



GAZA 2014 :
OU COMMENT 20 ANS APRES LE
« REVE BRISE D'OSLO »,
IL EST TEMPS DE CHANGER DE MODÈLE D'AIDE EN
PALESTINE

Par JOAN DEAS

Août 2014

ESG UQÀM

Département de management et technologie

École des sciences de la gestion

Chronique éditoriale

GAZA 2014 : OU COMMENT 20 ANS APRÈS LE « RÊVE BRISÉ D'OSLO », IL EST TEMPS DE CHANGER DE MODÈLE D'AIDE EN PALESTINE

Par Joan Deas

Doctorante en Sciences Politiques à Sciences Po Grenoble
Chercheure associée, OCCAH



©2014 Observatoire canadien sur les crises et l'action humanitaires

www.occah.org

*L'opinion de l'auteur des **Chroniques Éditoriales** ne reflète pas nécessairement celui de l'OCCAH*

Gaza 2014: ou comment 20 ans après le « rêve brisé d'Oslo », il est temps de changer de modèle d'aide internationale en Palestine

Joan Deas

Doctorante en Sciences Politiques à Sciences Po Grenoble

Le violent conflit qui touche Gaza aujourd'hui est intimement lié aux accords du passé. En effet, depuis la signature des accords d'Oslo par le premier ministre israélien Yizhak Rabin et le chef de l'Organisation de Libération de la Palestine Yasser Arafat sous l'égide de la Maison-Blanche le 13 septembre 1993, plus de 23 milliards de dollars d'aide ont été investis par la communauté de donateurs afin "d'acheter la paix" dans le conflit israélo-palestinien, faisant de la population palestinienne l'un des plus importants bénéficiaires d'aide non militaire per capita au monde.

Pourtant, tous les rapports s'accordent à dire que 20 ans après les accords qui ont paramétré cette hypothétique "paix économique", non seulement la paix n'est toujours pas là, mais la situation des Palestiniens est bien plus mauvaise économiquement et politiquement qu'elle ne l'était en 1993¹. Que s'est-il donc passé pour en arriver à un tel échec, et surtout, pour que personne ne trouve bon de changer un système de livraison de l'aide pourtant clairement prouvé inefficace et contre-productif pour ses bénéficiaires depuis des années? Quelle est la part de responsabilité des organisations internationales dans cet échec ?

¹ Au-delà du fait qu'un Etat palestinien indépendant et souverain n'est toujours pas créé aux côtés d'Israël et que la situation d'occupation persiste et s'aggrave, tous les indicateurs macro-économiques à disposition indiquent une situation de dé-développement en territoire palestinien occupé depuis 1993. On note notamment une baisse du PIB durant la première décennie suivant les accords, contrebalancée dans les années 2000 par une hausse artificielle soutenue par les donateurs internationaux; une hausse constante du taux de chômage et de pauvreté; une baisse du revenu moyen par foyer; une baisse des salaires; une baisse de la part d'investissement privé dans le PIB rendant l'économie palestinienne majoritairement dépendante du secteur public, lui-même hautement dépendant de l'aide internationale; un large déficit de la balance commerciale; une aggravation des perspectives de long terme et une augmentation des anticipations négatives handicapant l'investissement; un accès au marché palestinien entravé par les restrictions politiques et économiques découlant directement de l'occupation israélienne; une hausse de l'insécurité alimentaire et une accentuation de la dépendance des foyers palestiniens à l'aide humanitaire pour subvenir à leurs besoins primaires, etc.

Pour plus de détails sur ces indicateurs et leur évolution, voir: United Nations Conference on Trade and Development, "Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian territory", 15 juillet 2011; Jon Pedersen et Rick Hooper (ed.), "Developing Palestinian Society Socio-economic trends and their implications for development strategies", *Fafo report 242*, Fafo Institute for applied Social Science, 1998 ; et Wieldeman, Jeremy & Tartir, Alaa, "Can Oslo's Failed Aid Model Be Laid to Rest?" *Al Shabaka Policy Brief*, 19 septembre 2013.

L'échec du modèle d'Oslo

Les accords d'Oslo, considérés alors comme les plus prometteurs de l'histoire du conflit, étaient sensés constituer le point de départ d'un processus qui se voulait transitoire. Ils devaient progressivement ouvrir la voie à un accord de paix final, avec pour point d'orgue la création d'un État palestinien souverain, dans une limite ne devant pas excéder les 5 ans. C'était il y a 20 ans déjà. La Palestine est aujourd'hui un territoire toujours occupé et plus divisé que jamais, dont la population doit quotidiennement subir une liberté de mouvement restreinte au minimum, un manque préoccupant d'accès aux services de base et un enlèvement sans fin dans le cercle vicieux de la dépendance à l'aide.

En plus d'avoir échoué à concrétiser la création d'un État palestinien indépendant, c'est la base même de ces accords qui pose problème. Sa logique, renforcée par la signature du protocole de Paris en 1994, n'a pas changé depuis vingt ans dans son principe: investir toujours plus d'argent via la communauté des donateurs pour créer un sentiment illusoire de prospérité, afin de rendre plus aisée la capacité des Palestiniens à accepter en retour les compromis politiques concédés par leurs représentants. Les politiques économiques néolibérales paramétrées par ces accords allaient de leur côté décupler l'asymétrie déjà problématique entre les parties, en entérinant un système « d'intégration économique » bien plus favorable à Israël qu'au camp palestinien.

Une Autorité palestinienne impuissante

Ces accords ont également permis à Israël de se décharger des responsabilités de puissance occupante qui lui étaient imputées par le droit international depuis la guerre de 1967, tout en reportant ce poids sur la fragile Autorité Palestinienne (AP) fraîchement créée. Afin de faire face à ses nouvelles responsabilités, l'AP n'a pas eu d'autre choix que de dépendre de l'aide internationale pour renforcer ses capacités de gestion, créant de ce fait une dépendance grandissante à cet afflux financier massif, mais irrégulier - à hauteur de 40% de son budget aujourd'hui². En résultat, la dette publique de l'Autorité palestinienne a doublé en 20 ans. Sa dépendance commerciale, financière et fiscale massive vis-à-vis d'Israël affaiblit considérablement les capacités d'exportation de l'économie palestinienne, alors que ses importations bénéficient largement au marché israélien. Ainsi, alors que l'économie israélienne profite largement du statu quo politique, la situation économique des territoires palestiniens ne cesse elle de se dégrader, prise dans un système de dépendance qui ne lui laisse aucune marge de manœuvre.

² Wieldeman, Jeremy & Tartir, Alaa, "Can Oslo's Failed Aid Model Be Laid to Rest?" *Al Shabaka Policy Brief*, 19 septembre 2013. Disponible en ligne: <http://al-shabaka.org/node/672>

Des conséquences désastreuses pour la population

Cette fragilité économique ainsi que l'absence d'avancée sur le plan politique ont eu sans surprise des conséquences désastreuses pour la population palestinienne. En 2012, le taux de chômage atteignait 21% en Cisjordanie et 34% dans la bande de Gaza, où plus d'un jeune sur deux y était sans emploi. Le taux de pauvreté atteignait 18% en Cisjordanie en 2011, et grimpait jusqu'au chiffre alarmant de 40% dans la bande de Gaza (d'autres études utilisant un autre modèle de calcul annoncent même le chiffre de 70%). Gaza, dont l'économie est totalement asphyxiée par le blocus israélien mis en place depuis 2007, est en situation de « dé-développement » depuis 7 ans. En 2011, le PIB par habitant y était 17% inférieur à celui de 2005. En 2013, 50% des Gazaouis souffraient d'insécurité alimentaire et plus de 80% étaient dépendants de l'aide alimentaire. Après des années de croissance artificielle, gonflée par les afflux financiers de l'aide internationale, le PIB par habitant s'est également récemment effondré en Cisjordanie. En 2013, il perdait 1,5%.³

Les organisations internationales complices du modèle d'aide?

La présence massive des organisations internationales dans les territoires palestiniens occupés n'a en rien arrangé la situation. La seule vue des chiffres précédemment cités suffit à comprendre le problème : alors que la présence humanitaire est en constante augmentation depuis vingt ans, la situation des Palestiniens ne cesse elle de se dégrader.

Si les organisations humanitaires ont joué un rôle fondamental d'assistance lors des différents pics de violence ponctuant régulièrement le conflit, notamment l'UNRWA et le CICR lors de l'opération israélienne « Plomb Durci » dans la bande de Gaza en 2009, ou encore l'opération « Haie Protectrice » en cours à Gaza depuis le 8 juillet 2013 et qui a déjà fait plus de 1200 morts, dont 70 à 80% de civils, et plus de 245 000 déplacés⁴, leur mandat ne leur permet pas de résoudre la vraie source du problème. Celui-ci découle en effet directement de l'impasse du processus de négociation et de la perpétuation de l'occupation israélienne, sur lesquelles les organisations humanitaires n'ont qu'une influence négligeable, notamment du fait des principes humanitaires régissant leur action.

³ Voir les rapports d'OCHA oPt : "Fragmented lives - Humanitarian Overview 2011", mai 2012, et "The Gaza Strip: The Humanitarian Impact of Movement Restrictions on People and Goods", juillet 2013. Disponibles en ligne: www.ochaopt.org. Voir aussi Palestinian Central Bureau of Statistics pour les chiffres détaillés: <http://www.pcbs.gov.ps/default.aspx>

⁴ OCHA OPT, "Occupied Palestinian Territory: Gaza Emergency Situation Report (as of 30 July 2014, 1500 hrs)". Disponible en ligne: http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_sitrep_31_07_2014.pdf

Ce problème éminemment politique rend impossible toute tentative d'autonomisation et de renforcement des capacités de la population palestinienne sur le long terme, contraignant les organisations humanitaires à « mettre des pansements » sans jamais pouvoir véritablement guérir la plaie. Le contrôle israélien lié à la situation d'occupation entrave également sévèrement l'accès humanitaire, contraignant les organisations à allouer des ressources humaines, logistiques et financières considérables pour garantir leur accès aux bénéficiaires, voire abandonner certains projets. 40% des organisations du consortium humanitaire « AIDA » ont ainsi dit avoir dû abandonner ou sévèrement retarder l'un de leurs projets dus à ces restrictions, et 71% indiquent qu'elles ont eu un impact sur la qualité de leurs projets⁵. Les populations les plus vulnérables, souvent les plus difficiles à atteindre, sont ainsi les premières victimes de ce manque d'accès, dont le coût total est estimé à 4,5 millions de dollars par an pour les organisations locales et internationales⁶. Les restrictions imposées par les donateurs jouent également un rôle non négligeable dans la réduction de l'espace humanitaire. 30% des organisations sondées par AIDA estiment les politiques de conditionnalité des donateurs « trop strictes » et 60% se disent affectées par les clauses antiterroristes visant les partenaires locaux, principalement à Gaza⁷.

Il y a cependant pire que l'inaction : soit la contre productivité. En effet, en contradiction avec le principe développementaliste du « do no harm », la présence internationale massive a également contribué à dégrader la situation. Elle a aggravé la dépendance des Palestiniens à l'aide internationale, déchargé Israël de ses responsabilités économiques et humanitaires de puissance occupante et accéléré l'inflation et la hausse du coût de la vie dans les grandes villes palestiniennes, exacerbant les tensions entre

⁵ Association of International Development Agencies (AIDA), "Restricting aid: The Challenges of Delivering Assistance in the Occupied Palestinian Territory", Research Report, juin 2011, disponible en ligne: <http://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/restricting-aid-challenges-delivering-assistance-occupied>

⁶ Estimation du coût additionnel annuel découlant spécifiquement des restrictions de mouvement de personnels locaux et internationaux. Cette estimation inclut uniquement les coûts directement mesurables tels que l'embauche de personnel supplémentaire ainsi que les coûts d'exécution directement supportés par les organisations membres d'AIDA. Elle n'inclut pas les coûts indirects liés aux fournisseurs, les coûts additionnels de transport ou d'emménagement de biens et de matériel, ou encore les coûts supportés par les organisations partenaires. Le temps perdu dans les nombreuses et complexes procédures administratives (permis d'accès, visas, coordinations, etc.) n'est également pas comptabilisé dans les estimations d'AIDA. Source : <http://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/restricting-aid-challenges-delivering-assistance-occupied>

⁷ Association of International Development Agencies (AIDA), "Restricting aid: The Challenges of Delivering Assistance in the Occupied Palestinian Territory", Research Report, juin 2011, disponible en ligne: <http://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/restricting-aid-challenges-delivering-assistance-occupied>

locaux et internationaux. Cette présence a également contribué à creuser les inégalités sociales entre Palestiniens⁸ et empêcher la structuration d'un potentiel leadership palestinien, en employant les meilleurs éléments locaux dans les structures internationales en échange de leur dépolitisation; requise par la règle de neutralité politique prévalant dans la majorité des organisations et le filtrage politique effectué parmi le personnel local par les donateurs majeurs, en particulier l'USAID. Pour beaucoup de jeunes diplômés, les OIG et ONG sont ainsi devenues le seul employeur attractif et parfois même existant, quitte à devoir abaisser leur niveau de qualification et abandonner leurs activités politiques. Travailler comme chauffeur à l'ONU offrira par exemple une meilleure rémunération à un Palestinien de Gaza qu'un emploi d'enseignant dans le système d'éducation public. Dans les circonstances d'incertitude économique actuelles où le pessimisme est de rigueur, le choix est vite effectué.

La conséquence logique de cette contre productivité est une colère grandissante de la rue palestinienne à l'encontre des agences d'aide internationale et des donateurs. Les manifestations se sont multipliées, mais n'ont reçu qu'une faible attention, aussi bien de la part des donateurs que de l'Autorité palestinienne, qui au mieux les a ignoré en poursuivant la logique néolibérale du modèle d'Oslo - qui profite malheureusement à certains de ses membres - au pire les a réprimé par la force lorsque celles-ci prenaient trop d'importance.

Conclusion

Le paradigme d'aide prévalant dans les territoires palestiniens occupés n'a fait que renforcer la domination et le contrôle d'Israël, ainsi que sa capacité à faire perdurer indéfiniment un statu quo politique qui lui est favorable. La nouvelle flambée de violence en cours dans la bande de Gaza à l'heure où ces lignes sont écrites nous force une nouvelle fois à constater l'échec du modèle d'Oslo, et nous rappelle une fois de plus que seule une véritable stabilité politique est en mesure de créer les conditions d'une croissance économique durable, et non l'inverse comme le modèle d'aide actuel le prône à tort depuis 20 ans. Ainsi, afin d'éviter le maintien "d'une assistance susceptible

⁸ "Caroline Abu-Sada a attiré l'attention sur les conséquences largement occultées de la présence internationale sur la société palestinienne : celle-ci a en effet engendré une nouvelle classe sociale palestinienne composée des cadres des ONG internationales et des agences de l'ONU, qui bénéficient de facilités de déplacement à l'intérieur des Territoires Occupés Palestiniens comme à l'étranger, tandis que la majorité des Palestiniens sont soumis à un régime de permis complexe qui leur interdit de circuler même d'une ville à l'autre. L'aide internationale est donc aussi source d'inégalités entre Palestiniens face à l'occupation." Crombé, Xavier (ed), *L'Action Humanitaire en Situation d'Occupation*, Les Cahiers du CRASH / Fondation Médecins Sans Frontières, janvier 2007.

de contribuer à pérenniser l'occupation"⁹, ce paradigme d'aide doit donc urgemment passer d'une perspective principalement technocratique, apolitique et neutre – dont on vient d'expliquer l'échec et les incohérences - à un modèle d'aide reconnaissant l'asymétrie de pouvoir à l'œuvre dans le conflit ¹⁰. Le modèle doit être réarticulé autour de la lutte pour les droits fondamentaux des Palestiniens et le rééquilibrage des deux camps, tout en s'assurant qu'aucune de ses actions ne favorise la poursuite du projet colonial israélien. Tout doit être fait pour favoriser la fin de l'impasse du processus politique et faire renaître l'espoir d'une paix juste, qui seule permettrait une véritable amélioration de la situation humanitaire en Palestine.

⁹ Roni Brauman cité par Crombé, Xavier (ed), *L'Action Humanitaire en Situation d'Occupation*, Les Cahiers du CRASH / Fondation Médecins Sans Frontières, janvier 2007.

¹⁰ Wieldeman, Jeremy & Tartir, Alaa, "Can Oslo's Failed Aid Model Be Laid to Rest?" *Al Shabaka Policy Brief*, 19 septembre 2013. Disponible en ligne: <http://al-shabaka.org/node/672>