

Atelier DFAE Berne 13.01.2019
«UNRWA and the future Swiss Policy towards Palestinian Refugees»

Mesdames, Messieurs bonjour,

Et merci pour votre invitation à cet important atelier, ce qui m'honore.

Les récents débats autour de l'UNRWA -accusée de perpétuer le problème des réfugiés- mais aussi des réfugiés palestiniens eux-mêmes - accusés de faire partie du problème et non pas de la solution- a été alimentée par une utilisation sélective et parfois erronée de données relatives à l'agence onusienne et à ses bénéficiaires, mais aussi par rapport au droit international et aux mandats respectifs de l'UNRWA et du HCR.

C'est bien pour cela que j'aimerais attirer votre attention sur deux éléments du débat, en préambule à mon exposé sur les perspectives d'action dans le contexte local, régional et international.

Tout d'abord, l'UNRWA n'est pas une invention des Palestiniens ou de leur leadership. A la suite de la guerre de 1948 et de l'exode de plus de 750'000 Palestiniens, L'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU) a promulgué la Résolution 194, portant sur le Droit au retour et/ou à la compensation des personnes déplacées par le conflit. Face au refus de l'Etat israélien de permettre le retour, le 9 décembre 1949 l'AGNU a créé l'UNRWA dont le mandat, temporaire, devait permettre de porter l'assistance humanitaire nécessaire aux réfugiés. La recherche d'une solution politique au conflit fut alors confiée à l'UNCCP (United Nations Conciliation Commission for Palestine).

Alors que l'UNCCP n'a jamais abouti à une solution et garde un petit bureau à New York (avec deux fonctionnaires en poste...), l'UNRWA est devenue la feuille de vigne face à un manque de solution politique. Les bénéficiaires de l'aide ont augmenté à plus de 5.4 millions et son personnel -à 90% issu des rangs des réfugiés palestiniens eux-mêmes-, dépasse aujourd'hui les 30'000 fonctionnaires.

Il me semble donc important à ce stade de souligner qu'il ne faut pas confondre les gagnants et les perdants d'une guerre, en imputant aux derniers la responsabilité de leur défaite, de la dépossession de leurs biens et de l'exode. Les réfugiés palestiniens seraient-ils devenus des auto-victimes ?!?!?

Et si l'Agence a continué son travail c'est bien parce que les donateurs le voulaient, chacun pour ses raisons. La fonction de stabilisation politique de l'Agence au Proche Orient pendant et après la guerre froide a certainement été une des principales raisons, commune aux divers bailleurs de fond.

Enfin, et d'un point de vue juridique, l'éventuelle décision de dissoudre l'UNRWA ou d'en modifier le mandat n'appartient pas aux pays donateurs, mais à l'AGNU.

Une deuxième question importante à considérer est le mode d'enregistrement des réfugiés palestiniens, ou encore la proposition relative à l'abolition de l'UNRWA et à la transmission du dossier des réfugiés palestiniens au HCR.

Quant au mode d'enregistrement des réfugiés, et notamment l'inclusion des générations successives aux déplacés d'origine, celle-ci est conforme au droit international et en particulier aux pratiques du HCR. Ce dernier compte parmi ses bénéficiaires plus 13.5 millions de 'réfugiés de longue date' (*protracted refugees*) dont les Afghans, par exemple (environ 2.8 millions), constituent un des groupes les plus importants (au Pakistan, au Tadjikistan et en Iran).

Mais, si le dossier palestinien passait au HCR, il y aurait plusieurs conséquences. En effet :

- Tout d'abord, les réfugiés palestiniens auraient (pour la première fois) un droit officiel de protection, ce que l'UNRWA ne peut pas octroyer aux réfugiés palestiniens de par son mandat.
- Le nombre des réfugiés gonflerait immédiatement et cela pour plusieurs raisons . Le HCR a déjà enregistré sous sa protection divers réfugiés palestiniens en dehors des cinq fields de l'UNRWA et qui le sont devenu en raison de nouveaux conflits (en Iraq après Saddam Hussein, la guerre du Golfe et le Kuwaït, etc...). Mais il y aurait aussi d'autres réfugiés de la guerre de 1948 qui sont en Egypte, par exemple (plus de 120'000), ou ceux qui de la Libye et du Yémen, ont débarqué en Europe, ceux qui sont partis au Canada, en Australie ou en Nouvelle Zélande, mais aussi en Amérique centrale et du sud...
- Le nombre augmenterait aussi en raison du fait que le mode d'enregistrement des réfugiés adopté par l'UNRWA ne tient compte que de la descendance en ligne patrilinéaire, alors que le HCR combine aussi la ligne matrilineaire.

- Enfin, au lieu de diminuer la démographie des réfugiés palestiniens, cette option l'enflerait, ce qui ne serait pas dans l'intérêt des pays donateurs et encore moins d'Israël...

Je viens maintenant à ma partie 'propositive', quelles recommandations pour des actions envisageables, voire possibles ?

Depuis le début de mes premières recherches sur l'UNRWA en 1996 et jusqu'à maintenant, je n'ai entendu parler que de la nécessité de réformer l'agence.

Et la Suisse a joué un rôle important dans cela, à travers plusieurs initiatives : la coordination des bailleurs de fonds de l'UNRWA entre la fin des années 1990 et la deuxième moitié des années 2000 ; le financement de toute une série d'études pouvant contribuer à construire et accompagner le processus de réforme envisagé ; mais aussi à des niveaux plus localisés à l'endroit des réfugiés et de leurs besoins. En 2004, le DFAE avait organisé la réunion des bailleurs de fonds de l'UNRWA à Genève, et deux recommandations prioritaires en étaient sorties : la nécessité d'un nouveau modèle de 'Organizational Development and Management', ainsi que la mise en place d'un 'Policy-making based on quality data' (projet que j'ai dirigé personnellement entre 2004 et 2007). La Suisse a contribué à la mise en œuvre de ces recommandations.

A ce propos il serait donc déjà important de faire non seulement un inventaire des initiatives de notre Confédération, mais également d'en tirer des leçons, les célèbres 'Lessons Learned' dont tout le monde parle toujours. Je crois qu'un document global sur cela n'existe pas encore, même s'il y a beaucoup de travaux et documents, mais toujours spécifiques à des projets singuliers...

Quand on m'a demandé de participer à cet atelier, on m'a aussi invité à proposer des réformes précises. Alors je me suis dit que certes on pouvait proposer les énièmes réformes techniques à l'Agence, mais que l'on pouvait aussi proposer de réfléchir sur l'approche plus large du DFAE au conflit israélo-palestinien, dont la question des réfugiés et de l'UNRWA.

Autrement dit, l'UNRWA fait partie du 'Conflict Management Compact', mais pas du 'Conflict Resolution Package'. Je ne pense évidemment pas que la Suisse veuille chausser les habits du 'faiseur de paix'. Ce n'est pas non plus ce que ses fonctionnaires pensent, me semble-t-il en tout cas.

Néanmoins, il y a des marges de manœuvre intéressantes à explorer. Le personnel diplomatique sait bien mieux que moi que la réussite du travail humanitaire et de l'aide au développement peut avoir une chance seulement si un processus politique de paix l'accompagne en parallèle. Et donc, dans mes suggestions, je souhaiterais m'adresser d'abord aux diplomates et au personnel qui fait le travail politique au DFAE plus largement.

Le processus d'Oslo est mort, Israéliens et Palestiniens ne se parlent (quasi)plus, l'occupation et les colonies fleurissent, les réfugiés sont devenus des citoyens de deuxième classe, Trump et Netanyahu imaginent pouvoir dissoudre l'UNRWA... Netanyahu brandit le spectre du retour de plus de 5 millions de réfugiés qui menacerait l'équilibre démographique en Israël, et Trump propose de réduire à environ 50'000 le nombre des réfugiés ayant droit, soit la première génération des survivants de la guerre de 1948.

Mais les moments de crise offrent également des contextes permettant de trouver des nouvelles opportunités, d'imaginer des nouvelles perspectives.

Je crois que la grande majorité des réfugiés résidant dans les cinq fields de l'UNRWA n'envisage pas de retourner. (Quels seraient d'ailleurs les 'pull factors' ? Les incentives ?) La majorité des réfugiés souhaite être reconnue tout d'abord dans son statut de victime et de pouvoir donc passer à une autre phase, tournée vers le futur. L'envie de contribuer à écrire une histoire en devenir, une histoire positive avec des objectifs qui peuvent être atteints, réalisés. Pensons d'ailleurs à la situation en miroir de la situation d'une majorité de la diaspora juive post-Holocauste : la création de l'Etat d'Israël a eu un 'healing effect' majeur...

Si le retour n'est pas ou plus une option proposable et envisagée, la résolution 194 de l'AGNU prévoyait une compensation. La compensation constituerait aussi un signe tangible de la reconnaissance de ce statut pour les réfugiés. Si les réfugiés sont au moins compensés, l'attachement à leur statut perdrait du sens... L'UNRWA ne pourrait pas disparaître immédiatement, mais un plan de dissolution progressive de l'agence pourrait être discuté à l'AGNU.

Travailler à la question de la compensation permettrait peut-être de faire avancer à la fois le dossier de l'UNRWA et de son futur, dans un

nouveau contexte où il y aurait aussi une lumière au bout du tunnel pour les réfugiés.

Il y a plusieurs scénarios imaginables pour l'implication de la Suisse dans une telle option :

- Après la création d'un fond international pour la compensation (ce ne sont pas les donateurs qui manquent pour cela et plusieurs avaient déjà manifesté leurs intentions dans les années 1990 et 2000), il faudrait imaginer comment gérer la distribution des compensations selon les pays hôtes. Et là, la Suisse pourrait œuvrer aux dialogues entre parties concernées. S'il y a une spécialité diplomatique suisse c'est -me semble bien- la capacité de construire des dialogues de qualité avec ses partenaires.
- Il pourrait y avoir un fond global (un 'trust fund') -à côté des compensations individuelles- qui servirait à financer des programmes d'aide, régionaux ou par pays. Là encore, les banques suisse pourraient jouer un rôle dans la supervision de ce trust fund.
- Il va sans dire que les contextes socio-économiques et politiques de Gaza, de la West Bank, en Jordanie, Syrie ou Liban sont différents et nécessitent des négociations et des options ad hoc. Et cela non seulement par rapport aux réfugiés, mais aussi par rapport à l'UNRWA, le 'Blue State' comme on l'a souvent appelé, car l'agence onusienne fait désormais partie d'une économie politique régionale que l'on ne saurait sous-estimer.
- Ce ne sont peut-être pas les réfugiés qui sont devenus dépendants de l'aide de l'agence onusienne, mais davantage les pays hôtes qui ont intégré l'économie et les fonctions gouvernementales de l'UNRWA dans leurs systèmes étatiques...
- La Suisse aurait là une carte à jouer, non seulement en organisant des pourparlers entre Israéliens et Palestiniens (on pourrait dissoudre un camp et une colonie à densité démographique égale...), mais aussi au niveau régional.
- La Confédération a déjà participé au soutien d'études sur le thème de la compensation (avec le Canada, la Suède et la Norvège), mais il faudrait les réexaminer à la lumière de la situation actuelle.
- J'ai aussi cru comprendre que le DFAE a continué à travailler sur l'Initiative de Genève de façon indirecte. Déjà la version de 2009, qui incluait notamment une nouvelle partie sur la question des réfugiés et qui fut immédiatement écartée par le gouvernement Netanyahu, avait constitué un pas en avant par rapport à la version de 2001-2. Mais le DFAE a aussi travaillé sur le 'Dealing with the Past' avec les acteurs concernés, un travail sur les récits du passé, indispensable

pour trouver une médiation, une acceptation de la version de l'autre qui permette de vivre ensemble.

- Enfin, il y a un travail précieux que la Suisse pourrait initier, en collaboration avec la UNCCP, l'OLP et l'AP : les archives des ayants droit, les propriétés foncières, les Palestiniens forcés à quitter, à l'intérieur des fields de l'UNRWA et à l'extérieur. Là aussi, la Suisse dans le temps a tissé des relations dans ces diverses institutions.

P.S. Dans l'urgence, la Suisse pourrait aussi contribuer au financement des bourses d'études pour les étudiants palestiniens à l'étranger octroyées par les USA, et qui vont être suspendues au 1^{er} mars, en raison de la récente adoption du Terrorism Act par le Congrès américain...

Riccardo BOCCO
Professor of Political Sociology
The Graduate Institute, Geneva