Professionnalisation » des ONG en Palestine*, op. cit., p. 166.

178. PARC, rapport annuel pour l'année 1996 (1997), cité (et traduit de l'arabe) par Sbeih Sbeih, *La « Professionnalisation » des ONG en Palestine*, op. cit., p. 165.

179. On pourra notamment se reporter à Caroline Abu Sada, *ONG palestiniennes...*, op. cit., chapitre II.

180. Voir notamment Sbeih Sbeih, *La « Professionnalisation » des ONG en Palestine*, op. cit., p. 242 sq.

181. À quelques exceptions près, nous y reviendrons.

182. Je m'appuie dans cette section sur les travaux d'Islah Jad, de Sari Hanafi et Linda Tabar, de Rita Giacaman, ainsi que sur mes propres recherches.

183. Islah Jad, « The Demobilization of Women's Movements : The Case of Palestine », AWID's Building Feminist Movements and Organizations Initiative, 2008 (en ligne sur le site awid.org). Il existe une version française du texte (« La démobilitation des organisations féministes : le cas de la Palestine »), mais la traduction est d'une qualité inégale.

184. PFWAC, voir chapitre 1.

185. Islah Jad, « The Demobilization of Women's Movements », op. cit.

186. PPP et FIDA, scission du FDLP (voir *infra*).

187. FPLP et FDLP, qui s'opposent formellement aux Accords d'Oslo mais qui, par loyauté vis-à-vis de l'OLP, s'abstiennent de toute confrontation ouverte avec l'AP.

188. FIDA est l'acronyme inversé de *Al-Ittihad al-Dimuqrati al-Filastini*, l'Union démocratique palestinienne.

189. On pourra se référer utilement à Benoît Challand, *Palestinian Civil Society*, *op. cit.*, p. 178 sq, qui insiste à juste titre sur le fait que la « dépolitisation » ne doit pas être confondue avec la « dé-factionnalisation ».
190. Islah Jad, « The Demobilization of Women's Movements », *op. cit.*
191. Amal, cadre de la PFWAC, citée par Islah Jad, « The Demobilization of Women's Movements », *op. cit.*
192. Islah Jad, « The Demobilization of Women's Movements », *op. cit.*
193. Caroline Abu-Sada, « D'une *intifāda* à l'autre », art. cit.
194. Les chiffres proposés ici sont ceux fournis par Sbeih Sbeih dans sa thèse de doctorat, d'après les données fournies par le MAS (Palestine Economic Policy Research Institute). Les chiffres incluent l'ensemble des associations (y compris les associations caritatives), et pas seulement les ONG, mais ces dernières (qui représentent entre 30 et 35 % du nombre total) connaissent des évolutions similaires à l'ensemble du secteur associatif. Selon les sources, les chiffres varient, car nombre d'associations sont virtuelles ou ont une durée de vie très limitée. Mais l'essentiel étant l'évolution générale et donc la comparaison entre les différentes périodes, les chiffres du MAS sont éclairants dans la mesure où ce sont toujours les mêmes critères qui sont appliqués.
195. Joël David, « Israël se prépare à un regain de violences », *La Croix*, 27 juin 2000.
196. Voir *infra*.
197. Marc Henry et Mehdi Benchela, « Barak et Arafat s'attendent au pire », *Le Figaro*, 26 juillet 2000.
198. Foundation for Middle East Peace, « Israeli Settler Population 1972-2006 ».
199. Voir notamment Tanya Reinhart, *Détruire la Palestine, ou comment terminer la guerre de 1948*, Paris, La Fabrique, 2002.
200. Amnon Kapeliouk, « Retour sur les raisons de l'échec de Camp David », *Le Monde diplomatique*, février 2002.
201. Entretien avec Naji, militant du FPLP, Bethléem, automne 2001.
202. Entretien avec Raed, militant du PPP, Hébron, mars 2006.
203. Sur les rapports au temps et aux temporalités, voir Roger Heacock, *La Palestine : un kaléidoscope disciplinaire*, Paris, CNRS Éditions, 2011, chapitres I et II.
204. Sauf mention contraire, les chiffres qui suivent sont ceux de l'ONG israélienne B'Tselem.
205. Voir *infra*.
206. Chiffre du Palestinian Center for Human Rights (PCHR), dans son rapport annuel, 2000.
207. Yitzhak Laor, « Diary », *London Review of Books*, vol. 24, n° 19, octobre 2002.
208. PCHR, Rapport annuel, 2000.
209. *Idem*, confirmé par B'tselem.
210. Dans ce décompte, les Palestiniens d'Israël sont regroupés avec les Palestiniens de Cisjordanie, de Gaza et de Jérusalem.
211. Selon les chiffres publiés par le ministère des Affaires étrangères israélien.
212. Le précédent attentat suicide datait du 5 septembre 1999. Il n'avait fait aucune victime. Le dernier attentat suicide ayant fait des victimes datait du 6 novembre 1998 (deux morts et 20 blessés à Jérusalem).
213. Le 26 octobre 2000, un Palestinien de 24 ans se fait exploser à proximité d'un poste militaire israélien à l'entrée du Goush Katif à Gaza. Un soldat est blessé. Le 6 novembre, un Palestinien de 27 ans se fait exploser à proximité d'un bateau de la marine israélienne au large de Gaza. Il n'y a aucune victime israélienne.
214. À titre de comparaison, on passe à 1 pour 28,9 en 2006, 1 pour 29,6 en 2007 et 1 pour 25,3 en 2008.
215. Ce n'est qu'à partir de la fin de l'année 2001 que les zones dites « autonomes » (grandes villes) seront de nouveau occupées, lors d'opérations de plus ou moins longue durée, par l'armée israélienne. Voir *infra*.
216. Structure ad hoc regroupant l'ensemble des forces politiques palestiniennes.
217. Sari Hanafi et Linda Tabar, « The New Palestinian Globalized Elite », *Jerusalem Quarterly*, été 2005.
218. Dans le cadre du processus

Une histoire de la Révolution française

d'Oslo, la ville d'Hébron a été divisée en deux parties : la zone H1, sous administration palestinienne, et la zone H2, sous contrôle israélien.

219. Cité par International Crisis Group, *Squaring the Circle : Palestinian Security Reform Under Occupation, Middle East Report* n° 98, septembre 2010, p. 20 (souligné par moi).

220. UNCTAD, « Policy Alternatives for Sustained Palestinian Development and State Formation », UNCTAD/GDS/APP/2008/1, 2009, p. 6.

221. *Idem*.

222. Selon les chiffres du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA), dont les rapports concernant les territoires palestiniens sont régulièrement publiés sur <www.ochaopt.org>.

223. *Idem*.

224. Je n'ai pas réussi à établir le nombre de « permis de circulation » au cours des années étudiées, mais divers interlocuteurs m'ont parlé de « plusieurs dizaines ». En 2011, ce nombre était de 101, ce qui semble accréditer ces estimations. Voir Chaïm Levinson, « Israel has 101 different types of permits governing Palestinian movement », *Haaretz*, 26 décembre 2011. Sur les « régimes de mobilité » entre Israël et la Cisjordanie durant la « deuxième Intifada », voir Cédric Parizot, « Séparation et régime de mobilité entre Israël et la Cisjordanie (2000-2009). Réglementations, pratiques et acteurs », in Esther Benbassa (dir.), *Israël-Palestine : les enjeux d'un conflit*, Paris, CNRS éditions, 2010, p. 129-143.

225. La Route 60, qui relie Nazareth à Beer-Sheva, traverse la Cisjordanie du nord au sud.

226. Les chiffres qui suivent sont tirés des rapports du Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), de la Banque mondiale et du FMI.

227. Ann Lemore, « Killing with kindness », art. cit.

228. Ricardo Bocco et Wassila Mansouri, « Aide internationale et processus de paix : le cas palestinien, 1994-2006 », *A contrario*, vol. 5, n° 2, 2007, p. 6-22 (p. 16).

229. *Ibid.*, p. 17.

230. Caroline Abu-Sada, « Urgence et développement. L'action des ONG pendant la seconde intifada », *Études rurales*, vol. 1-2, n° 173-174, 2005, p. 235-249 (p. 241-242).

231. Caroline Abu-Sada, « Urgence et développement », *op. cit.*, p. 245.

232. *Ibid.*, p. 244.

233. Pénélope Larzillière, « Intifada : un tournant ? », *La Croix*, 2 avril 2001.

234. *Ibid.*

235. *Ibid.* (souligné par moi).

236. *Ibid.*

237. Sari Hanafi et Linda Tabar, « The Intifada and the Aid Industry : The Impact of the neo-Liberal Agenda on the Palestinian NGOs », *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, vol. 23, n° 1-2, 2003, p. 205-214.

238. Islah Jad, « The Demobilization of Women's Movements », *op. cit.*

239. Sari Hanafi et Linda Tabar, « Le rôle des ONG pendant la deuxième Intifada », *Confluences Méditerranée* 4/2005, n° 55, p. 41-53.

240. Entretien avec Raed, mars 2008.

241. Majdi al-Malki, « Surmonter l'intifada d'al-Aqsâ. Entraide sociale et clientélisme en Palestine », *Études rurales*, n° 173-174, 2005, p. 201-217.

242. Khalid, habitant de Nî'lin, cité dans Majdi al-Malki, « Surmonter l'intifada d'al-Aqsâ », *op. cit.*, p. 210-211.

243. Un responsable du comité populaire du camp de Jénine, cité dans Majdi al-Malki, « Surmonter l'intifada d'al-Aqsâ », *op. cit.*, p. 213.

244. Entretien avec Raed, membre du PPP et fondateur de la coopérative agricole al-Sanabel, Halhul, mars 2008.

245. Cité par Caroline Abu-Sada, « Urgence et développement », *op. cit.*, p. 245-246.

246. Sari Hanafi et Linda Tabar, « Le rôle des ONG pendant la deuxième Intifada », *op. cit.*

247. Site de la campagne Stop the Wall.

248. Cité par Caroline Abu-Sada, « Urgence et développement », *op. cit.*, p. 246.

249. Pour une analyse plus complète du cas de Bil'in et de la « résistance

- non-violente », voir Julien Salingue, « La "résistance non-violente" dans les territoires palestiniens : changement de stratégie ou recherche d'une légitimité nouvelle ? », dans Julien Salingue, *À la recherche de la Palestine, au-delà du mirage d'Oslo*, Paris, éditions du Cygne, 2011, p. 119-140.
250. Sbeih Sbeih, *La « Professionnalisation » des ONG en Palestine*, *op. cit.*, p. 109.
251. *ibid.*, p. 172.
252. Mustapha Barghouthi, « Pour une résistance de masse non-violente contre Israël », entretien avec Ignacio Ramonet, *Le Monde diplomatique*, mai 2008.
253. Jamal Salem, dirigeant des PARC, cité par Sbeih Sbeih, *La « Professionnalisation » des ONG en Palestine*, *op. cit.*, p. 340.
254. Caroline Abu-Sada, « Urgence et développement », *op. cit.*, p. 245.
255. Entretien, 2008. Le prénom a été changé.
256. Site du PNGO consulté en août 2015.
257. Sbeih Sbeih, *La « Professionnalisation » des ONG en Palestine*, *op. cit.*, p. 264.
258. Benjamin Barthe, *Ramallah Dream : voyage au cœur du mirage palestinien*, Paris, La Découverte, 2011, p. 10-11.
259. Antonio Gramsci, « Notes sur Machiavel, sur la politique et sur le prince moderne », *Gramsci dans le texte*, Messidor, Paris, 1977, p. 415-463.
260. Daniel Bensaïd, *Les Irréductibles : théorèmes de la résistance à l'air du temps*, Paris, éditions Textuel, 2001, p. 64.
261. Voir à ce propos Jean-François Legrain, *Palestine : un État ? Quel État ?*, note de l'IFRI, Paris, janvier 2010.

Chez le même éditeur

Giorgio Agamben, Alain Badiou,
Daniel Bensaïd, Wendy Brown,
Jean-Luc Nancy, Jacques Rancière,
Kristin Ross, Slavoj Žižek,
Démocratie, dans quel état ?

Tariq Ali, *Bush à Babylone.*
La recolonisation de l'Irak.

Tariq Ali, *Obama s'en va-t-en guerre.*
Zahra Ali (dir.), *Féminismes islamiques.*

Sophie Auoullé, Pierre Bruno,
Franck Chaumon, Guy Lérès,
Michel Plon, Erik Porge,
Manifeste pour la psychanalyse.

Bernard Aspe, *L'instant d'après.*
Projectiles pour une politique
à l'état naissant.

Alain Badiou, *Petit panthéon portatif.*

Alain Badiou, *L'aventure de la*
philosophie française. Depuis les
années 1960.

Alain Badiou & Eric Hazan,
L'antisémitisme partout. Aujourd'hui
en France.

Alain Badiou, Pierre Bourdieu, Judith
Butler, Georges Didi-Huberman, Sadri
Khiari, Jacques Rancière, *Qu'est-ce*
qu'un peuple ?

Jean-Christophe Bailly, Jean-Marie
Gleize, Christophe Hanna, Hugues
Jallon, Manuel Joseph, Jacques-Henri
Michot, Yves Pagès, Véronique Pittolo,
Nathalie Quintane, « *Toi aussi, tu as*
des armes ». *Poésie & politique.*

Moustapha Barghouti,
Rester sur la montagne.
Entretiens sur la Palestine
avec Eric Hazan.

Omar Barghouti, *Boycott,*
désinvestissement, sanctions. BDS
contre l'apartheid et l'occupation de
la Palestine.

Zygmunt Bauman,
Modernité et holocauste.

Jean Baumgarten,
Un léger incident ferroviaire.
Récit autobiographique.

Mathieu Bellahsen, *La santé mentale.*
Vers un bonheur sous contrôle.

Walter Benjamin, *Essais sur Brecht.*

Walter Benjamin, *Baudelaire.* Édition
établie par Giorgio Agamben, Barbara
Chitussi et Clemens-Carl Härle.

Daniel Bensaïd, *Les dépossédés.*
Karl Marx, les voleurs de bois
et le droit des pauvres.

Daniel Bensaïd, *Tout est encore*
possible. Entretiens avec Fred
Hilgemann.

Jacques Bidet, *Foucault avec Marx.*

Ian H. Birchall, *Sartre et l'extrême*
gauche française. Cinquante ans de
relations tumultueuses.

Auguste Blanqui, *Maintenant, il faut*
des armes. Textes présentés par
Dominique Le Nuz.

Matthieu Bonduelle, William Bourdon,
Antoine Comte, Paul Machto, Stella
Magliani-Belkacem & Félix Boggio
Éwangé-Épée, Gilles Manceron,
Karine Parrot, Géraud de la Pradelle,
Gilles Sainati, Carlo Santulli, Evelyne
Sire-Marín, *Contre l'arbitraire du*
pouvoir. 12 propositions.

Félix Boggio Éwangé-Épée & Stella
Magliani-Belkacem, *Les féministes*
blanches et l'empire.

Bruno Bosteels, *Alain Badiou,*
une trajectoire polémique.

Alain Brossat,
Pour en finir avec la prison.

Philippe Buonarroti, *Conspiration*
pour l'égalité, dite de Babeuf.
Présentation de Sabrina Berkane.

Pilar Calveiro,
Pouvoir et disparition. Les camps
de concentration en Argentine.

Grégoire Chamayou, *Théorie du*
drone.

Grégoire Chamayou, *Les chasses à*
l'homme.

Ismahane Chouder, Malika Latrèche,

Pierre Tevanian, *Les filles voilées parlent.*
Cimade, *Votre voisin n'a pas de papiers. Paroles d'étrangers.*
Comité invisible, *À nos amis.*
Comité invisible, *L'insurrection qui vient.*
Christine Delphy, *Classer, dominer. Qui sont les « autres » ?*
Alain Deneault, *Offshore. Paradis fiscaux et souveraineté criminelle.*
Raymond Depardon, *Images politiques.*
Raymond Depardon, *Le désert, allers et retours. Propos recueillis par Eric Hazan.*
Yann Diener, *On agite un enfant. L'État, les psychothérapeutes et les psychotropes.*
Cédric Durand (coord.), *En finir avec l'Europe.*
Éric Fassin, Carine Fouteau, Serge Guichard, Aurélie Windels, *Roms & riverains. Une politique municipale de la race.*
Jean-Pierre Faye, Michèle Cohen-Halimi, *L'histoire cachée du nihilisme. Jacobi, Dostoïevski, Heidegger, Nietzsche.*
Norman G. Finkelstein, *L'industrie de l'holocauste. Réflexions sur l'exploitation de la souffrance des Juifs.*
Charles Fourier, *Vers une enfance majeure. Textes présentés par René Schérer.*
Joëlle Fontaine, *De la résistance à la guerre civile en Grèce. 1941-1946.*
Isabelle Garo, *L'idéologie ou la pensée embarquée.*
Antonio Gramsci, *Guerre de mouvement et guerre de position. Textes choisis et présentés par Razmig Keucheyan.*
Christophe Granger, *La destruction de l'université française.*
Chris Harman, *La révolution allemande.*
Amira Hass, *Boire la mer à Gaza,*

chroniques 1993-1996.

Eric Hazan, *Chronique de la guerre civile.*
Eric Hazan, *Notes sur l'occupation. Naplouse, Kalkilyia, Hébron.*
Eric Hazan, *Paris sous tension.*
Eric Hazan, *Une histoire de la Révolution française.*
Eric Hazan & Kamo, *Premières mesures révolutionnaires.*
Eric Hazan, *La dynamique de la révolte. Sur des insurrections passées et d'autres à venir.*
Henri Heine, *Lutèce. Lettres sur la vie politique, artistique et sociale de la France.*
Victor Hugo, *Histoire d'un crime. Déposition d'un témoin.*
Hongsheng Jiang, *La Commune de Shanghai et la Commune de Paris.*
Sadri Khiari, *La contre-révolution coloniale en France. De de Gaulle à Sarkozy.*
Yitzhak Laor, *Le nouveau philosémitisme européen et le « camp de la paix » en Israël.*
Georges Labica, *Robespierre. Une politique de la philosophie.*
Gustave Lefrançais, *Souvenirs d'un révolutionnaire.* Préface de Daniel Bensaïd.
Lénine, *L'État et la révolution.* Présentation de Laurent Lévy.
Mathieu Léonard, *L'émancipation des travailleurs. Une histoire de la Première Internationale.*
Gideon Levy, *Gaza. Articles pour Haaretz (2006-2009).*
Laurent Lévy, *"La gauche", les Noirs et les Arabes.*
Frédéric Lordon, *Capitalisme, désir et servitude. Marx et Spinoza.*
Frédéric Lordon, *Imperium. Structures et affects des corps politiques.*
Herbert Lottman, *La chute de Paris.*

Pierre Macherey, *De Canguilhem à Foucault, la force des normes.*

Pierre Macherey, *La parole universitaire.*

Gilles Magniont, Yann Fastier, *Avec la langue. Chroniques du « Matricule des anges ».*

Karl Marx, *Sur la question juive. Présenté par Daniel Bensaïd.*

Karl Marx, Friedrich Engels, *Inventer l'inconnu. Textes et correspondance autour de la Commune. Précédé de « Politique de Marx » par Daniel Bensaïd.*

Joseph A. Massad, *La persistance de la question palestinienne.*

Albert Mathiez, *La Réaction thermidorienne. Introduction de Yannick Bosc et Florence Gauthier.*

Louis Ménéard, *Prologue d'une révolution (février-juin 1848). Présenté par Maurizio Gribaudi.*

Jean-Yves Mollier, *Une autre histoire de l'édition française.*

Elfriede Müller & Alexander Ruoff, *Le polar français. Crime et histoire.*

François Pardigon, *Épisodes des journées de juin 1848.*

Nathalie Quintane, *Les années 10.*

Jacques Rancière, *Le partage du sensible. Esthétique et politique.*

Jacques Rancière, *Le destin des images.*

Jacques Rancière, *La haine de la démocratie.*

Jacques Rancière, *Le spectateur émancipé.*

Jacques Rancière, *Moments politiques. Interventions, 1977-2009.*

Jacques Rancière, *Les écarts du cinéma.*

Jacques Rancière, *La leçon d'Althusser.*

Jacques Rancière, *Le fil perdu. Essais sur la fiction moderne.*

Textes rassemblés par J. Rancière & A. Faure, *La parole ouvrière 1830-1851.*

Amnon Raz-Krakotzkin, *Exil et souveraineté. Judaïsme, sionisme et pensée binationale.*

Tanya Reinhart, *L'héritage de Sharon. Détruire la Palestine, suite.*

Mathieu Rigouste, *La domination policière. Une violence industrielle.*

Robespierre, *Pour le bonheur et pour la liberté. Discours choisis.*

Kristin Ross, *L'imaginaire de la Commune*

Julie Roux, *Inévitablement (après l'école).*

Christian Ruby, *L'Interruption Jacques Rancière et la politique.*

Alain Rustenholz, *De la banlieue rouge au Grand Paris. D'Ivry à Clichy et de Saint-Ouen à Charenton.*

Gilles Sainati & Ulrich Schalchli, *La décadence sécuritaire.*

Saint-Just, *Rendre le peuple heureux. Textes établis et présentés par Pierre-Yves Glasser et Anne Quennedey.*

Thierry Schaffauser, *Les luttes des putes.*

André Schiffrin, *L'édition sans éditeurs.*

André Schiffrin, *Le contrôle de la parole. L'édition sans éditeurs, suite.*

André Schiffrin, *L'argent et les mots.*

Ivan Segré, *Le manteau de Spinoza. Pour une éthique hors la Loi.*

Ivan Segré, *Judaïsme et révolution.*

Ella Shohat, *Le sionisme du point de vue de ses victimes juives. Les juifs orientaux en Israël.*

Eyal Sivan & Eric Hazan, *Un État commun. Entre le Jourdain et la mer.*

Jean Stern, *Les patrons de la presse nationale. Tous mauvais.*

Syndicat de la Magistrature, *Les*

Mauvais jours finiront. 40 ans de combats pour la justice et les libertés.

Marcello Tarì, *Autonomie ! Italie, les années 1970.*

N'gugi wa Thiong'o, *Décoloniser l'esprit.*

E.P. Thompson, *Temps, discipline du travail et capitalisme industriel.*

Tiqqun, *Théorie du Bloom.*

Tiqqun, *Contributions à la guerre en cours.*

Tiqqun, *Tout a failli, vive le communisme!*

Alberto Toscano, *Le fanatisme. Modes d'emploi.*

Enzo Traverso, *La violence nazie, une généalogie européenne.*

Enzo Traverso, *Le passé : modes d'emploi. Histoire, mémoire, politique.*

Louis-René Villermé, *La mortalité dans les divers quartiers de Paris.*

Sophie Wahnich, *La liberté ou la mort. Essai sur la Terreur et le terrorisme.*

Michel Warschawski (dir.), *La révolution sioniste est morte. Voix israéliennes contre l'occupation, 1967-2007.*

Michel Warschawski, *Programmer le désastre. La politique israélienne à l'œuvre.*

Eyal Weizman, *À travers les murs. L'architecture de la nouvelle guerre urbaine.*

Slavoj Žižek, *Mao. De la pratique et de la contradiction.*

Collectif, *Le livre : que faire ?*