

Pauvreté en Palestine : le coût humain du boycott financier

Avril 2007

Introduction

En avril 2006, suite à la victoire écrasante du Hamas aux élections parlementaires, des donateurs-clé comme les États-Unis, l'UE et le Canada ont suspendu l'aide internationale au gouvernement de l'Autorité palestinienne. Auparavant, le gouvernement israélien avait suspendu le transfert des recettes fiscales et douanières qu'il collecte pour le compte de l'Autorité palestinienne.¹

Les donateurs et Israël ont déclaré que leurs actions étaient une réponse au refus du Hamas de reconnaître l'État d'Israël, de renoncer à la violence et d'accepter de précédents accords politiques, comme la Feuille de route.² Les donateurs et Israël ont affirmé que leur objectif était de faire pression sur le Hamas pour qu'il modifie sa plateforme et non pas de punir la population palestinienne.³

Cependant, la décision de suspendre l'aide à l'Autorité palestinienne et de bloquer les recettes fiscales a causé des souffrances énormes. En un an, le nombre de Palestiniens vivant dans la pauvreté a augmenté de 30 pourcent, les services essentiels sont exsangues et les violences partisans frappent les rues palestiniennes dans des proportions jamais atteintes jusqu'ici. Si cette situation perdure, les Territoires palestiniens occupés (TPO) risquent de devenir un "état en faillite", ce qui ruinerait les chances de parvenir à une solution à deux états.⁴ Oxfam estime que les donateurs et Israël devraient reprendre de toute urgence les transferts financiers directs à l'Autorité palestinienne.

John Dugard, le Rapporteur spécial des Nations Unies, affirme que "la population palestinienne a été soumise à des sanctions économiques - la première fois qu'une population occupée est soumise à un tel traitement". Selon lui, Israël a violé son obligation en tant que puissance occupante d'assurer le bien-être de la population palestinienne.⁵

Trois mois après la suspension de l'aide à l'Autorité palestinienne, l'UE a établi le Mécanisme international temporaire (MIT), destiné à fournir un soutien direct aux

Palestiniens sans passer par les canaux gouvernementaux.⁶ Même s'il a permis de soutenir certains des habitants les plus pauvres, le MIT n'est pas parvenu à empêcher le développement de la crise humanitaire due au boycott financier et à la violence.

L'aide n'est pas à elle seule la panacée pour résoudre la pauvreté de la population palestinienne, ni pour arriver à la paix : cela nécessite des efforts plus intenses de toutes les parties pour parvenir à une solution à deux états. Cependant, Oxfam a constaté une augmentation rapide des souffrances et de l'insécurité suite au boycott de l'Autorité palestinienne. De nombreux programmes menés par Oxfam et ses partenaires dans les secteurs de l'approvisionnement en eau, de la santé et de l'agriculture ont été mis en danger.

Suite à la création d'un gouvernement d'unité nationale, le nouveau ministre des Finances palestinien Salam Fayyed a demandé la reprise de l'aide internationale à l'Autorité palestinienne.⁷ La Norvège a déjà décidé de reprendre son aide et la France, la Russie et plusieurs autres gouvernements européens envisagent des transferts financiers vers l'Autorité palestinienne afin d'améliorer la vie des Palestiniens. Il est impératif qu'Israël et les autres donateurs suivent cette voie.

La conditionnalité de l'aide

En mars 2006, le Quartet sur le Proche-Orient (EU, Russie, États-Unis et Nations Unies) n'a pas explicitement interdit l'aide à l'Autorité palestinienne dirigée par le Hamas. Ils ont au contraire appelé à une "révision" de l'aide selon trois principes : reconnaissance d'Israël, arrêt des violences et acceptation des accords passés.⁸ Certains donateurs, entre autres la Russie, la Belgique, la Suède et plusieurs états arabes, ont essayé de poursuivre l'assistance directe⁹, mais une combinaison de pressions politiques et de menaces de sanctions américaines contre les banques traitant l'argent de l'aide a entraîné un arrêt des transferts à l'Autorité palestinienne.¹⁰

Oxfam estime que l'aide internationale devrait être fournie par le biais des institutions palestiniennes et des autorités locales chargées de fournir les services essentiels, y compris la santé et l'éducation, indépendamment du parti au pouvoir. L'Autorité palestinienne a été créée par les Palestiniens et les Israéliens, avec le soutien de la communauté internationale, pour répondre aux besoins de la population palestinienne. Il s'agit d'un canal légitime pour les fonds humanitaires et de développement.¹¹

L'aide internationale est toujours liée à des conditions. Oxfam estime que les pays donateurs ont le droit d'attendre que leur argent soit dépensé de manière transparente et clairement justifiable. Les populations du monde entier vivant dans la pauvreté, y compris les Palestiniens, sont en droit d'attendre que l'aide soit utilisée pour améliorer la qualité de leur vie.¹²

Cependant, l'aide internationale devrait être octroyée de manière impartiale sur base des besoins, et pas utilisée comme un outil politique visant à modifier les politiques d'un gouvernement ou à le chasser. Dans le cas palestinien, l'Occident a appliqué des conditions politiques qui n'ont rien à voir avec l'utilisation efficace de l'aide internationale.

Dans des circonstances extrêmes, Oxfam peut demander une suspension de l'aide – par exemple s'il est probable que l'argent de l'aide soit utilisé pour financer le terrorisme, ou dans des cas de corruption rampante. Le Hamas a été impliqué dans des actions contre des civils israéliens, mais a mené une trêve d'un an après son élection. Selon une déclaration du ministre du Développement britannique Hilary Benn datant de

décembre 2006, il n'y a pas la moindre preuve que le Hamas ait utilisé de l'argent de l'aide pour financer le terrorisme.¹³ En matière d'utilisation des fonds à des fins de corruption, le Hamas a été élu en menant campagne sur le thème de la lutte contre la corruption et est généralement considéré comme plus "propre" que le Fatah.

Dans le cas présent, peu d'éléments indiquent que le boycott a permis d'atteindre les changements espérés au niveau du Hamas, ce qui rend le coût élevé imposé à la population palestinienne encore plus difficile à justifier. En outre, comme l'a affirmé l'International Crisis Group, "l'engagement de l'Occident en faveur de la démocratie au Moyen Orient a perdu tout crédit" dans la région.¹⁴

Le rôle et les capacités de l'Autorité palestinienne

Depuis sa création en 1994, l'Autorité palestinienne a joué un rôle toujours plus grand dans la vie des Palestiniens. La communauté internationale a investi des milliards de dollars pour établir l'Autorité palestinienne comme principal prestataire de services.¹⁵ Aujourd'hui, elle est responsable de 1.600 écoles, 22 hôpitaux et 416 centres de santé de base ainsi que de la fourniture d'allocations à près d'un quart de millions de personnes.¹⁶

En raison des difficultés du secteur privé à se développer au milieu des restrictions israéliennes sur les mouvements palestiniens, l'Autorité palestinienne est devenue le plus grand employeur et dépensier des territoires palestiniens occupés.¹⁷ Dans la pratique, elle est devenue une sorte de "filet de sécurité sociale" employant 161.000 personnes qui soutiennent à leur tour près d'1 million de personnes à charge.¹⁸

En 2005, avant la prise de pouvoir du Hamas, les dépenses de l'Autorité palestinienne s'élevaient à 1,92 milliards de dollars.¹⁹ Les recettes de base étaient constituées de 814 millions de dollars de recettes fiscales et douanières collectées par Israël pour le compte de l'Autorité palestinienne, de 349 millions de dollars d'aide internationale fournie comme soutien budgétaire et de près de 349 millions de dollars de recettes propres.²⁰

La même année, les TPO ont également reçu 500 millions de dollars d'aide humanitaire et 450 millions sous forme de soutien technique, dont une partie a été fournie par le biais de l'Autorité palestinienne ou destinée à son développement, mais sans être incluse dans ses recettes.²¹

L'Autorité palestinienne a longtemps été frappée par la corruption. Cependant, selon la Banque mondiale, des progrès significatifs ont été réalisés ces dernières années pour réduire la corruption et améliorer la gouvernance²², entre autres par l'établissement d'un Compte de trésorerie unique par le biais duquel tous les paiements sont effectués et toutes les recettes du gouvernement collectées. En mars 2007, l'ancien commissaire européen Chris Patten a décrit ces réformes comme « un des rares éléments positifs en Palestine ces dernières années ».²³

L'impact de la suspension de l'aide internationale et du blocage des recettes fiscales palestiniennes par Israël

Sans l'aide internationale et les recettes transférés par Israël, les recettes de l'Autorité palestinienne ont chuté de 60 pourcent en 2006.²⁴ Celle-ci s'est dès lors retrouvée dans l'impossibilité de payer régulièrement les salaires de ses travailleurs et a dû limiter la portée de ses services.

En outre, des donateurs ont interrompu les programmes d'aide humanitaire technique menés par le biais de l'Autorité palestinienne, ce qui a encore réduit sa capacité à fournir des services. Par exemple, l'USAID a suspendu son assistance au Programme alimentaire mondial, qui fournissait un soutien par le biais du Ministère des Affaires sociales.²⁵

Un rapport commun des agences des Nations Unies chargées de l'alimentation met en lumière le fait que 46 pourcent des Palestiniens ne disposent pas de suffisamment de nourriture pour répondre à leurs besoins.²⁶ Selon l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), le nombre de personnes vivant dans une pauvreté profonde, c'est-à-dire les personnes qui vivent avec moins de 50 cents par jour, a presque doublé en 2006 pour dépasser le million de personnes.²⁷

Augmentation de la pauvreté

En octobre 2006, les banques ont signalé que chaque employé du gouvernement avait accumulé une dette personnelle moyenne de 2.000 dollars.²⁸ En novembre 2006, selon la Banque mondiale, les revenus des travailleurs de l'Autorité palestinienne avaient chuté à 40 pourcent de leur niveau normal l'année précédente, et les arriérés de salaire étaient passés à plus d'un demi-milliard de dollars.²⁹ Un sondage mené en novembre 2006 auprès des employés gouvernementaux a montré une augmentation de la pauvreté de 35 à 71 pourcent.³⁰

Dans le cadre d'un sondage mené par Oxfam à la mi-mars 2007 auprès de 677 chefs de ménage en Cisjordanie et à Gaza, 87 pourcent des personnes interrogées à Gaza et 81 pourcent des personnes interrogées en Cisjordanie ont indiqué une diminution des revenus de leur famille. A Gaza, 53 pourcent ont déclaré que leurs revenus avaient diminué de plus de la moitié et 21 pourcent que leurs revenus avaient tout simplement disparu. Les familles ont dû se résoudre à emprunter, à vendre leurs possessions, à réduire leur recours aux soins de santé et leur consommation de nourriture et à retirer leurs enfants de l'école.³¹

Les employés gouvernementaux ne sont pas les seuls à être touchés directement. En juin 2006, Oxfam a interviewé Amal Nasser, une bénéficiaire d'aide sociale habitant le village de Madama en Cisjordanie. Madame Nasser recevait auparavant 99 dollars par mois du Ministère des Affaires sociales mais n'avait pas reçu le moindre paiement entre avril et juin 2006. Elle a expliqué à Oxfam :

'Le problème le plus important pour nous est le manque de médicaments. Dans notre situation, nous n'avons pas d'argent pour acheter des médicaments (fournis auparavant par l'Autorité palestinienne). Le gaz est devenu trop cher. Maintenant, j'utilise du bois pour cuisiner, mais il faut trois ou quatre heures pour préparer un repas.'

Effondrement institutionnel

Tout au long de la crise financière, les hôpitaux ont rapporté un manque de médicaments essentiels et, en l'absence de salaires, les professionnels de la santé ont eu des difficultés à se déplacer pour leur travail. A Gaza, 400 médecins ont perdu leur emploi étant donné qu'il n'y avait plus de fonds pour payer leurs salaires.

En mars 2007, Oxfam a également interrogé 67 directeurs et responsables de services publics dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en eau. 86 pourcent d'entre eux ont affirmé que les services de leur organisation avaient connu des conséquences négatives et 54 pourcent que leur organisation avait réduit ses services de plus de moitié.³²

Le Women's Centre for Legal Aid and Counselling, un partenaire d'Oxfam NOVIB, a signalé que la police était incapable de mettre en œuvre les plans liés à une unité spéciale chargée des violences domestiques en raison du boycott financier.

En août 2006, les travailleurs de la santé ont entraîné les fonctionnaires dans une grève générale en raison du non-paiement des salaires. Dans certains secteurs, la grève a duré jusqu'en janvier 2007, lorsqu'un accord a été atteint entre l'Autorité palestinienne et les syndicats de la santé sur le paiement des arriérés. La grève a eu un impact dévastateur sur la fourniture de services, le manque de soins médicaux entraînant bon nombre de morts inutiles.³³ De nombreuses écoles et services de santé sont restés fermés durant la grève. En raison de la poursuite du boycott au printemps 2007, l'Autorité palestinienne a été incapable de faire face à ses arriérés et des grèves partielles ont repris.

Déclin économique

Avec la chute des revenus palestiniens, de nombreux magasins et petites entreprises ont fait faillite. En mars 2007, l'agence OCHA des Nations Unies faisait état d'une forte diminution des ventes de produits de base.³⁴

En janvier 2007, Shukri Qot, un épicier de Madama, a expliqué à Oxfam :

'J'ai fermé mon magasin il y a trois mois. Je ne pouvais plus continuer parce que les dettes de mes clients devenaient trop importantes. Tout ça est dû au siège (sanctions financières) du gouvernement palestinien. La plupart des villageois ne m'ont pas payé l'argent qu'ils me doivent. J'ai vendu les bijoux de ma femme pour ouvrir mon magasin – maintenant j'ai tout perdu.'

Le PIB a diminué de 10 pourcent l'année dernière, avec une diminution de 21 pourcent durant le dernier trimestre par rapport à la même période en 2005, selon le Bureau central palestinien des statistiques.³⁵

Le boycott pourrait même avoir eu un impact plus grand sur l'économie que les restrictions de mouvement imposées par Israël aux Palestiniens. Suite à l'insurrection palestinienne de 2000, Israël a intensifié son réseau de points de contrôle, de barrages et de routes réservées aux colons, et a construit un mur illégal s'étendant sur 700 km.³⁶ En raison de ces restrictions de mouvement, de nombreux Palestiniens ne peuvent pas accéder à leurs terres ou aux ressources en eau, ne peuvent pas se déplacer pour travailler ou vendre leurs produits sur le marché. Le PIB a diminué de 30 pourcent entre 1999 et 2004 et la pauvreté a augmenté de 30 pourcent.³⁷ Ceci en plus d'une augmentation de 30 pourcent de la pauvreté en 2006.

Le Mécanisme international temporaire

Face à l'augmentation des besoins humanitaires dans les TPO, le Quartet a lancé le Mécanisme international temporaire (MIT) le 17 juin 2006. Ce mécanisme a été conçu par la Commission européenne comme un moyen visant à faire parvenir directement l'aide aux Palestiniens tout en contournant l'Autorité palestinienne. Le mécanisme devait "être limité dans sa portée et sa durée", opérer de manière "tout à fait transparente et justifiable" et fournir une aide "basée sur les besoins" directement à la population palestinienne.³⁸

Le financement par le biais du MIT étaient répartis en trois fenêtres :

I le soutien non salarial aux secteurs de la santé, de l'éducation, des services sociaux et de l'approvisionnement en eau ;

II les paiements de carburant pour les secteurs de la santé et de l'approvisionnement en eau

III les paiements directs aux travailleurs de l'Autorité palestinienne et aux bénéficiaires de l'aide sociale.

A l'origine, le plan était limité au secteur de la santé. En juillet 2006, le MIT a commencé à fournir du carburant aux hôpitaux, et une allocation sociale a été payée à 11.894 travailleurs de la santé en remplacement de leur salaire en août 2006. Suite à une série de négociations, le plan a été graduellement étendu, fournissant aujourd'hui des allocations à plus de 70.000 travailleurs et pensionnés et à 73.000 bénéficiaires de l'aide sociale. En outre, il a fourni des millions de litres de carburant aux hôpitaux et au système d'approvisionnement en eau, particulièrement à Gaza après la destruction du réseau électrique par l'armée israélienne.

En septembre 2006, la Banque mondiale a annoncé qu'elle allait commencer à fournir un soutien non salarial à des secteurs-clé dans le cadre de la Fenêtre I du MIT.³⁹ Il s'agissait entre autres de la livraison d'aide alimentaire au Ministère des Affaires sociales à partir de décembre 2006 et de médicaments aux hôpitaux à partir de janvier 2007.

En développant le MIT, la Commission européenne a travaillé de manière créative pour répondre aux besoins des Palestiniens, mais elle opère dans le cadre des contraintes politiques imparfaites définies par les états membres. Si le MIT a sans aucun doute fourni une aide bien nécessaire à certains des Palestiniens les plus pauvres, il s'est avéré incapable d'éviter le déclin de la situation humanitaire dans son ensemble.

Le sondage mené par Oxfam en mars 2007 a conclu que sur 356 ménages qui recevaient des paiements par le biais du MIT, 10 pourcent affirmaient que les paiements répondaient à leurs besoins quotidiens, 27 pourcent déclaraient qu'ils répondaient à plus de la moitié de leurs besoins quotidiens et 63 pourcent affirmaient qu'ils répondaient à moins de la moitié de leurs besoins.⁴⁰

En outre, la Banque mondiale et le FMI s'inquiètent de la "désintégration" des systèmes financiers publics qu'entraîne la suspension des paiements directs au gouvernement.⁴¹ Le dernier Rapport des dépenses publiques de la Banque mondiale indique que les résultats impressionnants atteints par l'Autorité palestinienne ces dernières années sont aujourd'hui menacés :

*'Les récents développements politiques ont fortement compromis un certain nombre de ces résultats étant donné que des mécanismes alternatifs ont été développés pour faire parvenir les ressources à la population palestinienne, mécanismes qui contournent bon nombre des mécanismes pour la création desquels les donateurs de l'Autorité palestinienne ont énormément travaillé.'*⁴²

Les donateurs ont mis en avant la précision et la capacité à rendre des comptes du MIT, qui intègre de multiples contrôles en matière de terrorisme et la capacité de contrôler les paiements jusqu'à ce qu'ils arrivent aux individus. Cependant, les Palestiniens ne connaissent pas le calendrier des paiements, ni même leur origine dans de nombreux cas. Auparavant, les travailleurs et les bénéficiaires de l'aide sociale palestiniens savaient quels seraient leurs revenus, qui faisait le paiement et qui était responsable en cas de non-paiement.

Bref, comme l'explique le Dr. Muriel Asseburg, de l'Institut allemand pour les questions internationales et de sécurité :

*'Le MIT a sans aucun doute aidé à éviter une catastrophe humanitaire dans les territoires palestiniens. Mais une telle catastrophe n'aurait été possible qu'à cause des politiques occidentales et israéliennes, comme la suppression du budget européen d'aide et la suspension par Israël du transfert à l'Autorité palestinienne des recettes douanières et tirés de la taxe sur la valeur ajoutée.'*⁴³

Plus d'aide internationale, plus de pauvreté

Malgré la suspension de l'aide à l'Autorité palestinienne, l'aide aux TPO a augmenté en 2006. L'aide a été fournie par des canaux extérieurs à l'Autorité palestinienne, particulièrement l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).⁴⁴ Selon certaines estimations, le total de l'aide aux TPO est passé de 1 milliard de dollars en 2005 à 1,2 milliard en 2006.⁴⁵ Le FMI estime que 747 millions de dollars ont été fournis pour les dépenses récurrentes du gouvernement en 2006, plus du double du montant du soutien budgétaire fourni en 2005.⁴⁶ La Banque mondiale estime que le PIB aurait chuté de 10 pourcent de plus sans ce soutien supplémentaire.⁴⁷

Pourquoi donc la pauvreté a-t-elle si fortement augmenté durant la même période ? Tout d'abord, l'aide internationale ne compense pas la perte de revenus importante découlant du blocage d'au moins 475 millions de dollars de recettes fiscales et douanières palestiniennes par le gouvernement israélien.⁴⁸ En effet, ces revenus représentaient environ 50 pourcent des revenus mensuels de l'Autorité palestinienne en 2005.⁴⁹ Israël a libéré 100 millions de dollars des recettes fiscales et douanières bloquées en 2006, mais il est probable qu'une grande partie de ces fonds soit utilisée pour soutenir des opérations liées à la sécurité.⁵⁰ De manière regrettable, la suspension de l'aide directe apportée par les donateurs occidentaux à l'Autorité palestinienne réduit la pression sur le gouvernement israélien pour qu'il respecte ses engagements pris à Oslo envers l'Autorité palestinienne et honore sa responsabilité découlant du droit humanitaire international de répondre aux besoins des Palestiniens en tant que puissance occupante.

Deuxièmement, de nombreux travailleurs et bénéficiaires de l'aide sociale palestiniens ont passé des mois sans la moindre assistance directe. De nombreux éléments du MIT deviennent opérationnels seulement maintenant et certains travailleurs n'ont reçu leurs premiers paiements issus du MIT qu'à la fin 2006 ou au début 2007.

Troisièmement, une partie de l'augmentation de l'aide internationale consiste en une aide humanitaire qui, si elle est évidemment nécessaire, ne génère pas de revenus ou n'offre pas les mêmes bénéfices à long terme que l'aide au développement. En 2005, 16 pourcent de l'aide fournie par l'UE était dépensée en assistance humanitaire. En 2006, ce montant s'élevait à 56 pourcent.⁵¹ Les donateurs ont éprouvé des difficultés à mener des projets de développement sans collaborer par l'Autorité palestinienne.

Quatrièmement, l'aide internationale est devenue de plus en plus fragmentée et incontrôlable, ce qui rend difficile pour les donateurs de cibler l'aide de manière efficace. Comme l'explique Alexander Costy, du bureau de l'Envoyé spécial des Nations Unies, l'aide a de plus en plus été fournie "en dehors de tout cadre ou processus" et il s'agit "d'aide qui n'apporte pas de perspectives en matière de développement à long terme".⁵²

Implications en matière de sécurité

Outre l'augmentation de la pauvreté, la suspension de l'aide à l'Autorité palestinienne a eu d'autres conséquences graves. Le boycott a favorisé le déclenchement de violences entre factions palestiniennes. Le fait que les donateurs occidentaux ont concentré l'aide sur des institutions dirigées par le Fatah, comme le Bureau du Président, a augmenté les tensions entre le Fatah et le Hamas.

Quelques 80.000 agents de sécurité palestiniens ont été exclus du MIT et ont eu recours à la violence pour exiger leurs salaires. En mai 2006, l'agence OCHA des Nations Unies a fait état de 64 attaques distinctes contre des institutions publiques par des agents de sécurité, y compris l'invasion de bâtiments.⁵³

Comme l'a déclaré un analyste, "laisser 80.000 agents de sécurité armés sans un soutien s'avère catastrophique".⁵⁴ La politique internationale a créé une 'poudrière' qui a entraîné une escalade rapide de la violence jusqu'en février 2007, lorsque le Fatah et le Hamas ont décidé de former un gouvernement d'unité nationale.⁵⁵ Entre mai 2006 et février 2007, 243 Palestiniens ont été tués dans des situations que l'agence OCHA des Nations Unies a pu identifier comme étant directement liées aux conflits internes.⁵⁶

Dans son dernier rapport sur la situation, l'International Crisis Group affirme que les TPO ont la "triste distinction" de devenir un "état en faillite" avant même de devenir un état.⁵⁷

Un nouveau gouvernement, de nouvelles possibilités

Le 17 mars 2007, le parlement palestinien a voté la désignation d'un nouveau gouvernement unitaire suite à l'Accord de La Mecque entre le Fatah et le Hamas. La Russie, la France et la Norvège avaient déjà appelé à la reprise des relations diplomatiques plus tôt dans le mois, lors de la première annonce de l'Accord de La Mecque.

Depuis lors, le consul américain à Jérusalem, Jacob Walles, a rendu visite à Salam Fayyed, le nouveau ministre palestinien des Finances, et le Représentant spécial de l'UE Marc Otte a rencontré le ministre des Finances et le nouveau ministre des Affaires étrangères Ziad Abu Amr. D'autres gouvernements, y compris ceux de Suède, de France et de Belgique, ont également rencontré des ministres de l'Autorité palestinienne.

Cependant, cette reprise des activités diplomatiques ne s'est pas accompagnée d'une reprise de l'aide à l'Autorité palestinienne. Les Etats membres de l'UE maintiennent collectivement la même position en matière de conditionnalité politique, même s'ils montrent des signes de plus grande flexibilité que les Etats-Unis, et ont déclaré qu'ils attendront pour juger des actions du nouveau gouvernement.⁵⁸ D'un côté de la balance, la France, l'Irlande, l'Espagne et la Suède voudraient avancer beaucoup plus rapidement pour relancer l'aide directe, mais certains autres pays, et particulièrement les Pays-Bas, s'y opposent. Il est essentiel que les principaux acteurs, et par dessus tout le Royaume-Uni et l'Allemagne, adoptent une attitude plus flexible lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'UE le 23 avril.

En mars 2007, le Quartet a étendu le MIT pour trois mois supplémentaires, permettant ainsi le développement de propositions pour un nouveau mécanisme d'aide "durable". Cependant, de nouveaux retards dans la relance de l'aide directe nuiront encore plus fortement à la position des donateurs occidentaux dans les TPO et dans la région. En particulier, l'UE ne devrait pas manquer cette opportunité importante pour restaurer la confiance des Palestiniens dans son rôle d'intermédiaire honnête dans le processus de paix.

Oxfam est d'avis que l'Etat doit être un acteur-clé pour la mise en œuvre de systèmes de santé et d'éducation équitables et efficaces dans les pays pauvres. Dans les TPO, l'Autorité palestinienne reste le mécanisme le plus efficace pour la fourniture de services essentiels. Suite à la tentative de contourner l'Autorité palestinienne, la fourniture de services s'est fortement détériorée, comme l'ont montré les événements de l'année écoulée.

En outre, l'Autorité palestinienne devrait tenir un rôle central dans la coordination de l'aide et devrait avoir la liberté de déterminer ses propres dépenses dans le cadre de son mandat démocratique. Le Compte de trésorerie unique du ministère des Finances de l'Autorité palestinienne offre les meilleurs moyens pour que l'aide parvienne à destination, mais ceci nécessite que les États-Unis lèvent leurs sanctions sur les transferts bancaires.

La population palestinienne reste piégée au milieu d'un jeu diplomatique et en paie le prix fort. Elle ne peut pas se permettre d'"attendre et de voir" quelles actions le gouvernement d'unité nationale entreprend parce que sa situation se détériore de jour en jour. La population civile a le droit fondamental d'être protégée par Israël et par la communauté internationale, y compris le droit de voir ses besoins de base pris en charge. La mise en œuvre de ce droit ne devrait pas être une récompense pour un bon comportement.

Malheureusement, la désintégration des systèmes financiers a rendu encore plus difficile pour le nouveau ministre palestinien des Finances la tâche de canaliser l'aide par le biais de l'Autorité palestinienne. Les donateurs devraient réagir à l'appel du ministre palestinien des Finances de lever les sanctions et de fournir une aide urgente à l'Autorité palestinienne pour lui permettre de réaliser les paiements d'aide. Cela permettrait également de rassurer le gouvernement israélien que l'argent palestinien qu'il bloque sera dépensé correctement.

Le gouvernement israélien et la communauté internationale devraient reconnaître la volatilité de la situation. Les violences entre factions persistent à Gaza et risquent de devenir incontrôlables. Selon des observateurs bien informés, le gouvernement d'unité nationale reste une création fragile qui pourrait s'écrouler en l'absence de soutien financier, ce qui entraînerait une insécurité encore plus grande.

En outre, si le soutien aux institutions palestiniennes est vital, leur marge de manœuvre est fortement limitée par les restrictions de déplacement imposées par le gouvernement israélien. La communauté internationale devrait entamer des démarches pour garantir qu'Israël autorise les déplacements palestiniens, ne bloque pas la fourniture d'aide et ne détruise pas les projets d'assistance. Durant l'année écoulée, l'armée israélienne a tiré des milliers de missiles et d'obus sur Gaza et a détruit des projets d'assistance pour des millions de dollars, entre autre des infrastructures vitales d'approvisionnement en eau et en électricité, avec des conséquences humanitaires graves. Tous les acteurs, palestiniens et israéliens, doivent s'abstenir de recourir à la violence contre l'autre, et les dirigeants palestiniens doivent mettre un terme aux conflits internes et aux traumatismes que cela crée pour la population.

Oxfam se réjouit des efforts positifs récents de l'Allemagne, des États-Unis et de la Ligue arabe pour relancer le processus de paix en définissant une vision politique claire pour un état palestinien. Néanmoins, ces efforts ont peu de chances d'être couronnés de succès ou durables si les sanctions financières se poursuivent. L'aide internationale n'est pas une panacée pour ce conflit, mais la politique d'aide actuelle du Quartet reste un obstacle. Les négociateurs devraient s'assurer que la relance des services de base à la population civile reçoive la plus haute priorité.

Recommandations

- Les efforts diplomatiques devraient être intensifiés pour garantir un cessez-le-feu et un dialogue politique permanents poussant toutes les parties impliquées dans la région (y compris le Hamas) à se concentrer sur une solution à deux états. La reprise de l'aide ne devrait pas être liée à cet élément.
- La communauté internationale devrait reprendre l'aide directe à l'Autorité palestinienne dès que possible au niveau pratique. Priorité devrait être donnée à la fourniture d'aide aux ministères en charge de services essentiels, comme l'approvisionnement en eau et l'éducation, en collaboration avec les autorités locales.
- Le gouvernement israélien devrait libérer l'ensemble des recettes fiscales et douanières qu'il bloque, conformément à ses engagements internationaux passés.
- La communauté internationale devrait offrir un soutien technique urgent au ministère palestinien des Finances pour lui permettre de recevoir l'aide internationale et les transferts israéliens sans le moindre délai.
- Le gouvernement américain devrait lever ses sanctions bancaires sur les transferts des fonds à l'Autorité palestinienne.
- La Commission européenne et la Banque mondiale devraient commander une évaluation indépendante du MIT, y compris une évaluation de son impact. Tous les groupes et instances concernés devraient recevoir la possibilité de contribuer à cette évaluation, particulièrement la population palestinienne et ses institutions.
- La coordination de l'aide internationale doit être améliorée. Le Compte de trésorerie unique de l'Autorité palestinienne est le meilleur moyen d'y parvenir.
- Les donateurs et Israël devraient s'assurer que tous les arriérés de salaires des travailleurs du secteur public et des bénéficiaires de l'aide sociale sont entièrement payés à l'Autorité palestinienne, et devraient fournir un paiement supplémentaire à l'Autorité palestinienne pour couvrir les dettes personnelles.

Notes

¹ Voir Agence France Presse, 'Washington cuts direct aid to Palestinians', 7 avril 2006, Jérusalem : AFP ; et Agence France Presse, 'EU suspends funding to Palestinian Authority', 7 avril 2006, Jérusalem: AFP. L'Autorité palestinienne a été établie en 1994 dans le cadre des accords de paix d'Oslo. Il s'agit de l'autorité de base des Territoires palestiniens occupés, mais elle ne peut fonctionner que partiellement en raison de l'occupation israélienne persistante. L'aide au gouvernement central et aux autorités locales a été suspendue depuis avril 2006.

² Ibid. Si le gouvernement israélien et le Quartet ont adopté les trois mêmes principes, de nombreux donateurs n'acceptent pas le blocage par Israël des revenus fiscaux et douaniers palestiniens. L'Union européenne a publié à plusieurs reprises des déclarations appelant à un transfert de ces fonds.

³ Voir par exemple, Erlanger, S., 'Aid to Palestinians rose in 06 despite international embargo', 21 mars 2007, *New York Times*, New York.

⁴ Déclaration orale de David Shearer, Directeur du bureau de l'agence OCHA des Nations Unies à Jérusalem le 28 novembre 2006 devant le Comité spécial du Parlement britannique sur le développement. Voir Development Select Committee (janvier 2007) 'Development Assistance and the Occupied Palestinian Territories Vol II', Londres : House of Commons.

⁵ Dugard, J. (janvier 2007) *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied since 1967*, Genève : Conseil des droits de l'homme des Nations Unies.

⁶ Déclaration du Quartet, 17 juin 2006, sur <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/68003.htm> (consulté pour la dernière fois par l'auteur le 1er avril 2007).

⁷ Fayed, S., 'Palestinian hope held hostage', 31 mars 2007, *Los Angeles Times*, Los Angeles.

⁸ Le Quartet pour le Proche-Orient, qui rassemble l'Union européenne, la Russie, les Etats-Unis et les Nations Unies, a été établi pour mettre en oeuvre l'accord de paix dit de la Feuille de route en 2003. Voir la Déclaration du Quartet sur le Proche-Orient, 30 mars 2006, sur www.fco.gov.uk (vérifié pour la dernière fois le 5 mars 2007).

⁹ Discussions d'Oxfam avec des représentants officiels en matière d'aide à Jérusalem en juin 2006. Voir également El-Samhoury, M. (May 2006) 'Humanitarian Conditions in the Palestinian Territories: Short and Long Term Perspectives on a Developing Crisis', Houston : James A Baker III Institute for Public Policy.

¹⁰ Voir Entous, A. et M. Assidi, 'Banks balk at sending funds to Hamas', 22 avril 2006, Londres : Reuters ; et Reuters, 'Bank sanctions curb aid to Palestinian cabinet', 15 mars 2007, Jérusalem : Reuters.

¹¹ Hobbs, J., 'Open Letter to Members of the Quartet and International Donors', 6 avril 2006, Oxford : Oxfam International.

¹² Oxfam (novembre 2006) 'Kicking the Habit: How the World Bank and IMF are still addicted to attaching economic conditions on aid', Oxford : Oxfam International.

¹³ Voir Question 284, Déclaration orale de la ministre britannique au développement, Hilary Benn, devant le Comité spécial sur le développement (janvier 2007) 'Development Assistance and the Occupied Palestinian Territories Vol II', Londres : House of Commons. D'autres factions palestiniennes ont mené des attentats suicide en Israël, y compris la Brigade des Martyrs d'Al Aqsa, liée au Fatah.

¹⁴ International Crisis Group, (février 2007) 'After Mecca: Engaging Hamas', Middle East Report, No 62, Bruxelles : International Crisis Group.

-
- 15 Roberts, N. (2005) 'Hard Lessons from Oslo: Foreign Aid and the Mistakes of the 1990s' dans Keating, M. (ed.) *Aid Diplomacy and Facts on the Ground*, Londres : Chatham House.
- 16 Reuters, 'Fact Box: Facts about the Palestinian health, education sectors', 23 mai 2006, Jérusalem : Reuters Foundation ; Site internet du Ministère palestinien de la Santé, voir <http://www.moh.gov.ps/pdf/Hospital05.pdf> et <http://www.moh.gov.ps/pdf/PHC05.pdf> (vérifié pour la dernière fois le 27 mars 2007).
- 17 International Crisis Group (2007) 'After Mecca: Engaging Hamas', op. cit.. Voir Banque mondiale (février 2007) *West Bank and Gaza Public Expenditure Review*, Jérusalem : Banque mondiale.
- 18 OCHA (2007) 'Occupied Palestinian Territory — Consolidated Appeals Process', Jérusalem, OCHA. Voir également International Crisis Group, 'After Mecca: Engaging Hamas', op. cit.
- 19 Banque mondiale (novembre 2006) 'Coping with Crisis: Palestinian Authority Institutional Performance', Jérusalem : Banque mondiale.
- 20 L'Autorité palestinienne recevait également des revenus issus de la vente des actifs du Fonds d'investissement palestinien, de financements provenant de banques commerciales et de transferts d'anciens revenus fiscaux collectés par Israël. Voir Banque mondiale, 'Coping with Crisis', op. cit.
- 21 Banque mondiale (mars 2006) *Economic Update and Potential Outlook*, Jérusalem : Banque mondiale.
- 22 Voir Banque mondiale (février 2007) *West Bank and Gaza Public Expenditure Review*, op. cit.
- 23 Patten, C. 'Time to judge Palestine on its results', 14 mars 2007, *Financial Times*, Londres.
- 24 Banque mondiale, 'Coping with Crisis', op. cit.
- 25 Voir la déclaration écrite du Programme alimentaire mondial des Nations Unies devant le Comité spécial sur le développement : Development Select Committee, 'Development Assistance and the Occupied Palestinian Territories', op. cit.
- 26 Macintyre, D., 'Half of Palestinians in West Bank and Gaza malnourished', 22 février 2007, *The Independent*, Londres ; IRIN, 'One third of all Palestinians food insecure', 22 mars 2007, Genève, IRIN.
- 27 United Nations Relief and Works Agency (novembre 2006), 'Prolonged Crisis in the Occupied Palestinian Territory : Recent Socio-economic Impacts', Jérusalem : UNRWA.
- 28 Portland Trust (octobre 2006), *Palestinian Economic Bulletin : Vol 1*, Londres : Portland Trust.
- 29 Banque mondiale, 'Coping with Crisis', op. cit.
- 30 Ibid.
- 31 Sondage mené pour Oxfam auprès de chefs de ménage et d'autres adultes en Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et la Bande de Gaza. Sondage effectué par le Palestinian Centre for Public Opinion, 12–19 mars 2007.
- 32 Sondage mené pour Oxfam auprès de directeurs et responsables supérieurs des services du secteur public en Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et dans la Bande de Gaza. Sondage effectué par le Palestinian Centre for Public Opinion, 12–19 mars 2007.
- 33 Comité international de la Croix Rouge, 'Declining Governmental Health Service Provision in the West Bank', 15 novembre 2006, Genève : CICR.
- 34 OCHA (mars 2007) *Humanitarian Monitor*, Jérusalem : OCHA.

-
- ³⁵ Bureau central palestinien des statistiques (février 2007) *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter)*, Ramallah : PCBS.
- ³⁶ Voir l'Avis de la Cour internationale de justice, "Conséquences de la construction d'un mur dans les Territoires palestiniens occupés", 9 juillet 2004, La Haye : CIJ.
- ³⁷ Banque mondiale (décembre 2005) *Palestinian Economy and Prospects for its Recovery*, Jérusalem : Banque mondiale.
- ³⁸ Déclaration du Quartet sur le Proche Orient, 17 juin 2006, op. cit.
- ³⁹ Voir Banque mondiale, 'World Bank Multi-donor trust fund grant to essential health education and social service delivery', 18 septembre 2006, Jérusalem : Banque mondiale. Bureau de la Commission européenne sur le MIT, *TIM Implementation Progress Report 26 June 2006–12 January 2007*, Jérusalem : Commission européenne.
- ⁴⁰ Sondage mené pour Oxfam auprès de chefs de ménage. Mars 2007, op. cit.
- ⁴¹ Département Moyen Orient et Asie centrale du FMI (mars 2007) *West Bank and Gaza: Fiscal Performance in 2006*, Jérusalem : FMI.
- ⁴² Banque mondiale, *West Bank and Gaza Palestinian Expenditure Review*, op cit.
- ⁴³ Asseburg, M. (février 2007) *Arab Reform Bulletin*, Vol 5, issue 1, Washington : Carnegie Endowment for International Peace.
- ⁴⁴ Bureau du Représentant du FMI (décembre 2006) *IMF Mission Statement for the West Bank and Gaza*, Jérusalem : FMI.
- ⁴⁵ Les représentants des Nations Unies, de la Banque mondiale et des donateurs reconnaissent que de nombreux chiffres en matière d'aide sont des estimations et qu'il est difficile d'obtenir une image claire et précise. L'agence OCHA des Nations Unies et d'autres ont estimé l'aide aux TPO en 2005 à 1,3 milliard de dollars. Erlanger, S., *New York Times*, op. cit.
- ⁴⁶ Département Moyen Orient et Asie centrale du FMI (mars 2007) *West Bank and Gaza: Fiscal Performance in 2006*, Jérusalem : FMI.
- ⁴⁷ Banque mondiale (mars 2007) *West Bank and Gaza Update: Overview of Recent Economic Developments*, Jérusalem, Banque mondiale.
- ⁴⁸ Erlanger, S., *New York Times*, op. cit.
- ⁴⁹ Le président du Comité spécial sur le développement a été informé de ce chiffre par la Banque mondiale lors d'une réunion à Jérusalem. Voir Development Select Committee (janvier 2007), 'Development Assistance and the Occupied Palestinian Territories. Vols I and II', Londres : House of Commons.
- ⁵⁰ Entous, A. et H. Tamimi, 'Palestinian Abbas forces amassing arms — sources', 28 janvier 2007, Jérusalem : Reuters.
- ⁵¹ OCHA, *Humanitarian Monitor*, op. cit. Le financement de projets a également été réduit de 330 à 180 millions de dollars. Voir Banque mondiale / FMI, 'Economic Developments in 2006 — First Assessments: West Bank and Gaza', 26 mars 2007, Jérusalem : Banque mondiale / FMI.
- ⁵² Costy, A. (2007) op. cit.
- ⁵³ OCHA (2006) Consolidated Appeals Process, op. cit.
- ⁵⁴ El-Samhuri, M. (May 2006) op. cit.
- ⁵⁵ Fast, L. (November 2006) 'Aid in a Pressure Cooker: Humanitarian Action in the Occupied Palestinian Territory', Medway: Feinstein International Center.

⁵⁶ Base de données sur la protection des civils de OCHA (février 2007) *Summary Monthly Statistics January 2005–February 2007*, OCHA.

⁵⁷ International Crisis Group (February 2007) op. cit.

⁵⁸ Reuters, 'Palestinian minister plans trip to Brussels for EU aid talks', 22 mars 2007, Jérusalem : Haaretz.

© Oxfam International avril 2007

Ce rapport a été rédigé par Richard Stanforth. Oxfam remercie Michael Bailey, Anna Collins et Daniela Lloyd-Williams pour leur assistance dans sa réalisation.

Il fait partie d'une série de documents visant à contribuer au débat public sur les questions de développement et de politique humanitaire.

Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : publish@oxfam.org.uk.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter advocacy@oxfaminternational.org.

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice: Oxfam Amérique, Oxfam Allemagne, Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam France – Agir Ici, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Irlande, Novib Oxfam Pays-Bas, Oxfam Nouvelle Zélande et Oxfam Québec. N'hésitez pas à appeler ou écrire aux agences listées ci-dessous pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur: www.oxfam.org/fr.

<p>Oxfam Amérique 226 Causeway Street, Floor 5, Boston, MA 02114-2206, USA Tel: +1.617.482.1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australie 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australie Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (Espagne) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-en-Belgique Rue des Quatre Vents 60, 1080 Bruxelles, Belgique Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Irlande Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nouvelle Zélande PO Box 68357, Auckland 1145, New Zealand Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam France - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Pays-Bas) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Allemagne Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44 (0)1865.473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	

Secrétariat d'Oxfam International : Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK
Tel: +44.(0)1865.339100. Email: information@oxfaminternational.org. Web site:
www.oxfam.org

Bureaux de plaidoyer d'Oxfam International : E-mail:

advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036, USA Tel: 1.202.496.1170.

Brussels: 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgium Tel: +322.502.0391.

Geneva: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland Tel: +41.22.321.2371.

New York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA Tel: +1.212.687.2091.

Organisations liées à Oxfam. Les organisations suivantes sont liées à Oxfam international:

Oxfam Japon Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan

Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp

Oxfam Trust in Inde B - 121, Second Floor, Malviya Nagar, New Delhi, 1100-17, India

Tel: + 91.11.2667 3 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Membres observateurs d'Oxfam. Les organisations suivantes sont actuellement membres observateurs d'Oxfam international et travaillent vers une possible adhésion totale:

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.

Tel/Fax: + 52 55 5687 3002. E-mail: comunicacion@rostrosyvoces.org

Web site: www.rostrosyvoces.org

Published by Oxfam International April 2007

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-547-4