
La question des réfugiés et l'émergence d'une diaspora palestinienne

Bassma Kodmani-Darwish

On ne le dit sans doute pas assez. La question des réfugiés palestiniens a été pendant 45 ans le principal obstacle à un accord entre Israël et ses voisins arabes. Malgré le rejet par ces derniers de l'existence même de l'Etat hébreu, de nombreuses tentatives de négociations pour parvenir à un accord, même limité, ont été faites mais la plupart d'entre elles ont échoué sur la question des réfugiés. Celle-ci est aujourd'hui centrale dans la perspective d'un juste règlement de la question palestinienne.

Les obstacles allaient du refus par les pays qui avaient accueilli les réfugiés du principe même d'un règlement de la question autrement que par le retour des réfugiés chez eux, au refus des modalités proposées pour leur intégration dans les pays hôtes (montant des compensations financières, localisation des réfugiés, type de projets à mettre en oeuvre pour favoriser leur intégration, etc...).

Entre décembre 1948, date du vote de la résolution 194 de l'Assemblée générale des Nations Unies relative au droit de retour et le milieu des années 50, des dizaines de tentatives ont été faites. Le rejet par l'une des trois parties concernées, Israël, les gouvernements arabes ou les réfugiés eux-mêmes, ont tour à tour fait échouer les négociations. Le rejet par les réfugiés a été constant et reste encore aujourd'hui inchangé, du moins dans les déclarations. Celui d'Israël, gouvernement et opinion publique, n'est devenu catégorique qu'à partir de la fin de l'année 1949. L'Etat hébreu, sorti agrandi et renforcé de la guerre de 1948, soucieux de ménager l'espace et les moyens pour accueillir des immigrants juifs et se heurtant à l'hostilité générale de son environnement arabe, ferme définitivement la porte au rapatriement des réfugiés. Les pays arabes étaient partagés entre ceux qui étaient enclins à accepter un compromis mais n'avaient que des capacités d'absorption

limitées (principalement la Jordanie) et ceux qui en raison de la nature du régime en place, refusaient d'admettre que les réfugiés puissent ne pas retourner en Palestine alors que leurs ressources et l'étendue de leur espace national auraient permis d'absorber les réfugiés sans traumatismes économiques et sociaux majeurs. La Syrie et l'Irak étaient considérés comme les deux principaux pays pouvant accueillir les réfugiés et les différents projets économiques envisagés pour fournir des emplois aux réfugiés et les sortir des camps visaient quasiment tous la Syrie et l'Irak. Mais on sait que l'Irak s'est montré le plus intraitable, finissant par accueillir seulement 4 à 5000 réfugiés palestiniens; quant à la Syrie, le premier ministre de l'époque Husni el-Zaïm avait fait une proposition pour absorber les quelques 100 000 réfugiés sur son territoire et entamé des négociations secrètes sur la question avec Israël mais son gouvernement fut renversé en 1949 et Damas devint dès lors résolument hostile au principe de l'intégration des Palestiniens dans les pays arabes.

Le Liban constituait un cas particulier. Sa composition confessionnelle fragile était comprise par tous, y compris par les pays occidentaux, les Etats Unis et l'Angleterre notamment, qui avaient exclu expressément ce pays des projets d'intégration, estimant que l'équilibre intercommunautaire et le ratio du nombre de réfugiés par rapport à la population totale (1 réfugié pour 10 Libanais) ne permettrait pas l'installation définitive des réfugiés. La population libanaise était très largement hostile à leur intégration, la communauté maronite en particulier, car les réfugiés étaient à 80% de confession musulmane. C'est la raison pour laquelle la plupart des Palestiniens chrétiens se virent offrir la nationalité libanaise très peu de temps après leur arrivée mais le reste des réfugiés fut maintenu depuis cette date dans une situation de très grande précarité qui ne s'améliore qu'à partir des années 70 avec l'installation de l'OLP à Beyrouth.

Au milieu des années 50 donc, la question des réfugiés se fige. Elle restera ainsi jusqu'au début du processus de paix lancé à Madrid en 1991. En 45 ans, elle en était venue à représenter la preuve de "l'usurpation" par Israël des terres arabes, le facteur humain qui devrait peser éternellement sur sa conscience et entacher à jamais l'histoire du sionisme, le symbole du caractère insoluble du conflit entre Israël et le monde arabe.

Tant que la question palestinienne était posée comme un tout indissociable, elle paraissait insoluble. Parler de la nécessité d'une solution globale pour les cinq millions et quelques de Palestiniens, c'était accepter l'idée que le compromis n'était pas envisageable. Or voilà qu'avec la volonté américaine et la résignation de l'OLP, il est devenu possible d'isoler la question des territoires occupés pour la traiter dans un cadre spécifique en reléguant la question des réfugiés dans le cadre de négociations multilatérales, plus complexes et plus lentes. Ce faisant,

on appliquait le principe selon lequel une question insoluble doit être formulée autrement ou éclatée en plusieurs questions plus petites, appelant des réponses diversifiées pour chaque volet. Ainsi, la question palestinienne éclatait en deux volets distincts: d'une part celui des habitants des territoires de Cisjordanie et Gaza qui connaîtraient une autonomie et peut-être davantage à l'avenir; celui des réfugiés d'autre part qui se décomposait lui-même en une série de nouvelles questions qui s'intituleraient désormais Palestiniens de Syrie, Palestiniens de Jordanie, Palestiniens du Liban et Palestiniens des autres composantes de la diaspora (ceux des autres pays arabes et ceux disséminés dans d'autres parties du monde).

La prise de conscience chez les réfugiés et dans l'opinion palestinienne en général de cette nouvelle définition et des traitements différenciés dont elle ferait l'objet est très récente. Elle a commencé à se faire dans le courant de l'année 1992-93 et n'a été pleinement comprise qu'après la signature de l'accord entre Israël et l'OLP en octobre 1993. Mais la mutation au sein de la centrale palestinienne est bien antérieure au processus de paix. Elle date en réalité de la période pendant laquelle a mûri l'idée qu'il fallait accepter un Etat palestinien limité aux territoires de Cisjordanie et Gaza se formant à côté de l'Etat d'Israël et non plus en remplacement de celui-ci. Dès lors que l'OLP a formulé sa revendication en termes de droit à l'autodétermination dans ces territoires et appelé par ailleurs à un règlement de la question des réfugiés, même si c'était sur la base de la résolution 194, elle entérinait de facto l'idée d'un traitement différencié des deux questions.

Les conditions qu'elle accepte en 1991 pour engager une délégation palestinienne dans les négociations et l'architecture même de celles-ci consacrent cette nouvelle donne.

Les réfugiés palestiniens sont aujourd'hui plus de 2,5 millions selon l'UNRWA (qui compte uniquement le nombre d'inscrits auprès de l'Agence porteurs de la carte de réfugié). Ils sont plus de 3 millions si l'on compte les non-inscrits partis en 1948 et les réfugiés de 1967 qui sont statutairement des "déplacés" dans la mesure où ils ont traversé le Jourdain passant de Cisjordanie en Transjordanie à l'intérieur d'un territoire entièrement sous souveraineté hachémite.

La comptabilisation même des réfugiés a toujours été et est plus que jamais depuis que des négociations sont en cours, l'objet d'une polémique entre Israël et les pays arabes. Ces derniers donnent de la situation de réfugié une définition historique (tous les habitants de la Palestine partis entre novembre 1947 et le milieu de 1949) tandis qu'Israël entend les définir selon un critère économique de manière à ne prendre en compte que les réfugiés n'ayant pas réussi à recréer dans les pays d'exil des conditions de vie normales.

Le volet des négociations multilatérales consacré aux réfugiés, s'il achoppe sur la définition du statut de réfugié et sur les nombres à négocier, montre néanmoins une évolution très significative de l'approche palestinienne. Le rythme même de ces négociations depuis la fin de l'année 1991 illustre clairement la priorité accordée par l'OLP à la récupération des territoires occupés de Cisjordanie et Gaza pour y instaurer une autorité politique palestinienne et édifier une entité nationale. Dès lors, la question des réfugiés est envisagée dans les faits comme devant faire l'objet d'une solution complémentaire à la solution dans les territoires occupés. Certes, l'OLP prévoit d'accorder en théorie le droit de retour inconditionnel à tous les réfugiés palestiniens vers l'entité palestinienne indépendamment de l'issue des négociations avec Israël sur le droit de retour en Israël même.. D'où l'importance entre autres raisons, de l'accès à la souveraineté car c'est seulement en tant qu'Etat souverain que la Palestine sera en mesure d'accorder le droit de retour dans l'espace qui lui revient sans qu'Israël ait la possibilité d'imposer des restrictions.

La position de principe palestinienne sur cette question révèle en réalité le réalisme nouveau qui caractérise son attitude. Consciente que l'entité palestinienne réduite ne pourra accueillir qu'un nombre limité de réfugiés en provenance de l'extérieur, l'OLP souhaite que l'entité palestinienne puisse être considérée par tous les réfugiés comme une "patrie morale". Pour y parvenir, il lui faut être en mesure d'accorder une nationalité palestinienne à tous les Palestiniens qui demeureront à l'extérieur de manière à établir un lien juridique entre les différentes composantes du peuple à défaut d'une réunification géographique. Sans cette prérogative minimale, la centrale palestinienne aurait grand peine à convaincre qu'elle a obtenu un règlement de la question nationale telle qu'elle l'a toujours définie et apparaîtrait comme ayant abandonné à leur sort les réfugiés installés dans les pays voisins pour obtenir pour elle-même le droit de gouverner l'entité palestinienne.

L'accord israélo-palestinien pour une autonomie de Gaza et Jéricho d'abord, bien qu'il ait été conclu entre l'OLP et l'Etat hébreu, traduit en réalité la nouvelle place prédominante qu'occupent les préoccupations et la vision des habitants des territoires occupés de ce que devrait être la nature du compromis avec Israël. Cela n'est sans doute pas étranger au fait que les négociations de paix sont intervenues après quatre années d'intifada dans les territoires qui ont rendu urgent pour Israël la recherche d'une issue à la crise; c'est aussi et surtout que le règlement devant être mis en oeuvre ne concerne que ces territoires et par conséquent leurs habitants au premier chef. Le compromis israélo-palestinien avait pour préalable l'aboutissement d'un autre compromis, entre les Palestiniens de l'intérieur et de l'extérieur celui-là, par lequel les habitants des territoires ont joué la loyauté sans failles envers l'OLP aux yeux du monde entier tandis qu'en retour, l'OLP se devait de ne pas

empêcher la satisfaction de leurs exigences et retarder ainsi le retrait de l'armée israélienne en exigeant elle-même que les autres aspects de la question palestinienne trouvent une solution simultanée.

La reconnaissance de l'OLP par Israël avait elle-même pour fonction principale d'obtenir de la centrale palestinienne qu'elle déclare l'accord comme un début de solution à la question palestinienne toute entière et qu'elle assume directement la responsabilité de garantir l'adhésion de tous les Palestiniens qu'elle déclare représenter.

Réfugiés ou diaspora

Au regard de la multiplication sans précédent du nombre de réfugiés dans le monde au cours des dernières années, les réfugiés palestiniens apparaissent peu importants en nombre. Mais ils ont ceci de particulier qu'ils sont probablement les réfugiés les plus anciens dans la mesure où depuis 45 ans, ils ont conservé pour un grand nombre d'entre eux le statut juridique et les caractéristiques de réfugiés (maintien dans des camps pour plus de 800 000 d'entre eux, précarité économique et juridique plus ou moins grande selon les pays et les catégories sociales, voire insécurité physique dans le cas des Palestiniens du Liban).

On les qualifie pourtant communément de "diaspora" palestinienne que l'on compare aux diasporas juive ou arménienne. Or l'appellation ne paraît pas tout à fait appropriée pour tous les réfugiés si l'on tient compte du fait que la notion de diaspora implique en réalité un certain degré d'adaptation et d'intégration dans le pays d'accueil et généralement, l'accès à la nationalité du pays.

Le consensus international sur la nécessité de trouver une solution à la question des réfugiés palestiniens résulte de deux considérations qui font la spécificité des réfugiés palestiniens par rapport à d'autres. La première est la conviction, née des échecs successifs des tentatives de règlement entre Israël et ses voisins, que la paix ne sera possible que si la question des réfugiés trouve une solution. La seconde est liée au risque politique qu'ont toujours constitué les camps de réfugiés en tant que foyers privilégiés de développement des radicalismes de tout crin, hier le nationalisme dans sa version révolutionnaire et violente, aujourd'hui l'islamisme militant qui s'est constitué en idéologie cohérente du refus.

Mais ce consensus international n'a pas varié dans sa vision de la nature de la solution, à savoir la nécessité de trouver les moyens de convaincre tout à la fois l'OLP, les réfugiés et les pays "hôtes" que la solution réside dans une "fixation" des populations palestiniennes dans les pays où elles se trouvent et leur intégration définitive, moyennant des compensations matérielles en contrepartie de leur consentement.

Là encore, l'impulsion est venue de la centrale palestinienne lorsque celle-ci a reformulé sa demande d'une négociation de la question sur la base de la résolution 194 en rappelant que la résolution appelle à un règlement par le retour ou la compensation et en indiquant de plus en plus clairement qu'elle entendait privilégier le second volet de la résolution. Ce que l'OLP recherchait donc, c'était une reconnaissance de principe du droit de retour à partir de laquelle elle entendait négocier les bases d'un arrangement pour la compensation des réfugiés.

Les raisons de cette flexibilité nouvelle sont à rapporter à l'évolution de l'OLP que nous décrivions plus haut, à savoir la priorité accordée à la construction de l'entité palestinienne. A partir du moment où le projet national devient celui-là, la centrale palestinienne mobilise tous ses efforts et tous ses moyens, en particulier financiers, pour assurer son succès. Ceci se fait très clairement au détriment des réfugiés dispersés dans les pays arabes qui connaissent à partir de 1992, des difficultés sans précédent dues à la réduction brutale des transferts de fonds de l'OLP. Le message encore implicite à l'intention des réfugiés est de les inciter à se tourner vers le marché, la société et le gouvernement du pays d'accueil afin d'y trouver des moyens alternatifs de survie.

Mobiliser tous les moyens, c'est aussi commencer à opérer une distinction entre d'une part la "diaspora", par laquelle on entend les cerveaux et les capitaux de Palestiniens qui ont réussi dans l'exil, perçus comme un atout qu'il s'agit de mettre à profit pour la construction économique et administrative de l'entité nationale, et d'autre part les réfugiés, considérés davantage comme une charge de responsabilité qu'il faut savoir gérer au mieux en mesurant avec prudence les moyens à mettre en oeuvre et les réponses à apporter de manière à ce que celles-ci ne compromettent pas les chances de succès du projet d'entité nationale.

A partir de ce raisonnement, s'instaure un processus de classification des réfugiés en différentes catégories, visant à identifier ceux que l'entité doit inciter à revenir, ceux qui sont davantage susceptibles de contribuer positivement au projet en demeurant à l'extérieur, ceux dont les conditions de vie sont à peu près satisfaisantes dans le pays "hôte", ceux dont il faudra négocier le sort avec le gouvernement concerné pour qu'il prenne les mesures nécessaires à leur intégration — sans jamais prononcer le mot "tawtin" (intégration) qui demeure tabou — et enfin ceux dont la situation est intolérable et qui doivent bénéficier en priorité du droit de retour dans l'entité palestinienne.

On s'aperçoit ainsi que ce que l'on nomme "diaspora" c'est aussi bien le grand financier dont les activités s'étendent sur plusieurs pays de la région et au-delà et l'habitant d'un camp de réfugiés du sud-Liban déplacé trois ou quatre fois depuis 1975 et n'ayant aucun des attributs lui permettant d'envisager une quelconque "normalité" de son présent ou de son avenir. De sorte qu'il serait sans doute plus approprié de distinguer parmi les Palestiniens de l'exil, quatre grandes catégories: 1/

ceux qui constituent véritablement une diaspora, bénéficiant d'un statut juridique stable, d'une situation économique satisfaisante et dont la réussite professionnelle en fait des éléments intégrés dans la société d'accueil. 2/ les réfugiés dont on pourrait dire qu'ils sont partiellement "diasporisés", c'est-à-dire ceux dont la situation pourrait être définitivement réglée moyennant une réforme de leur statut juridique mais qui se sont déjà adaptés à l'économie et à la société du pays laquelle ne manifeste pas de résistance importante à leur intégration définitive. Parmi ceux-là, on devrait pouvoir compter les Palestiniens de Syrie, si l'on écarte toutefois l'hypothèse de l'émergence d'obstacles politiques nouveaux qui seraient liés à un mécontentement du régime à l'égard des termes proposés pour un règlement et dont les réfugiés risquent de faire les frais. 3/ les réfugiés qui conservent toutes les caractéristiques économiques, sociales et politiques de réfugiés, et qui résident dans les camps; il s'agit ici principalement des réfugiés au Liban dont le nombre est estimé de manière très approximative entre 300 000 et 450 000 qui contre la présence desquels s'est créé en peu de temps un vaste consensus national; 4/ enfin, les réfugiés qui avaient accompli leur processus de "diasporisation" à une certaine époque et qui ont ensuite connu un processus inverse de "dé-diasporisation". Il s'agit bien évidemment des Palestiniens de Koweït qui furent les premiers à acquérir les attributs d'une diaspora dans les années 50 et qui se sont trouvés brutalement contraints à un nouvel exode et ramenés à une situation semblable aux lendemains de la guerre de 1948. Cette communauté dont l'OLP dépendait très largement pour son financement, devenait à son tour et du jour au lendemain, dépendante elle-même.

Leur cas aura incontestablement marqué profondément les réfugiés dans les autres pays, suggérant que rien n'est jamais acquis ni irréversible pour eux et qu'il leur faut disposer impérativement d'un Etat qui aurait aussi une fonction de refuge pour les Palestiniens persécutés dans les pays d'exil.

Quant aux Palestiniens de Jordanie, ils sont les seuls dans le monde arabe à bénéficier de tous les droits en tant que citoyens à part entière du royaume. L'OLP conçoit leur rôle comme devant être celui de garants d'une continuité démographique et sociale palestinienne sur les deux rives du Jourdain. Cela ne concerne pas toutefois les déplacés de la guerre de 1967 dont l'OLP et la monarchie hachémite réclament le retour immédiat et inconditionnel.

Reste les Palestiniens d'Israël auxquels on donne l'appellation ambiguë "d'Arabes israéliens" comme s'il s'agissait d'une catégorie de population différente mais qui sont en réalité une partie intégrante de la société palestinienne d'avant l'exil. Ceux-là ne sont nullement concernés par un règlement car il est unanimement admis par toutes les parties qu'ils conserveront leur statut actuel au sein de l'Etat d'Israël. Il n'empêche qu'ils se sentent eux-mêmes concernés par le règlement dans

la mesure où l'émergence d'une entité palestinienne en Cisjordanie et Gaza aura pour eux des conséquences à la fois sur leur situation à l'intérieur de l'Etat dont ils sont citoyens et sur leurs relations avec le nouveau "foyer national" palestinien.

Ainsi se dessine l'esquisse d'un schéma de solution au terme duquel la dispersion du peuple palestinien se verra consacrée par des accords. Alors espère-t-on, pourra être organisé un espace régional israélo-arabe dans lequel les Palestiniens de tous les pays de la région pourront se construire une nouvelle "normalité". De quoi sera fait leur avenir? Quelles relations pourront s'établir entre l'entité nationale palestinienne et les différentes composantes de la société palestinienne, entre ce qu'il conviendra d'appeler le nouveau "centre" et la périphérie? Quelles seront les mesures que les Etats "hôtes" consentiront d'adopter pour stabiliser le statut des Palestiniens chez eux? Quel type de rapports se développeront entre chacune de ces communautés palestiniennes et le pouvoir politique d'une part, la société d'autre part? Autant de questions auxquelles il est impossible de répondre dans la phase actuelle du processus de paix et qu'il est même difficile de poser en ces termes pour le moment tant l'inquiétude des uns et le mécontentement des autres sont grands.

Pour quelque temps encore, le souci principal de l'OLP sera de savoir gérer le mécontentement et de donner une légitimité à l'accord controversé qu'elle a conclu avec Israël. Certes, une solution de la question des réfugiés serait à même de renforcer sensiblement la légitimité de l'accord mais la nature d'un tel règlement sera elle-même source de nouvelles difficultés dans la mesure où le compromis exigera encore de nouvelles transgressions de lignes rouges dans les mentalités et l'acceptation de ce que les Palestiniens ont rejeté pendant plus de 40 ans.

Les raisons de cette flexibilité nouvelle sont à rapporter à l'évolution de l'OLP que nous décrivions plus haut, à savoir la priorité accordée à la construction de l'entité palestinienne. A partir du moment où elle entendait négocier les bases d'un arrangement pour la compensation des réfugiés.

Bassma Kodmani-Darwish est directeur de recherche à l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI).