



*Aux origines du problème
des réfugiés palestiniens*

**ACTES DES JOURNÉES
DE FORMATION CONTINUE
DES 29 ET 30 AVRIL 2019
À LAUSANNE**

Sommaire

- 8 *Prologue*
Par GUILLAUME VANHULST et PHILIPPE HERTIG
- 9 *Remerciements et avis aux lecteurs*
Par BARBARA FOURNIER et JEAN-BENOÎT CLERC
- 10 *Safsâf, haute Galilée, 29-31 octobre 1948.
Un village comme préambule*
Par JEAN-BENOÎT CLERC
- 18 *Le sionisme, l'Occident et la création de l'État israélien :
histoire et cinéma* 7
Par RICCARDO BOCCO
- 34 *The refugee problems created by the First Arab-Israeli War
of 1948*
By BENNY MORRIS
- 46 *Historical and historiographical aspects of the exodus
of Palestinians in 1947-1948*
By ILAN PAPPÉ
- 58 *La Nakba en Israël : entre mémoire et oubli*
Par SHLOMO SAND
- 72 *La controverse entre historiens israéliens sur 1948,
la naissance de l'État d'Israël et l'exode palestinien*
Par ILAN GREILSAMMER
- 82 *Les réfugiés palestiniens dans les négociations de paix*
Par ELIAS SANBAR
- 92 *Sur la voie de la Nakba : la résistance palestinienne
à la politique anglaise en Palestine*
Par ELIAS RAFIK KHOURY
- 104 *Les réfugiés palestiniens : un regard géopolitique*
Par EMMANUEL NAVON
- 114 *Le conflit israélo-arabe au prisme de la représentation
cartographique*
Par PHILIPPE REKACEWICZ
- 124 *Vivre et écrire dans les marges de l'Histoire*
Par ROSIE PINHAS-DELPUECH
- 132 *« 1948 : aux origines du problème des réfugiés palestiniens »
en classe d'histoire*
Par JEAN-BENOÎT CLERC
- 154 *Deux chronologies*
- 164 *Glossaire*

Les réfugiés palestiniens : un regard géopolitique

104

À Lod, un groupe de Juifs yéménites, issus de ce qui constitue sans doute la plus ancienne communauté juive au monde, sont penchés sur la carte d'Israël, leur nouvelle patrie. Entre 1949 et 1950, près de 45 000 Juifs arrivent du Yémen dans le cadre de l'Opération *Tapis volant*. Le pogrom d'Aden, en décembre 1947, a fait 82 victimes.

© Hulton-Deutsch Collection/
CORBIS/Corbis via Getty Images

Par EMMANUEL NAVON

JE SOUHAITE REMERCIER la Haute école pédagogique du canton de Vaud de m'avoir invité à ce séminaire de formation. Le sujet de ce séminaire est complexe et controversé. Je salue donc le fait que la Haute école pédagogique ait donné la parole à des points de vue différents, voire opposés.

Le problème des réfugiés palestiniens fait partie d'un phénomène global. Le but de ma conférence est de vous donner sur ce sujet une perspective historique et une contextualisation géopolitique.

Cette perspective historique et cette contextualisation géopolitique doivent commencer par les termes que nous utilisons. Lorsque nous parlons de «réfugiés palestiniens», nous utilisons une terminologie européenne du XX^e siècle.

Ce sont en effet les Européens, ou plus exactement les Britanniques et les Français, qui imposèrent il y a un siècle des frontières arbitraires et artificielles sur les ruines de l'Empire ottoman.

Cet empire était divisé en régions administratives appelées *Sanjaks*. Il y avait les *Sanjaks* de Beyrouth, de Jérusalem et de Damas, mais il n'y avait pas de Palestine. Les Britanniques et les Français se partagèrent le Proche-Orient en 1916 avec les accords Sykes-Picot. Ces accords furent entérinés, avec d'importantes modifications, par la Société des Nations en 1923. La Société des Nations créa des entités politiques nouvelles qui n'existaient pas sous l'Empire ottoman: la Syrie, le Liban, la Palestine et l'Iraq.

Ces entités politiques nouvelles étaient à la fois arbitraires et artificielles. Elles étaient arbitraires car déterminées selon le bon vouloir des Européens pour se partager les restes de l'Empire

ottoman. Et elles étaient artificielles, car elles ne constituaient pas des États-nations mais des mosaïques de peuples et de religions. Le nouveau mandat du Liban incluait des chrétiens maronites, des musulmans sunnites, des musulmans chiites. Le nouveau mandat de Palestine incluait des Arabes, des Juifs, des Druzes, des Bédouins, des Araméens. Les Bédouins, qui menaient jusqu'alors une vie nomade, furent contraints à la sédentarisation à cause des nouvelles frontières européennes.

Ces nouvelles frontières ne créèrent pas de nouveaux peuples. Elles ne créèrent pas de peuple irakien, de peuple syrien, de peuple libanais, ou de peuple palestinien. Ce n'est pas un hasard si l'Iraq et la Syrie ont implosé depuis la guerre d'Iraq de 2003 et le Printemps arabe de 2011. Ces pays ont implosé sous le poids de guerres civiles entre Chiites, Sunnites, Kurdes, etc.

Je rappelle tous ces faits, car lorsque nous parlons de «réfugiés palestiniens» nous ne parlons pas d'un peuple, mais d'une fraction de la population arabe de l'ex-Empire ottoman.

Les Britanniques et les Français choisirent le mot «Palestine», car sous l'Empire romain la Province de Judée (*Judæa* en latin) fut écrasée et renommée *Palæstina* par les Romains en l'an 135 de notre ère. Les langues d'origine latine ont conservé sous diverses formes le mot latin *Palæstina*. Mais en norvégien, par exemple, ce que nous appelons en français «Palestine» fut toujours appelé *Jødeland* (le pays des Juifs). Les Arabes eux-mêmes reprirent le terme latin mais sans pouvoir le prononcer correctement puisqu'il n'y a pas de «P» en Arabe. C'est pourquoi les Arabes disent *Falastîn*.

Les mandats étaient censés devenir, à terme, des États indépendants. En Palestine britannique, Arabes et Juifs luttèrent pour prendre le contrôle



du futur pays. L'idée de partage du mandat entre deux États fut proposée officiellement pour la première fois par la Commission Peel en 1937. La proposition parlait d'un État arabe et d'un État juif. Elle ne parlait pas d'État palestinien, car personne à l'époque n'avait entendu parler d'un tel peuple. Même chose dix ans plus tard, en 1947, lorsque l'ONU proposa son propre plan de partage. Ce plan, lui aussi, utilisa la même terminologie: État arabe et État juif.

Ces deux plans de partage furent acceptés par les Juifs et rejetés par les Arabes. Si le plan de partage de l'ONU avait été accepté par les Arabes, il y aurait eu un partage agrée de la Palestine britannique sans guerre, mais sans doute avec des transferts de population.

Tel fut le cas, par exemple, dans le sous-continent indien – un autre territoire de l'Empire britannique. Entre hindous et musulmans, il y eut une partition mutuellement acceptée. La partition avait certes de nombreux opposants – dont Gandhi lui-même.

Mais la partition fut acceptée par les deux parties, et elle donna naissance à l'Inde et au Pakistan en août 1947. Le fait qu'il n'y eut pas de guerre au moment de la naissance de ces deux pays ne signifie pas qu'il n'y eut pas de réfugiés – ou plus exactement d'échanges de populations.

Il y eut près de quinze millions de personnes déplacées entre l'Inde et le Pakistan en 1947: plus de sept millions d'hindous qui quittèrent les deux Pakistan (occidental et oriental) pour l'Inde, et plus de sept millions de musulmans qui quittèrent l'Inde pour l'un des deux Pakistan. Lorsque les deux Pakistan firent sécession en 1971 et que le Pakistan oriental devint le Bangladesh, il y eut 10 millions de réfugiés supplémentaires. Donc, au total, 25 millions.

De tels phénomènes étaient répandus au XX^e siècle. La plupart des pays nés au XX^e siècle devinrent indépendants à la suite de guerres qui firent de nombreux réfugiés.

✕ EMMANUEL NAVON est né en 1971 à Paris. Diplômé de Sciences Po, il émigre en Israël en 1993. Il s'engage dans les Forces de défense israéliennes (FDI) et poursuit ses études supérieures à l'Université hébraïque de Jérusalem où il obtient une maîtrise et un doctorat en relations internationales.

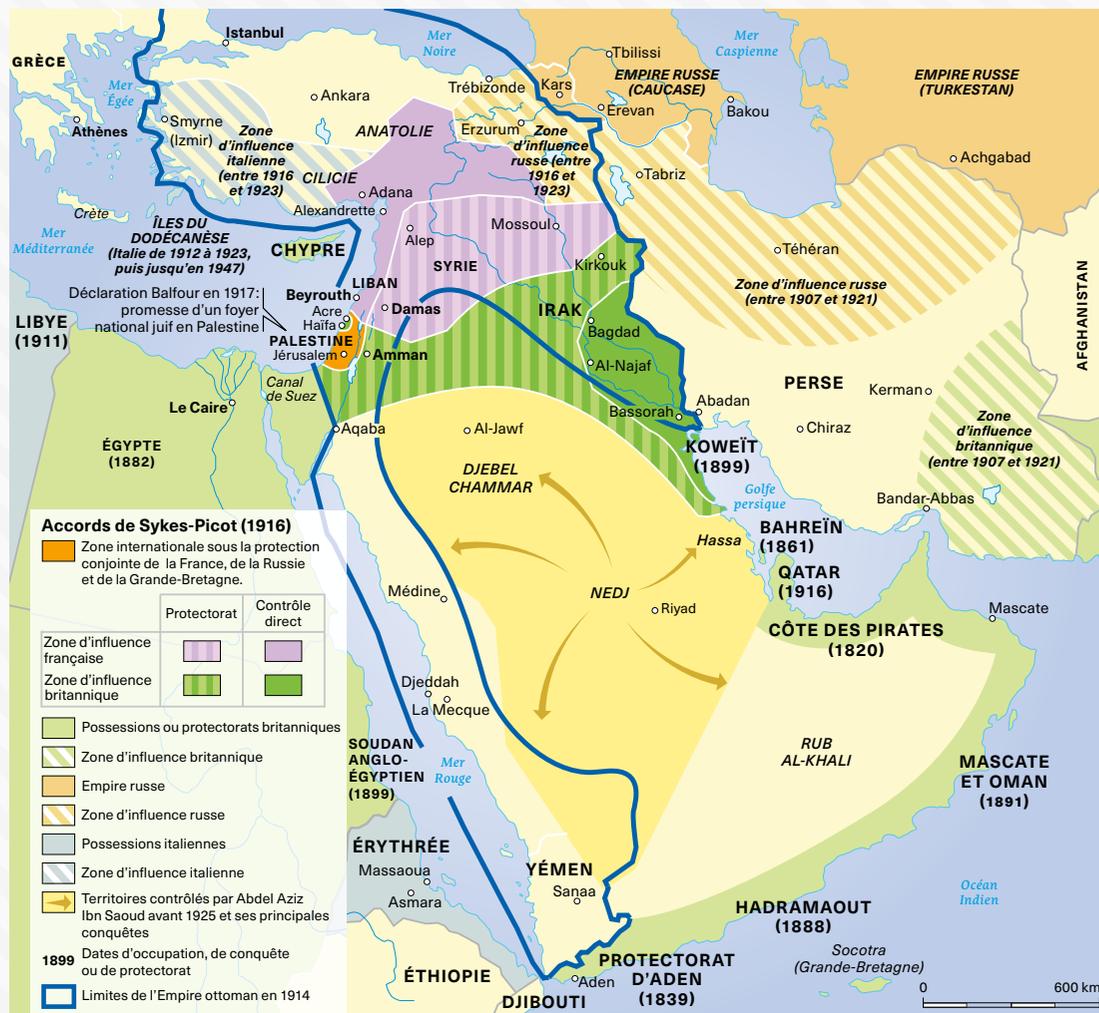
✕ Pendant ses études, il est consultant auprès du ministère israélien des Affaires étrangères sur la réforme des Nations unies. Il commence sa carrière comme consultant pour Arttic, un cabinet de conseil spécialiste des projets collaboratifs de recherche et de développement technologique européens, aidant les entreprises israéliennes à obtenir des financements de la Commission européenne et à rejoindre des consortiums européens. Entre 2003 et 2005, il dirige le BNIC, une ONG qui forme des chefs d'entreprise israéliens à la diplomatie publique. De 2005 et 2010, il est partenaire du Groupe Navon-Levy, une société de conseil qui promeut des projets agricoles israéliens en Afrique subsaharienne. De 2011 à 2016, il dirige le département de science politique et de communication du *Jerusalem Haredi College* (affilié à l'Université Bar-Ilan). Il est fréquemment invité comme conférencier en Amérique du Nord et en Europe. Se qualifiant de conservateur libéral, il est candidat du Likoud aux élections législatives de 2012.

✕ Maître de conférence à l'École de sciences politiques, de gouvernement et de relations internationales de l'Université de Tel Aviv, il publie régulièrement des éditoriaux dans le *Times of Israel* et dans la presse internationale et intervient aussi comme analyste sur la chaîne télévisuelle *i24News*.

✕ Il a publié des ouvrages (*The Victory of Zionism: Reclaiming the Narrative about Israel's Domestic, Regional, and International Challenges*, 2014, *From Israel With Hope: Why and How Israel Will Continue to Thrive*, 2011, *A Plight Among the Nations: Israel's Foreign Policy Between Nationalism and Realism*, 2009) et a signé de nombreux articles parmi lesquels «État des lieux sur le conflit israélo-palestinien», dans *Diplomatie*, n° 39, 2017, pp. 44-48.

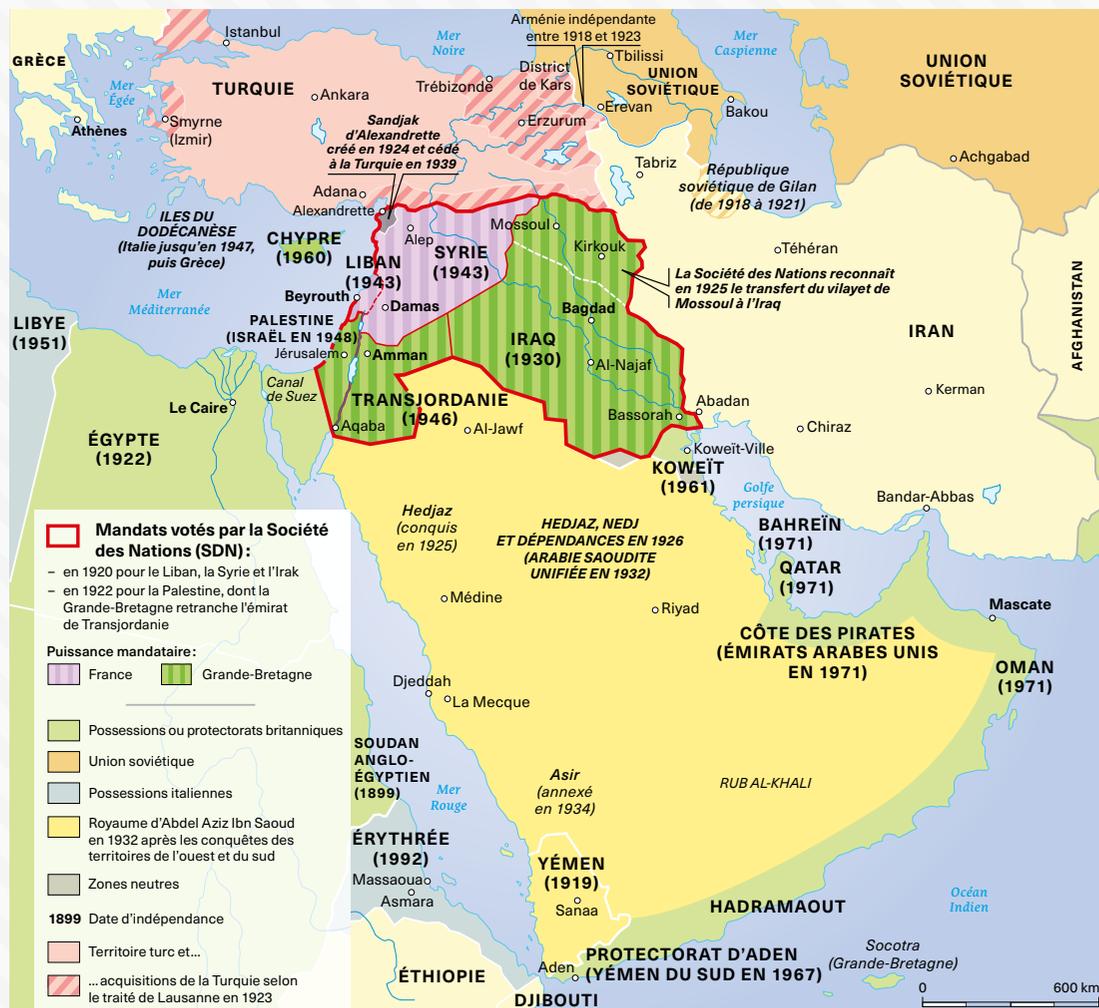
✕ Son prochain livre sortira mi-2020. Il est publié par The Jewish Publication Society (JPS) en partenariat avec Nebraska University Press, sous le titre: *The Star and the Scepter: A Diplomatic History of Israel*. Une traduction française est prévue mais sa date de publication n'est pas encore connue à l'heure où sont imprimées ces lignes.

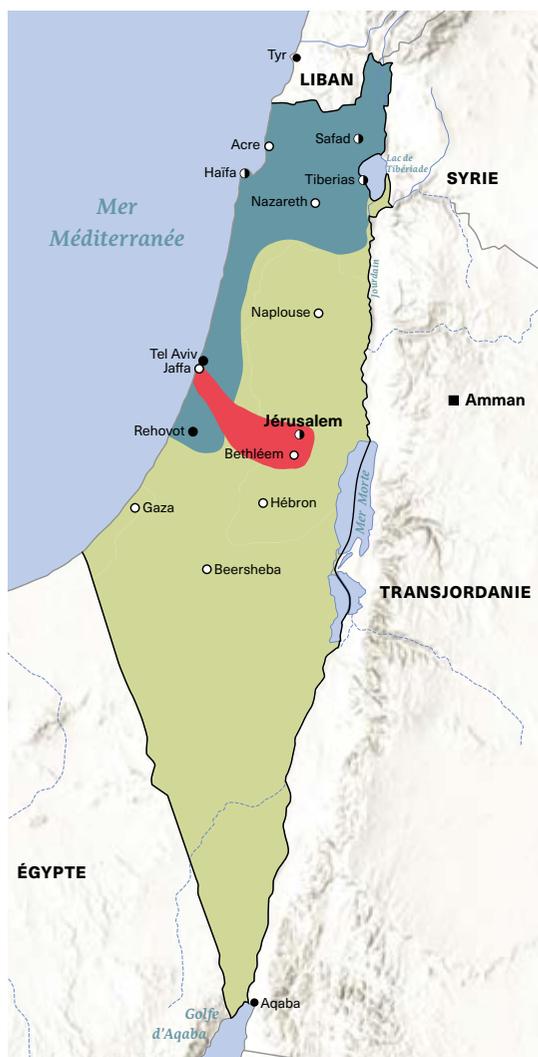
«Un certain nombre d'esprits romantiques du Caire, dont le plus célèbre sera T. E. Lawrence, le futur Lawrence d'Arabie, misent sur une renaissance arabe qui, fondée sur l'authenticité bédouine, se substituerait à la corruption ottomane et au levantisme franco-phonie. Ces Bédouins, commandés par les fils de Hussein, les princes de la dynastie hachémite, accepteraient naturellement une tutelle britannique «bienveillante». Londres leur promet bien une «Arabie» indépendante, mais par rapport aux Ottomans. De leurs côtés, les Français veulent étendre leur «France du Levant» à l'intérieur des terres et construire ainsi une «grande Syrie» francophone, francophile et sous leur tutelle. Comment fixer les limites entre l'Arabie britannique et la Syrie française? La négociation est confiée au Français François Georges-Picot et à l'Anglais Mark Sykes. Elle dure plusieurs mois, reflétant l'évolution des rapports de force, et se conclut en mai 1916. [La Palestine est internationalisée...].» Henry Laurens, «Les ravages d'une guerre arbitraire. Comment l'Empire ottoman fut dépecé», *Le Monde diplomatique*, 2003



Après la Première Guerre mondiale, la carte du Moyen-Orient est dessinée une nouvelle fois au profit des deux grandes puissances mandataires, la Grande-Bretagne et la France.

Auteur: Philippe Rekacewicz
Sources: G. Blake, J. Dewdney, J. Mitchell, *The Cambridge Atlas of the Middle East and North Africa*, Cambridge University Press, 1987; Olivier Da Lage, *Géopolitique de l'Arabie saoudite*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1996; Cartes originales annexées aux textes des accords Sykes-Picot et des traités de Sévres (1920) et de Lausanne (1923).





- État juif
- État arabe
- Sous contrôle britannique
- Régime international particulier
- Frontières de la Palestine sous mandat britannique

Le plan de partition proposé par la Commission Peel en 1937, puis le plan de partition proposé par l'ONU en 1947, subissent le même sort: acceptés par les Juifs, ils sont rejetés par les Arabes.

Source: Creative Commons, Wikimedia Commons

La Suisse est un exemple unique d'une Confédération paisible entre populations diverses. Mais Lausanne est une ville dont le nom évoque des indépendances nées dans le conflit et le transfert de populations. Je fais référence au Traité de Lausanne signé en 1923. Ce traité, qui fixa définitivement les frontières de la Turquie, incluait également ce qui était une pratique commune à l'époque: le transfert de populations entre la Turquie et la Grèce. 1,6 million de Grecs furent expulsés de Turquie et près de 400 000 musulmans furent expulsés de Grèce. Donc, en tout, deux millions de réfugiés.

Et la liste continue. Plus de 12 millions d'Allemands furent expulsés d'Europe de l'Est après la Seconde Guerre mondiale, et un million et demi de Polonais furent expulsés d'Ukraine et de Biélorussie. Quelque 300 000 Italiens durent quitter la Yougoslavie. En tout et pour tout, il y avait des dizaines de millions de réfugiés et de personnes déplacées dans le monde au début des années 50 du XX^e siècle.

Les réfugiés et les personnes déplacées issus de la guerre de 1948 entre Israël et les pays arabes ne constituaient qu'une fraction de ce phénomène global. Comme la partition de l'Inde, la partition de la Palestine britannique créa un double problème de réfugiés et de personnes déplacées. Mais dans le cas du conflit israélo-arabe, ce double phénomène de réfugiés et de personnes déplacées eut lieu tant à l'échelle locale qu'à l'échelle régionale.

À l'échelle locale, il y eut des personnes déplacées tant arabes que juives. La plupart des Arabes quittèrent Lod et Safed après la conquête de ces deux villes par l'armée israélienne, par exemple. Les Juifs durent abandonner le village de Kfar Darom après sa conquête par l'Égypte. Quant aux Juifs du village de Kfar Etzion, au sud de Jérusalem, ils restèrent sur place pour défendre leur village après avoir envoyé leur femme et leurs enfants à Jérusalem. Ils furent massacrés par l'armée jordanienne qui ne leur donna pas l'option de partir.



Kfar Ezion, en avril 1947, un an avant le drame. Pris d'assaut par la Légion arabe et les irréguliers palestiniens après avoir été assiégé, le kibboutz de Kfar Ezion, au cœur du territoire arabe tel qu'il avait été prévu par le plan de partage de 1947, tombe le 13 mai 1948, soit 2 jours avant le déclenchement officiel de la guerre. 127 défenseurs du kibboutz sont tués, dont plusieurs dizaines sont massacrés après avoir cessé le combat et s'être rendus.

Source: Israeli National Photo Archive (domaine public), Creative Commons
Auteur: Zoltan Kluger

Mais il eut également un double phénomène de réfugiés à l'échelle régionale. En tout et pour tout, il y eut environ 700 000 réfugiés et personnes déplacées du côté arabe et environ 800 000 réfugiés et personnes déplacées du côté juif. Car, suite à l'indépendance d'Israël et aux guerres successives entre Israël et le monde arabe, les Juifs des pays arabes et musulmans du Proche-Orient et d'Afrique du Nord furent expulsés.

J'utilise à la fois les termes «réfugiés» et «personnes déplacées» (en anglais: *internally displaced persons*). Il s'agit de deux catégories différentes, et leur distinction est importante. C'est celle que fait la Convention de l'ONU sur les réfugiés, qui fut adoptée en 1951. Un réfugié est quelqu'un qui a été contraint de quitter son pays et qui est devenu apatride. Une personne déplacée en revanche a été contrainte de quitter sa maison mais pas de franchir les frontières de son propre pays.

Cela signifie que les quelque 15 millions d'hindous et de musulmans qui quittèrent leur village après la partition du sous-continent indien n'étaient

pas des réfugiés mais des personnes déplacées, car ils migrèrent à l'intérieur des frontières de l'Inde britannique. Il en va de même pour la majorité des réfugiés arabes palestiniens de 1948. Seul un tiers d'entre eux quitta les frontières de la Palestine britannique pour le Liban, la Syrie, la Jordanie et l'Égypte. Les deux tiers quittèrent leur village mais restèrent dans les frontières de la Palestine britannique, c'est-à-dire dans ce qui devint en 1949 la Cisjordanie et la bande de Gaza.

Autrement dit, il y eut en 1948 du côté arabe palestinien environ 250 000 réfugiés et environ 450 000 personnes déplacées. Donc il est inexact de parler de 700 000 réfugiés arabes palestiniens en 1948, et ce d'après la définition de l'ONU.

Les circonstances et les causes de ce double problème de réfugiés et de ce double problème de personnes déplacées fait l'objet d'un débat entre historiens, comme vous avez pu le constater lors de ces deux journées de séminaire. Mais les faits connus et documentés s'imposent à tous, quelles que soient nos différences de sensibilités.

C'est un fait que le plan de partage proposé par l'ONU en novembre 1947 fut accepté par l'Agence juive et rejeté par la Ligue arabe. Si la Ligue arabe n'avait pas rejeté le plan de partage et n'avait pas déclenché la guerre contre Israël, il n'y aurait pas eu de réfugiés. Il y aurait eu quelques transferts de populations (et donc des personnes déplacées) entre l'État juif et l'État arabe prévus par l'ONU, mais il n'y aurait pas eu de réfugiés.

C'est également un fait qu'aucune minorité juive ne put rester du côté arabe des lignes d'armistice de 1949, c'est-à-dire en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Tous les Juifs furent chassés ou tués. En revanche, 150 000 Arabes restèrent du côté israélien et ils devinrent citoyens d'Israël. La population arabe d'Israël est aujourd'hui de 1,8 million, soit 20% de la population totale d'Israël.

Les réfugiés arabes de 1948 auraient pu être intégrés dans leurs pays d'accueil respectifs puisque rien ne différenciait les réfugiés de la population locale en termes d'ethnie, de langue et de religion. La frontière entre la Transjordanie et la Palestine britannique fut tracée arbitrairement par la Grande-Bretagne en 1922, mais il n'y avait aucune différence ethnique, linguistique et religieuse entre les populations arabes vivant de part et d'autre de cette frontière nouvellement créée.

De plus, la Transjordanie annexa en 1950 le territoire qu'elle conquiert lors de la guerre de 1948. Elle nomma ce territoire « Cisjordanie », qui continue d'être le nom français de ce qui est désigné en anglais comme *West Bank*. Les résidents de cette nouvelle Cisjordanie, dont les personnes déplacées de 1948, devinrent citoyens jordaniens et purent voter et se faire élire au parlement. Donc seule la Jordanie intégra partiellement les personnes déplacées de 1948 même si elle ne démantela pas les camps de réfugiés. En revanche, le Liban, la Syrie et l'Égypte maintinrent les réfugiés dans des camps, ne leur accordant pas la citoyenneté, et bloquant leur accès à la propriété foncière ainsi qu'à la plupart des professions.

La question des réfugiés fut évidemment évoquée lors des négociations d'armistice entre Israël et les pays arabes en 1949. Israël accepta de réintégrer 100 000 réfugiés arabes palestiniens et de compenser les autres pour leur perte de propriété, mais les pays arabes exigeaient un retour de tous les réfugiés et de toutes les personnes déplacées. La population d'Israël était alors de 870 000, dont une minorité arabe de 150 000. Si Israël avait accepté de reprendre tous les réfugiés arabes palestiniens de la guerre

de 1948, les Juifs seraient devenus une minorité de 45% dans leur propre pays. Donc les Juifs auraient cessé, *de facto*, de bénéficier de leur indépendance nationale. Les Arabes, eux, jouissaient déjà de leur indépendance nationale en Jordanie, en Égypte, en Syrie et dans le reste de pays du Proche-Orient.

Mais Israël avait-il légalement le devoir de réintégrer les réfugiés arabes palestiniens?

L'ONU se prononça sur cette question en adoptant la résolution 194 de l'Assemblée générale, le 11 décembre 1948. Les pays arabes et les Palestiniens affirment que cette résolution accorde aux Palestiniens et à leurs descendants un « droit du retour » en Israël et pas seulement en Cisjordanie et à Gaza.

En réalité, cette résolution n'accorde pas un tel droit, ni sur la forme, ni sur le fond. Sur la forme, il s'agit d'une résolution de l'Assemblée générale, c'est-à-dire d'une recommandation qui n'est pas contraignante en droit international.

Sur le fond, la résolution dit la chose suivante dans son article 11: l'Assemblée générale « Décide qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables ».

Aéroport de Lod, mai 1951. Réfugiés juifs arrivant d'Irak en partance pour un camp de transit. Entre 1951 et 1952, environ 120 000 Juifs d'Irak sont aéroportés vers Israël dans le cadre de l'opération *Ezra et Néhémie*. Après la création de l'État d'Israël et la guerre de 1948, la vie des populations juives était en danger dans la plupart des pays arabes.

Source: National Photo Collection of Israel, Photography dept. Government Press Office (domaine public)



« Si la Ligue arabe n'avait pas rejeté le plan de partage et n'avait pas déclenché la guerre contre Israël, il n'y aurait pas eu de réfugiés. »

Ce texte, qui n'est qu'une recommandation, dit quatre choses :

1. Le texte fait référence aux réfugiés eux-mêmes et pas à leurs descendants (un point fondamental que je vais expliquer).
2. Le texte lie le retour des réfugiés à leur volonté de « vivre en paix avec leurs voisins », c'est-à-dire à une condition sur laquelle on est en droit d'être dubitatif.
3. La solution alternative au retour est le paiement d'indemnités.
4. Les indemnités doivent être payées par « les Gouvernements et autorités responsables ». Or les gouvernements et autorités responsables de la guerre de 1948, et donc du phénomène des réfugiés, sont les gouvernements arabes et la Ligue arabe.

La résolution 194 établit également une Commission de Réconciliation pour la Palestine pour trouver une solution pacifique au conflit entre Israël et les pays arabes. En août 1949, cette commission créa elle-même une sous-commission qu'elle nomma « Mission économique des Nations unies pour le Proche-Orient ». Cette sous-commission était dirigée par Gordon Clapp, l'ancien président de la Tennessee Valley Authority.

Après s'être rendu au Proche-Orient et après avoir étudié de près la question des réfugiés, Clapp conclut que le retour était irréaliste et qu'il fallait par conséquent investir dans la compensation et dans l'intégration des réfugiés arabes palestiniens. Or les pays arabes acceptèrent l'aide économique proposée par Clapp, mais ils rejetèrent la contrepartie de cette aide économique, à savoir l'intégration des réfugiés arabes palestiniens dans leurs pays d'accueil. Clapp n'insista pas sur l'intégration, car il pensait qu'elle finirait par avoir lieu d'elle-même grâce à l'aide économique.

La sous-commission présidée par Clapp décida de créer une agence pour coordonner l'aide économique destinée à la compensation et à l'intégration des réfugiés arabes palestiniens. Cette agence était censée être temporaire et ne durer qu'un an ou deux. Mais les pays arabes exigèrent d'ajouter aux statuts de l'agence une option de reconduction annuelle sur décision de l'Assemblée

générale. Cela fait maintenant 70 ans que cette agence, qui devait cesser d'exister après un an ou deux, est reconduite régulièrement par l'Assemblée générale. Cette agence, c'est l'UNRWA ou, sous son nom complet en anglais : *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*.

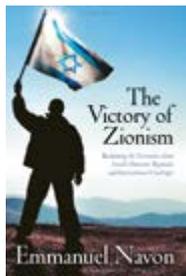
Contrairement à l'UNRWA, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (ou UNHCR) ne fut pas conçu comme une agence temporaire. Le Haut-Commissariat pour les réfugiés fut créé en décembre 1950, soit un an exactement après la création de l'UNRWA, pour gérer le phénomène mondial des réfugiés.

Dès l'établissement du Haut-Commissariat, l'UNRWA aurait dû être dissoute et la responsabilité pour les réfugiés arabes palestiniens aurait dû être transférée au Haut-Commissariat. Après tout, l'UNRWA fut établie de façon temporaire uniquement pour coordonner, pendant un temps donné, la distribution de l'aide économique aux réfugiés arabes palestiniens. Le Haut-Commissariat, en revanche, fut conçu comme une structure permanente pour venir en aide à tous les réfugiés à travers le monde et pour les intégrer dans leurs pays d'accueil.

C'est précisément parce que les pays arabes ne voulaient pas entendre parler d'intégration des réfugiés arabes palestiniens qu'ils exigèrent de les exclure de la juridiction du Haut-Commissariat. Les représentants égyptien et saoudien à l'ONU explicitèrent leur opposition à l'abolition de l'UNRWA après l'établissement du Haut-Commissariat : étant donné que le but de ce dernier est d'intégrer les réfugiés dans leurs pays d'accueil, les pays arabes ne voulaient pas que cette politique s'applique aux réfugiés arabes palestiniens. En effet, cela aurait constitué une renonciation au « droit du retour » dont le but déclaré est de mettre fin à l'existence d'Israël comme État-nation du peuple juif.

Et effectivement, la politique du Haut-Commissariat est d'intégrer les réfugiés dans leurs pays d'accueil, et ce conformément à la Convention de l'ONU de 1951 sur les réfugiés.

Donc nous nous retrouvons aujourd'hui, soixante-dix ans plus tard, avec une situation inédite : il y a à l'ONU deux agences pour les réfugiés : le Haut-Commissariat pour les réfugiés qui est responsable de tous les réfugiés au monde ; et l'UNRWA qui est responsable uniquement des réfugiés palestiniens. Seuls les réfugiés palestiniens jouissent d'un tel traitement de faveur, alors même qu'ils ne représentent qu'une fraction du nombre de réfugiés dans le monde.



Dans ce livre, Emmanuel Navon explique notamment la complexité du conflit israélo-arabe et les raisons pour lesquelles ce conflit ne trouve toujours pas de solution. Il rappelle aussi qu'Israël, en tant qu'État démocratique et technologique dans une région du monde extrêmement fébrile et fragile, a un rôle clé à jouer à l'échelle internationale. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014

Seuls les Coréens ont également bénéficié d'un tel traitement de faveur, mais de façon temporaire. Lors de la guerre de Corée (entre 1950 et 1953), l'ONU créa l'UNKRA (*United Nations Korean Reconstruction Agency*). Mais cette agence fut démantelée en 1958 après avoir rempli sa mission d'intégration des réfugiés coréens.

C'est également en 1958 que les États-Unis proposèrent de fermer l'UNRWA, comme l'UNKRA. Mais il y eut une levée de boucliers des pays arabes qui disposaient déjà à cette époque d'une coalition influente à l'Assemblée générale des Nations unies.

Seule l'UNRWA est encore là 70 ans plus tard aux côtés du Haut-Commissariat, et il s'agit donc bien d'un cas unique sans équivalent dans l'histoire des Nations unies.

Mais ce qui est unique également, c'est l'exigence palestinienne d'un « droit du retour » en Israël. Aucune autre population de réfugiés au monde ne présente une telle exigence – une exigence qui est par ailleurs sans fondement en droit international, comme je l'ai démontré en analysant la résolution 194 de l'ONU.

Le seul autre exemple d'une telle exigence irréaliste est celui des Allemands expulsés d'Europe orientale après la Seconde Guerre mondiale. Eux aussi parlèrent de droit du retour (*Heimkehr* en allemand) dans leurs terres natales de Tchécoslovaquie ou de Pologne. Mais les dirigeants allemands de l'époque s'accordèrent sur le fait que cette exigence était farfelue et irréaliste, qu'il était impossible de revenir à une époque révolue, et que *Heimkehr* ne ferait que réparer une injustice en en créant une autre. Et, effectivement, cette idée de *Heimkehr* finit par s'évaporer au début des années 1960.

Les réfugiés arabes palestiniens restent bien les seuls au monde à parler d'un « retour » soixante-dix ans plus tard. Mais ils sont également les seuls à transférer ce soi-disant « droit du retour » de génération en génération de façon automatique.

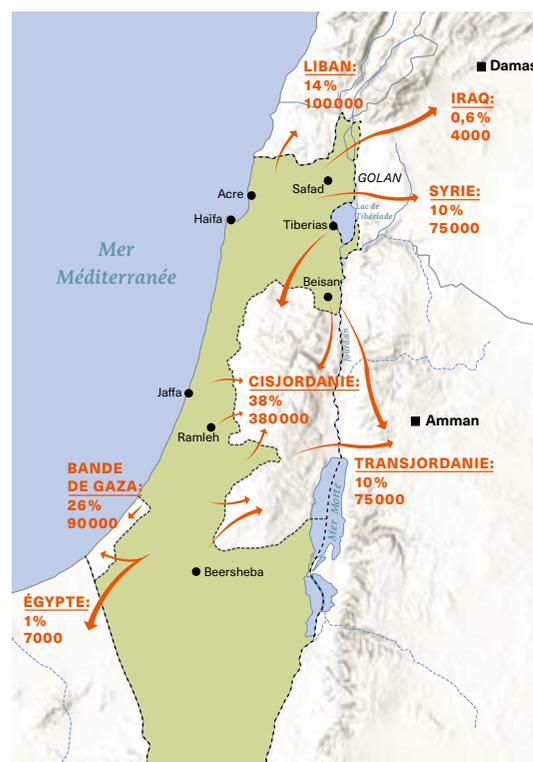
Cette hérédité du statut des réfugiés arabes palestiniens a été décrétée de façon unilatérale par l'UNRWA, et elle ne découle pas du droit international ou d'une quelconque décision de l'ONU.

En 1954, l'UNRWA décida de recenser les enfants des réfugiés de 1948 pour qu'ils puissent également bénéficier de l'aide économique de l'agence. Or, la décision 194 de l'ONU ne fait pas référence aux descendants des réfugiés, et l'ONU n'a jamais déclaré que le statut de réfugié était transmis automatiquement de génération en génération.

Cette pratique de l'UNRWA, qui n'est pas celle du Haut-Commissariat pour les réfugiés, explique pourquoi le nombre de réfugiés palestiniens a augmenté de façon exponentielle, de 700 000 en 1948 à cinq millions aujourd'hui. Comment passe-t-on de 700 000 à cinq millions? En appliquant le statut de réfugié de façon automatique aux descendants, de génération en génération.

Le Haut-Commissariat pour les réfugiés, en revanche, ne partage pas cette pratique. La différence fondamentale qui le distingue de l'UNRWA est qu'il œuvre pour l'intégration des réfugiés, tandis que l'UNRWA fait tout pour empêcher l'intégration des réfugiés et de leurs descendants. Mais une autre différence fondamentale est que le Haut-Commissariat n'applique pas le statut de réfugié de façon automatique de génération en génération. Lorsqu'il transmet le statut de réfugié, il le fait après vérification du statut des descendants et pas de façon automatique.

Par ailleurs, le Haut-Commissariat s'en tient à la définition de la Convention des Nations unies sur les réfugiés. Cela signifie qu'il ne reconnaît pas comme réfugiés les titulaires d'une citoyenneté et les personnes déplacées. L'UNRWA, en revanche, attribue le statut de réfugié aux titulaires d'une citoyenneté (comme en Jordanie par exemple) et aux personnes déplacées qui ne sont pas des réfugiés (comme les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza).



« Tant que les Palestiniens croiront au mythe du retour, aucun accord de paix ne sera possible avec Israël. »

112



Le lieutenant général Alexander Galloway (1895-1977) est nommé directeur de l'United Nations Relief and Works Agency (UNRWA) en Jordanie. En 1952, on lui prête les propos suivants: «Il est parfaitement clair que les pays arabes ne veulent pas résoudre le problème des réfugiés arabes. Ils veulent le préserver comme une plaie ouverte, comme un affront aux Nations unies et comme une arme contre Israël. Les dirigeants arabes se moquent éperdument du sort des réfugiés.»

Creative Commons, Wikimedia Commons

Donc il n'y a pas 5 millions de réfugiés palestiniens. C'est un mythe et une imposture. En 1948, il y eut environ 250 000 réfugiés palestiniens et quelque 450 000 personnes déplacées. Le statut de réfugié ne se transmet pas automatiquement de génération en génération, et ce statut ne s'applique certainement pas aux détenteurs d'une citoyenneté. Et le droit international ne reconnaît pas de «droit du retour» après soixante-dix ans vers un État-nation souverain.

Tant que les Palestiniens continueront de croire à ce mythe, aucun accord de paix ne sera possible avec Israël. Et, effectivement, c'est à cause de ce mythe de «droit du retour» que Yasser Arafat rejeta les paramètres de Bill Clinton en décembre 2000, que Mahmoud Abbas rejeta l'offre de paix d'Ehoud Olmert en septembre 2008, et qu'Abbas rejeta le plan de paix de Barack Obama et de John Kerry en février 2014.

En novembre 2007, la délégation palestinienne aux négociations d'Annapolis annonça qu'elle refuserait de reconnaître Israël comme État juif parce qu'une telle reconnaissance équivaudrait à une renonciation au «droit du retour». En novembre 2012, Mahmoud Abbas déclara que «personne ne peut abandonner le droit au retour des Palestiniens».

C'est précisément la raison pour laquelle les Palestiniens ne prononcent jamais la phrase «deux États pour deux nations», car la solution de deux États est incompatible avec le «droit au retour». Les négociateurs palestiniens parlent au contraire de «deux États vivant en paix côte à côte». Un État palestinien sans Juifs, et un État d'Israël avec une majorité palestinienne.

Il ne s'agit pas uniquement de déclarations de dirigeants palestiniens. La population palestinienne dans son ensemble continue de croire au «droit du retour». C'est ce qui ressort d'un sondage effectué par l'International Crisis Group en 2014. D'après ce sondage, la majorité des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza s'opposent à tout accord de paix qui n'inclurait pas le retour des descendants des réfugiés palestiniens en Israël.

La communauté internationale ne rend pas un service aux Palestiniens et à la paix en entretenant ce mythe. Car ce mythe est l'ultime obstacle

à un accord de paix entre Israël et les Palestiniens, comme cela fut confirmé lors des négociations de Camp David en 2000, d'Annapolis en 2008, et de John Kerry en 2013.

Il est cynique et inhumain de maintenir trois générations de personnes déplacées et de réfugiés dans des camps au lieu de les intégrer. Et il est cynique et irresponsable de leur faire croire qu'ils s'installeront un jour à Jaffa ou à Haïfa.

Déjà en 1952, Sir Alexander Galloway, qui était à l'époque le directeur de l'UNRWA en Jordanie, déclarait: «Il est parfaitement clair que les pays arabes ne veulent pas résoudre le problème des réfugiés arabes. Ils veulent le préserver comme une plaie ouverte, comme un affront aux Nations unies et comme une arme contre Israël. Les dirigeants arabes se moquent éperdument du sort des réfugiés.»

Malheureusement, cela reste vrai aujourd'hui. Comme je l'ai expliqué, la partition de la Palestine britannique proposée par l'ONU en 1947 fut rejetée par la Ligue arabe. Mais cette partition eut lieu *de facto* après la guerre de 1948 et les accords d'armistice de 1949. Sauf que cette partition *de facto* n'eut pas lieu entre un État juif et un État arabe, mais entre un État juif et deux territoires qui furent conquis et accaparés par la Jordanie et l'Égypte, à savoir la Cisjordanie et la bande de Gaza.

Pendant 18 années consécutives, entre 1949 et 1967, l'Égypte contrôla la bande de Gaza, et la Jordanie, la Cisjordanie. Ni l'Égypte, ni la Jordanie, ni la Ligue arabe, ni la communauté internationale ne parlaient à l'époque de la nécessité de créer un État palestinien dans ces deux territoires. Et personne n'agit à l'époque pour résoudre le problème des personnes déplacées dans ces deux territoires. Ces personnes déplacées furent maintenues dans des camps, elles continuent de l'être jusqu'à aujourd'hui.

J'insiste sur ce point, car la solution des deux États au conflit israélo-palestinien est censée également résoudre le problème des réfugiés. Dans le cadre d'une telle solution, le «droit du retour» des Arabes palestiniens ne pourra s'appliquer qu'à l'État palestinien et pas à l'État d'Israël. La logique même de la solution de deux États est d'avoir deux États-nations distincts.

Or, comme je l'ai expliqué, rien n'a été fait pour intégrer et réhabiliter en Cisjordanie et à Gaza entre 1949 et 1967 les Arabes palestiniens déplacés de 1948. Et depuis l'établissement de l'Autorité



Réfugiés juifs dans un camp de transit, en 1950. La guerre de 1948 et ses conséquences ont fait au total plus d'un million et demi de réfugiés et de personnes déplacées. La création d'un fonds international pour la compensation des deux populations touchées, palestinienne et juive, revient régulièrement sur la table des négociations de paix.

Auteur: Jewish Agency for Israel
Source: Wikimedia Commons

palestinienne en 1995, rien n'a été fait pour mettre fin au statut de réfugié des personnes déplacées de 1948 et pour démanteler les camps de réfugiés de Cisjordanie et de Gaza. Non seulement ces personnes déplacées et leurs descendants ne sont pas des réfugiés, mais ils continuent de vivre dans des camps de réfugiés un quart de siècle après l'établissement de l'Autorité palestinienne.

L'Autorité palestinienne en Cisjordanie et le Hamas à Gaza n'ont rien fait pour résoudre le problème des réfugiés, et ils continuent de maintenir dans des camps de réfugiés les personnes déplacées de 1948. S'ils veulent convaincre les Israéliens que seul un État palestinien résoudra le problème des réfugiés, qu'ils commencent à résoudre ce problème en Cisjordanie et à Gaza comme ils auraient dû le faire depuis 25 ans.

Au problème des réfugiés palestiniens s'ajoute aujourd'hui celui des réfugiés syriens. D'après l'ONU, la guerre civile en Syrie a fait 5 millions de réfugiés et 6 millions de personnes déplacées.

D'après le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, il y a aujourd'hui dans le monde 65,6 millions de réfugiés et des personnes déplacées.

Ce problème global ne sera pas résolu en appliquant un «droit du retour» irréaliste à ces 65 millions de personnes et à leurs descendants, mais en investissant à l'intégration progressive des réfugiés et des personnes déplacées.

Cela vaut également pour les réfugiés et les personnes déplacées du conflit de 1948. Et cela est vrai non seulement pour les réfugiés et les personnes déplacées du côté arabe, mais également du côté juif. Il faudra indemniser les réfugiés arabes palestiniens et leurs descendants, mais également les réfugiés juifs des pays arabes.

La création d'un fonds international pour la compensation des deux populations de réfugiés fut proposée dans le cadre des précédentes négociations entre Israël et les Palestiniens. Il est possible qu'elle soit proposée à nouveau par le plan de paix pour le Proche-Orient dont le volet politique devrait encore être présenté par le gouvernement américain. Mais, cette fois-ci, la compensation financière devra être conditionnée par une véritable intégration. Il ne s'agit pas de répéter l'erreur qui fut commise avec l'UNRWA en 1949 et qui finance la perpétuation et l'aggravation du problème des réfugiés palestiniens depuis 70 ans.

Chacun a droit à ses propres opinions mais pas à ses propres faits. Je vous ai présenté, sur la question des réfugiés palestiniens, des faits qui sont souvent occultés. J'espère que cette perspective historique et cette contextualisation géopolitique contribueront à votre compréhension du problème des réfugiés palestiniens. Et j'espère, plus encore, que les Israéliens et les Palestiniens vivront un jour en paix. Mais on ne contribue pas à la paix en encourageant la victimisation et en alimentant les illusions. ✕



Entre 1945 et 1970, 900 000 Juifs du monde arabo-musulman se sont retrouvés sur les routes de l'exil (voir carte en page 44). Sous la direction de Shmuel Trigano, dix historiens de l'université française ou israélienne font le récit de *La fin du judaïsme en terres d'Islam*, qui éclaire également autrement la question des réfugiés palestiniens en la replaçant dans un contexte plus large. Éditions Denoël, 2009