



L'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) fut créé en 1949 par la résolution 302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies pour remplacer une série de programmes humanitaires *ad hoc* instaurés pour gérer le déplacement forcé de 850 000 Palestiniens entre 1947 et 1949. Il n'existe pas de définition « officielle » du réfugié palestinien, mais l'UNRWA a incorporé une dans son mandat, en évoquant les « personnes dont le lieu de résidence habituel était la Palestine pendant un minimum de deux ans avant le conflit de 1948 et qui, à la suite de ce conflit [entre Israéliens et Arabes], ont perdu à la fois leur domicile et leurs moyens de subsistance et ont trouvé *refuge* dans l'un des pays où l'UNRWA fournit des secours »¹.

Les réfugiés palestiniens constituent aujourd'hui la plus importante et la plus ancienne population de réfugiés dans le monde²; une distinction douteuse qui n'est pas seulement le fruit de l'intransigeance politique, mais d'une série de caractéristiques institutionnelles anormales en comparaison avec les autres groupes de réfugiés dans le monde.

Pourquoi les réfugiés palestiniens relèvent-ils d'un organisme distinct?

Alors que le reste des réfugiés dans le monde se voient garantir un statut juridique, des droits et des protections par une série d'institutions, de normes, de lois et de traités connue sous le nom de « régime international des réfugiés », les Palestiniens occupent un espace institutionnel et juridique unique essentiellement en dehors de ce régime. En 1951, l'ONU entreprit de codifier les caractéristiques juridiques et politiques des réfugiés dans le monde au sein de la *Convention de Genève relative au statut des réfugiés* et créa le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). À l'origine, ces institutions étaient axées sur les réfugiés européens issus de la Seconde Guerre mondiale et ses contrecoups, mais le mandat fut élargi avec le *Protocole additionnel de 1967 relatif au statut des réfugiés* pour inclure les vagues de réfugiés ultérieures. L'article 1D de la *Convention* stipule: « Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés »³.

Le seul groupe auquel l'article 1D s'appliqua fut celui formé des quelques 850 000⁴ réfugiés palestiniens et qui avait été créé à la suite de la fondation de l'État d'Israël en 1948. Divers académiciens travaillant sur la question, ainsi que l'UNRWA elle-même, ont noté que la raison pour laquelle l'UNRWA reste distincte de l'UNHCR est que le UNHCR a pour mandat de présenter aux réfugiés une des trois options *volontaires* désignées comme les « solutions durables » aux problèmes des réfugiés, à savoir l'acquisition de la nationalité de l'État d'accueil, la réinstallation dans des pays tiers ou le retour au lieu d'origine. Malgré une naturalisation limitée dans chacun des États où l'UNRWA mène ses opérations (Jordanie, Liban et Syrie) et une certaine réinstallation dans des pays tiers, ces solutions sont généralement irréalisables pour les réfugiés de Palestine puisque les deux premières options sont inacceptables pour les pays hôtes et la troisième est rejetée par Israël.⁵ Le maintien de la crise des réfugiés palestiniens signifie la poursuite des opérations de l'UNRWA – l'existence de chacune devenant mutuellement constitutive en vertu de la géopolitique régionale.

Que fait l'UNRWA?

Initialement, l'UNRWA avait été conçue comme une agence temporaire, étant entendu qu'une solution politique à la crise des réfugiés palestiniens serait mise en place dans les trois ans et que les personnes déplacées pourraient regagner leurs foyers en Israël (conformément à la résolution 194 du Conseil de sécurité des Nations Unies de 1948), qu'elles seraient compensées pour leurs pertes, réinstallées ou naturalisées par leur État d'accueil. Puis, comme il devint clair que la crise des réfugiés palestiniens ne serait pas réglée à l'intérieur de la période prescrite, l'UNRWA élargit son mandat (et donc sa définition de réfugié palestinien) pour y inclure les descendants des réfugiés de 1948.

L'UNRWA s'est d'abord concentrée sur ce qu'elle a appelé des opérations de « réhabilitation » – essentiellement des programmes d'intégration – qui visaient à diminuer le nombre de réfugiés ayant besoin d'assistance.⁶ Ces mesures ont été rejetées tant par les réfugiés, qui pensaient qu'ils seraient de retour chez eux dans un délai de temps limité, que par les États d'accueil, qui se voyaient forcés d'accepter une situation de réinstallation permanente.⁷ Face à la protestation ouverte et latente des parties, et venant à comprendre que les réalités politiques excluraient à la fois la réinstallation et

le rapatriement⁸, l'UNRWA entreprit de se redéfinir en tant qu'agence de soutien, reformulant ses politiques pour mieux refléter les fonctions de *secours* et de *travaux* évoquées par son titre. Les services actuels de l'UNRWA se divisent en six grands programmes: la santé, l'éducation, l'assistance et les services sociaux, le financement du micro-crédit, l'infrastructure et l'aménagement des camps, et l'aide d'urgence. L'UNRWA est le principal fournisseur dans chacun de ces services et dessert plus de 4,7 millions de réfugiés. Ses opérations humanitaires sont absolument vitales et irremplaçables, ses écoles et ses programmes constituant l'essentiel des possibilités pour les Palestiniens de mettre un terme à la dépendance envers l'assistance humanitaire et d'accéder à l'auto-détermination.

Comment l'UNRWA est-elle financée et quels sont ses liens avec le Canada?

Comme l'UNRWA fut initialement conçue comme une agence temporaire, son financement repose complètement à l'extérieur de la structure budgétaire de l'ONU. Elle a un cycle de planification de six ans, aligné sur les mandats de six ans qui lui sont accordés par vote à l'Assemblée générale des Nations Unies et les engagements de financement des pays donateurs et autres organismes. À l'instar des années antérieures, la quasi-totalité du financement de l'UNRWA en 2009 (98%) provenait des contributions des États donateurs, dont les États-Unis, la Commission européenne, le Royaume-Uni, la Norvège et le Canada.

L'UNRWA est actuellement sous-financée. Elle a atteint seulement 86% de son objectif de financement en 2009 pour exécuter ses programmes de base. Les contributions versées à l'UNRWA ne suivent pas la courbe de croissance des besoins des réfugiés – découlant à la fois de la hausse des taux de natalité et des conflits sporadiques – ce qui a engendré une détérioration des services de l'UNRWA. Le Canada est un donateur de longue date et important de l'UNRWA, une dépense qui relève de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). En 2009, le Canada était le septième État donateur en importance à l'UNRWA, allouant 20 millions de dollars à son fonds général d'urgence, une somme nettement moins importante que les montants des années précédentes.

L'UNRWA s'est-elle politisée avec le temps et a-t-elle des liens avec le Hamas?

Entre 1948 et 1967, les « années perdues » de l'activité politique palestinienne, l'UNRWA a agi en tant que représentant politique *de facto* pour les Palestiniens sur la scène internationale et en tant que rappel de leur situation criante.⁹ Considérant les liens entre l'UNRWA, la définition de réfugié palestinien, la résolution 194 et le droit de retour qui y est prescrite, l'UNRWA et la notion de retour devint inextricablement liées. L'UNRWA en vint à être perçue comme agence de soutien qui serait présente jusqu'au moment où ce retour serait décrété. Ainsi, la notion de réfugié palestinien a toujours tirée son fondement d'un objectif politique, une finalité conceptuelle ayant persistée au sein des récits des Palestiniens sur la dépossession et ce, malgré l'existence de réalités politiques s'opposant à son accomplissement. On ne peut nier que la crise des réfugiés palestiniens et de ses institutions auxiliaires soit irrémédiablement politique. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle doive affecter la mission humanitaire de l'UNRWA.

Récemment, cependant, certains ont prétendu que l'UNRWA s'est politisée d'une manière différente, plus problématique, en alléguant qu'elle embauche et/ou soutient des militants du Hamas par le biais de ses programmes. Ceci est faux. En plus des preuves fournies par l'UNRWA elle-même,¹⁰ le *General Accountability Office* des États-Unis a rapporté en mai 2009 que l'UNRWA appliquait des mesures visant à éviter la militarisation et maintenir une position politiquement neutre à l'interne. Tout en suggérant quelques améliorations à la supervision du programme, il a conclu que les États-Unis ne rencontraient pas de dilemme à l'égard d'un financement continu.¹¹

En mai 2009, Michael Bell, ancien ambassadeur du Canada en Israël, en Jordanie, en Égypte et dans les Territoires palestiniens occupés, a écrit qu'un retrait du soutien du Canada envers l'UNRWA serait très imprudent car «... [I]es dirigeants modérés de l'Autorité palestinienne [...] dépendent de l'UNRWA non seulement pour nourrir, soigner et éduquer les réfugiés, mais aussi pour assurer une stabilité relative dans les camps, sans laquelle la société palestinienne serait en proie à un chaos encore plus grand et peut-être irrésistible ». Quant au rôle spécifique de l'UNRWA à Gaza, Bell a fait valoir que « l'agence est la bouée de sauvetage de Gaza vers la culture séculière. Les Israéliens qui s'y connaissent préfèrent que les jeunes de Gaza aillent aux camps d'été de l'UNRWA, qui mettent l'accent sur les sports, la culture et les arts, plutôt que l'équivalent *djihadiste* offert par le Hamas [et] les seuls acteurs régionaux qui pourraient être en faveur de la disparition de l'UNRWA sont les islamistes, qui ne seraient que trop heureux de la voir disparaître à cause des valeurs séculières qu'elle représente et promeut ». ¹² Le financement continu de l'UNRWA est une source vitale de stabilité, bien que très limitée, dans la région, et est à la mesure de l'étendue et de la profondeur des valeurs traditionnelles canadiennes.

- ¹ "Who is a Palestine Refugee," UNRWA, <http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html>, visité le 23 janvier 2010.
- ² Les réfugiés palestiniens devinrent la plus importante population de réfugiés à partir du moment où les réfugiés afghans ont commencé à retourner en grand nombre à la suite de la chute du régime des Talibans en 2001. Voir *Refugee World Survey*, 2003, tableau 3, p.3, tableaux 5-6, p.6
- ³ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees*, p. 14, accédé sur <http://www.unhcr.org>
- ⁴ *Facts and Figures about Palestinians* (Washington, DC: Centre for Policy Analysis on Palestine, 1992), p. 13. Compilé et imprimé sous forme de tableau 4.1 dans Farsoun & Aruri (2007), p. 107
- ⁵ "Setting the Record Straight," UNRWA, <http://www.un.org/unrwa/allegations/index.html> visité le 23 janvier 2010.
- ⁶ Heacock, Roger. "Seizing the Initiative, Regaining a Voice: The Palestinian al-Aqsa Intifada as a Struggle of the Marginalized", dans Cronin, Stephanie (ed.) *Subalterns and Social Protest: History From Below in the Middle East and North Africa*, New York: Routledge, (2007).
- ⁷ Peteet, Julie. *Landscape of Hope and Despair: Palestinian Refugee Camps*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, (2005), p. 64.
- ⁸ Farsoun & Aruri, (2007), p. 117
- ⁹ Abu-Lideh, Hassan, "Statistical Data on Palestinian Refugees: What we Know and Don't Know" in Brynen & El-Rifai (eds.) (2007), p. 53.
- ¹⁰ "Setting the Record Straight," UNRWA, <http://www.un.org/unrwa/allegations/index.html> visité le 23 janvier 2010.
- ¹¹ "Measures to Prevent Inadvertent Payments to Terrorists under Palestinian Aid Programs have been Strengthened, but some Weaknesses Remain," US General Accounting Office, GAO-09-622, mai 2009, <http://www.gao.gov/new.items/d09622.pdf> visité le 23 janvier 2010.
- ¹² Bell, Michael. "The only Palestinian relief agency that counts," *The Globe and Mail*, 20 mai 2009.