

Table des matières

Entretien avec Boutros Boutros-Ghali.....	9
I Genèse de la question des réfugiés palestiniens.....	21
II Radiographie de la situation des réfugiés palestiniens.....	57
III Les efforts pour résoudre la question des réfugiés palestiniens.....	119
IV Quelles solutions?	141

Remerciements

Ce livre est le fruit de plusieurs années de recherches consacrées au conflit israélo-arabe. Il est le résultat de démarches intellectuelles personnelles que l'amitié a transformées en aventure collective.

Nous voudrions ici remercier nommément certaines des personnes qui nous ont guidés, accompagnés, soutenus.

Notre gratitude va en premier lieu à Monsieur Boutros Boutros-Ghali, Ancien Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies, artisan infatigable de la recherche de la Paix dans le monde, qui a bien voulu nous accorder l'entretien qui donne à notre travail la valeur ajoutée de la vision d'un grand témoin et d'un grand acteur de l'histoire.

Remerciements à notre éditeur qui a spontanément adopté le message humaniste que nous souhaitons porter et qui a bien voulu accueillir nos travaux dans la belle maison des éditions Hermann qu'il préside.

Remerciements à nos amis Déborah Breillat et Louis Sage, compagnons d'écriture dans d'autres travaux. Les recherches de Déborah sur l'ONU ont été un apport exceptionnel et l'érudition de Louis sur l'histoire du Monde Arabe nous ont fourni des références précieuses.

Remerciements aussi à Jocelyne qui a ajouté de la gentillesse et de la compétence dans l'assistance qu'elle nous a apportée dans l'agencement technique de ce livre.

Remerciements enfin, à nos chères épouses Jacqueline et Anne pour leur patience sans limite et leurs encouragements. Leur générosité alimentée par la compréhension des enjeux, a été sans limite lorsqu'il s'est agit d'accepter que nous privilégions notre travail au détriment de nos vies de famille. Sans leur dévouement, ce livre n'aurait pas pu voir le jour.

*« Tout ce qui est nécessaire pour que le mal triomphe,
est que les hommes bons ne fassent rien »*
Edmund BURKE

Préface¹

Entretien avec Boutros Boutros-Ghali

– Vous avez été Secrétaire général des Nations Unies de 1992 à 1996. Lors de votre mandat, vous avez notamment œuvré pour la paix entre Israéliens et Palestiniens. Durant votre mandat, hormis la signature le 13 septembre 1992 à Washington des accords d’Oslo, vous avez été l’un des acteurs des accords du Caire (1994), du traité de paix entre Israël et la Jordanie (1994), des accords de Washington (accords surnommés « Oslo II », 1995), des premières élections palestiniennes (1996), et vous êtes parvenu à faire supprimer de la charte du Conseil national palestinien tous les articles niant le droit à l’existence d’Israël. Auparavant, en tant que ministre égyptien

1. Les auteurs du présent livre souhaitent exprimer leur gratitude à M. Boutros Boutros-Ghali pour le temps qu’il a bien voulu leur consacrer. Son expérience d’ancien Secrétaire général des Nations Unies, sa connaissance de la situation au Proche-Orient et sa maîtrise des arcanes de la diplomatie internationale et de la gestion des conflits et des crises humanitaires rendent son témoignage particulièrement précieux. Concernant le problème spécifique des réfugiés palestiniens, l’érudition de M. Boutros-Ghali dans les questions touchant au droit international constitue la valeur ajoutée d’une vision rare et profonde. Le lecteur attentif pourra cependant percevoir qu’à côté d’une concordance d’analyse sur la thèse centrale de ce livre, certains désaccords d’opinion entre les auteurs et M. Boutros-Ghali subsistent.

des affaires étrangères, de 1977 à 1991, vous avez été l'artisan des accords de paix signés par Anouar el-Sadate et Menahem Begin en 1979. Votre engagement pour le règlement pacifique du conflit est ancien et exemplaire. À plus d'un titre donc, votre avis sur la question des réfugiés palestiniens nous semble éclairant. Pouvez-vous nous raconter ce que la communauté internationale a fait pour traiter le problème ?

– Boutros Boutros-Ghali : Avant toute chose, permettez-moi une remarque préliminaire. Il existe deux catégories de situations, comme il existe deux catégories de conflits : les situations oubliées (les conflits négligés) et les situations qui intéressent l'opinion internationale (les conflits qui mobilisent l'attention de l'opinion internationale et des dirigeants). Malheureusement, le problème des réfugiés palestiniens est une situation oubliée, qui laisse la plupart des habitants de notre planète relativement indifférents. La misère des Palestiniens, leurs conditions de vie difficiles sont très peu médiatisées (même si le conflit israélo-palestinien fait l'objet d'une curiosité certaine). En cela, l'amélioration de leur sort n'entre pas dans la liste des priorités de la communauté internationale. Pour être totalement juste, il faut ajouter que ce désintéressement et cette indifférence ne sont pas propres à la communauté internationale (Nations Unies et ONG compris) : ils sont aussi le fait des États arabes, qui se déclarent pourtant amis ou frères du peuple palestinien. De surcroît, la division des Palestiniens en deux gouvernements rivaux, à Gaza et en Cisjordanie, étouffe leur voix – et affaiblit leur position, y compris dans les négociations de paix avec Israël.

Le désintérêt de la communauté internationale et l'indifférence des États arabes au sort des Palestiniens sont à mes yeux les deux principales raisons de l'inertie dont ils sont victimes : peu de choses ont été faites jusqu'à présent pour améliorer leurs conditions de vie. Je dirai même qu'il n'y a pas (du moins jusqu'à ce jour) de volonté politique pour trouver une solution au problème des réfugiés palestiniens. Certes, l'ONU a donné mandat à une agence spécifique, l'UNRWA, de porter assistance aux réfugiés palestiniens. Mais tant que la communauté internationale et les dirigeants des pays arabes demeureront peu soucieux de ce problème,

L'UNRWA ne servira au mieux qu'à maintenir le *statu quo*. Malheureusement, l'expérience montre qu'il faut des cataclysmes humanitaires pour susciter l'indignation et l'intérêt de l'opinion internationale et des gouvernements. Et encore, la communauté internationale ne se mobilise que ponctuellement. Voyez en Haïti, il y a un an. Voyez aujourd'hui, au Japon : avec le séisme et le tsunami, le monde est ému par la situation nipponne. Mais combien de temps parviendra-t-on à attirer l'attention du monde sur la situation japonaise ?

– *Pourtant, la situation est d'ores et déjà accablante : selon les chiffres récemment publiés par l'UNRWA (Agence des Nations Unies pour l'assistance et le travail des Réfugiés Palestiniens au Proche-Orient), en 2011, 4,8 millions de réfugiés palestiniens vivent en Jordanie, au Liban, en Syrie et dans les territoires placés sous le contrôle de l'Autorité palestinienne. Pour leur porter assistance, l'UNRWA dispose d'un budget de fonctionnement de 1,22 milliard de dollars. On ne peut donc pas dire que la communauté internationale soit totalement indifférente. Mais, malgré ces efforts financiers considérables, le sort des Palestiniens reste peu enviable : selon le bureau palestinien des statistiques (organe de l'Autorité palestinienne), sur le territoire palestinien, seuls 2 025 165 Palestiniens avaient un travail en 2010, et le taux de chômage s'élevait à près de 35 %. Par ailleurs, sur l'ensemble des territoires gérés par l'UNRWA, près de 40,7 % des Palestiniens vivent en dessous du seuil de pauvreté (sources : UNWRA). Dans de nombreux pays (en Jordanie et au Liban notamment), les réfugiés palestiniens n'ont pas le droit de vote, ni le droit d'accéder à la propriété foncière, ni celui d'exercer certaines professions (avocat, médecin...), ni parfois celui d'accéder aux services éducatifs du pays d'accueil. Est-ce à dire que les efforts consentis par la communauté internationale restent insuffisants ?*

– Boutros Boutros-Ghali : Oui, l'UNRWA dispose d'un budget qui peut paraître conséquent. Mais ce n'est pas le problème. Tant que les pays les plus puissants, et en particulier les États-Unis d'Amérique, ne s'intéressent pas aux Palestiniens et à leur misère, l'UNRWA ne sera rien d'autre qu'une coquille vide. Il ne suffit pas de débloquer des budgets pour obtenir des résultats. L'argent seul, sans soutien politique ferme, ne sert à rien. Il faut que ces moyens

soient mis au service d'une politique constructive. Les États-Unis, l'Europe et, dans une moindre mesure, les pays arabes, financent l'UNRWA ; mais ils n'ont pas de volonté politique pour régler la question palestinienne. La conséquence directe de cela : il n'y a pas d'orientation véritable, et l'UNRWA ne permet que d'atténuer – je le reconnais : dans une mesure très relative – la souffrance des réfugiés palestiniens.

Cette absence de volonté politique s'explique par le fait que la plupart des États qui devraient s'impliquer dans le règlement politique du problème suspendent la question des réfugiés palestiniens à celle de la paix entre Israël et la Palestine. Pour le règlement du conflit, au moins deux solutions sont envisagées aujourd'hui : la première consiste dans la coexistence de deux États distincts, c'est-à-dire dans la création d'un État palestinien à côté de l'État israélien ; mais cette solution ne me paraît pas viable, ne serait-ce que parce que 20 % de la population israélienne est constituée d'arabes palestiniens qui ont la nationalité israélienne. La seconde solution consiste dans la création d'un État mixte qui réunirait Israéliens et Palestiniens sous un même drapeau ; c'est la solution à laquelle je crois, même si je pense qu'elle ne sera pas réalisable avant deux ou trois générations. Et, bien sûr, aujourd'hui cette solution semble inacceptable : personne – ni les Israéliens ni les Palestiniens – ne souhaite l'existence d'un tel État mixte. Mais quelle que soit la solution politique que nous pourrions apporter au conflit israélo-palestinien, force est de constater que les générations de Palestiniens qui vivent aujourd'hui et les deux ou trois suivantes sont et seront sacrifiées : nous les laisserons vivre dans la misère dans l'attente d'un règlement politique qui ne vient pas et qui, selon toute vraisemblance, tardera encore à venir.

Tout au long de ma vie (j'ai presque quatre-vingt-dix ans), j'ai pu assister à une quantité non négligeable de conflits. J'ai toujours remarqué que la solution ne pouvait venir que de personnalités emblématiques et charismatiques capables de fédérer leur peuple et de les guider. Je pense notamment à Konrad Adenauer et Charles De Gaulle, et surtout à Nelson Mandela et Frederik de Klerk. Je mentionne ces deux noms parce que j'ai travaillé pendant deux ans avec eux pour mettre fin à l'Apartheid en Afrique du Sud.

En Afrique du Sud, le problème était aussi compliqué que celui qui oppose les Israéliens et les Palestiniens ; mais ces peuples ont eu la chance d'avoir de véritables *leaders* – ce qui n'est pas le cas des Israéliens ni des Palestiniens. Donc, en attendant le règlement du conflit au Proche-Orient, il y aura toujours une population palestinienne qui vivra en marge, notamment en marge des sociétés arabes. Le peuple palestinien est ainsi condamné à souffrir tant qu'il n'aura su se doter d'un *leader* fort, capable de fédérer derrière lui non seulement l'ensemble de ses concitoyens, mais également la communauté internationale.

– *Vous développez une vision pessimiste, voire désespérée de la nature humaine...*

– Boutros Boutros-Ghali : si nous avons la chance d'avoir un *superman*, un De Klerk, un Mandela, un Gandhi, un Nehru..., alors oui, l'opinion publique internationale se mobilisera et les choses s'amélioreront.

– *Nous souhaiterions à présent vous poser une question technique d'ordre juridique. Les réfugiés palestiniens (du moins les 4,8 millions comptabilisés par l'UNRWA) ont un statut juridique qui est dérogoatoire au statut universel des réfugiés établi par la Convention sur le statut des réfugiés de 1951. Pensez-vous que ce statut est légitime ? Autrement dit, pensez-vous, à la fois en tant qu'ancien Secrétaire général de l'ONU et en tant que juriste expert du droit international, que le fait qu'il existe une agence spécifique pour traiter exclusivement du sort des Réfugiés palestiniens est justifié ?*

– Boutros Boutros-Ghali : Non, ce statut est tout bonnement discriminatoire. Mais le problème n'est pas que cette situation soit discriminatoire et scandaleuse en soi. Car personne n'en est choqué : ni les pays européens, ni les États-Unis, ni même les pays arabes. J'ai passé cinquante années de ma vie à exercer en tant que juriste, spécialiste du droit international. Or, malheureusement, j'ai dû faire l'épreuve de ce que le droit international reste toujours l'argument le plus faible. Je m'excuse de me montrer aussi pessimiste. Mais ce n'est pas en réfléchissant aux modalités juridiques pour résoudre cette question que vous parviendrez à trouver une solution

pérenne. Voyez-vous, il existe un paradoxe de la diplomatie internationale : lorsque des solutions semblent faciles, tout le monde veut jouer le rôle de médiateur. Si la solution est facile, tout le monde veut se mettre en avant. Mais dès que la solution semble impossible, personne ne veut se mêler du problème. Je l'ai vécu aux Nations Unies. Donc plus le problème palestinien paraît insoluble, plus il est marginalisé et moins il intéresse la communauté internationale. Et le droit international n'est certainement pas le moyen le plus efficace pour trouver une solution ; les solutions ne peuvent venir que des volontés politiques.

– *Aujourd'hui, avec les révolutions en cours, le monde arabe connaît de profondes mutations. La population palestinienne de la diaspora qui vit dans les pays qui connaissent ces bouleversements encourt-elle un risque ? Nous pensons en particulier aux 30 000 Palestiniens de Libye.*

– Boutros Boutros-Ghali : Malheureusement, je n'ai pas d'informations précises à ce sujet. Je ne dispose pas d'informations détaillées sur la situation actuelle en Libye. Mais oui, Khadafi est fou, et il y a des raisons de craindre pour la vie des Palestiniens qui résident sur le territoire, du moins si le colonel Khadafi parvient à annihiler les forces qui s'opposent à son pouvoir. Khadafi est capable de commettre des génocides, et ce dans l'indifférence de l'opinion internationale : car le monde a besoin du pétrole libyen... Je suis pessimiste car j'ai essayé d'obtenir des casques bleus pour protéger les camps de Hutus à Goma. Mais hélas je n'ai rien pu faire : j'ai dû me confronter à une indifférence totale, même lorsqu'il y a eu un contre-génocide et que près de 100 000 personnes ont été massacrées. Il y a une hypocrisie internationale... Alors, voyez-vous, j'ai du mal à imaginer que la communauté internationale se mobilisera pour sauver la vie des réfugiés palestiniens en Libye. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, je n'ai pas d'informations me permettant d'affirmer qu'il existe un risque réel et avéré pour les Palestiniens de Libye – mais simplement une vague menace.

– *Enfin, il nous est impossible aujourd'hui de conclure notre entretien sans vous interroger sur votre sentiment vis-à-vis des*

événements qui secouent l'Égypte. Quelles sont vos aspirations pour le pays ? Quelle est votre vision de la révolution en cours ? Quels sont vos espoirs ? Il y a eu des heurts entre les populations musulmanes et coptes. Avez-vous des craintes pour vos compatriotes ? Comptez-vous vous engager dans l'élection présidentielle à venir, ne serait-ce que pour soutenir un candidat ?

– Boutros Boutros-Ghali : Voyez-vous, j'ai quatre-vingt-neuf ans. Je ne compte plus. Ma voix n'est pas importante en Égypte. On me demande sans cesse de parler et d'agir. Mais je n'ai plus d'influence dans mon pays : nul n'est héros dans son propre pays. La nouvelle génération ignore même ce que sont les Nations Unies. L'Égypte est un pays où il y a 40 % d'analphabètes. Je ne peux pas les influencer. Je peux certes être entendu de l'élite égyptienne ; mais cela ne compte pas. Je ne corresponds plus à la réalité du peuple égyptien. L'écart culturel est trop fort. Je crains cependant le repli identitaire qui menace l'Égypte et que représentent aujourd'hui les Frères musulmans. Les Frères musulmans veulent revenir au texte du Coran, à la charia, à tout ce qui correspondait à la réalité du monde arabe il y a huit cents ans. Mais les Frères musulmans ne correspondent pas à la réalité nouvelle. Le risque est cependant réel car il y a un courant, une lame de fond qui œuvre pour un repli identitaire. Mon ami, le professeur Dupuis, parle de la dialectique entre le satellite et le clocher. Il y a une dialectique entre le satellite et le minaret : le minaret, c'est le repli identitaire ; le satellite, c'est l'ouverture. Mais quels seront les effets de la mondialisation sur la société égyptienne ? La mondialisation favorisera-t-elle le repli identitaire (repli religieux, ethnique, nationaliste...) ou l'ouverture ? Nous ne pouvons pas le savoir : nous sommes au début d'une ère nouvelle.

*Propos recueillis par Charles Meyer et Arthur Cohen
à Paris le 14 mars 2011*