



HAL
open science

La position et le rôle de la France dans la création et la gestion de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés palestiniens dans le Proche Orient (UNRWA) entre les années 1948 et 1950

Victoire Brulon

► To cite this version:

Victoire Brulon. La position et le rôle de la France dans la création et la gestion de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés palestiniens dans le Proche Orient (UNRWA) entre les années 1948 et 1950. Histoire. 2018. dumas-01921890

HAL Id: dumas-01921890

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01921890>

Submitted on 14 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mémoire de Master 2 Recherche en Histoire

Victoire Brulon

Année académique 2017-2018

Laboratoire de recherche : Institut des études sur la Guerre et la Paix

Spécialité : Histoire Expertise des Conflits Armés

Directeur de recherche : Monsieur Pierre Vermeren

**La position et le rôle de la France dans la création et la gestion de
l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les
réfugiés palestiniens dans le Proche Orient (UNRWA) entre les
années 1948 et 1950**



Drapeau Français avec le logo de l'UNRWA.

Remerciements

A l'issue de cette année de recherche, je tiens tout d'abord à remercier mon Directeur de recherche, le professeur Monsieur Pierre Vermeren, ayant eu la gentillesse d'accepter d'encadrer mon travail de recherche, m'ayant soutenu au cours de cette année, et m'ayant permis de découvrir à travers ses séminaires de recherche, les bouleversements politiques et culturels qui ont touché le monde arabe et le Maghreb.

Je remercie également Monsieur Philippe Pétriat pour sa bienveillance et ses conseils précieux dans l'élaboration de mon mémoire de recherche.

Je remercie les personnels des archives diplomatiques du site de la Courneuve m'ayant habilement aiguillé tout au long de mon travail de recherche, et m'ayant éclairé sur la pertinence de certains cartons mis à ma disposition.

Enfin, je remercie ceux qui m'ont toujours accompagné et soutenu dans tous mes projets : mes parents, mon frère, et mes sœurs pour leur soutien indéfectible sans lequel rien ne serait possible.

Je souhaite également dédier ce mémoire à Monsieur Claude Dépeche, professeur de lettres, m'ayant enseigné le goût pour la culture, l'histoire et la découverte du savoir.

Sommaire

Introduction

Présentation des sources

Chapitre I/ D'une crise politique à une gestion de crise humanitaire internationalisée (1948-1949)

- I. La naissance de la gestion onusienne pour les réfugiés palestiniens
- II. La création de l'UNRWA (Décembre 1949)
- III. Les limites de l'UNRWA : une absence de cohérence dans la mise en œuvre du projet onusien

Chapitre II/ Un bilan contrasté en 1950 : Entre une relative réussite de la politique française et un rejet de l'aide onusienne par les nations arabes.

- I. Perception de la politique française par les différents acteurs concernés par le dossier palestinien
- II. L'ONU face aux critiques et aux mécontentements des pays arabes et des réfugiés palestiniens
- III. La création du HCR en décembre 1950 et l'exclusion des réfugiés palestiniens.

Conclusion

Annexes

Sources

Bibliographie

Table des matières

Chronologie indicative concernant le conflit israélo-palestinien :

1896 : Theodor Herzl publie *l'Etat juif*, marquant la naissance du sionisme.

1916 : Accords Sykes-Picot impliquant le partage des anciennes colonies ottomanes entre la France et le Royaume-Uni.

2 novembre 1917 : Déclaration Balfour. Le Royaume-Uni s'engage dans la création d'un « *foyer national juif en Palestine* ».

Décembre 1922 : Instauration du mandat britannique sur la Palestine.

1936-1939 : Révolte arabe contre l'accélération de l'immigration juive en Palestine et pour la création d'un État arabe indépendant.

1936-1937 : Commission Peel qui instaure l'idée des deux états en Palestine.

1939 : Conférence Saint James mais c'est un échec. Début de la Seconde Guerre mondiale.

1945 : Création de la Ligue Arabe dont le siège est au Caire. Création des Nations Unies, organisme supranational : objectif de maintenir la paix dans le monde, de résoudre les problèmes internationaux, et en particulier les conflits régionaux comme celui en cours en Palestine.

1947 : Plan de partage adopté par l'ONU pour le mandat britannique de Palestine. Un état juif et un état palestinien sont prévus mais les pays arabes refusent ce plan. Début des conflits entre les organisations sionistes (la Haganah, l'Irgoun, le Stern) et les autorités britanniques ainsi que les Palestiniens.

29 novembre 1947 : la France vote en faveur du plan de partage de la Palestine mandataire par l'ONU, contre l'avis des pays arabes.

14 mai 1948 : Fin du mandat britannique sur la Palestine, et proclamation unilatérale de l'Etat d'Israël par David Ben Gourin, chef des sionistes.

15 mai 1948 : Première guerre entre Israël et les armées arabes.

17 septembre 1948 : Assassinat du médiateur de l'ONU, le Comte Bernadotte, par des extrémistes sionistes du Stern.

1949 : Victoire d'Israël dans la Première guerre israélo-arabe

Annexion de territoires arabes qui devaient faire partie de l'état palestinien (Israël s'agrandit de 40 %).

Expulsion de nombreux arabes d'Israël et des territoires annexés. Début de la diaspora palestinienne dans les camps de réfugiés des pays voisins (notamment au Liban en Syrie et en Jordanie).

L'Etat palestinien prévu par le plan de l'ONU ne voit pas le jour : la Cisjordanie est administrée par la Transjordanie (qui devient ainsi le royaume de Jordanie) et la bande de Gaza par l'Égypte.

24 janvier 1949 : La France reconnaît l'état d'Israël (lettre du Quai d'Orsay au représentant d'Israël) de facto (de fait).

11 mai 1949 : La France vote en faveur de l'admission de l'état d'Israël aux Nations Unies et reconnaît l'Etat hébreu de jure (de droit) près d'un an après sa création.

Novembre 1949 : l'Assemblée Générale des Nations unies adopte sa première résolution concernant l'aide aux réfugiés palestiniens et crée l'Aide des Nations unies aux réfugiés de Palestine (ANURP) afin de fournir et de coordonner les aides d'urgence aux réfugiés palestiniens.

11 décembre 1949 : Aux termes de la résolution 194, l'Assemblée Générale des Nations unies 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 »*. Cette résolution a créé la Commission de conciliation pour la Palestine chargée de faciliter le rapatriement des réfugiés, leur réinstallation, ainsi que leur réinsertion économique et sociale. Cette proclamation du droit au retour pour les Palestiniens est aussitôt rejetée par l'État hébreu, et ne sera jamais appliquée.

Décembre 1949 : création de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) qui succède à l'ANURP. Cet organisme va prendre en charge la question des réfugiés palestiniens, en supprimant l'aspect politique de cette question.

14 décembre 1950 : création du HCR : protection internationale du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés créée par l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Convention de 1951 : réglementation du droit des réfugiés et leurs définitions mais cette convention ne s'applique pas aux réfugiés palestiniens qui disposent déjà d'une organisation onusienne (UNRWA). Cette mesure met de fait les réfugiés palestiniens à l'écart des autres réfugiés dans le monde, et ne leur accorde pas de protection juridique.

Principaux hommes d'états de la période 1948-1950 :

➤ Hommes politiques français :

Vincent AURIOL, Président de la République Française.

Robert SCHUMAN, Ministre des affaires étrangères.

René NEUVILLE, consul général de France à Jérusalem.

Claude BREAT DE BOISANGER, représentant de la France à la Commission de Conciliation des Nations Unies en Palestine.

Jacques TARBE DE SAINT HARDOUIN, représentant français à la Commission consultative pour les réfugiés palestiniens au sein de l'UNRWA.

Paul-Marc HENRY secrétaire de la Commission consultative de l'UNRWA, à Beyrouth.

Erik LABONNE, vice-président français de la Mission Economique d'Etudes pour le Moyen-Orient.

Alexandre PARODI, ambassadeur et représentant permanent de la France au conseil de sécurité de l'ONU.

➤ Hommes politiques arabes:

Chefs du gouvernement du royaume d'Égypte sous le Roi Farouk (1922-1953) :

1948 (décembre) – 1949 (juillet) : Ibrahim Abdel Hadi Pacha

1949 (juillet) - 1950 (janvier) : Hussein Sirri Pacha

1950 (janvier) – 1952 (janvier) : Mustapha al-Nahhas Pacha

Présidents de la République Syrienne (1946-1958) :

1943 – 1949 (mars) : Choukri al-Kouatly

1949 (mars - août) : Husni al-Zaïm

1949 (août) : Sami al-Hinnawi

1949 (août) – 1951 (décembre) : Hachem al-Atassi

Premier ministre de la République Libanaise sous la présidence de Béchara al-Khoury (1947 – 1952) :

1947 (décembre) - 1951 (juillet) : Riad El Solh

Premiers ministres du royaume du roi de Jordanie hachémite Abdallah Ier :

1947 (décembre) - 1950 (avril) : Tawfic Abu al-Huda

1950 (décembre) - 1951 (juillet) : Samir al-Rifai

Premier ministre de l'état d'Israël sous la présidence de Chaim Weizmann (1949-1952) :

1948 (mai) officieusement et officiellement 1949 (février) – (juin) 1963 (avec une pause entre 1953 et 1954) : David Ben Gourion.

Représentant Palestinien :

Le Haut comité arabe proclame le 23 septembre 1948 la formation du gouvernement arabe de toute la Palestine. Le Mufti al-Husseini en devient le Président, mais il n'y a aucune représentation palestinienne officielle auprès des Nations Unies.

Introduction

Le sujet de ce travail de recherche porte sur le rôle et la position de la France dans la création et dans la gestion de l'UNRWA¹ entre les années 1948 et 1950.

L'objectif de ce mémoire est double. Il s'agit en premier lieu de remettre en perspective le rôle de la France dans cette région du Proche-Orient, en soulignant la diplomatie silencieuse² qu'elle a mené tout au long de la gestion du dossier concernant les réfugiés palestiniens, et plus particulièrement dans la création et dans l'organisation de l'Office.

Après lecture de différents ouvrages traitant du premier affrontement israélo-arabe, je me suis rendue compte que la France n'était que très peu citée en tant qu'acteur dans la résolution de ce conflit. Je suis partie du postulat que la France avait été soit inactive, soit une « oubliée » de l'histoire.

La consultation et l'analyse des archives diplomatique françaises situées à la Courneuve³ m'ont permis de découvrir une tout autre réalité : cette relative absence de diplomatie française dans la gestion du conflit est finalement souhaitée et voulue par les autorités françaises en charge de la question proche-orientale.

Le deuxième objectif que je me suis fixée, est d'inscrire mon mémoire de recherche dans une histoire globale, en soulignant que finalement la création de l'UNRWA répond et sert avant toute chose comme outil stratégique pour le Pacte Atlantique et d'instrument de lutte contre le communisme.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le Moyen-Orient constitue un espace convoité et un enjeu crucial de la guerre froide. Tout au long de mes travaux de recherches aux archives, j'ai pu lire à plusieurs reprises les craintes occidentales, notamment françaises, concernant

¹ L'« UNRWA » (acronyme de « United Nations Relief and Works Agency for the Palestine Refugees in the Near East ») est le terme généralement utilisé par tous pour désigner l'Office. Nous nous référerons à cette organisation en employant la terminologie suivie en français par celui-ci, soit alternativement le terme « UNRWA » au féminin ou le terme « Office » au masculin.

² Frédérique Schillo, historienne spécialiste d'Israël et des relations internationales, utilise l'expression de « *diplomatie du silence* » pour évoquer le rôle de la France dans la création d'Israël.

³ 3 rue Suzanne Masson, 93120 La Courneuve

l'expansion communiste dans la région, confirmant ainsi l'inscription de la question des réfugiés palestiniens dans un contexte international et non pas uniquement régional.

Concernant mon intérêt personnel pour l'histoire du Moyen-Orient, il est relativement récent, et suit mon cheminement universitaire. En effet, tout au long de mes études, l'essentiel de mes travaux ont été tournés vers l'histoire européenne. Je me suis notamment passionnée pour l'histoire de la Seconde Guerre mondiale et le système nazi. Cet intérêt pour cette période historique m'a amené à étudier les conséquences de ce conflit dans le monde, me dirigeant ainsi vers le Moyen-Orient. En effet, bien qu'ayant été toute à la fois un acteur et un champ de bataille pendant la Première Guerre mondiale, le Moyen-Orient n'a constitué qu'un enjeu de la Seconde Guerre mondiale. Pourtant, les bouleversements induits par cette guerre vont transformer de manière irrémédiable cette région du monde.

Après une licence d'Histoire-Géographie, j'ai décidé de poursuivre mon cursus au sein d'un Master I de géographie spécialité culture, politique et patrimoine (Sorbonne Paris IV). Au cours de cette année universitaire, j'ai eu l'occasion d'étudier d'autres aires géographiques, et notamment le Moyen-Orient, éveillant ainsi ma curiosité pour cette région.

Poursuivant mon cursus par une année de préparation au concours du CAPES en histoire géographie, cette formation m'a permis d'étudier la question relative au Moyen-Orient de 1876 à 1980. J'ai alors développé un nouveau regard sur les événements historiques à travers l'histoire du Moyen-Orient. La question des réfugiés palestiniens m'a plus particulièrement intéressée, de par les multiples enjeux et conséquences qu'elle entraîne dans cette région jusqu'à nos jours. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de me consacrer à l'étude de cette question.

A la suite d'un entretien avec Monsieur le Professeur Philippe Pétriat, le sujet de ce travail de recherche s'est finalement centré sur l'UNRWA et le rôle de la France. Sujet relativement peu traité, me permettant de développer une nouvelle approche historique de la gestion humanitaire de ce conflit au travers du prisme français.

S'intéresser au rôle et à la position de la France dans la création et dans le fonctionnement de l'UNRWA nous invite à étudier le contexte historique dans lequel s'inscrit le sujet nous permettant d'identifier les principaux enjeux et intérêts français dans la région.

La France est une puissance qui sort fragilisée de la Seconde Guerre mondiale. D'un point de vue général, la période de l'après-guerre marque une rupture capitale dans l'histoire

européenne. C'est la fin de la prépondérance européenne, laissant place à l'avènement de l'ère des superpuissances : les Etats-Unis d'Amérique et la Russie soviétique⁴. La fin de la Seconde Guerre mondiale s'ouvre sur un nouveau conflit d'ordre idéologique puisque la guerre froide s'installe dès 1947 et va perdurer jusqu'au début des années 1990.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la France est éprouvée financièrement, et reçoit le soutien des Etats-Unis d'Amérique par la mise en œuvre du Plan Marshall⁵. Elle est également sujette à des mouvements anticoloniaux notamment en Algérie, et en Indochine où elle se retrouve enlisée dans un conflit armé à partir de 1946 jusqu'en 1954, mobilisant des efforts financiers et humains considérables. La France a également perdu ses deux mandats au Proche-Orient, puisqu'avec l'appui des Britanniques, le Liban et la Syrie obtiennent respectivement leur indépendance dès 1945⁶.

L'image de la France est ternie et contestée après 1945 par le maintien de sa domination coloniale en Afrique du Nord. La naissance de la Ligue arabe en 1945 inquiète d'ailleurs les intérêts français en Afrique du Nord, puisque dès septembre 1944, le Premier ministre égyptien Mustapha al-Nahhas Pacha annonçait au monde entier que : « *l'union arabe ne peut se réaliser tant que la Tunisie et le Maroc resteront à l'écart. Nous devons faire l'impossible pour que ces deux pays soient représentés au Congrès* »⁷, attaquant ainsi de front la politique coloniale française.

Parallèlement, au Moyen Orient, la période de l'après-guerre amène des bouleversements majeurs, dont notamment la question de la Palestine⁸ désormais cruciale. Les Britanniques perdent le contrôle de leur mandat sur la Palestine, et le 18 février 1947, décident de confier le dossier à l'Organisation des Nations Unies nouvellement créée⁹.

⁴ Vaisse Maurice, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 2015, p.5

⁵ Juin 1947 : programme américain de prêts accordés aux différents États de l'Europe pour aider à la reconstruction des villes et des installations bombardées lors de la Seconde Guerre mondiale.

⁶ « *En mai 1945, la France est obligée par les anglais de stopper toute velléité de mainmise sur le Liban et la Syrie et promet l'indépendance. L'Armée française commence à riposter, le Royaume-Uni qui domine la région, lance un ultimatum à la France pour l'obliger à céder. Au mois d'août 1945 l'indépendance de la Syrie et du Liban est acquise, mais ce n'est ni de plein gré ni avec enthousiasme* », Vaisse Maurice, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 2015 p.42

⁷ El-Mechat Samya, « L'improbable « Nation arabe », La Ligue des États arabes et l'indépendance du Maghreb (1945-1956) », 2004, n°82, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* (Cairn), p. 57

⁸ Chronologie indicative reprenant les différentes étapes, en page 5 du mémoire.

⁹ Organisation internationale créée par la Charte des Nations Unies le 26 juin 1945, remplaçant la SDN. Les objectifs premiers de l'organisation sont le maintien de la paix et la sécurité internationale.

Après la réalisation des travaux de l'UNSCOP¹⁰, le plan de partage de la Palestine en deux états (un état juif et un état arabe) est approuvé à la majorité requise le 29 novembre 1947 par la recommandation 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Les sionistes y sont favorables mais les arabes ressentent ce partage comme une injustice et une violation du droit de l'autodétermination des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le pays s'enfoncé alors dans une guerre civile, débouchant après le retrait des forces britanniques, sur la première guerre israélo-arabe.

Finalement, après la Seconde Guerre mondiale, on assiste à la fin du leadership franco-britannique dans la région, et à l'essor de la présence américaine, voyant au Moyen-Orient un champ stratégique privilégié, puisque dès 1942, le Moyen-Orient a été déclaré zone d'intérêt vital pour les Etats-Unis.

Nous pouvons ainsi relever différents enjeux expliquant l'implication française dans le dossier palestinien.

Il semble essentiel de rappeler qu'un lien historique unit l'histoire de la France et la question de la Palestine, puisque la France entretient un lien particulier avec le Levant. En effet, elle a eu en charge un mandat de la Société Des Nations sur le Liban et la Syrie jusqu'en 1945. Elle a également traditionnellement assuré la protection des Lieux Saints latins de Palestine depuis le XVIIIème siècle. Enfin, la France est un empire colonial comptant de nombreuses et diversifiées populations arabes. En se présentant comme puissance musulmane, elle se trouve liée au sort des arabes de Palestine. Elle est également sensibilisée aux questions juives, ayant revêtu un caractère douloureux au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Cette explication historique se retrouve liée à des enjeux politiques, financiers mais également culturels.

Les enjeux politiques et diplomatiques occupent une place centrale. Nous nous situons dans la période de l'immédiate après-guerre au cours de laquelle la France a été fragilisée par

¹⁰ Commission d'enquête mandatée le 15 février 1947, et chargée de se rendre en Palestine, de recueillir des auditions des différentes parties et de proposer aux membres de l'Organisation une solution. La majorité des membres propose un plan de partage et l'internationalisation de Jérusalem. Solution qui sera approuvée par les Etats-Unis et l'URSS.

l'occupation de son territoire à deux reprises : par l'Allemagne nazie jusqu'en 1945 puis officiellement par les Etats-Unis d'Amérique à partir de la libération. Il s'agit pour la France de reconstruire son influence extérieure auprès des autres puissances dans une période marquée par la guerre froide.

Un enjeu politique essentiel réside dans la rivalité franco-britannique. En effet, la question de la Palestine offre à la France un moyen de prendre sa revanche sur son ennemi « héréditaire » dans la région suite à son retrait forcé au Liban et en Syrie.

La France se retrouve également en confrontation avec la Ligue arabe qui menace ses intérêts en Afrique du Nord, l'obligeant à composer tout au long du dossier avec ses intérêts arabes au Levant et en Afrique du Nord.

Au sein des gouvernements français successifs de cette période, deux tendances politiques s'affrontent également : les pro-sionistes et les pro-arabes. Les premiers sont plutôt des socialistes proches de la personne de Léon Blum, et ce sont aussi souvent d'anciens résistants, occupant principalement des postes au sein du ministère de l'Intérieur. Les seconds sont plutôt affiliés aux mouvements de droite et suivent les hommes du Quai d'Orsay, favorables à la traditionnelle politique pro-arabe développée par la France. Une dualité existe donc entre les politiques intérieure et extérieure, mais également au sein de ces deux groupes puisqu'il n'y a pas de consensus au sein des partis politiques concernant la politique à suivre au Moyen-Orient. De plus, derrière cette politique officielle, se met en place une voie secrète, s'organisant par le biais de réseaux clandestins auprès des arabes et des sionistes. Ainsi, la France ne présente pas uniquement deux pensées opposées mais une multitude d'opinions divergentes avec lesquelles elle se doit de composer.

Les enjeux financiers sont également cruciaux pour comprendre la politique française dans cette région. La fin de la Seconde Guerre mondiale ouvre l'ère de la libéralisation économique et de la mondialisation. Cet enjeu est prégnant au sein des documents figurant dans les archives diplomatiques concernant la question des réfugiés palestiniens et se cristallise dans le projet économique et de développement du Moyen-Orient¹¹. Alors que la conquête de nouveaux

¹¹ « *Mission Clapp : mission économique d'étude pour le Moyen Orient mise en place pour ne pas voir les réfugiés palestiniens basculés dans le communisme et permettant de noyer la question des réfugiés dans un programme de rénovation économique* », Laurens Henry, *La question de Palestine, Tome troisième (1947-1967), l'accomplissement des prophéties*, Paris, Fayard, 2007 p.240

territoires était de mise avant 1939, l'après-guerre ouvre l'ère des indépendances et le nouvel enjeu va être d'implanter des entreprises et leur monopole économique dans cette région.

Enfin, l'ultime intérêt français pour le Moyen-Orient et qui constitue un axe majeur de sa politique dans cette région, porte sur l'enjeu culturel qu'elle ne cesse de mettre en avant. La France se présente comme une « puissance musulmane »¹² et tient à renforcer son influence dans la région. Elle réaffirme également son statut historique de protectrice des Lieux Saints et des chrétiens d'Orient¹³. En effet, depuis la période des Croisades, la France possède en Terre Sainte plusieurs institutions religieuses et culturelles. Sa position et son influence dans la région se sont renforcées au cours de la période de domination ottomane. Le lien historique profond unissant la France et la Terre Sainte explique l'origine des rapports négatifs que la France a entretenus avec l'installation du peuplement sioniste en Palestine, y voyant une menace pour la stabilité et la paix au Proche-Orient, mais surtout un danger pour la sauvegarde des intérêts français dans cette région¹⁴, permettant de comprendre la lenteur de la France pour reconnaître de jure l'état d'Israël.

Cet enjeu culturel va se refléter dans la politique française à l'égard des réfugiés palestiniens à travers notamment la lutte d'influence avec les anglais concernant l'utilisation de la langue française dans les rapports internationaux, et au sein des écoles développées par l'UNRWA.

En résumé, si en apparence la France semble n'avoir aucune stratégie clairement établie, cela peut trouver à se justifier par la présence de nombreux enjeux contradictoires et de multiples opinions sur la question, l'obligeant à faire constamment osciller sa ligne politique.

Elle doit ainsi composer entre sa « mauvaise conscience » à l'égard de sa contribution à la Shoah, sa volonté d'éviter d'alimenter le nationalisme arabe en Afrique du Nord, la nécessité d'affirmer sa place au sein du bloc occidental face à la menace communiste, le souci de regagner le terrain perdu au Levant face au Royaume-Uni tout en évitant d'y être marginalisée par les Américains, et l'impératif de protection des intérêts religieux français en Palestine.

¹² MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 418, Lettre de Monsieur Antoine Pinay (Président du conseil), 30 août 1950.

¹³ En 1740, un accord a été signé entre le gouvernement ottoman et la France conférant à cette dernière le droit de protéger tous les chrétiens latins ainsi que leurs institutions.

¹⁴ Aaronshohn Ran et Trimbur Dominique (dir), *De Balfour à Ben Gourion. Les puissances européennes et la Palestine (1917-1948)*, Paris, CNRS Editions, 2008, p. 408

La France se retrouve ainsi liée aux différents camps puisqu'elle est à la fois :

« *Fidèle aux Latins et à la communauté chrétienne de Palestine, tout en étant proche des juifs, et en se présentant comme une puissance musulmane* »¹⁵.

Inscription historiographique du sujet :

Afin de comprendre les enjeux soulevés par ce sujet, il est nécessaire de se pencher sur son placement historiographique dans les sciences sociales, et notamment en histoire.

Tout d'abord, il est nécessaire de préciser que les travaux de recherches relatifs aux réfugiés palestiniens sont abondamment traités en histoire, témoignant ainsi d'un grand intérêt historique pour la question. En effet, je me suis trouvée confrontée à une multitude de thèses et mémoires traitant du conflit israélo-arabe sous différentes approches.

Pour l'essentiel, ces travaux de recherches traitent des réfugiés palestiniens au sein des différents camps, permettant une étude comparative de l'accueil qui leur a été réservé dans les pays arabes, ou bien du rôle de la puissance Britannique, en tant qu'ancien pays mandataire, dans la naissance et les suites du premier conflit israélo-arabe. Ces travaux témoignent également de l'implication des deux grandes puissances du moment (URSS et EUA), soulignant ainsi l'inscription de ce conflit dans la guerre froide.

Le traitement historique de ce conflit s'inscrit généralement dans l'histoire de la longue durée. En effet, le sujet prend la plupart du temps racine soit à partir de la conquête Ottomane (1516-1517), soit à partir de l'instauration du mandat Britannique en 1922. Développé par Fernand Braudel en 1949, le concept de longue durée permet une approche nouvelle des faits historiques, se distinguant de la traditionnelle histoire événementielle, mettant en lumière les ruptures et évolutions au cours des siècles.

En ce qui concerne ma démarche, j'ai décidé de traiter ce sujet sur une période s'étalant de 1948 à 1950. Je me suis concentrée sur le rôle de la France à partir de l'année 1948, jusqu'à la fin de 1950 marquant à la fois les premiers mois d'existence de l'UNRWA, et l'année de création du Haut-Commissariat des Réfugiés.

¹⁵ Schillo Frédérique, *La France et la création de l'Etat d'Israël (18 février 1947-11 mai 1949)*, Paris, Artcom, 1997, p.9

Le sujet traité mobilise à mes yeux trois principaux axes historiographiques. En effet, il s'agit de traiter de la naissance de la question des réfugiés palestiniens à la suite du premier conflit israélo-arabe, de l'aide humanitaire mise en place par les Nations Unies et l'inscription de la France dans la gestion du conflit et du dossier des réfugiés palestiniens, nécessitant une historiographie à différentes échelles.

Pour commencer, il me semble essentiel d'évoquer le traitement du premier conflit israélo-arabe survenu en 1948, faisant rapidement l'objet d'ouvrages (dès les années 1950). Cette historiographie se divise alors en deux camps, puisque deux communautés sont touchées, induisant une double vision et mémoire d'un même fait historique :

Une historiographie palestinienne défendant la cause et le combat palestinien et une historiographie israélienne évoquant « une guerre d'indépendance ». Concernant mon sujet, il ne me semble pas nécessaire de rappeler l'ensemble de l'historiographie s'y rattachant, mais de focaliser mon propos sur la grande controverse se rattachant aux causes de l'exode palestinien de 1948.

En effet, la création de l'état d'Israël s'est construite sur l'exode de près de 750 000 Palestiniens quittant leur territoire pour devenir des réfugiés dans les Etats arabes environnants.

Pendant longtemps, l'historiographie officielle s'est appuyée sur les deux grands mythes de la construction d'Israël : le slogan « une terre sans peuple, pour un peuple sans terre »¹⁶, ainsi que le mythe parallèle et contradictoire du départ volontaire de 500 000 Palestiniens sur ordre des gouvernements arabes avoisinants, leur promettant un retour rapide après la victoire.

De nombreux historiens se sont penchés sur ce débat historiographique. L'analyse des archives historiques israéliennes et britanniques à partir de la fin des années 1980 et au début des années 1990, entreprise à la fois par des chercheurs et historiens palestiniens, dont Walid Khalidi, Nur Masalha ou encore Elias Sanbar, mais aussi ceux appelés les « nouveaux historiens israéliens », tels Benny Morris, Tom Segev, Ilan Pappé, ont permis de démonter ces deux grands mythes.

¹⁶ Phrase prononcée en 1901, attribuée à Theodor Herzl mais qui est en fait d'Israël Zangwill, théoricien du sionisme.

Aujourd'hui, on ne peut plus nier l'expulsion des Palestiniens de leurs villes et villages par les forces israéliennes en présence. En revanche, un débat historiographique demeure, quant à savoir si ce fut intentionnel et prémédité ou si ce fut une conséquence de la guerre. Sur ce point, Monsieur Walid Khalidi a exposé un ordre stratégique adopté en mars 1948, le plan Dalet, qui peut être interprété comme un plan impliquant l'expulsion des Arabes palestiniens. Ce plan est d'ailleurs mentionné dans l'ouvrage de l'historien Ilan Pappé, *Une terre pour deux peuples. Histoire de la Palestine moderne* (2004), où il présente le plan Dalet comme un projet militaire de la Haganah en prévision des combats à venir contre les forces arabes comportant deux principaux objectifs : « *s'emparer rapidement et méthodiquement de toutes les installations, militaires ou civiles évacuées par les anglais, et débarrasser le futur état juif du plus grand nombre possible de Palestiniens.* »¹⁷

Le deuxième axe historiographique mobilisé pour ce mémoire de recherches concerne l'historiographie se rattachant à la question de l'aide humanitaire.

Traiter de la question de l'UNRWA nous invite à nous intéresser au lien unissant l'ONU et l'humanitaire. L'UNRWA constitue une des premières missions humanitaires relevant de l'Organisation des Nations Unies, quelques années seulement après sa création. Historiquement, l'humanitaire se retrouve être inséparable de l'histoire des conflits armés entre nations, s'insérant à la fois dans une approche en termes de relations internationales, dont la finalité demeure la construction de la paix au moyen de l'édification de traités, et dans une réflexion sur le sort des combattants et des populations civiles souffrant du conflit.

De multiples définitions existant pour définir ce qu'est l'humanitaire, j'ai décidé de retenir celle provenant du dictionnaire *Trésor de la langue française - dictionnaire du XIXe & XXe siècle*, définissant l'humanitaire de la sorte :

« *Qui s'attache à soulager l'humanité souffrante, à venir en aide aux hommes dans le besoin, dans la détresse* ».

L'humanitaire revêt ici une mission d'aide aux plus démunis donnant ainsi un caractère plus que positif au terme humanitaire. Pourtant, très rapidement, dès le XIXème siècle, le terme

¹⁷ Pappé Ilan, *Une terre pour deux peuples. Histoire de la Palestine moderne*, Paris, Fayard, 2014, p. 141

d'humanitaire se retrouve décliné sur le mode de l'utopique, du vague et du vain, et est perçu comme un mot ambitieux et ridicule¹⁸.

Je me suis focalisée sur deux principaux ouvrages traitant de l'action humanitaire, de son développement et de ses critiques, en y incluant le rôle de l'ONU comme acteur prépondérant de l'humanitaire moderne.

Le premier ouvrage, *Une histoire de l'humanitaire* de Monsieur Philippe Ryfman, nous offre une généalogie de l'action humanitaire dans le monde. Il nous propose la date de 1859, correspondant à la bataille de Solferino et de l'épopée d'Henry Dunant, comme naissance de l'humanitaire moderne, point de départ du développement du secours aux victimes de guerre. Il considère cette date comme « *le premier siècle de l'humanitaire moderne* », qui durera jusqu'à la guerre du Biafra en 1967. En effet, ce conflit marque un tournant dans l'aide humanitaire moderne, en instaurant le principe que l'humanitaire ne doit être « *ni limité ni même empêché par les frontières internationales, les raisons d'Etat ou des impératifs diplomatico-stratégiques* »¹⁹, posant ainsi le problème de l'ingérence.

Il nous livre ainsi un panorama des crises permettant une analyse critique de l'action humanitaire au cours de l'histoire. Il y souligne les dérives de l'aide humanitaire, mais reste positif quant aux actions entreprises au nom de cette cause.

Le deuxième ouvrage est celui de Monsieur Jean-Christophe Rufin intitulé *Le piège humanitaire*²⁰, constituant une leçon tirée de plusieurs crises humanitaires dans lesquelles il a été directement impliqué. Cet ouvrage constitue une longue critique de l'action humanitaire, dans ce qu'elle a de politique.

Il y développe notamment la notion de diplomatie humanitaire correspondant à « *la manipulation de l'aide pour lui faire servir de projets idéologiques et politiques* ». En effet, l'idée centrale développée dans cet ouvrage est que la diplomatie humanitaire se charge seulement de faire durer les conflits, faisant de la diplomatie humanitaire, non pas le contraire de la guerre, mais une de ses formes. Cette idée se reflète largement durant la guerre froide :

¹⁸ Reybaud Louis, *Études sur les réformateurs et socialistes modernes*, Bruxelles, 1841, p.115

¹⁹ Ryfman Philippe, *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, Ed La découverte, 2008, p.49

²⁰ Publié en 1986 et complété en 1993 pour le dernier chapitre intitulé « *Humanitaire et politique depuis la chute du Mur* ».

l'affrontement indirect entre les deux grandes puissances revêt de nouvelles formes, dont celle de l'aide humanitaire.

Certains auteurs, comme Monsieur Boris Martin propose alors des solutions pour éviter toute instrumentalisation de l'humanitaire par les états. Il propose ainsi que les états laissent les humanitaires s'occuper des urgences incontournables permanentes, en prêtant quand cela s'avère nécessaire leurs moyens logistiques et financiers, « *en bornant les lignes et sans exploiter le label humanitaire*²¹ ».

Mais cette proposition pose la question du financement des états puisque celui-ci répond à un intérêt. L'humanitaire se retrouve dans tous les cas instrumentalisé, comme cela se vérifie dans le cas des réfugiés palestiniens.

De nombreuses correspondances que j'ai pu consulter aux archives diplomatiques, témoignent ainsi avec force que pour les états, aucune des raisons avancées pour financer l'aide pour les réfugiés palestiniens n'est philanthropique. S'ils n'y trouvent pas leurs intérêts, qu'ils soient économiques où géopolitiques, les états ne financeraient plus des actions humanitaires.

Ainsi comme le constate Monsieur Jean-Christophe Rufin, l'humanitaire ne pourra jamais être totalement dissocié du politique, car la générosité publique ne suffit pas à financer l'action humanitaire, cette dernière ayant besoin des financements étatiques pour survivre et « *il serait vain d'espérer que les États renoncent à user de l'action humanitaire comme alibi de leur absence de véritable politique ou comme un outil garantissant leur sécurité extérieure*²² ».

Monsieur Boris Martin va encore plus loin, en estimant qu'au-delà de leur survie, l'importance des actions humanitaires « *ne vaut bien souvent que par l'alibi qu'elles fournissent aux superpuissances pour justifier leurs stratégies politiques, leurs opérations militaires, leur inaction ou tout simplement leurs inconséquences*²³ ». Comme cela se confirmera avec la gestion du dossier palestinien, puisque les intérêts politiques des puissances se retrouvent au cœur de la création et la gestion de l'organisme et entravent à plusieurs reprises les missions qui devront y être menées.

²¹ Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ?*, Paris, Charles Léopold Mayer, 2015, p.123

²² Meurant Jacques, « Philippe Ryfman, La question humanitaire, Paris, 1999, et Jean-Christophe Rufin, L'aventure humanitaire, Paris, 2001 », *Internal Review of the Red Cross*, 2001, pp. 1187-1194

²³ Boris Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ?*, Paris, Charles Léopold Mayer, 2015, p.122

L'humanitaire ne peut donc échapper à l'influence des puissances étatiques et aux intérêts qu'il rapporte, et c'est cette critique que je vais tenter de développer au cours de ce mémoire. Que ce soit pour la France ou les autres puissances impliquées dans la gestion du dossier palestinien, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, l'action humanitaire devient une voie politique pour affirmer l'influence occidentale dans la région contre l'influence communiste. Les réfugiés palestiniens deviennent finalement un moyen et non plus une cause humanitaire.

La France utilise ainsi cet « alibi humanitaire » pour s'attirer la sympathie des nations arabes tout en développant de bonnes relations avec l'état d'Israël, masquant ainsi toute réponse politique possible. L'humanitaire devient également un moyen pour l'Occident de conserver son statut de gendarme du monde et gardien du temple de la démocratie, et permet de justifier sa présence sur le territoire en protégeant ses intérêts.

Le troisième axe historiographique que je vais développer, touche plus directement la France et sa relation avec le Levant.

Un ouvrage m'a particulièrement éclairé, il s'agit de *La France et la création de l'Etat d'Israël : 18 février 1947- 11 mai 1949* de Madame Frédérique Schillo. Historienne, elle s'est intéressée au positionnement et à la politique française face à la création de l'état d'Israël. La lecture de ses différents articles publiés sur le site Cairn²⁴ offre une meilleure compréhension de la politique française à l'égard du premier dossier international que l'ONU s'est vu confiée.

Si notre vision est plus centrée sur les deux grandes puissances du moment, les Etats-Unis et l'URSS, ainsi que sur l'ancienne puissance mandataire de la Palestine, la France n'a pas été inactive dans la gestion de ce dossier. En effet, la France a fait la preuve d'une grande action politique tout au long du premier conflit, lors des débats à l'ONU, en sa qualité de membre permanent. La ligne politique française répond ainsi à la combinaison des intérêts qui l'anime tout au long de la gestion de ce dossier.

Je situe mon travail de recherche dans la continuité des travaux de Madame Frédérique Schillo, puisque mon intérêt est de décrire le rôle de la France au sein de l'UNRWA, et comment cette

²⁴ Notamment l'article «La France et le règlement onusien de la Première guerre Israélo-Arabe (mai 1948 - juillet 1949)», Paris, *Revue Relations internationales*, 2006/3 (n° 127), pp. 25-45

organisation a pu servir les intérêts français au Moyen-Orient. Ses travaux me servent à la compréhension de la politique française dès les commencements de cette crise.

Je me distingue de son travail sur un point, puisque je ne partage pas son opinion relative au fait que la France serait demeurée « *une grande puissance occidentale* ». En effet, je considère que son leadership est en déclin depuis 1945. Comme je l'ai indiqué plus haut, la fin de la Seconde Guerre mondiale marque l'émergence des superpuissances nécessitant à chaque état de se rallier à l'un des blocs. Comme nous le verrons, la France peine à s'imposer face à ses alliés et rivaux anglo-saxons. Je pars du constat d'une France affaiblie et fragilisée, devant composer avec une multitude d'acteurs et d'intérêts, nécessitant pour elle d'être sur tous les fronts.

Je tente ainsi de démontrer qu'indépendamment de ses nombreuses difficultés politiques, économiques et sociales, la France va tenter de faire entendre sa voix par le biais de l'UNRWA, constituant pour elle le seul moyen efficace de s'affirmer au Levant. Je cherche également à critiquer l'utilisation politique française de l'aide humanitaire comme moyen d'affirmation de sa puissance et comme nouvel arme de combat dans le cadre de la guerre froide, au détriment de la population palestinienne.

A ma connaissance, l'implication de la France dans la création et dans l'organisation de l'UNRWA n'a pas donné lieu jusqu'à lors à des travaux de recherches, mais il existe d'autres études relatives à des thèmes voisins. Notamment, la thèse de Madame Sandrine Mansour-Merrien traitant de *La commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine à travers les archives françaises de 1948 à 1966* (2006), où y est traité le rôle de la France dans cette mission initiée en 1948.

Enfin, les deux ouvrages collectifs²⁵ sous la direction de Messieurs D. Trimbur et R. Aaronshon offrent un regard croisé d'auteurs aux opinions et aux spécialités très différentes. Ce double ouvrage contient une historiographie complète concernant les relations internationales entre les puissances européennes, principalement la France et le Royaume-Uni, et le Moyen-Orient, en prenant comme point d'ancrage les personnages ayant bouleversé durablement la région. Le premier ouvrage débute par l'expédition en Egypte entreprise par Napoléon Bonaparte

²⁵ *De Bonaparte à Balfour. La France, l'Europe occidentale et la Palestine (1799-1917)*, suivi de *De Balfour à Ben Gourion. Les puissances européennes et la Palestine (1917-1948)*, Paris, CNRS Ed, 2008

marquant le début de la grande épopée occidentale au Proche-Orient. L'action de Lord Balfour fait la transition entre les deux ouvrages car il constitue un tournant majeur pour l'histoire du Proche-Orient. En effet, la déclaration Balfour du 2 novembre 1917 aborde la question de la création d'un foyer national juif en Palestine. Cette déclaration forge le socle juridique de la première victoire pour les sionistes. L'ouvrage s'achève par la déclaration de la création de l'état d'Israël par David Ben Gourion, second bouleversement de l'histoire du Moyen-Orient au XXe siècle.

Cet ouvrage m'a permis d'avoir une vision d'ensemble des relations entre européens et moyen-orientaux et notamment des relations avec la France. Concernant mon travail de recherche, je me suis plus particulièrement intéressée aux travaux de l'une des spécialistes des relations entre la France et Israël, Madame Tsilla Herscho, ayant rédigé pour le deuxième ouvrage un article intitulé « Les Institutions Françaises à Jérusalem (1947-1949) : un facteur central dans l'établissement de la France sur la question de la Terre Sainte ». Cet article s'appuie d'ailleurs sur sa thèse de doctorat intitulée *La France, le sionisme et la création de l'Etat d'Israël 1945-1949*, où elle étudie l'évolution de la position française concernant sa politique envers les juifs et Israël. Ces travaux m'ont particulièrement aidé pour traiter de la position française au sein de l'UNRWA vis-à-vis d'Israël, m'ayant permis de souligner que l'implication de la France dans la création de l'Office pour les réfugiés palestiniens est contrebalancée par sa volonté de composer avec l'ensemble des acteurs de ce dossier. Dans celui-ci, impliquant arabes et juifs, la France développe ainsi une voie moyenne pour satisfaire ses intérêts.

Présentation du plan :

Mon propos consiste à retenir une approche critique des ambitions françaises en Palestine et de leurs concrétisations au sein de l'UNRWA. En conséquence, on se demandera comment la France parvient à affirmer sa politique levantine par le biais de l'UNRWA, tout en ne négligeant aucun de ses intérêts.

Ce développement s'organisera autour de deux grands chapitres répondant à une étude chronologique des événements.

Dans un premier chapitre, je traiterai les années 1948 et 1949 marquées par la naissance et la mise en place d'une aide onusienne pour les réfugiés palestiniens.

Nous verrons ainsi comment la gestion du conflit a glissé d'une crise politique à une gestion de crise humanitaire, en mettant en avant le rôle de la politique française. Ce chapitre sera également consacré à la création de l'UNRWA et les principes de son fonctionnement, la place que la France y occupe ainsi que l'inscription de cet organisme comme outil et moyen de lutte du Pacte Atlantique dans le conflit de la guerre froide. Enfin, nous verrons les limites que l'UNRWA rencontre au moment de sa création, soulignant ainsi les difficultés de la mise en place d'une aide humanitaire en évoquant ses problèmes de financement, le manque d'intérêt des états concernant le sort des réfugiés, ainsi qu'une absence de cohésion entre l'Office et les pays arabes concernés par cette question humanitaire.

Le deuxième chapitre sera consacré à l'étude de l'année 1950 correspondant aux premiers mois de fonctionnement de l'UNRWA, me permettant de faire un bilan de la situation dans la région et des ambitions françaises.

Nous verrons dans un premier temps la réception de la politique française auprès des différents acteurs du dossier palestinien. Pour contraster et mettre en valeur ce propos, nous verrons les mécontentements palestiniens et de l'ensemble de la population arabe à l'encontre de l'ONU et in fine de l'UNRWA. Cette réflexion nous amènera à étudier la gestion passive du dossier puisqu'aucune réponse politique n'est proposée un an après la fin du conflit, ne permettant aucune sortie de crise possible et plongeant les réfugiés dans ce qu'on peut appeler un « humanitaire passif ». Enfin, pour clore mon propos, nous étudierons l'impact de la création du Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR) sur le statut des réfugiés palestiniens placés dans une situation particulière, sans protection juridique.

Tout au long de mon développement, j'ai cherché à illustrer plus particulièrement le rôle de la France au sein de l'UNRWA, tout en l'inscrivant dans un contexte plus global, impliquant l'analyse des actions menées par les autres acteurs de ce dossier, essentielle à la compréhension de la politique française.

Présentation des sources

Pour ce travail de recherche, j'ai choisi de me concentrer essentiellement sur deux types de sources : d'une part des sources officielles diffusées par le biais des organes diplomatiques français ; d'autre part les travaux de l'historienne Madame Frédérique Schillo, dont notamment son ouvrage *La France et la création de l'Etat d'Israël : 18 février 1947- 11 mai 1949*, ainsi que son article disponible sur le site Cairn : « La France et le règlement onusien de la première guerre israélo-arabe (mai 1948- juillet 1949) ».

La consultation d'un grand nombre d'archives du Ministère des Affaires étrangères français disponible sur le site de la Courneuve m'a été particulièrement bénéfique. Il s'agit essentiellement de rapports rédigés par les autorités françaises concernant la question de la création de l'UNRWA, ainsi que de correspondances entre les différentes autorités françaises, mais également des rapports des commissions de l'ONU concernant les réfugiés palestiniens.

Certaines coupures de journaux locaux²⁶ étaient également présentes, m'apportant une source supplémentaire quant à l'écho médiatique des travaux entrepris par l'UNRWA auprès de l'opinion publique arabe.

Je me suis concentrée sur deux principaux dossiers d'archives :

- Le dossier « Afrique Levant (1944-1965) » (côte 373QONT), fond « Palestine » :
 - sous ensemble « Questions politiques-partage de la Palestine-ONU »
 - sous-ensemble « UNRWA »

- Le dossier « Nations Unies-organisations internationales (NUOI) » (1944-1959) (côte 372QO)
 - Fond « Secrétariat des conférences » pour ONUST et UNRWA

Ces archives m'ont permis d'avoir accès à des documents mettant en lumière le rôle de la France dans la question des réfugiés palestiniens.

²⁶ *L'Orient et Le Jour* : deux quotidiens libanais.

En effet, l'apport premier de ces sources se constitue par leurs propres présences signalant l'existence d'une politique française dans la gestion du dossier palestinien. Le deuxième apport réside dans le contenu des archives riches de renseignements.

En effet, j'ai pu consulter des correspondances échangées entre des hauts fonctionnaires français, mettant en avant des divergences de points de vue entre les différents ministères, notamment entre le ministère des affaires étrangères et le ministère des finances français.

De même, j'ai examiné des correspondances entre des hauts fonctionnaires français et leurs homologues occidentaux, mais aussi avec les dirigeants des pays arabes (Jordanie, Liban, Syrie, Egypte) ainsi qu'avec l'état d'Israël.

Croyant initialement disposer de peu de sources concernant le point de vue français, au regard de sa quasi absence dans les ouvrages relatifs à la question palestinienne, je me suis rendue compte de l'abondance des sources et qu'il me fallait faire un choix en considération du temps et de l'expérience qui me manquaient pour la bonne réalisation de ce mémoire de recherche.

Je me suis alors consacrée exclusivement aux cartons concernant l'ONU, l'UNRWA et les relations internationales françaises. Je me suis attardée sur les correspondances entre les personnels français présents au sein de l'UNRWA, notamment celles de Jacques de Saint-Hardouin, représentant français au sein de la commission consultative mis en place par l'UNRWA, apparaissant comme très actif dans la gestion des intérêts français dans la région. En effet, la plupart des correspondances examinées concernant l'action menée par la France au sein de l'Office proviennent de Jacques de Saint-Hardouin.

Je tiens à préciser que je dispose d'avantage de sources d'archives pour le chapitre I que pour le chapitre II.

Les écrits de Madame Frédérique Schillo constituent également une source essentielle pour ce travail de recherche, puisqu'elle traite du rôle de la France dans le règlement onusien du conflit israélo-arabe. Ses travaux m'ont permis d'obtenir des renseignements précis quant aux ambitions françaises dans la résolution du conflit israélo-arabe à ses débuts, expliquant ainsi la politique qu'elle mène au sein de l'organisme.

Chapitre I/ D'une crise politique à une gestion de crise humanitaire internationalisée (1948-1949)

En novembre 1947 par l'adoption de la résolution 181, l'Assemblée Générale des Nations Unies approuve la partition de la Palestine en un État juif et un État arabe, et l'internationalisation de Jérusalem²⁷, contre l'avis des Palestiniens et de la Ligue arabe refusant ce partage. Cinq mois et demi plus tard, le Royaume-Uni administrant le territoire depuis 1922²⁸, se retire.

L'État d'Israël est proclamé le 14 mai 1948, et le lendemain, la première guerre israélo-arabe éclate, opposant les états de la Ligue arabe à Israël.

Jusqu'à la proclamation de l'État d'Israël et immédiatement après, quelques 750 000 Palestiniens sont expulsés ou chassés des zones sous contrôle juif. Les Nations Unies tentent de négocier leur retour, mais se retrouvent confrontées au refus israélien, sorti vainqueur de la première guerre israélo-arabe en janvier 1949.

²⁷ Annexe I : Carte du plan de partage de la Palestine par l'ONU du 29 novembre 1947

²⁸ En 1922, la SDN remet un mandat à la France sur la Syrie et le Liban, et un mandat au Royaume-Uni sur la Palestine et l'Irak.

I. La naissance de la gestion onusienne pour les réfugiés palestiniens

La situation rencontrée par les réfugiés palestiniens, découlant du plan de partage adoptée par les Nations Unies, les contraignent à intervenir en leur faveur dans le cadre d'une aide humanitaire.

En considération des intérêts de la France dans la région, cette dernière va chercher à se positionner en qualité de principal acteur de la mise en œuvre de ce plan d'aide humanitaire.

Comme nous allons le voir, malgré les efforts, déployés tant par les Nations Unies que par les acteurs impliqués à l'échelon local, pour régler le premier conflit israélo-arabe et se faisant le sort des réfugiés palestiniens, la sortie de cette crise semblera insoluble dès 1949.

1. La création de l'ANURP²⁹ et le vote de la résolution 194.

Le 19 novembre 1948, l'Assemblée Générale des Nations Unies, en pleine guerre israélo-arabe, adopte sa première résolution concernant les réfugiés palestiniens. A la suite d'un rapport présenté par Ralph Bunche, diplomate américain et médiateur par intérim, où il était écrit que « *la situation des réfugiés est actuellement critique* », l'Assemblée Générale des Nations Unies décide de la création de l'Aide des Nations Unies aux Réfugiés de Palestine (ANURP) par la résolution 202 (III).

L'ANURP se voit confier la mission de fournir des secours d'urgences aux réfugiés de Palestine, en attendant de trouver une solution pour régler le problème des réfugiés.

Pour remplir sa mission, l'ANURP doit faire appel à des organisations bénévoles internationales, représentés par le Comité international de la Croix Rouge, la Ligue des Sociétés

²⁹ ANURP : Aide des Nations-Unions aux réfugiés de Palestine.

de Croix Rouge, et l'American Friend Service Committee (Quakers), déjà présents sur place depuis le début du conflit israélo-arabe.

Ce nouvel organisme se retrouve placé sous la responsabilité du Secrétaire général des Nations Unies et est assisté par un comité consultatif composé de sept membres, dont la France. La résolution met également en place un fonds spécial d'aide aux réfugiés de Palestine devant être alimenté par des contributions volontaires. Les fonds récoltés permettaient de subvenir aux besoins matériels indispensables mais n'apportaient aucune solution durable au problème en lui-même. En 1949, la France a ainsi versé 500 millions de francs à l'ANURP³⁰.

Une solution politique est finalement proposée le 11 décembre 1948. L'Assemblée Générale des Nations Unies réunie à Paris adopte la résolution 194 (III)³¹ avec 35 voix pour, dont la France, 15 contre et 8 abstentions.

Cette résolution définit les modalités de règlement du problème de Palestine, et met en place une Commission de Conciliation pour la Palestine devant assumer les fonctions de médiateur des Nations Unies pour la Palestine et « *faciliter le rapatriement, la réinstallation, le relèvement économique et social des réfugiés* »³².

Sur la base des suggestions faites en vue d'une solution à la situation en Palestine, devenue de plus en plus incontrôlable, dans un rapport établi par le Comte Folke Bernadotte avant sa mort³³, l'Assemblée décide par la résolution 194 que les réfugiés souhaitant retourner dans leurs foyers et vivre en paix avec leurs voisins pourraient être autorisés à le faire à une date aussi rapprochée que possible, et que ceux qui décideraient de ne pas rentrer devraient être indemnisés de leurs biens.

Le paragraphe 11 de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 détermine l'action à envisager par la Commission de Conciliation et stipule ainsi :

³⁰ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 418, Note pour le Ministre des Affaires étrangères concernant la contribution française à l'aide aux réfugiés de Palestine, 10 mai 1950

³¹ Annexe II : Texte de la résolution 194 (III)

³² Paragraphe 11 de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948

³³ Le Comte Folke Bernadotte a été assassiné par des membres du groupe Stern le 17 septembre 1948 à Jérusalem alors qu'il était médiateur des Nations Unies en Palestine. Le colonel français André Sérot, chef des observateurs militaires en Palestine, accompagnant le Comte Folke Bernadotte, est également assassiné à ses côtés.

« 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 »³⁴.

La Commission de Conciliation se compose de trois états membres de l'ONU : les Etats-Unis, la France et la Turquie, devant répondre aux demandes du Conseil de Sécurité ainsi qu'à celles de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Le choix de ces trois puissances répond à une certaine logique en tentant d'apporter un « équilibre » entre la Turquie considérée comme plutôt pro-arabe, les Etats-Unis comme plutôt pro-israéliens, et la France bien que montrant une politique plutôt neutre, manifeste rapidement une sensibilité assez pro-israélienne.

Ces premières mesures onusiennes tentent d'assurer à la fois une aide humanitaire d'urgence face à la précarité dans laquelle se trouvent les réfugiés, et d'apporter une réponse politique au problème en lui-même.

En effet, la résolution 194 reconnaît la présence de réfugiés et admet que les événements de 1947 (le plan de partage) et de 1948 (la première guerre israélo-arabe) ont produit des réfugiés impliquant des conséquences juridiques.

A la suite des entrevues diplomatiques et correspondances intervenues respectivement avec les délégations arabes³⁵ et la délégation israélienne, la Commission de Conciliation pour la Palestine décide le 23 août 1948 de l'envoi d'une Mission Economique d'Etudes pour le Moyen-Orient (MEE), afin de faciliter la réinstallation des réfugiés.

Cette mission économique est présidée par Gordon Clapp (Etats-Unis), assisté par le français Erik Labonne, ainsi que des représentants du Royaume-Uni et de la Turquie.

³⁴ Annexe II : Texte de la résolution 194 (III)

³⁵ Comprenant la Syrie, le Liban, l'Egypte et le Royaume de Jordanie.

Elle a pour tâche d'évaluer la situation économique des pays arabes affectés par le conflit en cours et de proposer un plan permettant le rapatriement et la réinstallation des réfugiés³⁶. Cette décision de travailler sur les questions économiques répond à un choix politique intéressant, puisqu'elle permet une porte de sortie économique à la question des réfugiés. Les rapports et les conclusions de la Mission Economique d'Etudes pour le Moyen-Orient seront repris par l'UNRWA.

En effet, les rapports de la MEE sont rendus en décembre 1949 et ont servi de base au mandat de l'UNRWA. Ils recommandent la mise en œuvre rapide, dans un délai ne dépassant pas les 14 mois, d'une série de projets de travaux publics temporaires, notamment dans le domaine de l'agriculture (boisement, terrassement, projets d'irrigation, etc.) et de l'entretien des routes. Dans cette optique, la MEE propose également la diminution graduelle de l'assistance de secours, devant s'achever dans les neuf mois à compter du début des projets de travaux.

Se met ainsi en place toute une organisation mandatée par l'ONU destinée à répondre aux problèmes sous tous ces angles. La résolution 194 est reçue chez les palestiniens comme une reconnaissance internationale du problème posé par la création de l'état d'Israël et apparaît comme une solution durable à la question des réfugiés.

Cette résolution constitue l'un des fondements juridiques de la revendication de l'application du droit au retour des réfugiés palestiniens, puisqu'elle leur reconnaît le droit de rentrer dans leurs territoires. Elle sera pourtant rejetée et ne sera jamais appliquée par l'état d'Israël, qui l'avait acceptée au moment de son admission à l'ONU.

2. Quelle position pour la France ?

Comme évoqué lors de l'introduction, la France doit composer avec de multiples éléments politiques contradictoires sans négliger aucun de ses intérêts dans la région. Lorsque commence la première guerre israélo-arabe, la France n'a toujours pas reconnu l'état d'Israël, mais ne privilégie pas pour autant une politique pro-arabe.

³⁶ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 230, Historique de l'assistance aux réfugiés de Palestine, document non daté.

En tant que membre fondateur de l'Organisation des Nations Unies, la France y occupe une place privilégiée, puisqu'elle dispose d'un siège permanent au Conseil de sécurité et d'un droit de veto, lui permettant d'influencer le vote, notamment pour les questions difficiles comme celles concernant la Palestine. Le Conseil de Sécurité représente ainsi pour la France un instrument majeur de l'élaboration de sa politique extérieure.

En effet, la France a fait ajourner le plan de partage de la Palestine, avant de voter en sa faveur sous les pressions américaines. Monsieur Dominique Vidal rapporte³⁷ les propos du sous-secrétaire d'État américain, Summer Welles, dans les termes suivants :

« Par ordre direct de la Maison-Blanche les fonctionnaires américains devaient user de pressions directes ou indirectes (...) afin d'assurer la majorité nécessaire au vote final ».

Dans le cas de la France, les Etats-Unis l'ont ainsi menacé de lui couper l'aide financière américaine apportée dans le cadre du Plan Marshall. Dans son article «Les institutions françaises en Palestine (1947-1949) : un facteur central dans l'établissement de la position de la France sur la question de la Terre Sainte», Madame Tsilla Herscho décrit comment le lobby juif a usé de son influence aux Etats-Unis pour faire entrave à l'aide économique américaine au bénéfice de la France, si cette dernière ne se décidait pas à approuver le plan de partage de la Palestine.

La France ne considérait pas ce plan partage comme la solution idéale, mais elle savait aussi qu'il n'y avait, à ce stade, plus aucune alternative envisageable. Bien qu'il semble qu'elle l'ait accepté sous la contrainte américaine, elle s'est distinguée des autres états concernés par le dossier.

D'ailleurs, il en sera de même concernant la reconnaissance de l'Etat d'Israël par la France, puisqu'elle ne reconnaît l'état d'Israël de jure qu'en mai 1949, presque un an après sa création. A ce titre, elle a reçu des pressions contraires, provenant à la fois du côté arabe et du côté juif.

Par exemple, le Sultan du Maroc, alors sous protectorat français, a vivement encouragé la France à rester neutre :

³⁷ *Palestine : le jeu des puissants*, Paris, Actes Sud, 2014

« Le Sultan aurait déclaré qu'il espérait que la France maintiendrait sa neutralité, ce qui ne manquerait pas de lui apporter le cœur de tous les Musulmans et de renforcer sa position en Afrique du Nord »³⁸.

La création de la Commission de Conciliation pour la Palestine offre ainsi à la France une place de choix aux côtés des États-Unis et de la Turquie, lui permettant de formuler des propositions concernant le règlement des réfugiés et le statut de Jérusalem, constituant les deux grandes questions dévolues à la Commission de Conciliation.

La préoccupation première de la France au sein de cette Commission concerne le statut de Jérusalem. La France possède de nombreuses institutions en Terre Sainte et souhaite faire valoir ses prérogatives de protection des chrétiens et des Lieux Saints chrétiens³⁹.

En effet, cette question de la protection des Lieux Saints semble être la seule pour laquelle il n'y ait pas eu de divergences entre les positions du Quai d'Orsay et celles de l'ensemble de l'administration française. A cette époque, on constate qu'une large majorité de l'opinion publique française se sent concernée par la destinée de ces établissements.

La France considère que l'internationalisation de Jérusalem est un moyen de consolider sa position et de retrouver son influence dans la région. Ainsi René Neuville, Consul général de France à Jérusalem, dans une lettre adressée au Quai d'Orsay, formule clairement qu'il est nécessaire pour la France que soit créée une zone internationale dans la région de Jérusalem et de Bethléem dans ses termes :

« Il me paraît difficilement contestable que nous ayons tout intérêt à l'instauration sur la région des Lieux Saints proprement dits (Jérusalem, Bethléem), où sont concentrés la plus

³⁸ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « Questions politiques-Partage de la Palestine-ONU », (côte 373QONT), carton 379, Renseignement de contre-espionnage « Les Marocains et l'éventuelle reconnaissance de l'Etat juif par la France », 25 juin 1948.

³⁹ Dès 1740, un accord est signé entre le gouvernement ottoman et la couronne de France, lui conférant le droit de protéger tous les chrétiens latins ainsi que leurs institutions. Ce privilège est petit à petit élargi pour englober en plus des catholiques romains, d'autres chrétiens orientaux.

grande partie de nos intérêts matériels et moraux, d'un régime aussi strictement international que possible »⁴⁰.

De plus, pendant la guerre israélo-arabe, les institutions françaises se retrouvent directement impliquées dans le conflit. De nombreux bâtiments français, dédiés à l'enseignement et aux soins hospitaliers, sont situés sur des zones de combats et pris au milieu des échanges de feu entre les deux camps.

La reconnaissance de l'état d'Israël par la France se révèle conditionnée par ce paramètre clé de la politique française, justifiant ainsi le temps pris pour y procéder.

Des négociations s'engagent entre la France et le gouvernement israélien, débouchant le 24 janvier 1949 sur une reconnaissance de l'état d'Israël de facto après que ce dernier se soit engagé à évacuer les institutions françaises occupées par Tsahal⁴¹, à verser des dédommagements pour les dégâts matériels causés par son armée et à entamer des pourparlers avec le gouvernement français concernant l'engagement de ne pas affecter les privilèges dévolus aux institutions françaises⁴².

Cet effort politique français sera pourtant vain, puisque Jérusalem sera partagée entre Jérusalem-ouest rattachée à l'état d'Israël, et une Jérusalem-est rattachée au Royaume de Jordanie à la suite de l'accord d'armistice israélo-transjordanien du 3 avril 1949.

Concernant la politique arabe développée par la France, l'arrivée de Robert Schuman au Quai d'Orsay en tant que Ministre des affaires étrangères, marque un tournant dans la politique française menée depuis le début du dossier, puisqu'il décide d'affirmer la politique Levantine de la France en dénonçant sans détour la situation des palestiniens en septembre 1948 :

« Près de 700 000 réfugiés mènent une existence lamentable pareille à celle des bêtes (...). Nous ne voulons pas que les atrocités qui ont été infligées durant la guerre aux populations

⁴⁰ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 210, Secrétariat de commission au ministre des Affaires étrangères, 10 février 1948.

⁴¹ Tsahal est l'armée de l'Etat d'Israël résultant de l'unification des différents groupes paramilitaires, décision prise par la 4^{ème} ordonnance datée du 26 mai 1948.

⁴² Aaronshohn Ran et Trimbur Dominique (dir), *De Balfour à Ben Gourion. Les puissances européennes et la Palestine (1917-1948)*, Paris, CNRS Editions, 2008, p.42

juives en Europe se reproduisent ou continuent à l'égard de la population arabe. Il faut que nous parvenions à mettre un terme à une telle situation qui déshonore l'humanité »⁴³.

La France reconnaît ainsi la situation des réfugiés palestiniens et souhaite participer activement à la résolution de cette crise majeure. Comme nous le verrons plus tard, la France va s'impliquer et, à l'instar de son positionnement au sein du Conseil de Sécurité, utiliser sa présence au sein des différents organismes créés pour les réfugiés palestiniens, notamment l'UNRWA, pour développer et renforcer son influence au sein du Moyen-Orient.

3. Le détournement de la crise politique : une « paix manquée » ?

Nous savons que la résolution 194 évoquait encore la possibilité du retour des réfugiés palestiniens sur les « territoires occupés » par l'état d'Israël. Pour autant, le refus catégorique d'Israël d'appliquer cette résolution va contraindre l'ONU à trouver une autre voie pour gérer l'afflux des réfugiés palestiniens.

A la suite de la guerre israélo-arabe de 1948, près de 750 000 arabes de Palestine ont quitté leurs foyers pour fuir les combats, principalement vers les pays voisins.

En septembre 1949, on dénombre 280 000 réfugiés en Cisjordanie, 70 000 en Transjordanie, 190 000 dans la bande de Gaza, 100 000 au Liban, 75 000 en Syrie, 7 000 en Égypte et 4 000 en Irak⁴⁴.

Rapidement après la fin de la première guerre israélo-arabe et l'admission d'Israël au sein des Nations Unies (11 mai 1949), l'aspect politique de la question va être absorbé par une gestion uniquement humanitaire du « problème des réfugiés ». Ce basculement de stratégie est nettement visible dans les archives consultées.

⁴³ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 230, discours de Robert Schuman à l'Assemblée Générale des Nations Unies le 28 septembre 1948, reproduit dans une note du 22 octobre 1948.

⁴⁴ Annexe III : Tableau de la répartition des réfugiés de Palestine en 1949 par terre d'accueil

En effet, dans le deuxième rapport de la Commission de Conciliation des Nations Unies pour la Palestine sur l'évolution de la situation du 19 avril 1949, le non-respect de la résolution 194 par l'état israélien n'est pas contesté :

*« Jusqu'à présent le Gouvernement d'Israël non seulement n'avait pas accepté ce principe, mais qu'il essayait de créer une situation de fait de nature à rendre plus difficile ou même impossible son application pratique. »*⁴⁵

Alors que la Commission souligne qu'elle « reconnaît le bien-fondé de la revendication arabe relative au principe du retour à leurs foyers des réfugiés qui en exprimeraient le désir », elle ne va pas évoquer le comportement de l'état d'Israël qui devrait se conformer aux résolutions prises par les Nations Unies mais plutôt « formuler quelques observations au sujet de son application pratique ».

La Commission se retrouve ainsi à exposer les différents problèmes ne permettant pas le retour des réfugiés, n'évoquant à aucun moment de quelle manière il serait possible de l'imposer à Israël.

Il ressort de l'examen des archives que les puissances occidentales siégeant à l'ONU et se chargeant du dossier n'aient pas tenté d'imposer par voie diplomatique ou par la force au jeune état Israélien la reconnaissance et l'application de la résolution 194, pourtant adoptée démocratiquement par l'Assemblée Générale des Nations Unies.

L'état d'Israël apparaît comme étant intouchable et l'ONU comme impuissant face à ce jeune mais puissant état. L'explication se trouve sans doute dans la présence et la force d'action du lobby juif américain s'étant mobilisé pour l'élection d'Harry S. Truman. En assurant le vote juif en faveur de ce dernier, Israël s'assure le soutien du Conseil de Sécurité de l'ONU puisqu'il obtient systématiquement le vote et l'appui des Etats-Unis.

Cet état de fait démontre que l'ONU va se retrouver piégée par les intrigues politiques des états membres, constituant l'une des principales faiblesses de cette organisation internationale.

⁴⁵ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 414, Deuxième rapport sur l'évolution de la situation de la Commission de Conciliation des Nations Unies pour la Palestine, 19 avril 1949

De plus, en évoquant les différentes difficultés pour la résolution du problème, l'ONU se place rapidement comme étant indispensable en indiquant que « *si les Etats arabes et Israël demandaient aux Nations Unies une aide technique et financière pour la préparation et la mise en pratique d'un tel programme, la Commission serait toute prête à recommander aux organes compétents des Nations Unies d'accueillir favorablement une telle demande* », les débats concernant l'UNRWA ayant déjà été engagés au sein des Nations Unies.

Finalement, cette situation semble plutôt satisfaire les intérêts de certains pays occidentaux puisque le prolongement de celle-ci octroie aux différentes puissances impliquées la possibilité de maintenir leurs présences par le biais de la création d'une agence onusienne.

Les états vont ainsi utiliser les moyens et le mode d'action de l'aide humanitaire pour gérer la crise sans y répondre politiquement et sans proposer une sortie de crise durable, comme cela avait pu être le cas avec le vote de la résolution 194.

La Commission de Conciliation pour la Palestine va quant à elle se décharger complètement de tout l'aspect politique en ne conservant uniquement que l'aspect économique développé par la Mission Economique d'Etudes pour le Moyen Orient.

Bien qu'il ait été question de l'indépendance de la Palestine et du partage de la Palestine en deux états, après 1948, on ne parle plus que du « problème des réfugiés ». D'ailleurs, le vocabulaire utilisé pour qualifier le problème des réfugiés palestiniens est très significatif.

Tout comme le démontre l'article de Madame Christine Pirinoli « Effacer la Palestine pour construire Israël. Transformation du paysage et enracinement des identités nationales » dans le numéro d'*Etudes rurales* (2005), cité dans le recueil collectif *Palestine* de Messieurs Bernard Botiveau et Edouard Conte, en les désignant sous l'appellation d'arabes, on nie leur identité palestinienne, et donc implicitement leur droit de vivre en Palestine.

Selon cette étymologie, les arabes peuvent ainsi vivre dans n'importe quel autre pays arabe. Les Palestiniens de citoyenneté israélienne seront eux appelés « Arabes-israéliens ». De plus, dans les documents officiels, on ne parle plus que de « réfugiés » ou du « problème arabe ».

D'ailleurs, l'historien Ilan Pappé va jusqu'à utiliser les termes « d'acte mémoricide » en évoquant la politique d'hébraïisation entreprise par Israël. Ce sont par exemple les noms des routes, des sites, des rivières qui ont été hébraïsés.

L'espace palestinien se retrouve entièrement remodelé selon deux idées essentielles : d'une part le besoin de contrôle du territoire par Israël, d'autre part l'effacement de tout ce qui évoque le passé arabe. On est confronté à une sorte d'impossibilité du retour et à la confirmation de l'image d'une terre sans peuple qui se met en place.

Ainsi, pendant de nombreuses années, la question palestinienne va n'être abordée qu'à travers le prisme de celle des réfugiés. Dans les textes internationaux, on mentionnera uniquement le droit des réfugiés au retour, sans jamais parler de peuple palestinien⁴⁶.

Le règlement onusien de la première guerre israélo-arabe donne ainsi l'image d'une « paix manquée »⁴⁷. L'intransigeance de David Ben Gourion et des états arabes impliqués dans le conflit, ainsi que le manque de fermeté des Nations Unies n'ont pas permis d'apporter une solution politique et durable à la suite du conflit israélo-arabe de 1948-1949, découlant du partage de la Palestine et de la création de l'état d'Israël, et a donné naissance aux problèmes des réfugiés, persistant après soixante-dix ans. Réunissant les différentes parties par le biais de la commission de conciliation de l'ONU, en marge des négociations entreprises à Rhodes⁴⁸, la conférence de Lausanne (27 avril au 12 septembre 1949) est un échec⁴⁹.

⁴⁶ Cloarec Vincent et Laurens Henry, *Le Moyen-Orient au XXe siècle*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 112.

⁴⁷ Expression utilisée dans de nombreux ouvrages pour évoquer le règlement de la première guerre israélo-arabe par l'ONU. C'est notamment le titre du chapitre III de l'ouvrage *La question de Palestine, tome troisième (1947-1967) l'accomplissement des prophéties* d'Henry Laurens

⁴⁸ Les négociations d'armistice se tiennent à Rhodes, durant l'automne 1948 sous la coordination de Ralph Bunche. En découle la signature de quatre armistices (israélo-égyptien, israélo-libanais, israélo-syrien et israélo-jordanien), l'Irak ne signant pas d'armistice avec Israël.

⁴⁹ L'objectif de la conférence de Lausanne était de faire accepter la reconnaissance d'un état juif et d'un état arabe, le rapatriement des réfugiés palestiniens, la reconnaissance mutuelle entre les Arabes et Israël, et l'internationalisation d'Israël. L'intransigeance israélienne et les ambiguïtés arabes débouchent sur un échec.

II. La création de l'UNRWA (Décembre 1949)

Les Palestiniens se retrouvent à vivre d'une certaine façon « chez les autres », et ils vont chercher à défendre leur identité nationale en refusant toute réinstallation sur des territoires autres que le leur. A la suite de leur départ forcé, ils se constituent ainsi en quartier autonome dans les villes, ou dans des camps se trouvant à la périphérie des grandes villes.

Face au refus israélien d'appliquer la résolution 194, l'ONU décide de créer le 8 décembre 1949 par la résolution 302 (IV) une agence temporaire pour gérer la question des réfugiés en leur assurant une aide alimentaire, médicale et la scolarisation.

1. Organisation et fonctionnement de l'Office

L'UNRWA voit ainsi le jour le 8 décembre 1949, et va se voir confier la tâche de la gestion humanitaire des réfugiés palestiniens. Succédant à l'ANURP, elle est chargée de l'ensemble des activités liées aux réfugiés en collaboration avec les gouvernements locaux⁵⁰.

Elle reçoit ainsi deux principales missions se résumant à distribuer des secours aux réfugiés et à élaborer un programme de travaux économiques. Avec pleine autonomie et plein pouvoir de décision, elle reçoit un mandat devant prendre fin au cours de l'année 1951, et son action doit être évaluée par l'Assemblée Générale.

Le siège de l'Office se situe à Beyrouth, sur un terrain appartenant à la France, ce que les français n'oublient pas de souligner, considérant cette concession comme un moyen de renforcer leur « *influence au sein de cette institution des Nations Unies qui poursuit une tâche importante dans le Proche-Orient* »⁵¹.

Selon la résolution 302 (IV), l'Office est doté d'une commission consultative composée de représentants des Etats-Unis, de la France, du Royaume-Uni et de la Turquie, auxquels il sera

⁵⁰ Faisant référence ici à la Jordanie, l'Egypte, la Syrie et le Liban.

⁵¹ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 415, Lettre du Ministre des Affaires étrangères adressée au Ministre des Finances et des affaires publiques évoquant la concession française à l'UNRWA, 4 octobre 1951

possible d'y adjoindre trois membres parmi les pays donateurs, et d'un Directeur de l'Office nommé par le Secrétaire général des Nations Unies, ne devant pas être de la nationalité des membres de la commission consultative⁵². Elle se différencie de la Commission de Conciliation pour la Palestine par la présence d'un représentant du Royaume-Uni.

La commission consultative constitue l'organisme intergouvernemental chargé d'élaborer en collaboration avec les autorités locales, le plan de développement économique du Proche-Orient, de réunir les fonds publics et privés nécessaires à son financement et de veiller à son exécution rationnelle⁵³.

Le rôle principal de la Commission consiste à étudier le financement de l'Office, à approuver les prévisions de dépenses et à conseiller d'une façon générale le Directeur sur la politique de l'Office et plus particulièrement sur ses relations avec les gouvernements arabes.

La création de l'UNRWA relève principalement d'une initiative du gouvernement américain, présidant la Commission de Conciliation des Nations Unies pour la Palestine. La décision est prise quand il apparaît que le gouvernement du nouvel état israélien s'opposera à tout rapatriement important de réfugiés, comme nous l'avons vu précédemment.

Israël fera en ce sens tout son possible pour rendre impossible le retour des réfugiés, puisqu'en 1950, le parlement israélien adoptera deux lois empêchant tout retour. Une première loi prévoyant que les terres des réfugiés palestiniens deviennent la propriété d'Israël, et une seconde loi du retour accordant automatiquement aux immigrants juifs arrivés en Israël, la citoyenneté israélienne (Aliya) et leur confiant les terres des Palestiniens.

Le gouvernement américain propose que l'Assemblée Générale crée une agence spéciale pour continuer à secourir les réfugiés, et surtout pour développer des projets économiques d'envergure dans la région, justifiant l'utilisation du terme « travaux » dans la dénomination de l'UNRWA.

Les États arabes n'acceptent cette proposition qu'après avoir reçu l'assurance que l'UNRWA ne portera pas préjudice aux droits des réfugiés à rentrer dans leur foyer d'origine comme le

⁵² Le premier directeur nommé à cette fonction est de nationalité canadienne, Howard Kennedy, qui ignore tout du Proche-Orient

⁵³ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 416, Note pour la direction du Personnel, 21 juin 1950

stipule la résolution 194 (III) de l'Assemblée Générale du 11 décembre 1948, ce qui sera clairement énoncé dans l'article 5 de la résolution 302 (IV) dans les termes suivants :

« Reconnaît la nécessité de continuer, sans préjudice des dispositions du paragraphe 11 de la résolution 194 (III), adoptée par l'Assemblée générale, le 11 décembre 1948, à venir en aide aux réfugiés de Palestine en leur portant secours pour empêcher que la famine et la détresse ne règnent parmi eux et pour réaliser un état de paix et de stabilité (...). »⁵⁴

L'URNWA devient le seul garant par défaut du statut international des réfugiés palestiniens. Dès lors, est considéré comme réfugié palestinien :

« Une personne qui a eu sa résidence normale en Palestine pendant deux ans au moins avant le conflit de 1948 et qui, en raison de ce conflit, a perdu à la fois son foyer et ses moyens d'existence, et a trouvé refuge, en 1948, dans l'un des pays où l'UNRWA assure ses secours. Les réfugiés qui correspondent à cette définition ainsi que leurs descendants directs ont le droit à l'assistance de l'Agence si ils sont : enregistrés auprès de l'UNRWA, qu'ils vivent dans une des régions d'opération de l'UNRWA, et sont dans le besoin. »⁵⁵

Cette définition n'est pas reconnue officiellement, mais seulement tacitement, par l'Assemblée Générale de l'ONU. Elle a été établie pour le fonctionnement interne de l'Agence et n'a pas vocation à être considérée comme la définition officielle des réfugiés palestiniens.

La définition utilisée par l'UNRWA combine ainsi trois facteurs essentiels :

- une composante historique, puisque est considérée comme réfugié palestinien une personne ayant résidé en Palestine entre 1946 et 1948,
- une composante géographique, puisque seuls les réfugiés qui résident dans un espace où l'agence est présente sont comptabilisés, à savoir, la Bande de Gaza, la Cisjordanie, la Jordanie, la Syrie et le Liban, et
- une composante humanitaire, puisque seuls les réfugiés qui ne peuvent subvenir à leurs besoins sont immatriculés.

⁵⁴ Annexe IV : Texte de la résolution 302 reprenant la résolution 194

⁵⁵ Définition trouvée dans l'ouvrage de Madame Mansour-Mérien Sandrine, *L'histoire occultée des Palestiniens (1947-1953)*, Paris, Privat, 2013

Cette définition permet aux Palestiniens de passer du statut juridique de personnes déplacées au statut de réfugiés.

Concernant les fonds, le secrétaire Général a reçu pour instructions de transférer à l'Office les avoirs de l'ANURP au 1^{er} avril 1950, devant mettre fin à l'existence de « l'aide ».

Une évaluation est effectuée par l'Assemblée Générale et est fixée à 33.700.000 dollars américains pour les crédits nécessaires à l'application du programme de secours et de travaux concernant l'année 1950. Les fonds se divisent entre 20.200.000 dollars pour les secours directs et 13.500.000 dollars pour les travaux. Il est également indiqué que les secours directs devraient prendre fin le 31 décembre 1950, au plus tard, à moins que l'Assemblée Générale n'en décide autrement.

Enfin, contrairement à l'ANURP, toute une réorganisation administrative est entreprise pour fusionner l'ensemble des tâches des trois organisations bénévoles (Comité international de la Croix rouge, Ligue des sociétés de Croix Rouge et l'American Friends Service Committee), afin que l'Office devienne le seul organisme présent sur place, apte à traiter ce dossier.

L'UNRWA se retrouve ainsi en charge de l'ensemble de la problématique, devant à la fois apporter les secours nécessaires aux réfugiés, et devant reprendre les travaux entrepris par la Mission Economique d'Etudes du Moyen Orient afin de favoriser un développement économique de la région.

2. La France active au sein de l'UNRWA

Très vite, il apparait que la France voit en ce nouvel organisme un moyen d'être influent au sein du Moyen Orient. A l'instar de son utilisation du Conseil de sécurité de l'ONU pour faire entendre sa voix et de la Commission de Conciliation pour la Palestine, bien que sa démarche pour aboutir à une internationalisation de Jérusalem ait échoué, l'Office va se révéler être un outil de développement de sa politique Levantine.

En effet, comme écrit dans un communiqué de la Direction Afrique-Levant :

« La présence d'un représentant de la France dans cette Commission est le gage que notre pays participera en bonne place à une œuvre dont la réalisation aura sans doute de profondes conséquences sur l'ensemble de cette région »⁵⁶.

Rapidement la France prend des initiatives et donne des instructions en vue de répartir les responsabilités de chaque pays en considération de la dimension des travaux à entreprendre dans la région. Elle tient également à ce que les Nations Unies apparaissent comme les initiateurs de ces projets pour ne pas laisser croire qu'il pourrait s'agir d'une démarche impérialiste.

La France a pris la mesure des réticences émises par les pays arabes à la mise en place d'une entreprise occidentale dans la région, pouvant porter atteinte à leur récente indépendance.

Ce constat se reflète dans une entrevue entre la Commission consultative et le Directeur de l'Office, avec le Ministre des Affaires Etrangères, le Ministre des Affaires sociales et le Président du Conseil égyptien. Mustapha al-Nahhas Pacha fait ainsi part de ses réticences à John Blandford Jr., de nationalité américaine, président de la Commission, en indiquant que *« l'on se sert des réfugiés pour masquer des entreprises impérialistes »⁵⁷*. John Blandford Jr. tente de faire la démonstration auprès de son interlocuteur de l'importance du plan dans sa dimension exclusivement humanitaire, sans évoquer le programme de travaux.

En s'assurant un rôle important au sein de ce nouvel organisme, la France désire tout à la fois maintenir son action dans la région et favoriser le potentiel des entreprises françaises pour la réalisation des divers projets de développement économique :

« Nous avons non seulement à sauvegarder notre actuelle influence économique et culturelle mais nous pouvons aussi assurer à nos entreprises des marchés importants, de grands travaux, et préparer le développement de nos relations commerciales avec ces pays dont va augmenter la puissance d'achat. »⁵⁸

⁵⁶ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 416, Note pour la direction du personnel, 21 juin 1950.

⁵⁷ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 231, Communiqué en provenance de Beyrouth, 1950.

⁵⁸ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 415, Note pour la direction du personnel, janvier 1950.

La Commission consultative apparaissant ainsi comme l'outil idéal, comme nous pouvons le lire :

« Du point de vue strictement français, il nous sera beaucoup plus facile de contrôler l'action économique et politique entreprise dans le Proche-Orient si elle passe par l'Office puisque nous sommes représentés à sa Commission Consultative »⁵⁹.

Dans cette perspective, la France fera en sorte que la Commission consultative bénéficie de pouvoirs renforcés et confirmés, au détriment du Directeur de l'Office.

Un des axes privilégiés par la politique française pour renforcer sa position, va consister à promouvoir le nombre de personnels français au sein de l'organisme afin de faire contrepoids à l'influence anglo-saxonne. Une véritable lutte d'influence s'organise autour du personnel constituant l'Office, reflétant ainsi la traditionnelle rivalité entre la France et le Royaume-Uni dans cette région.

En effet, la France considère qu'il faut s'assurer *« d'avoir dans l'organisme suffisamment de postes détenus par des Français pour y exercer une action et, en tous cas, un contrôle »⁶⁰.*

Cette rivalité prend également corps au sujet de la question de la langue à utiliser au sein des réunions, et des entrevues avec les délégations arabes mais également au sein des écoles développées par l'Office.

Bien que l'anglais se trouve être la langue privilégiée dans les écoles, en raison de la part importante d'instituteurs anglophones présents dans la région, le français s'impose au cours des réunions avec les délégations arabes.

Dans un communiqué intitulé *« La langue française et l'UNRWA »* de Jacques de Saint-Hardouin, Ambassadeur de la France auprès de l'Office, adressée à Robert Schuman en date du 10 mai 1950, l'intéressé se félicite qu'au cours du voyage entrepris par la Commission consultative :

⁵⁹ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 231, Note française concernant l'activité de l'UNRWA, Beyrouth, 15 septembre 1950

⁶⁰ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 232, Lettre de Jacques de Saint-Hardouin informant Paris et rappelant l'importance de l'effort de la contribution française, décembre 1950.

« L'usage de notre langue a fini par, tout naturellement, s'imposer (...). Les hommes politiques auxquels nous faisons visite ont d'eux-mêmes proposé de se contenter de la traduction française et ont eux-mêmes parlé français »⁶¹.

La France semble donc s'investir autant que possible au sein de l'organisme en cherchant à renforcer son influence à tous les niveaux. Toutefois, comme nous le verrons un peu plus loin, elle rencontre des difficultés relatives à la mise en œuvre de sa contribution financière, tardant à mettre à disposition les fonds prévus, ne manquant pas de la discréditer auprès de ses rivaux dans la région.

3. Un outil du pacte Atlantique ?

La crise des réfugiés palestiniens intervient aux prémices de la guerre froide qui va opposer les Etats-Unis et les démocraties occidentales d'une part, à l'URSS et ses républiques communistes satellites d'autre part.

La guerre froide ne va pas concerner uniquement l'Europe, mais va significativement atteindre le Moyen-Orient, faisant du conflit israélo-arabe et du sort des réfugiés palestiniens un enjeu crucial de cette lutte idéologique.

Paradoxalement, bien qu'Israël apparaisse comme un instrument du contrôle occidental de la région et que l'on qualifie habituellement Israël comme le « porte avion américain au Moyen-Orient », c'est l'Union Soviétique qui, dès le début du conflit, a apporté un appui politique, militaire et démographique au jeune état israélien.

Les Etats-Unis vont quant à eux adopter une attitude assez contradictoire en conciliant une attitude amicale à l'égard d'Israël, le Président Harry S. Truman ayant ouvertement soutenu la cause sioniste, mais aussi une démarche de proximité avec les états arabes.

⁶¹ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 416, Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman concernant « La langue française et l'UNRWA », 10 mai 1950.

Les Américains ont vite compris que pour obtenir de l'influence dans la région, il fallait s'entendre et nouer des accords avec les nations arabes⁶². Les Etats-Unis ne se considèrent pas comme les successeurs des Britanniques dans la région et ils ne veulent pas les remplacer dans une mission de maintien de l'ordre en Palestine, impliquant une intervention américaine dans un nouveau conflit armé.

Comme évoqué précédemment, la création de l'UNRWA découle principalement d'une initiative du gouvernement américain, et s'explique par la volonté de s'investir dans la région en mobilisant la voie humanitaire et celle du développement économique.

Le principal objectif des Etats-Unis concernant cette question est d'endiguer toute présence du communisme au Moyen-Orient, en se rendant indispensable pour les pays arabes afin qu'ils ne fassent pas appel aux Soviétiques.

Pour lutter contre l'influence communiste dans la région et sans entrer dans un conflit direct avec la Russie soviétique, la voie humanitaire apparaît comme la meilleure solution. Pour citer les mots de l'historien Ilan Pappé, l'UNRWA se révèle être « *une espèce de Plan Marshall version Proche Orient* »⁶³ devant contenir l'expansion soviétique.

L'UNRWA se présente alors comme un moyen de lutter contre l'expansion communiste dans la région, en tentant d'apporter une réponse aux réfugiés palestiniens et montrer ainsi aux pays arabes le soutien des démocraties libérales dans le conflit.

La gestion des réfugiés palestiniens répond ainsi à une logique politique et diplomatique en faveur des intérêts américains dans le contexte de la guerre froide.

Cette instrumentalisation de l'aide humanitaire à des fins politiques est manifeste dans les archives consultées à la Courneuve.

Dans une lettre datée du 4 novembre 1949, d'Armand du Chayla, Ministre de France au Liban, adressée à Robert Schuman, Ministre des Affaires étrangères, celui-ci mentionne

⁶² On peut ainsi se rappeler que dès février 1945, le Président Roosevelt revenant de la conférence de Yalta, rencontre le roi Ibn Sa'Ud (Arabie saoudite) en Mer Rouge sur le Quincy. Cette rencontre aboutit à une coopération entre les Etats-Unis et l'Arabie Saoudite, un renforcement de la présence économique américaine en Arabie saoudite avec l'exploitation du pétrole et une protection militaire américaine.

⁶³ Pappé Ilan, *Une terre pour deux peuples, histoire de la Palestine moderne*, Paris, Fayard, 2004, p. 156

la « possibilité de camoufler sous cette appellation une mission chargée d'établir un « settlement » dans les pays arabes et de l'utiliser comme une barrière contre le communisme et l'influence russe ». Il ajoute que « L'arabe, en effet, presque toujours sous-alimenté, commence à s'intéresser à l'idéologie communiste et il n'est que temps, par l'afflux des dollars, d'améliorer sa situation »⁶⁴.

Ce document nous permet également d'affirmer que la France partage cette vision américaine de lutte contre la menace communiste. En effet, la France s'engage pleinement dans la guerre froide dès 1949 en signant son adhésion à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)⁶⁵. Cette lutte française contre le communisme se renforcera, puisqu'à partir de 1950, la guerre d'Indochine originellement liée à la vague de la décolonisation devient idéologique, opposant le camp communiste avec la Chine comme porte-drapeau, et le camp occidental représenté par les Français soutenus par les Américains.

Finalement pour les Américains, et les occidentaux en général, la traditionnelle « mission civilisatrice » développée au temps des colonies va être supplantée par le combat contre le « sous-développement »⁶⁶. Cette idée se reflète largement lors du discours d'investiture, d'Harry S. Truman, prononcé le 20 janvier 1949 lors de son deuxième mandat à la Maison Blanche.

Dans le point quatre de son discours, il évoque la grande pauvreté accablant la moitié de l'humanité. Ce point est finalement repris dans la politique mise en place pour lutter contre l'expansion communiste, puisque l'idée saillante est que :

⁶⁴ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 230, Lettre du Ministre de France au Liban au Ministre des Affaires Etrangères concernant la déclaration de Sir Desmond Morton, Ambassadeur, Délégué de la Grande-Bretagne à la Commission Economique d'Etudes pour le Moyen-Orient, 1^{er} novembre 1949

⁶⁵ Alliance militaire signée à Washington le 4 avril 1949. Née de la guerre froide, l'Alliance atlantique est destinée à contrer la puissance soviétique.

⁶⁶ Expression utilisée pour la première fois par Harry S Truman lors de son discours du 20 janvier 1949 : « Il nous faut lancer un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avance scientifique et de notre progrès industriel au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées. »

« Le communisme trouve un terrain fertile dans la misère sociale et économique, il est indispensable pour lui barrer la route d'améliorer les conditions de vie et le niveau de culture des populations »⁶⁷.

L'objectif est finalement de mettre en place un vaste dispositif de défense du Moyen-Orient contre la menace communiste par le biais du soutien apporté aux réfugiés palestiniens et par l'intermédiaire d'Israël qui, de par sa position géographique au cœur de la région, constitue un espace de contrôle.

Finalement, cette lutte idéologique devient un moyen pour développer des systèmes d'aides auprès des pays considérés comme « sous-développés », débouchant ainsi sur une nouvelle forme d'impérialisme à visée économique et non plus civilisatrice.

⁶⁷Ibid, carton 230, Copie de Washington concernant l'UNRWA, décembre 1949.

III. Les limites de l'UNRWA : une absence de cohérence dans la mise en œuvre du projet onusien

Dès la création de l'Office, de nombreuses contraintes l'empêchent de fonctionner correctement, ne permettant pas à l'organisme de remplir pleinement les différentes missions qu'il s'est vu confier.

Au titre de ces contraintes, les rivalités entre les puissances vont se révéler une source d'entrave au bon fonctionnement de l'Office, et contribuer à l'exclusion des réfugiés palestiniens.

1. De multiples contraintes

La première contrainte importante relevée est d'ordre financier puisque son budget dépend essentiellement des contributions volontaires des membres de la communauté internationale. Les Américains financent en grande partie l'UNRWA, mais il est nécessaire que les autres états membres de la Commission apportent une contribution financière.

En ce sens, le cas de la France est assez emblématique, puisqu'elle met un certain temps avant d'envoyer sa contribution prévue, s'élevant à 500.000.000 francs⁶⁸, et tente dès que possible de la faire diminuer.

Des négociations ont lieu entre le Ministère des finances et le Ministère des affaires étrangères, car la somme demandée représente un effort considérable à cette période pour la France, bénéficiaire de l'aide financière américaine depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La France va ainsi « *chercher à en réduire le montant dans toute la mesure du possible* ⁶⁹ ».

En effet, elle semble plus préoccupée à trouver des moyens de faire baisser sa contribution et d'y échapper, plutôt que de trouver des moyens pour trouver les fonds nécessaires.

⁶⁸ Représentant la première tranche prévue par la France pour la période 1950-1951

⁶⁹ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous ensemble « UNRWA », (côte 373 QONT), carton 416, Note concernant la contribution française, 24 décembre 1949

La France sait pourtant que sa contribution conditionne l'influence qu'elle veut jouer dans la région :

« S'il se trouve à la Commission consultative les mains vides, le délégué français ne pourra guère faire autre chose qu'entériner l'implantation d'influences étrangères dans le Proche-Orient, sans que nous puissions même prendre des garanties pour l'avenir »⁷⁰.

Elle va alors développer différentes stratégies pour contourner cet effort financier, sans n'en laisser rien paraître à ses collègues au sein de la Commission.

Pour ne donner qu'un exemple des manipulations que la France met en place pour contourner le financement de l'Office, on peut relever les réticences du Ministère des finances français à débloquer des fonds pour négocier le réinvestissement d'une partie de la contribution française sur le marché français:

« Pour pouvoir mettre à la disposition de l'Office le reliquat du crédit ouvert, soit deux cents millions de francs, il me serait nécessaire de pouvoir donner des assurances à mon Gouvernement sur les intentions d'effectuer certains de ses achats sur le marché français ⁷¹».

Une autre stratégie développée par la France pour contourner l'envoi de sa contribution, est de se servir de ses possessions en Afrique du Nord pour diminuer sa contribution :

« 18 millions de marchandises ont été antérieurement envoyés au Levant de la part de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc. La contrevaletur de ces envois viendra en déduction de la contribution française. »⁷²

La France adopte également un comportement assez contradictoire. Elle parvient péniblement et tardivement à apporter sa contribution, alors que l'organisme a besoin de ces fonds pour faire

⁷⁰ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), Carton 230, Lettre pour le secrétariat des conférences portant sur « A.S aides aux réfugiés de Palestine, février 1950

⁷¹ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous ensemble « UNRWA », (côte 373 QONT), carton 418, Lettre de Jacques de Saint-Hardouin au directeur de l'Office concernant la contribution financière française, 1950.

⁷²MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 232, Secrétariat des conférences, 30 septembre 1949.

fonctionner l'Office, mais elle se permet d'opposer un veto à la participation budgétaire de l'Italie en 1950 :

« La Direction d'Afrique-Levant a l'honneur de faire savoir au Secrétariat des Conférences, qu'elle n'ignore pas les avantages que présente la contribution d'un nouvel Etat à la lourde charge du budget de l'Office. Moins souhaitable serait cependant l'admission, qui en résulterait, de fonctionnaires ou techniciens italiens dans les services d'un organisme installé au centre du monde arabe. »⁷³

Les besoins de l'Office passent ainsi en second plan vis-à-vis de l'influence que veut y jouer la France, voyant en de nouveaux contributeurs des adversaires potentiels.

Une deuxième contrainte réside dans le statut juridique de l'organisme. L'Office se retrouve doté de compétences extraterritoriales, et est contraint de négocier les termes de son action avec les états d'accueil, et dans une moindre mesure avec les réfugiés à sa charge. De plus, la durée de son mandat est temporaire, l'empêchant de planifier son action sur le long terme.

L'UNRWA qui doit encourager la réinstallation des réfugiés palestiniens dans leurs territoires d'accueils se retrouve ainsi confronté aux différentes politiques d'accueil établies par les états concernés, développant chacun des statuts juridiques différents pour les réfugiés, sans les assimiler au reste de leurs populations.

La définition des réfugiés donnée par l'UNRWA pose également problème puisqu'elle ne prend pas en compte :

- un certain nombre de réfugiés, dont notamment les exilés de 1948 arrivés dans un pays où l'UNRWA n'officialise pas comme dans les pays d'Afrique du Nord, l'Irak, ou les Etats du Golfe ;
- les personnes déplacées à l'intérieur d'Israël qui devaient être prises en charge par l'UNRWA et qui ne l'ont finalement pas été ;
- les Palestiniens qui se trouvaient en dehors de la Palestine en 1948 ;

⁷³ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous ensemble « UNRWA », (côte 373 QONT), carton 416, Note pour le secrétariat des conférences concernant la participation du gouvernement italien à l'UNRWA, octobre 1950.

- les réfugiés de 1948 qui ne se sont pas inscrits à l'UNRWA, car ils n'en éprouvaient pas le besoin.

Cette masse de population n'est donc pas enregistrée, et se retrouve ainsi sans aucun statut juridique, sans identité, et sans terre, et ne permet pas une évaluation statistique stable du problème des réfugiés.

Enfin, une dernière contrainte se trouve être d'ordre politique, puisque la marge de manœuvre de l'UNRWA est fortement limitée par l'obligation constamment réitérée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, de ne pas porter atteinte aux dispositions du paragraphe 11 de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948, conférant, comme nous l'avons vu, le choix pour les réfugiés entre le rapatriement dans leurs foyers originels ou une compensation financière.

En effet, la résolution 194 devient la principale revendication des réfugiés palestiniens et des pays arabes. Dans un document daté du 15 septembre 1950 émanant des autorités françaises en provenance de Beyrouth, on peut ainsi déceler le piège contenu dans la résolution 194 puisque : « *Les réfugiés ne manqueraient pas d'y voir un engagement dont ils n'allaient plus cesser de réclamer l'application* » et que l'organisme permet finalement de « *les calmer pour un temps avec une promesse que l'on savait vaine* ». ⁷⁴

⁷⁴ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 231, Note française concernant l'activité de l'UNRWA, Beyrouth, 15 septembre 1950

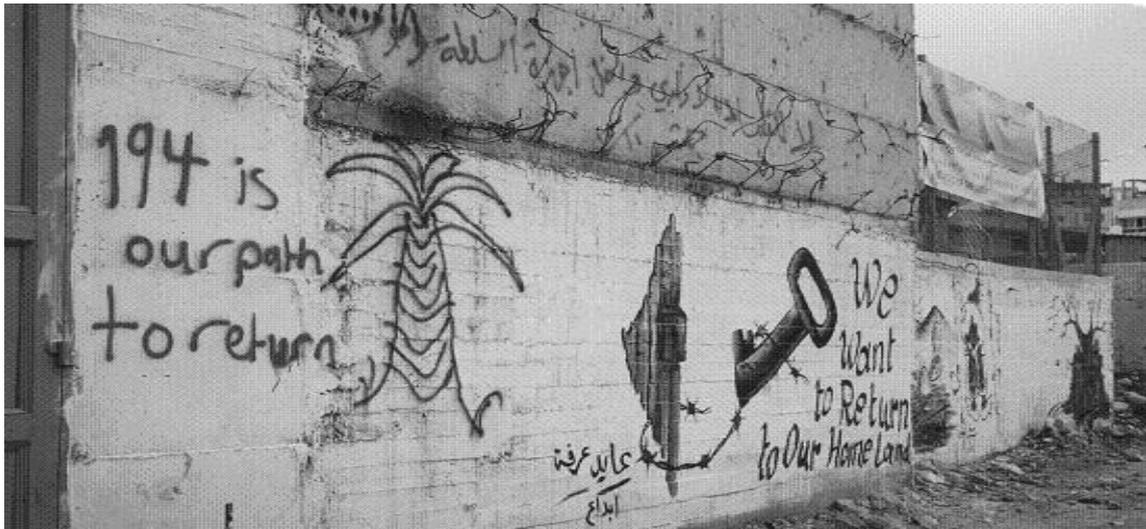


Figure 1: Photo prise dans le camp de réfugiés de Dheisheh, au sud de Bethléem, 2000.

Cette photographie prise en 2000 reflète cet état d'esprit, puisque la résolution 194 demeure considérée comme « le chemin du retour » pour les réfugiés palestiniens.

La résolution 194 porte donc atteinte à l'une des missions clés de l'organisme, puisqu'en la maintenant en rigueur, on ne favorise pas l'intégration des réfugiés dans leurs pays d'accueils. Les pays d'accueils s'en servent également pour justifier leurs politiques de mise à l'écart des réfugiés palestiniens du reste de la population, comme nous le verrons dans le chapitre II.

2. Rivalités des puissances et exclusion des réfugiés dans les négociations.

L'UNRWA se situe au cœur d'une lutte d'influences s'exerçant principalement entre les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni.

Il est intéressant de revenir sur les débats ayant eu lieu concernant la création de l'UNRWA. Avant de penser à créer un organisme propre aux réfugiés palestiniens, les Américains et les Britanniques avaient envisagé d'élargir les compétences de l'Organisation Internationale des Réfugiés (OIR)⁷⁵ :

« Selon certaines indications dignes de foi M. Gordon Clapp, Président de la Mission économique pour le Moyen-Orient, de passage à Genève, aurait entretenu les dirigeants de

⁷⁵ Agence spécialisée des Nations Unies, créée en 1946 pour gérer les flux importants de réfugiés créés par la Seconde Guerre mondiale. Elle a cessé de fonctionner en 1952 et elle a été remplacée par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR).

l'OIR de la possibilité de confier à l'OIR l'assistance et l'entretien des réfugiés en Palestine, en attendant que les conditions économiques du Moyen-Orient permettent leur rétablissement »⁷⁶.

La France s'y oppose catégoriquement puisqu'elle considère que :

« Le Gouvernement britannique serait susceptible d'envisager cette perspective d'une façon favorable, étant donné les possibilités d'influence qu'il trouverait, par la présence et l'action de fonctionnaires britanniques de l'OIR dans ces régions (...). Nous n'avons aucun intérêt à favoriser cette extension d'activité de l'OIR »⁷⁷. Elle va dans ce sens hâter la création de l'UNRWA.

L'UNRWA se retrouve confrontée au problème majeur de la lutte d'influences des principales puissances occidentales. En plus de leurs historiques rivaux britanniques dans la région, les Français doivent désormais composer avec leur partenaire américain, devenu incontournable au Moyen-Orient.

Comme le mentionne Madame Frédérique Schillo, la fin de la première guerre israélo-arabe marque le « *retour du Grand jeu au Moyen Orient* »⁷⁸, se cristallisant autour de la question de la gestion des réfugiés palestiniens.

En effet, chacun des pays impliqués dans la gestion du dossier palestinien suivent des directives politiques qui leur sont propres, mettant en péril la mission onusienne d'assistance envers les réfugiés palestiniens.

Chaque décision prise au sein de la Commission consultative de l'UNRWA fait alors l'objet de débats qui ralentissent la mise en œuvre de l'aide à apporter sur place. A cet égard, l'exemple du choix du personnel, particulièrement développé dans les archives consultées, est représentatif.

⁷⁶ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous ensemble « UNRWA », (côte 373 QONT), carton 414, Note à l'attention de Roland de Margerie, Directeur adjoint des Affaires politiques, 27 septembre 1949

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Schillo Frédérique, « La France et le règlement onusien de la Première guerre Israélo-Arabe (mai 1948 -juillet 1949) », Paris, *Revue Relations internationales*, 2006/3 (n° 127), p. 44

A plusieurs reprises, les candidatures aux différents postes ouverts par l'UNRWA témoignent de la concurrence entre les Français et les Britanniques. Dans une lettre de Jacques de Saint-Hardouin adressée à Robert Schuman nous pouvons lire :

« Le Département n'a cessé de se préoccuper, en même temps que moi, de placer dans les cadres de l'UNRWA un certain nombre de Français pour enlever à cette organisation le caractère presque exclusivement anglo-saxon qu'elle avait à ses débuts »⁷⁹.

Cette rivalité pousse la France à envisager la création « d'une organisation d'assistance technique purement française, destinée à nous mettre en mesure de faire face à la concurrence américaine et britannique »⁸⁰. Cette organisation ne verra pas le jour, mais son projet témoigne de l'importance de la rivalité s'exerçant entre ces puissances.

On assiste également à l'effacement de la représentation palestinienne. Si les pays arabes d'accueil sont consultés, ce n'est pas le cas des représentants palestiniens qui se retrouvent rapidement éliminés des négociations entreprises par les Nations Unies, pour devenir seulement des « réfugiés ».

Comme constaté dans les archives, les réfugiés se retrouvent subordonnés à la représentation de leurs pays d'accueil. Chaque pays hôte devant représenter « les intérêts » des réfugiés présents sur leurs territoires, alors qu'Israël est directement représenté et consulté.

Cet état de fait marque un déséquilibre dans la considération que portent les Nations Unies respectivement aux Israéliens et aux Palestiniens, contribuant à accélérer l'exclusion de ces derniers à la fois dans le cadre des négociations mais également dans leur inscription à un territoire.

Suggérer la création d'une délégation proprement palestinienne, aurait constitué un facteur de reconnaissance de la nation palestinienne auprès des Nations Unies, rappelant les principes du plan de partage et leur droit à vivre en Palestine. Les rattacher à leurs « pays d'accueils » signifie clairement que la résolution 194 est inapplicable, mais cela reste inavouable à la fois du côté

⁷⁹ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373 QONT), carton 415, Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman concernant le personnel français de l'UNRWA, 23 juillet 1951

⁸⁰ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 417, Communiqué de Robert. Schuman concernant l'Assistance technique française au Moyen-Orient, 11 avril 1950

des Nations Unies mais aussi du côté des pays arabes cherchant à « *se couvrir devant leur opinion à laquelle ils n'ont pas le courage d'avouer que, sans nouvelle guerre, il serait impossible de faire rentrer les Réfugiés en Israël* »⁸¹.

Enfin, la mission économique que tente de mener l'UNRWA est-elle aussi assez contradictoire. Les projets de grands travaux menés par les entreprises étrangères doivent offrir un emploi aux réfugiés, pour leur permettre de diminuer leur dépendance vis-à-vis de l'aide internationale. Mais ce sont surtout des projets de développement économique à destination des pays accueillant les réfugiés⁸².

Ces travaux demandent une main d'œuvre considérable que les réfugiés peuvent fournir :

*« La concentration des réfugiés dans les camps est un élément de ferment dangereux mais permet aussi d'aborder le problème sous un angle, à certains égards, favorable. Les réfugiés constituent en effet un réservoir de main d'œuvre utilisable pour les grands travaux ».*⁸³

Les réfugiés apparaissent ainsi comme un réservoir potentiel et intéressant de main d'œuvre. Ils ne sont pas pour autant assimilés dans les pays bénéficiant de l'aide économique puisqu'ils sont réduits à vivre dans des conditions misérables, regroupés dans des camps, constamment surveillés afin d'éviter toute velléité de revendication.

Ainsi, par l'aide humanitaire qu'elle procure et les travaux économiques qu'elle souhaite développer dans la région, l'UNRWA semble favoriser le développement économique des pays hôtes au profit des entreprises américaines, britanniques et françaises, apportant ainsi une solution de longue durée permettant de contourner le processus de paix apparaissant comme impossible.

En 1949, les réfugiés palestiniens semblent devoir se résigner à être relégués au deuxième plan, apparaissant plus comme un moyen d'action pour les occidentaux que comme un problème à régler rapidement.

⁸¹ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 416, Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman concernant « Possibilités de retour des Réfugiés en Israël », 25 août 1950

⁸² C'est notamment le cas pour la Jordanie et la Syrie.

⁸³ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 230, Télégramme concernant le Proche-Orient et l'UNRWA, décembre 1949

La France utilise en ce sens l'Office pour maintenir et renforcer son influence dans la région et rivaliser avec ses concurrents anglo-saxons. L'Office lui permet finalement d'afficher une position de neutralité vis-à-vis de sa politique à l'égard du conflit israélo-arabe, puisqu'aucune décision ou réponse politique n'est envisagée dans le cadre de l'UNRWA.

Chapitre II/ Un bilan contrasté en 1950 : Entre une relative réussite de la politique française et un rejet de l'aide onusienne par les nations arabes

L'UNRWA, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, était chargée d'une double mission : organiser et mener à bien l'assistance aux réfugiés sous forme de secours directs, et trouver les moyens nécessaires à la réalisation des programmes de travaux économiques recommandés par la Mission Economique d'Etudes, avec l'accord et la coopération des pays d'accueil.

Les Nations Unies ont ainsi créé une institution provisoire dont l'œuvre d'assistance devait rapidement prendre fin, au fur et à mesure de la mise en œuvre des projets régionaux de développement économique.

Pourtant, quelques mois après sa création, les missions confiées ne sont pas remplies, et la méfiance des états arabes envers l'ONU s'est renforcée, voyant en cet organisme un allié d'Israël et la source des malheurs des réfugiés palestiniens.

Au lieu de s'améliorer, le sort des réfugiés palestiniens s'est dégradé et leur situation dans les camps se détériore rapidement, augmentant leurs mécontentements.

Ce deuxième chapitre a pour objet d'analyser successivement la perception de la politique française par les différents acteurs concernés par la question des réfugiés palestiniens. Nous examinerons ensuite, les critiques émises à l'encontre de l'ONU et in fine de l'UNRWA, contrastant avec le bilan français en 1950. Enfin, pour clore cette étude, nous aborderons la création du Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR) accentuant ainsi le processus d'exclusion des réfugiés palestiniens, et n'annonçant pas la possibilité de parvenir rapidement à une résolution de cette crise durable.

I. Perception de la politique française par les différents acteurs concernés par le dossier palestinien

Après que la France ait échoué à imposer le projet d'une internationalisation de Jérusalem⁸⁴, qui constituait son objectif prioritaire au début du conflit, elle avait élaboré une nouvelle ligne politique en s'impliquant dans la Commission consultative mise en place par l'UNRWA, y voyant un moyen de renforcer son influence à la fois au sein des pays arabes mais aussi au sein des Nations Unies.

1. Au sein de l'UNRWA

Comme nous l'avons développé précédemment, la France considérait la Commission consultative comme un moyen plus efficace d'affirmer sa position dans la région face à ses différents partenaires et néanmoins rivaux.

La France était avertie des difficultés qu'elle aurait éprouvées pour s'imposer dans le contexte de l'après-guerre, en considération de sa position délicate de pays occupé durant la Seconde Guerre mondiale, ainsi que mentionné dans une lettre d'Erik Labonne à Robert Schuman le 17 octobre 1949 :

« Après le désastre de 1940, toutes les forces se liguent, ici, et s'acharnent contre nous. L'Arabe, l'Anglais, l'Américain, l'Hébreu montent à l'assaut du Français, l'éliminent ou l'affaiblissent. »⁸⁵

⁸⁴ L'internationalisation de Jérusalem avait été l'axe privilégié par la politique française au début du conflit, y voyant un moyen de renforcer son influence de par son statut de protectrice des lieux saints. Le partage de Jérusalem entre la Jordanie et Israël a mis fin à cette velléité politique.

⁸⁵ MAE la Courneuve, dossier « Afrique Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 414, Lettre d'Erik Labonne à Robert Schuman concernant la constitution d'un organisme permanent pour le développement économique du Moyen-Orient, 17 octobre 1949.

Partant de ce constat, la France a su se construire un chemin propre en menant une politique active sur tous les fronts afin de retrouver la place qui était la sienne au Levant et auprès des autres puissances, notamment américaine et britannique.

Pour contrer l'influence américano-britannique, elle a su développer une alliance avec son homologue turc au sein de la Commission consultative, lequel s'est aligné sur les positions françaises :

« Heureusement, au sein de la Commission consultative, j'ai pu (Jacques de Saint-Hardouin) immédiatement trouver un appui précieux en la personne du Représentant Turc, le Général Refet Bele, qui s'exprime couramment en français et ignore systématiquement l'anglais. Il refuse de prendre connaissance de tout texte en anglais. »⁸⁶

La Commission consultative a été privilégiée par la France, pourtant cette dernière a fait preuve d'une certaine inertie à plusieurs égards au sein de l'organisme, en contradiction avec le rôle qu'elle entendait y jouer.

En effet, comme nous l'avons précisé ci-dessus, la France tarde à apporter sa participation financière, ce qui contribue à la discréditer auprès de ses concurrents. En effet, dans une lettre du 19 mai 1950 relative à la participation de la France aux fonds destinés à l'UNRWA, nous pouvons lire :

« Il apparaît qu'une attitude trop négative de la part de la France en ce qui concerne sa participation financière à l'UNRWA, non seulement aurait les plus fâcheuses conséquences pour la défense de nos intérêts dans le Proche Orient, mais serait également nuisible dans nos relations avec le Gouvernement des Etats-Unis »⁸⁷.

De plus, à plusieurs reprises lorsqu'il est question de déposer des candidatures pour des postes clés au sein de l'UNRWA, la France est souvent parmi les dernières à proposer des candidats

⁸⁶ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 231, Lettre de Jacques de Saint Hardouin concernant le Général Reffet Bele, Beyrouth, 15 juin 1950

⁸⁷ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 418, Lettre concernant la participation française au Fonds pour l'aide et les travaux destinés aux réfugiés du Proche Orient, 19 mai 1950

et à adresser ces candidatures, se retrouvant à pourvoir des postes subalternes à ceux occupés par ses homologues et rivaux britanniques :

« M. Kennedy, en dépit des assurances données lors de son récent séjour à Paris, vient de recommander à la Commission Consultative la candidature de M. Montaigu, ressortissant britannique, au poste d'ingénieur en chef de l'UNRWA, M. Lamit, candidat français n'étant proposé que pour le poste d'adjoint (...)»⁸⁸

Ce manque avéré de réactivité témoigne des divergences politiques françaises concernant le sort de la question palestinienne. Comme évoqué dans l'introduction, les administrations des ministères français concernés sont partagées entre deux lignes, une politique pro-arabe et une politique pro-sioniste, et ces désaccords se manifestent plus particulièrement tant au niveau de la politique intérieure que de la politique extérieure.

De ce fait, le Ministère des finances fait preuve d'une inertie récurrente pour procéder aux versements attendus par l'UNRWA et consécutivement, la Direction Afrique-Levant du Quai d'Orsay doit à plusieurs reprises insister sur les conséquences regrettables du retard apporté au versement de la contribution financière du gouvernement français.

Ces dissonances politiques reflètent finalement la divergence d'intérêts entre les ministères français, ainsi que l'instabilité née du système instauré par la Quatrième République. Au cours de cette période, cette fluctuation permanente des équipes gouvernementales ne permet pas de mener une politique constante sur une durée suffisamment longue de telle manière à imposer une ligne claire et définitive aux administrations concernées.

Pour autant, la déclaration tripartite du 25 mai 1950 sur la sécurité du Moyen-Orient témoigne d'une réussite française auprès de ses homologues anglo-saxons. Elle établit la solidarité entre les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni concernant les affaires locales du Moyen-Orient.

Ces trois pays garantissent ainsi le statu quo des frontières et s'engagent à : *« établir et maintenir la paix et la stabilité dans la région en s'opposant à tout usage de la force ou menace*

⁸⁸ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 233, Note pour le secrétariat des conférences, 13 juillet 1950.

de la force entre les Etats eux-mêmes »⁸⁹. En adoptant cette déclaration, ces trois états s'arrogent le rôle exclusif de gendarmes du Moyen-Orient.

Toutefois, bien que la France y soit associée et soit invitée à y participer, cela reste une initiative américano-britannique, et la France n'a pas œuvré directement à son élaboration. Les Américains et les Britanniques continuent ainsi d'essayer de tenir les Français à l'écart de leurs entreprises au Moyen-Orient, mais cette déclaration offre à la France la possibilité de reprendre un rôle politique dans la région.

Le principal handicap de la France réside dans l'aide financière américaine qu'elle reçoit, à la fois en exécution du Plan Marshall dont elle a besoin, mais aussi au titre du financement de la campagne d'Indochine.

La France est ainsi dépendante des Etats-Unis. Mais elle dispose d'un avantage considérable contrairement à ses rivaux, puisque les nations arabes considèrent :

« Les Nations Unies, et plus spécialement les Etats-Unis et la Grande Bretagne, comme étant à l'origine de leurs malheurs ».⁹⁰

Comme nous le verrons au prochain développement, la France va réussir à demeurer à l'écart des critiques formulées à l'encontre des Américains et des Britanniques :

*« Il convient de remarquer que la France n'a pas été prise à partie dans cette querelle. On attaque l'Office ou les puissances Anglo-Saxonnes. Peut-être la presse ignore-t-elle tout simplement que notre pays contribue de manière importante à l'œuvre de l'UNRWA. »*⁹¹

Cette remarque émanant d'Armand du Chayla résume parfaitement la position de la France en 1950 au sein de la Commission. Elle se trouve épargnée de la plupart des critiques, témoignant de la relative réussite de la politique de la « voie moyenne » et discrète, menée par la France, puisqu'elle n'est pas prise à partie par les délégations arabes dans les critiques faites à l'UNRWA.

⁸⁹Laurens Henry, *La question de Palestine, tome troisième (1947-1967). L'accomplissement des prophéties*, Paris, Fayard, 2007 : « *La déclaration tripartite et la guerre de Corée* », p. 289-290.

⁹⁰MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 231, Note française concernant l'activité de l'UNRWA, Beyrouth, 15 septembre 1950

⁹¹ Ibid. Lettre d'Armand du Chayla à Jacques de Saint-Hardouin, septembre 1950

2. Par les pays arabes

La politique française entreprise auprès des pays arabes répondait à deux logiques :

- le souhait de déstabiliser la Ligue arabe et son soutien aux revendications nord-africaines, et,
- renforcer son influence au Levant.

Constituée dès 1945, la Ligue arabe présentait une menace certaine pour les intérêts français en Afrique du Nord. En 1948, le premier conflit israélo-arabe allait lui offrir un moyen de lutter contre les prétentions de la Ligue, motivée par l'idée de former la grande « Nation arabe » englobant le Maghreb notamment pour sa partie sous domination française :

« Il faut pour la France que le conflit palestinien dure le plus longtemps possible, que les forces arabes s'y épuisent, que le prestige de la Ligue arabe s'y use, que la "cause arabe" en tant que telle y perde pour longtemps son rayonnement. »⁹²

La première guerre de 1948 s'est soldée par une défaite écrasante des nations arabes. Cette défaite a eu des conséquences importantes, puisque l'année 1948 voit notamment sombrer les espoirs formés par les nationalistes d'Afrique du Nord en la Ligue arabe.

En effet, après la guerre de 1948, les sessions de la Ligue arabe ne débattent plus que de la seule question palestinienne. Quelques rares résolutions sans réelle importance rappellent à la France que la Ligue arabe ne s'est pas totalement désintéressée de l'Afrique du Nord, mais les nationalistes nord-africains y trouvent de moins en moins d'appui⁹³.

En 1949, la Ligue arabe n'aborde plus l'avenir des revendications nationalistes nord-africaines et les partisans de leur émancipation n'en attendent alors plus grand chose. Une note du Quai d'Orsay expose d'ailleurs avec justesse, en janvier 1949 :

⁹² Schillo Frédérique, «La France et le règlement onusien de la Première guerre Israélo-Arabe (mai 1948 - juillet 1949)», Paris, *Revue Relations internationales* (Cairn), 2006/3 (n° 127), p. 29

⁹³ El-Mechat Samya, « L'improbable « Nation arabe », La Ligue des États arabes et l'indépendance du Maghreb (1945-1956) », 2004, n°82, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* (Cairn), p. 63

« La France n'a plus à craindre d'ingérence étrangère en Afrique du Nord. Le conflit palestinien a affaibli la Ligue arabe. L'affaiblissement d'Azzam Pacha⁹⁴ correspond au renforcement de Nouri Saïd qui est devenu président du Conseil irakien. Nouri Saïd est d'avis qu'il faut porter le principal effort non pas contre la France mais contre le danger communiste. L'Égypte très affaiblie, désire une amélioration sensible des rapports franco-égyptiens. Dans ces conditions, on a déjà donné un grand coup de frein aux activités anti-françaises.»⁹⁵

Le désengagement de la Ligue arabe au sujet des questions nord-africaines va s'amplifier : le 3 novembre 1950, lors de son discours aux Nations Unies, abordant les grands problèmes internationaux, Azzam Pacha passe complètement sous silence le Maghreb⁹⁶.

Lorsqu'il tente d'évoquer la question nord-africaine à Washington, Mac Ghee⁹⁷ lui recommande la modération et lui « demande de la façon la plus pressante de mettre fin à la propagande de la Ligue arabe contre la France en Afrique du Nord »⁹⁸.

Ainsi, la France a pour un temps écarté toute tentative de soutien affirmé de la Ligue arabe aux prétentions nord africaines.

Le deuxième axe politique français développé à l'endroit des pays arabes, concernait le renforcement de sa présence au Levant, et plus particulièrement auprès de ses deux anciens mandats. Elle mène en ce sens toute une diplomatie silencieuse pour ne pas être assimilée au drame touchant les réfugiés palestiniens.

La Commission lui a servi de tremplin pour réengager des négociations avec ses deux anciens mandats. En se montrant concernée par le sort des réfugiés, par son implication dans l'UNRWA, tout en restant détachée du reste des membres de la Commission, puisqu'elle n'est pas citée dans les critiques, la France parvient à s'ériger en intermédiaire pour certains pays arabes.

⁹⁴ Premier secrétaire général de la Ligue arabe

⁹⁵ El-Mechat Samya, « L'improbable « Nation arabe », La Ligue des États arabes et l'indépendance du Maghreb (1945-1956) », 2004, n°82, *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* (Cairn), p. 63

⁹⁶ Ibid. Discours et comptes rendus du séjour d'Azzam Pacha aux États-Unis, novembre 1950, archives de la Ligue arabe, p. 64

⁹⁷ Diplomate américain

⁹⁸ Ibid. Note de Robert Schuman, 2 janvier 1951, p. 64

La France est rapidement sollicitée par le Liban et la Syrie, hors du cadre de la Commission consultative pour évaluer les travaux à entreprendre. La reprise du dialogue entre la France et ses deux mandats est perceptible dans cette lettre :

« La France n'a sans doute pas d'immenses capitaux à investir au Moyen-Orient pour la réinstallation des réfugiés palestiniens, cependant il se trouve qu'elle jouit en ce moment d'une faveur particulière auprès du chef de l'Etat de Syrie, Husni Zaim et que l'influence française, loin d'être redoutée au Moyen-Orient est maintenant désirée pour contrebalancer les influences anglaises et américaines devenue inquiétantes. »⁹⁹

Se faisant, la France apparaît comme une alternative aux deux autres puissances présentes dans la région. Le délégué américain, John Blandford Jr., n'ignore pas non plus l'influence dont la France dispose dans le Proche-Orient, et en particulier en Syrie et au Liban. D'ailleurs dans une lettre de Jacques de Saint-Hardouin datée du 1^{er} juin 1950 nous pouvons lire :

« Au départ d'Amman pour Damas, il (M. Blandford) me disait, sans doute avec quelque ironie : Demain nous serons chez vous »¹⁰⁰.

Comme je l'ai précisé dans le premier chapitre, cette pérennité de l'influence française se traduit notamment par l'usage de la langue française dans les réunions organisées par la Commission consultative, témoignant ainsi de l'importance de la francophonie dans la région.

En effet, l'usage du français est privilégié à la pratique de l'anglais, et le non-usage du français peut susciter jusqu'à un renvoi de personnel, comme nous pouvons le lire dans cette lettre datée du 2 novembre 1950 :

« Le gouvernement syrien aurait décidé de renvoyer l'ingénieur forestier qui lui avait été fourni (...). En effet, comme celui-ci ne parle ni le Français ni l'arabe, le gouvernement syrien qui

⁹⁹ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 414, Lettre de Damas à la Direction Afrique Levant, 15 juillet 1949

¹⁰⁰ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 231, compte rendu du représentant français à Washington, 1er juin 1950.

*avait escompté une coopération entièrement gratuite, se voit obligé d'entretenir à ses frais auprès de ce technicien un interprète ».*¹⁰¹

Ce rejet de la présence anglo-saxonne se matérialise aussi par la demande formulée par les deux anciens mandats français de s'entretenir directement avec la France en dehors du cadre de la Commission consultative. Dans une lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman du 13 mai 1950, concernant le Liban, il est rapporté que :

*« Le Président de la République libanaise a fait part de son désir de recevoir, à une prochaine occasion le délégué français à la Commission consultative et de pouvoir s'entretenir avec lui en dehors des Anglo-Saxons. »*¹⁰²

La France tire également profit des nombreuses critiques émises contre les Américains et les Britanniques pour renforcer son influence auprès des pays arabes, en cherchant à leur témoigner son soutien au retour des réfugiés palestiniens. Elle insiste ainsi auprès de ses homologues arabes, notamment syriens et libanais, sur le fait qu'elle poursuit :

*« Ses efforts pour obtenir d'Israël la réinstallation du plus grand nombre possible de réfugiés à l'intérieur de ses frontières »*¹⁰³.

La France va pousser la démonstration auprès du gouvernement syrien en déclarant que : *« Le Gouvernement français désire connaître au préalable son opinion afin de n'agir que conformément à ses vues ; et qu'il n'obéit qu'à un souci d'humanité, son désintéressement politique restant entier. »*¹⁰⁴

¹⁰¹ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 415, Lettre du représentant français à Beyrouth pour la direction Afrique Levant, 2 novembre 1950.

¹⁰² Ibid. carton 416, Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman concernant les premières prises de contact avec les Gouvernements arabes, 12 mai 1950

¹⁰³ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 230, Lettre de Damas à la Direction Afrique Levant, 11 juillet 1949

¹⁰⁴ Ibid.

3. Par Israël

La France bien qu'impliquée activement au sein de l'UNRWA n'a pas pour autant délaissé ses relations diplomatiques avec le jeune état israélien. En effet, comme précisé dans l'introduction la France désire composer avec l'ensemble des acteurs du dossier, et Israël en fait partie.

Il est nécessaire de rappeler que pendant de nombreuses années, la position de la France relative à la constitution d'un foyer national juif en Israël a été influencée par une attitude traditionnellement hostile du Ministère français des Affaires étrangères considérant le sionisme comme un danger potentiel tant pour les intérêts de la France dans le monde arabe que pour la préservation des Lieux Saints en Israël. ¹⁰⁵

Durant la Seconde Guerre mondiale, et ce, dès septembre 1940, l'Etat Français de Vichy avait adopté une politique résolument anti-juive qui allait s'amplifier dans le cadre de la collaboration avec l'occupant allemand. En ce sens, ce régime menait une politique active de persécutions à l'encontre de la communauté juive, allant jusqu'à contribuer à la mise en œuvre de la solution finale, impliquant la déportation des israélites tant nationaux qu'immigrés.

A la fin de ce conflit, l'attitude du gouvernement français n'évolue pas considérablement, et le Quai d'Orsay s'autorise à rejeter toute responsabilité française dans les crimes commis par le régime de Vichy. Il aborde le sujet de la Shoah en faisant preuve d'une insensibilité envers ces victimes en n'hésitant pas à les comparer à leurs bourreaux nazis dans des termes grossiers et caricaturaux :

*« Les Juifs de la Diaspora étaient jadis habiles à se faire des amis. Ceux de l'Israël souverain, tout comme les Allemands dont ils sont si proches par la mentalité, sont passés maîtres dans l'art de manier la force. »*¹⁰⁶

Cette politique d'hostilité déclarée se perçoit notamment au sein du comité d'étude des questions juives, mis en place en avril 1945 par le Ministère des Affaires étrangères. On aurait pu supposer que la politique française ait évolué après la découverte de la tragédie subie par les

¹⁰⁵ Nicault Catherine, *La France et le sionisme, 1897-1948*, Paris, Calmann-Lévy, 1993.

¹⁰⁶ Hersheo Tsilla, « La France, la Shoah et la création de l'État d'Israël, 1945-1949 », *Controverses*, p. 133 : René Neuville au Ministre des Affaires étrangères, 1948

juifs d'Europe. A l'inverse, les documents produits par les travaux de ce comité témoignent d'une forme de mépris face au drame inédit de cette folie meurtrière qu'a constitué la Shoah.

Bien que le Quai d'Orsay affiche une politique défavorable envers Israël, certains facteurs ont tout de même permis d'infléchir sa traditionnelle politique antisioniste. Parmi ces facteurs, nous pouvons souligner le soutien qu'ont apporté des personnalités comme Léon Blum et René Mayer, étant parvenus à convaincre leurs collègues du gouvernement en usant tout à la fois d'arguments moraux et de considérations de Realpolitik¹⁰⁷.

Issues des rangs de la gauche socialiste de l'entre-deux-guerres, ces deux personnalités évoquèrent en premier lieu la nécessité de rendre justice aux rescapés du système concentrationnaire nazi, manifestant ainsi une démarche d'humanité à l'égard de ces victimes.

Mais les arguments ayant porté le plus de fruits restent ceux d'ordre politique. Ils insistèrent sur la crainte d'une victoire de la Ligue arabe contre Israël et les conséquences pouvant en découler dans le cadre plus spécifique de son combat à l'encontre de la domination coloniale française en Afrique du Nord. Comme développé dans la précédente partie, cette voie politique a été privilégiée par la France.

Un autre facteur politique, non négligeable, expliquant l'évolution de la politique française à l'égard de l'état d'Israël, réside dans la rivalité franco-britannique au Moyen-Orient.

La France a ainsi apporté son soutien au mouvement d'immigration juive clandestine à la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec l'objectif de nuire aux positions britanniques¹⁰⁸ qui l'avaient évincée du Levant, et ce, dès 1941.

Pour sa part, le jeune état israélien cherche à obtenir le soutien de la France, et use également de la rivalité entre cette dernière et le Royaume-Uni pour renforcer ses liens avec la France. L'exemple relatif à la mise en œuvre du projet de création d'un journal à Jérusalem est emblématique :

« M. Fischer fait connaître au département que M. Lugol, de nationalité helvétique qui se propose de fonder un journal de langue française à Jérusalem n'est pas persona grata auprès

¹⁰⁷ Manipulation de la chose politique pour effrayer d'autres puissances et étendre les zones d'influences.

¹⁰⁸ Depuis 1939 les Britanniques freinaient l'immigration juive (Livre Blanc de 1939 limitée à 75 000 personnes pour les 5 ans).

*des autorités d'Israël qui voient en lui en agent anglais. Ces autorités préféreraient d'ailleurs une personnalité française. »*¹⁰⁹

Les deux états voient leurs intérêts respectifs converger, en faisant front commun contre un adversaire unique, ce qui sera de nature à développer une relation amicale.

Au cours de l'examen des archives diplomatiques françaises, principalement concentré sur les cartons relatifs à l'UNRWA pour les besoins de ce mémoire, la consultation sommaire de ceux relatifs aux relations franco-israéliennes m'a permis de découvrir certains documents témoignant de l'entente naissante entre ces deux pays.

Dans une coupure du journal *Le temps de Jérusalem*¹¹⁰ du 4 mai 1949, une rubrique fait référence au développement des liens en germe entre la France et Israël en évoquant :

*« La création, à Tel Aviv, d'un comité qui se propose de resserrer les liens d'amitié existant entre Israël et la France »*¹¹¹.

Cette entente franco-israélienne se concrétisera par la suite par l'établissement d'une alliance militaire, qui deviendra efficiente au moment de la crise du canal de Suez en 1956, à l'occasion de laquelle la France participera massivement à l'armement d'Israël contre l'Égypte nassérienne, elle-même soutien du mouvement indépendantiste algérien.

En synthèse, la France semble avoir mené à son terme sa politique sur tous les fronts, en ayant pris en compte chacun de ses intérêts et chacun des acteurs de ce dossier.

Indépendamment du constat que les anglo-saxons tentent de la mettre sur le banc de touche dans le cadre de l'action de l'UNRWA, la France parvient à faire preuve d'activisme, et à s'associer aux grandes déclarations et aux grands projets touchant le Moyen Orient

¹⁰⁹ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant », fond « Palestine », sous-ensemble « Question politique-Partage de la Palestine-ONU », (côte 373QONT), carton 380, Note de la Direction d'Afrique-Levant, 17 septembre 1948

¹¹⁰ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant », fond « Palestine », sous-ensemble « Question politique-Partage de la Palestine-ONU », (côte 373QONT), carton 380, Extrait du journal « Le Temps de Jérusalem », 4 mai 1949

¹¹¹ Annexe V : extrait du journal « le Temps de Jérusalem », 4 mai 1949

Du côté arabe, elle a réussi pour un temps à neutraliser les ambitions de la Ligue arabe pour l'émancipation de l'Afrique du Nord ; elle a renforcé son influence dans ses anciens mandats et n'apparaît pas dans les critiques formulées contre les Nations Unies contrairement aux Américains et aux Britanniques.

Du côté israélien, et dès le début des années cinquante, après avoir écarté une politique antisioniste non dissimulée, et en évinçant à son tour son rival britannique, la France parvient à développer des relations amicales et de bonne entente avec le nouveau leader de la région.

En septembre 1951, une note adressée au Ministre des affaires étrangères confirme la perception de cette réussite dans ces termes :

« La situation est en voie de franche amélioration. Il semble en effet que s'approche le moment où nous allons cueillir les fruits d'une politique patiente et sage et regagner au regard des échecs subis par d'autres, une place prépondérante en ces contrées, où s'efface peu à peu l'état d'esprit qui s'était développé à l'expiration de nos mandats »¹¹²

¹¹² MAE la Courneuve, dossier « Afrique Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 418, Note pour le Ministre des Affaires étrangères concernant la contribution française à l'aide aux réfugiés de Palestine, 29 septembre 1951.

II. L'ONU face aux critiques et aux mécontentements des pays arabes et des réfugiés palestiniens

La France est parvenue à faire entendre sa propre voie dans le cadre de sa présence au sein de la Commission consultative. A l'inverse l'ONU doit faire face à de nombreuses critiques émanant des nations arabes.

Le 2 décembre 1950, l'adoption de la résolution 393 (V) révèle l'échec de la mission menée jusqu'alors par l'UNRWA¹¹³. L'aide humanitaire qui devait rapidement prendre fin au profit de la mise en œuvre de travaux économiques, est maintenue et renforcée, et à cette date, semble être devenue l'unique voie à emprunter pour parvenir au règlement de cette crise.

Face aux résultats insuffisants de l'UNRWA, la France va jusqu'à s'interroger quant à la pertinence de son maintien au sein de cet organisme :

« Au point où sont les choses dans le Proche-Orient, nous avons intérêt, pour sauvegarder, dans la mesure du possible, nos positions dans cette partie du monde, à nous faire les défenseurs de l'UNRWA ou à courir les risques d'une solution nouvelle. »¹¹⁴

1. Le boycott des travaux entrepris par l'UNRWA

La consultation de nombreuses coupures de journaux, conservés dans les archives diplomatiques françaises, m'ont permis d'analyser la qualité de l'accueil réservé aux travaux entrepris par l'UNRWA dans la région.

Dès sa création, l'UNRWA avait fait l'objet de nombreuses critiques de la part des états arabes impliqués dans le dossier palestinien.

L'admission d'Israël au sein des Nations-Unis le 11 mai 1949 a constitué un élément de méfiances à l'encontre de cette entreprise onusienne, car les états arabes y voient la

¹¹³ Annexe VI : « Assistance aux réfugiés de Palestine » 2 décembre 1950

¹¹⁴ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 231, Note française concernant l'activité de l'UNRWA, Beyrouth, 15 septembre 1950

démonstration de l'influence et de la prise de contrôle menées par les israéliens. Ainsi comme nous pouvons le constater dans le cas du gouvernement syrien :

« A Damas, le Président du Conseil lui aurait dit que son pays répugnait à avoir recours à des organismes dépendant des Nations Unies, car Israël, qui en fait partie, se trouverait ainsi théoriquement mêlé à l'action de ces organismes en Syrie »¹¹⁵

Les premières craintes des états arabes concernant l'UNRWA, évoquées au premier chapitre, sont en lien avec le risque perceptible d'ingérence. Les indépendances sont récentes et cette organisation où siègent deux anciens pays mandataires, apparaît comme une forme déguisée d'impérialisme, se matérialisant plus particulièrement au travers du programme de travaux développé par la Mission Economique d'Etudes.

Dans un rapport daté du 31 aout 1950 relatant l'entrevue entre le Directeur et la Commission consultative de l'Office avec le Premier ministre du gouvernement syrien, ce dernier rappelle et insiste sur l'importance de distinguer la question des réfugiés palestiniens de celle du développement économique de la région :

« Les questions de développement économique relèvent intégralement de la souveraineté nationale de chaque pays intéressé. Il ne peut être question d'admettre une ingérence étrangère dans ce développement ni de lier la question des réfugiés à celle du progrès économique du pays »¹¹⁶

Les Britanniques font figure de traitres ayant facilité la naissance de l'état d'Israël, et quant à eux, les Américains sont perçus comme le principal soutien de la jeune nation sioniste. Pour autant, les documents consultés aux archives diplomatiques exposent que les principales critiques s'adressent directement à l'ONU, considérée comme à l'origine du plan de partage de la Palestine, et par voie de conséquence de celle de la crise des réfugiés palestiniens.

En effet, en votant la résolution 194 et en instituant un organisme humanitaire dédié exclusivement aux réfugiés palestiniens, l'ONU s'est positionnée en responsable, et apparaît

¹¹⁵ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 413, Lettre de Jacques de Saint-Hardouin adressée à la direction Afrique-Levant, 9 décembre 1950.

¹¹⁶ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », Fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 236, Rapport de l'entrevue du Directeur et de la Commission consultative avec le Premier Ministre du Gouvernement syrien, 31 aout 1950.

comme devant expier ses erreurs auprès des pays arabes. Comme le souligne Jacques de Saint-Hardouin dans une lettre du 9 décembre 1950, cette perception du rôle de l'ONU a pour résultat :

« D'amener les Etats arabes à s'adresser, pour leur assistance technique, plutôt à l'Amérique directement qu'aux Nations Unies, alors que c'est précisément au Gouvernement américain qu'ils continuent de reprocher d'avoir systématiquement favorisé Israël »¹¹⁷.

Les Etats-Unis vont profiter de ces critiques pour financer directement certains travaux sans passer par l'Office sur le fondement du point quatre du discours d'Harry S. Truman. A cet égard, nous pouvons relever l'exemple du dossier d'aménagement du fleuve Litani au Liban :

« L'Office n'aurait plus dorénavant à s'occuper de la question du Litani, celle-ci devant être reprise par d'autres (...) Il faut y voir le résultat de la volonté exprimée par la Légation des Etats-Unis de réserver au Gouvernement américain en vertu du point quatre les travaux d'aménagement du Litani »¹¹⁸.

Les services de l'UNRWA vont alors être la cible de plusieurs attentats terroristes comme ceux évoqués par Jacques de Saint-Hardouin :

« Les bureaux de l'UNRWA à Damas ont été détruits la nuit dernière par l'explosion d'une bombe (...). Hier encore a eu lieu à Beyrouth une réunion de réfugiés au cours de laquelle la majorité d'entre eux ont demandé le départ de l'Office et traité M. Kennedy de Criminel. »¹¹⁹

Les attentats touchent principalement les implantations directement en lien avec cet organisme:

« Le mouvement de terrorisme déclenché par certains réfugiés a continué dans la journée d'hier. Un camion de l'UNRWA qui se rendait au chantier ouvert pour la construction d'une route, dans le sud du Liban a été détruit par une bombe (...). D'autre part les travaux de

¹¹⁷MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965), fond « Palestine, sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 413, Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à la direction Afrique Levant, 9 décembre 1950.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965), fond « Palestine, sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 416, Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à la direction Afrique Levant, Beyrouth, 18 septembre 1950

reforestation qui avaient été entrepris dans la Région des Cèdres ont dû être interrompus à la suite de l'intervention de paysans armés.»¹²⁰

Le principal échec de l'UNRWA réside finalement dans l'absence de confiance accordée tant par les états arabes que par les réfugiés palestiniens à cette entreprise onusienne. Au-delà des nombreuses contraintes qu'elle doit surmonter pour mener à bien les missions confiées, l'UNRWA est rejetée par les populations auxquelles elle doit venir en aide.

Les réfugiés palestiniens ont l'espoir de retrouver leurs foyers rapidement, et refusent en ce sens le travail et l'assistance offerte par l'UNRWA, y voyant un moyen de détourner leur attention. Les états arabes quant à eux se méfient de l'ONU puisqu'ils la rendent responsable de l'échec de leur politique en Palestine.

Les projets économiques proposés par la Mission Economique d'Etudes sont majoritairement rejetés, comme c'est le cas pour le projet du Ghab en Syrie, cette dernière refusant toute aide et préférant financer les travaux par ses propres moyens.

La presse arabe, d'une manière générale, loin de reconnaître les efforts et les travaux entrepris par l'UNRWA, ne cesse d'en critiquer les objectifs et les résultats atteints. Dans le « *Beirut* » du 26 aout 1950, nous pouvons relever :

« L'UNRWA découvre un nouveau moyen de faire souffrir les réfugiés et d'en diminuer le nombre afin de servir les intérêts juifs, comme si l'agence avait été créée pour augmenter la misère et les souffrances des Arabes chassés de Palestine »¹²¹.

Le bilan en 1950 est majoritairement négatif, bien qu'il faille nuancer son échec. L'ONU a sans aucun doute surestimé les chances de réussite de l'Office. En effet, les obstacles étaient nombreux, et le retranchement des états arabes et d'Israël n'ont pas offert l'opportunité à cet organisme de dépasser un cadre strictement humanitaire et social, et ainsi ne lui ont pas permis de mettre en place le plan économique voulu par la Mission Economique d'Etudes.

¹²⁰ Ibid. Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à la direction Afrique Levant, Beyrouth, 21 septembre 1950.

¹²¹ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 231, extrait du journal « *Beirut* », 26 aout 1950

D'ailleurs, les gouvernements arabes commencent à réaliser que la situation des réfugiés palestiniens devient de plus en plus problématique pour leurs pays. Si pour la majorité d'entre eux, ils refusent d'accueillir de manière permanente les réfugiés palestiniens sur leurs territoires dans l'espoir du retour, la réalité de la situation les amène à reconsidérer le rôle de l'Office.

Les nations arabes prennent conscience qu'ils ne pourront régler le problème des réfugiés sans le concours de l'aide des Nations Unies et in fine de l'UNRWA :

« Les Gouvernements arabes (...) se sont incontestablement, ces derniers mois, rapproché de l'Office et, sans trop oser le proclamer devant leurs commettants, sont prêts à collaborer avec lui. Ils savent parfaitement, qu'ils ne pourront à eux seuls encore moins que les Nations-Unis auxquelles ils vont rappeler, sans grand espoir, leur Résolution de 1948 demeurée lettre morte, imposer à Israël le retour des réfugiés. Ils réalisent aussi que s'ils décourageaient l'Office et laissèrent tarir la manne qui permet de faire les Réfugiés, ces derniers tomberaient finalement à la charge des pays où ils se trouvent, ce que ceux-ci redoutent par-dessus tout. »¹²²

L'ensemble de ces obstacles ne permet pas un relèvement économique et social de la situation des réfugiés, et l'aide humanitaire concentre tous les efforts. Les travaux de grande envergure vont être abandonnés.

2. Vers un humanitaire passif

L'un des échecs visibles de la mission de l'UNRWA réside dans le sort des réfugiés palestiniens qui, à défaut de s'améliorer, va se détériorer rapidement. En dépit des efforts de l'Office, la misère est particulièrement élevée au sein des camps de réfugiés dans les années 1949-1950¹²³. Comme en témoigne cet extrait du rapport rédigé par Paul-Marc Henry en juillet 1950 :

¹²² MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 231, Note française concernant l'activité de l'UNRWA, Beyrouth, 15 septembre 1950.

¹²³ Laurens Henry, *La question de Palestine, tome troisième (1947-1967). L'accomplissement des prophéties*, Paris, Fayard, 2007, p 239

« Les habitants de la région de Gaza sont maintenant réduits à la misère (...). Nous sommes loin d'une élévation du niveau de vie. C'est à un abaissement que nous assistons alors que la stabilité et la paix sont plus menacés que jamais »¹²⁴.

Une caractérisation de la dégradation des conditions de vie des réfugiés palestiniens et de l'arrêt de la dynamique humanitaire, se révèle par la visualisation des conditions d'existence de ces réfugiés.

Au fil des années, le provisoire se transforme en permanent et se matérialise par la présence de ces camps, toujours implantés soixante-dix ans plus tard. Les tentes des premiers jours ont laissé la place à la construction de camps de réfugiés en dur, exprimant l'abandon d'un possible retour rapide des réfugiés dans leurs foyers comme le stipulait la résolution 194.



Cette photographie provient de l'exposition itinérante «*The Long Journey*», retraçant à travers des photographies des Archives de l'UNRWA, l'histoire de l'héritage palestinien de 1948 jusqu'à aujourd'hui

Comme en témoigne cette photographie, les tentes ont été transformées en baraquements durables formant de véritables villages. Ces habitats, tous identiques, sont accolés les uns aux autres, donnant l'image de véritables camps destinés à perdurer.

¹²⁴ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965) », Fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 421, Eléments du rapport à présenter par la Commission rédigés par Paul-Marc Henry, 19 juillet 1950.

Datant de 1955, cette photographie témoigne du processus sur lequel mon propos a pour objet d'insister. La construction de bâtiments en dur sur l'emplacement des anciennes tentes de l'UNRWA concrétise l'absence de solution apportée aux problèmes, puisque du statut de réfugiés provisoires, les Palestiniens vont devenir des réfugiés permanents, sans terres.

Cette transformation des camps en de véritables villages témoigne de l'échec de la mission onusienne. Cette territorialisation des réfugiés ne permet pas de faire cesser l'aide humanitaire, qui bien au contraire se transforme en un besoin permanent.

L'aide humanitaire crée ainsi de nouveaux enjeux de ce conflit arabo-israélien, puisqu'un nouveau territoire de la conflictualité apparaît. Dans le cas des réfugiés palestiniens, l'aide humanitaire va se concentrer dans les camps. Le regroupement de la population, et la réorganisation de l'espace en une sorte de ville fermée, entraînent la mutation de ces lieux en de nouveaux motifs du conflit.

En effet, ces territoires deviennent des cibles que les belligérants voudront par la suite dominer et contrôler. Ils se transforment également en un enjeu tactique et se retrouvent souvent militarisés. Ce regroupement dans des camps n'apporte aucune réponse politique, et contribue à prolonger et à enliser le conflit.

En 1950, la seule réponse donnée aux réfugiés est une réponse humanitaire, mais la sortie de crise semble impossible sans une nouvelle prise de position politique, comme nous pouvons le lire :

« La tâche assignée à l'Office peut continuer comme palliatif et comme solution d'attente. Mais elle n'a aucune chance de réussite sauf si une solution sur le plan politique permet d'aborder franchement le problème, c'est-à-dire si la Résolution des Nations Unies du 11 décembre 1948 n'est pas maintenue en vigueur »¹²⁵

En effet, la résolution 194 empêche finalement toute nouvelle solution politique, puisqu'elle est détournée politiquement tant par les pays d'accueil pour expliquer l'exclusion des réfugiés au sein de la population arabe, comme nous le verrons dans le point suivant, que par les réfugiés palestiniens eux-mêmes.

¹²⁵ MAE la Courneuve, dossier « Afrique-Levant (1944-1965), fond « Palestine », sous-ensemble « UNRWA », (côte 373QONT), carton 416, Copie d'un rapport des Nations Unies, 25 septembre 1950.

En 1950, la possibilité du retour de l'ensemble des réfugiés palestiniens est impossible, et la création d'un état palestinien, prévu par le plan de partage de l'ONU en 1947, n'est plus évoquée. Dans une lettre de Jacques de Saint-Hardouin adressée à la Direction Afrique Levant concernant la possibilité de retour des réfugiés en Israël en septembre 1950, la conclusion est sans appel :

« Impossibilité qu'il y a à vouloir espérer que les Réfugiés Arabes pourront retourner en Israël et y mener une vie normale. Nous devons au contraire, nous attendre à ce que les derniers arabes qui s'y trouvent encore, quittent un jour Israël »¹²⁶

Face à cette situation, la France se questionne sur son intérêt de continuer à s'impliquer au sein de cet organisme. Dans une longue note de septembre 1950, en provenance de Beyrouth (le document n'est pas signé, mais j'en déduis qu'il provient de Paul-Marc Henry puisqu'à cette date il occupe les fonctions de secrétaire de la Commission consultative de l'UNRWA à Beyrouth), reprenant l'ensemble de l'historique de la mission effectuée par l'ONU pour les réfugiés palestiniens, celui-ci expose les difficultés rencontrées par l'UNRWA et propose de nouvelles recommandations. Bien que l'UNRWA ne soit pas parvenue à remplir l'ensemble de ses missions, et malgré les nombreuses critiques à son égard, le document atteste que la France a tout intérêt à se maintenir au sein de l'organisme :

« Le fait que la Commission Consultative existe et que nous y ayons de fondation un siège, avec la garantie d'une présidence alternative, et d'une égalité qui n'est pas conditionnée par l'importance des cotisations nous permet, si nous continuons à accomplir le geste d'une contribution symbolique de surveiller, et dans une certaine mesure d'orienter et d'atténuer l'essai d'une reprise américaine que nous ne sommes plus en mesure d'empêcher sur des pays qui étaient traditionnellement, tous sous l'Empire Ottoman et certains sous le régime du mandat, de notre clientèle »¹²⁷.

La France va ainsi insister pour prolonger le mandat de l'UNRWA et au maintien des réfugiés palestiniens sous la coupe d'une organisation propre à sa cause.

¹²⁶ Ibid. carton 416, Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman concernant la possibilité de retour des réfugiés en Israël, septembre 1950.

¹²⁷ MAE la Courneuve, dossier « Nations Unies-Organisations internationales (1944-1959) », fond « Secrétariat des conférences-NUOI », (côte 372QO), carton 231, Note française concernant l'activité de l'UNRWA, Beyrouth, 15 septembre 1950.

III. La création du HCR en décembre 1950 et l'exclusion des réfugiés palestiniens

Au début des années 1950, le durcissement de la guerre froide domine les relations internationales, et les crises¹²⁸ ponctuent la période générant des nouveaux flux de réfugiés. Le problème des réfugiés apparaît comme un phénomène mondial, répandu et durable de l'après-guerre, et à l'inverse de la pensée initiale de l'ONU l'ayant conçu comme un problème temporaire.

1. Présentation du HCR

La Seconde Guerre mondiale a été marquée par le déplacement, puis par le génocide des populations juives d'Europe. Dès la fin de ce conflit, ce sont le déplacement des minorités allemandes en Europe de l'Est et celui des Palestiniens lors de la création de l'Etat d'Israël en 1947 qui vont poser la question de la création d'un statut particulier. Ce sont des millions de personnes qui se retrouvent placées dans la situation de réfugiés.

En juillet 1947, l'ONU avait créé une institution temporaire, l'Organisation Internationale pour les Réfugiés (OIR), en pensant que le problème des réfugiés et des personnes déplacées durant la Seconde Guerre mondiale serait rapidement solutionné.

À la suite d'une série de tensions internationales dans le cadre de la guerre froide, et à l'impossibilité de l'OIR de prendre en charge les millions de personnes déplacées pendant et après la Seconde Guerre mondiale sur le continent européen, il fut décidé de tirer les conséquences de ses échecs et de la remplacer.

¹²⁸ Le blocus de Berlin de 1948 à 1949 est rapidement suivi de l'explosion de la première bombe atomique soviétique, de la formation de deux états allemands séparés, de la victoire de Mao Zedong en Chine, et du début de la guerre de Corée en 1950.

Malgré ses multiples efforts¹²⁹, l'OIR n'est pas parvenue à résoudre entièrement le problème des réfugiés générés par la Seconde Guerre mondiale.

Dans ce contexte, l'Organisation des Nations Unies décide de la création du Haut-Commissariat pour les Réfugiés (HCR) le 14 décembre 1950 par la résolution 428 (V), suivie un an plus tard de la convention de 1951 légiférant sur le statut juridique international des réfugiés.

Son mandat initial très optimiste est fixé à trois ans, mais les faits ont démenti cet enthousiasme en imposant une prolongation du mandat pour cinq ans, pour finalement être reconduit jusqu'à nos jours.

Le HCR se présente comme un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Afin de renforcer l'universalité de son autorité, le Haut-Commissaire est élu pour un mandat de trois ans par l'Assemblée Générale, sur proposition du secrétaire général de l'ONU.

Par essence, le HCR est strictement apolitique, humanitaire et social. Cette disposition est destinée à éviter qu'un état puisse reprocher au HCR une quelconque ingérence. D'après son statut, le mandat du HCR s'exerce sur :

« Toute personne qui (...) craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité, et qui ne peut ou, du fait de cette crainte ou pour des raisons autres que de convenance personnelle, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de la dite crainte ou pour des raisons autres que de convenance personnelle ne veut y retourner. »¹³⁰

La première mission du HCR consiste ainsi à sauvegarder la vie de personnes qui s'estimant menacées, en manifestent le besoin, en assurant leur protection internationale, en veillant à l'application du statut de réfugié et non de peser sur la balance dans un sens ou dans un autre.

Le HCR se voit ainsi confier deux principales fonctions. Il doit assurer une protection juridique aux personnes considérés comme réfugiés, ainsi que leur prodiguer une assistance humanitaire.

¹²⁹ L'OIR a procédé avec succès à la réinstallation de plus d'un million de réfugiés d'origine européenne à travers le monde et a aidé environ 70 000 réfugiés à regagner leur patrie.

¹³⁰ Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Il exerce la fonction de protection internationale en ce qui concerne la recherche de solutions permanentes au problème des réfugiés.

La création du HCR est une étape décisive, mais le champ d'application initial du texte de la Convention reste très restrictif, puisque seules les personnes déplacées avant 1951 en Europe occidentale sont reconnues comme réfugiés internationaux.

En effet, le HCR a été initialement conçue pour répondre aux besoins des victimes européennes des conflits. L'article 1A2¹³¹ de la Convention de Genève de 1951 est à cet égard explicite puisqu'il est mentionné que l'aide donnée par le HCR ne s'applique qu'aux « *événements intervenus avant son adoption* ».

Les compétences du HCR ont connu par la suite une extension planétaire liée à l'émergence de crises majeures surgies dans d'autres régions du monde, notamment avec les mouvements de décolonisation et les troubles postcoloniaux qui suivirent. L'essentiel du travail du HCR va consister à étendre son champ de compétence et son domaine d'action au-delà de ces limites géographiques et temporelles originelles.

Comme pour l'UNRWA, le HCR doit faire face à certaines limites, puisque de nombreux obstacles d'ordre politiques empêchent cette organisation de mener à bien les missions qui lui ont été confiées.

La guerre froide rend inenvisageable la prise en charge de réfugiés susceptible d'alimenter directement l'antagonisme Est-Ouest. Ainsi, le HCR ne vient pas en aide aux dissidents russes, ni aux citoyens est-allemands passant à l'Ouest, en les laissant à la charge d'organisations américaines ou occidentales.

Comme nous l'avons vu pour l'UNRWA, le jeu des grandes puissances et la guerre froide empêchent ces institutions humanitaires internationales d'assurer pleinement leurs mandats, et de remplir leurs missions, en excluant certaines catégories de population. Le caractère apolitique de l'institution bien qu'énoncée se retrouve donc exposée à des considérations politiques.

¹³¹ Disposition qui avait pour vocation de restreindre le bénéfice du statut aux seuls réfugiés européens et qui sera supprimée en 1971.

Les négociations relatives à la création du HCR se sont déroulées au même moment que celles concernant la création de l'UNRWA. Cependant, les archives consultées à la Courneuve ne contiennent aucune mention de la création du HCR.

La seule évocation de l'aide humanitaire internationale concernait l'OIR et la possibilité de rattacher les réfugiés palestiniens à cet organisme. Mais comme nous l'avons vu, les Français ont refusé cette proposition, y voyant un danger pour le développement de leur influence, puisque cet organisme comptait alors une majorité de personnels britanniques.

L'UNRWA avait reçu un mandat à durée déterminée, devant prendre fin au cours de l'année 1951, et on aurait pu concevoir que le HCR prenne la relève de la gestion de ce dossier. Pour autant les réfugiés palestiniens ne sont pas pris en charge par le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies, et vont se retrouver à l'écart des autres réfugiés du monde.

2. Les Palestiniens : des réfugiés à part ?

Bénéficiant déjà d'une prise en charge par une agence dédiée de l'ONU, et en raison du caractère hautement politique de leur situation, les Palestiniens se retrouvent exclus du Haut-Commissariat aux Réfugiés. Un document du HCR en donne les motifs :

« Au début de l'élaboration du Statut [de l'UNHCR] – auquel les Etats arabes n'ont pas participé – les réfugiés de Palestine furent exclus du mandat du Haut-Commissaire [aux réfugiés] parce qu'on a considéré que l'octroi à ce dernier d'une compétence relevant du domaine politique le mettrait dans une situation "incompatible avec son caractère non politique". En outre, on a voulu éviter des chevauchements entre les attributions du Haut-Commissaire et celle de l'Office de secours et de travaux des Nations unies (UNRWA).»¹³²

Les réfugiés palestiniens sont de la même façon exclus du bénéfice de la Convention de Genève de 1951, et donc du droit à la protection octroyé par ce statut.

¹³² Document UNHCR (1962), chapitre VII : "Critères d'exclusion – personnes qui bénéficient déjà d'une protection ou d'une assistance de la part des Nations unies", p. 132, cité par Blandine Destremau « Le Statut juridique des Palestiniens vivant au Proche Orient », Revue d'études palestiniennes, n°98 (1993), p. 36.

Même ceux résidant en dehors des zones gérées par l'UNRWA, et ne bénéficiant donc pas de ses services, ne peuvent prétendre que dans certains cas particuliers au statut défini par la Convention de Genève de 1951 :

« Le critère d'exclusion [du champ d'application de la Convention de Genève] vise le groupe de réfugiés palestiniens résidant dans la zone des opérations de l'UNRWA. Ceux résidants dans d'autres parties du Moyen-Orient qui bénéficient du statut privilégié accordé par les gouvernements aux réfugiés palestiniens n'entrent pas, à proprement parler, dans le champ d'application de ce critère, mais ont été eux aussi considérés comme exclus. Ils peuvent également être exclus [...] s'ils sont considérés par les autorités compétentes du pays dans lequel ils ont établi leur résidence comme ayant les droits et les obligations attachés à la possession de la nationalité de ces pays. [...] Ce critère [d'exclusion du champ d'application de la Convention de Genève] ne s'applique pas à un réfugié qui a quitté le Moyen-Orient à titre permanent et a de ce fait, cessé de faire partie du groupe spécial implicitement visé par ce critère. »¹³³

Cette exclusion originelle des réfugiés palestiniens est due à la demande des états arabes, ayant insisté pour que les réfugiés palestiniens bénéficiant du secours de l'UNRWA soient exclus du mandat du HCR et de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés.

Ils craignent en effet que la définition individuelle des réfugiés proposée dans le projet de convention n'affaiblisse la position des Palestiniens, dont le droit au rapatriement est reconnu par la résolution 194 votée par l'Assemblée Générale. Le prétexte avancé à cette époque réside dans la crainte que cette organisation ait comme tâche de réinstaller les réfugiés en dehors de la Palestine et non pas de mettre en œuvre leur droit au retour.

Dès 1949, la Ligue arabe avait d'ailleurs banni toute attribution de la citoyenneté aux réfugiés palestiniens, de façon à préserver leur droit au retour, tout en recommandant que leur soient conférés les mêmes droits socioéconomiques que les nationaux des pays d'accueil¹³⁴.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Al Husseini Jalal, « Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient : facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne ? », IISMM. Les Palestiniens entre Etat et Diaspora - Le temps des incertitudes, Karthala, pp.37-65, 2011, Terres et gens d'Islam, p. 8

Tous les pays arabes ont plus ou moins approuvé le principe d'apatridie, sauf la Jordanie¹³⁵. En revanche, peu de pays ont conféré aux réfugiés les mêmes droits socioéconomiques, à l'exception de la Syrie.

Cette exclusion résulte donc de la volonté d'entretenir la particularité des réfugiés palestiniens, pour qu'ils ne se retrouvent pas assimilés aux autres réfugiés dans le monde. Les états arabes s'appuient ainsi sur la résolution 194 et le droit au retour pour exercer une pression politique. La résolution 194 devient un outil pour les états arabes, puisque cela leur permet à la fois d'exclure les réfugiés palestiniens en prétendant que c'est uniquement pour leur bien, et de refuser toute décision politique qui entraverait le droit au retour, ne permettant pas la mise en œuvre de solutions alternatives, notamment celles proposées par la Mission Economique d'Etudes.

De ce fait, le statut de 1950 du HCR et la Convention des Nations Unies sur les réfugiés excluent :

*« Les personnes qui continuent de bénéficier de la protection ou de l'assistance d'autres organismes ou institutions des Nations unies. »*¹³⁶

Tandis que la Convention de 1951 stipule que ses clauses ne seront pas applicables :

*« 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 [HCR] »*¹³⁷

Ces deux clauses excluent donc les réfugiés palestiniens puisqu'ils bénéficient de la protection de l'UNRWA. L'exclusion du champ d'application de la Convention de Genève cessera seulement si l'UNRWA arrête son activité, et que le droit au retour des Palestiniens n'aura pas été réalisé. On sait que l'UNRWA ne cessera jamais son activité, puisqu'elle continue encore aujourd'hui à venir en aide aux réfugiés palestiniens.

¹³⁵ Suite à l'annexion de la Cisjordanie, qui s'est progressivement effectuée entre 1948 et 1950, le roi Abdallah accorde la nationalité jordanienne à tous les Palestiniens qui vivent dans le royaume.

¹³⁶ Chapitre II, paragraphe 7, alinéa c du statut du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (Annexe de la résolution 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations unies, 14 décembre 1950).

¹³⁷ Article 1, paragraphe D, de la convention relative au statut de réfugié.

Cette exclusion au statut du HCR entraîne des conséquences juridiques importantes. Contrairement au HCR, le champ d'application de l'UNRWA ne comporte plus à partir de 1950 la recherche de solutions durables pour les réfugiés dont elle a la responsabilité.

De plus, le mandat de l'UNRWA couvre la fourniture de prestations de première nécessité, mais non la protection internationale qui, à l'inverse, constitue l'essentiel de la tâche du HCR. Les réfugiés palestiniens se retrouvent exclus de toute protection juridique internationale.

D'autres analyses pensent également que le caractère apolitique du HCR embryonnaire est incompatible avec la nature hautement politique de la question palestinienne, résidant dans les causes du départ des réfugiés palestiniens.

Développés par l'historien Ilan Pappé dans son ouvrage, *La guerre de 1948, aux origines du conflit israélo-arabe*, le cas des réfugiés palestiniens se distinguent des autres réfugiés sur un aspect essentiel, puisque l'exode des Palestiniens résulte d'une action délibérée des dirigeants sionistes. Il s'agit ici de discuter du plan Dalet, qui est apprécié différemment par les historiens arabes et israéliens.

Selon Monsieur Ilan Pappé, par bien des points, le plan Dalet, était ce qu'en a dit exactement l'historien palestinien Khalidi, c'est-à-dire, un plan d'ensemble pour organiser l'expulsion des Palestiniens en un aussi grand nombre que possible, et qui, légitimait, a priori certaines atrocités commises par les soldats juifs¹³⁸.

A l'inverse, l'historien Benny Morris affirme qu'il n'existait pas de plan global pour expulser les Arabes. Selon lui, les expulsions et les massacres ont bien eu lieu, mais ce sont des effets collatéraux de la guerre, liés à des initiatives locales et qui ne relèveraient pas d'ordres venus du sommet de la hiérarchie militaire ou politique israélienne.

Les réfugiés palestiniens se retrouvent ainsi exclus à plusieurs titres. En effet, ils ont été chassés de leurs territoires en 1948. Ils sont exclus du reste de la population au sein de leurs pays d'accueils, se justifiant par la protection de leur droit au retour. Et ils sont exclus de l'institution créée par les Nations-Unis pour venir en aide aux réfugiés du monde.

¹³⁸ Faisant référence ici au massacre du village de Deir Yassin le 9 avril 1948 par les forces juives.

La conséquence de l'exclusion des réfugiés palestiniens du HCR s'est avérée particulièrement néfaste. Pour ne donner qu'un exemple, un réfugié palestinien quittant son pays de résidence où officie l'UNRWA pour s'installer dans un pays d'accueil où l'Agence n'officie pas, comme en Amérique du nord ou en Europe, peut perdre son statut de réfugié¹³⁹. Cette exclusion participe finalement d'un mécanisme d'enferment sur soi-même, et ne permet pas aux réfugiés de s'affranchir de son histoire tant individuelle que collective.

Comme l'atteste la situation actuelle, cette mise à l'écart a eu pour conséquence de prolonger le conflit israélo-arabe. Le statut de réfugié développé par l'UNRWA s'appliquant également aux enfants, petits-enfants et arrière-petits-enfants des réfugiés, a eu pour effet de voir le nombre de réfugiés continué d'augmenter d'année en année¹⁴⁰, créant ainsi une nation entière sans terre.

¹³⁹ Younes Ilham « Le statut des réfugiés palestiniens », *Les clés du Moyen-Orient*, 21/02/2014

¹⁴⁰ L'UNRWA enregistre aujourd'hui 5,9 millions de réfugiés palestiniens, contre 950 000 réfugiés en 1950.

Conclusion

Le sujet de ce mémoire pose l'enjeu d'écrire sur un conflit qui n'est pas encore achevé. En effet, les nations arabes et Israël n'ont encore jamais signé d'accord de paix et la stabilité de la région tient uniquement à la signature d'armistices bilatéraux, n'impliquant pas de paix définitive.

Le sort des réfugiés palestiniens et leur prise en charge par l'UNRWA sont demeurés jusqu'à ce jour l'objet de débats très controversés et suscitent encore de nombreux questionnements, dont notamment celui de la pérennisation de cette organisme, créé pour un mandat à durée déterminée.

L'UNRWA demeure aujourd'hui le seul héritage de la mission onusienne menée auprès des réfugiés palestiniens à partir de 1948. Conçue pour être provisoire et destinée à apporter une réponse rapide aux réfugiés, cette agence ne s'est finalement jamais risquée à offrir des solutions durables. Elle n'a pas su favoriser le développement économique, voulue par la mission Clapp, et s'est limitée à n'apporter qu'une simple aide humanitaire.

Ainsi qu'exposé tout au long de ce mémoire, les facteurs de politiques extérieures et la défense des intérêts respectifs des puissances occidentales ont été les principaux instruments mis en œuvre pour déterminer et façonner les décisions prises au sein des Nations Unies au sujet des réfugiés palestiniens. La résolution des conséquences du premier conflit israélo-arabe a ainsi largement souffert des pressions extérieures et les Nations Unies ont été tributaires de l'ingérence des grandes puissances occidentales, entravant son rôle et les missions qu'elles devaient mener.

L'histoire de la Palestine moderne se retrouve ainsi intimement liée à l'Organisation des Nations Unies. L'échec du retrait du mandat britannique suivi de l'échec du plan de partage a donné naissance à un problème central au Moyen-Orient, continuant aujourd'hui de peser sur l'ensemble de la région, et plus généralement, sur l'échiquier mondial.

Née du premier conflit israélo-arabe, la question palestinienne ne peut pas être considérée comme un événement strictement régional, mais doit s'intégrer dans le cadre de la lutte idéologique se déployant dans le monde depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Son caractère d'intérêt mondial s'explique également par le fait que ce conflit se situe dans une des

régions les plus convoitées du globe de par sa position géographique et par ses ressources, notamment énergétiques.

La politique française concernant la gestion des réfugiés palestiniens, a subi l'influence de plusieurs facteurs et de considérations : la faiblesse de la France à cette période, ses intérêts dans le monde arabo-musulman en répercussion avec ses possessions en Afrique du Nord, l'importance qu'elle accordait à ses institutions religieuses et culturelles en Terre Sainte et à son statut de défenseur des lieux saints, la prise en compte de la guerre froide, sa dépendance de l'aide économique américaine et sa rivalité avec le Royaume Uni.

En prenant en compte l'ensemble de ces facteurs, la France a réussi à se construire une voie diplomatique combinant l'ensemble de ses intérêts, sans écarter aucun des acteurs du dossier. La Commission de Conciliation pour la Palestine, puis la Commission consultative lui ont permis de jouer un rôle international et de s'insérer durablement dans la gestion de ce dossier.

Pour la France, l'UNRWA apparaissait comme l'outil idéal pour développer son influence et favoriser ses intérêts sans être impliquée politiquement. La France a profité de toutes les occasions pour montrer son dévouement aux réfugiés palestiniens, en se tenant à l'écart des critiques visant l'Office.

La politique française continuera tout naturellement d'évoluer en fonction des fluctuations politiques internationales. Aujourd'hui, la position française concernant le conflit israélo-arabe invite à la création d'un Etat palestinien indépendant, viable et démocratique, vivant en paix et en sécurité aux côtés d'Israël¹⁴¹.

En synthèse, mon principal objectif en rédigeant ce mémoire était de mettre en lumière le constat que la situation des réfugiés palestiniens est la conséquence des ingérences étrangères. L'utilisation du support de l'aide humanitaire a permis de masquer le jeu des réels intérêts de l'ensemble des acteurs dans cette région.

Comme évoqué dans mon historiographie, l'aide humanitaire apparait comme une nouvelle forme de guerre, et est instrumentalisée à des fins économiques.

¹⁴¹ «Israël / Palestine : 9 clés pour comprendre la position de la France», Paris, France diplomatie, mars 2018

Les Palestiniens ont finalement souffert de la concurrence de plusieurs intérêts et ont été instrumentalisés par les différents acteurs du dossier. Dans de telles conditions, l'UNRWA a été contrainte d'abandonner les projets les plus innovants en matière de développement économique, pour se résoudre à n'accomplir que les seules mesures les plus impérieuses relevant directement de la préservation de la vie des réfugiés.

Peu à peu, l'Office est devenu un organisme d'assistance pourvoyant aux besoins essentiels des réfugiés en matière d'alimentation, de santé et d'éducation. L'Assemblée Générale de l'ONU a elle-même préparé cette reconversion: ce retour en arrière s'est effectué progressivement, au fur et à mesure du vote des résolutions qui prolongèrent, d'année en année, le mandat de l'UNRWA. A cet égard, les dernières résolutions votées par l'Assemblée Générale au cours des années 2000 ne font plus aucune allusion au programme de travaux élaboré par la mission Clapp.

Soixante-dix ans après, la situation des réfugiés palestiniens est loin de s'être améliorée. Le droit au retour inscrit dans la résolution 194 est toujours revendiqué, comme en témoigne chaque année l'accomplissement de la « marche du grand retour ».

Développée dans l'ouvrage *Lignes de vie d'un peuple : Palestiniens*¹⁴², l'identité palestinienne moderne s'est ainsi formée sur l'exil et sur le partage collectif du traumatisme historique et transgénérationnel de la Nakba.

¹⁴² Le Priol Mélinée Rouveyrolles Chloé, *Lignes de vie d'un peuple : Palestiniens*, Paris, Ed ateliers Henry Dougier, 2018,

Annexes

Annexe I

Plan de partage de la Palestine voté par l'ONU en 1947



Source : Magazine L'Histoire

Annexe II

Résolution 194 de l'Assemblée générale de l'ONU (11 décembre 1948)

Assemblée générale,

Ayant examiné de nouveau la situation en Palestine,

1. Exprime sa profonde satisfaction des progrès accomplis grâce aux bons offices de feu le Médiateur des Nations unies dans la voie d'un ajustement pacifique de la situation future de la Palestine, auquel le Médiateur a sacrifié sa vie ;

Et

Remercie le Médiateur par intérim et son personnel de leurs efforts incessants et de l'esprit de devoir dont ils ont fait preuve en Palestine ;

2. Crée une Commission de conciliation composée de trois États Membres des Nations unies chargée des fonctions suivantes :

a) Assumer, dans la mesure où elle jugera que les circonstances le rendent nécessaire, les fonctions assignées au Médiateur des Nations unies pour la Palestine par la résolution 186 (S-2) de l'Assemblée générale du 14 mai 1948 ;

b) S'acquitter des fonctions et exécuter les directives précises que lui donne la présente résolution et s'acquitter des fonctions et exécuter les directives supplémentaires que pourrait lui donner l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité ;

c) Assumer, à la demande du Conseil de sécurité, toute fonction actuellement assignée au Médiateur des Nations unies pour la Palestine, ou à la Commission de trêve des Nations unies, par les résolutions du Conseil de sécurité ; si le Conseil de sécurité demande à la Commission de conciliation d'assumer toutes les fonctions encore confiées au Médiateur des Nations unies pour la Palestine par les résolutions du Conseil de sécurité, le rôle du Médiateur prendra fin ;

3. Décide qu'un Comité de l'Assemblée composé de la Chine, de la France, de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, du Royaume-Uni et des États-Unis d'Amérique soumettra, avant la fin de la première partie de la présente session de l'Assemblée générale, à l'approbation de l'Assemblée, une proposition concernant les noms des trois États qui constitueront la Commission de conciliation ;

4. Invite la Commission à entrer immédiatement en fonction afin d'établir, aussitôt que possible, des relations entre les parties elles-mêmes et entre ces parties et la Commission ;

5. Invite les Gouvernements et autorités intéressés à étendre le domaine des négociations prévues par la résolution du Conseil de sécurité du 16 novembre 1948 * et à rechercher un accord par voie de négociations, soit directes, soit avec la Commission de conciliation, en vue d'un règlement définitif de toutes les questions sur lesquelles ils ne se sont pas encore mis d'accord ;

6. Donne pour instructions à la Commission de conciliation de prendre des mesures en vue d'aider les Gouvernements et autorités intéressés à régler de façon définitive toutes les questions sur lesquelles ils ne se sont pas mis d'accord ;

7. Décide que les Lieux saints - notamment Nazareth - et les sites et édifices religieux de Palestine devraient être protégés et leur libre accès assuré, conformément aux droits en vigueur et à l'usage historique ; que les dispositions à cet effet devraient être soumises à la surveillance effective des Nations unies ; que, lorsque la Commission de conciliation des Nations unies présentera à l'Assemblée générale, pour sa quatrième session ordinaire, des propositions détaillées concernant un régime international permanent pour le territoire de Jérusalem, elle devra formuler des recommandations au sujet des Lieux saints se trouvant dans ce territoire ; qu'en ce qui concerne les Lieux saints situés dans les autres régions de Palestine, la Commission devra demander aux autorités politiques des régions intéressées de fournir des garanties formelles satisfaisantes en ce qui concerne la protection des Lieux saints et l'accès de ces Lieux ; et que ces engagements seront soumis à l'approbation de l'Assemblée générale ;

8. Décide qu'en raison des liens qu'elle a avec trois religions mondiales, la région de Jérusalem, y compris la municipalité actuelle de Jérusalem plus les villages et centres environnants, dont le plus oriental sera Abu Dis, le plus méridional Bethléem, le plus occidental Ein Karim (y compris l'agglomération de Motsa) et la plus septentrionale Shu'fat, devrait jouir d'un traitement particulier et distinct de celui des autres régions de Palestine et devrait être placée sous le contrôle effectif des Nations unies ;

Invite le Conseil de sécurité à prendre de nouvelles mesures en vue d'assurer la démilitarisation de Jérusalem dans le plus bref délai possible ;

Donne pour instructions à la Commission de conciliation de présenter à l'Assemblée générale, pour sa quatrième session ordinaire, des propositions détaillées concernant un régime international permanent pour la région & Jérusalem assurant à chacun des groupes distincts le maximum d'autonomie locale compatible avec le statut international spécial de la région de Jérusalem ;

La Commission de conciliation est autorisée à nommer un représentant des Nations unies, qui collaborera avec les autorités locales en ce qui concerne l'administration provisoire de la région de Jérusalem ;

9. Décide qu'en attendant que les Gouvernements et autorités intéressés se mettent d'accord sur des dispositions plus détaillées, l'accès le plus libre possible à Jérusalem par route, voie ferrée et voie aérienne devrait être accordé à tous les habitants de la Palestine ;

Donne pour instructions à la Commission de conciliation de signaler immédiatement au Conseil de sécurité toute restriction de l'accès de la Ville que pourrait tenter d'imposer l'une quelconque des parties, pour que le Conseil prenne les mesures appropriées ;

10. Donne pour instructions à la Commission de conciliation de rechercher la conclusion, entre les gouvernements et autorités intéressées, d'accords propres à faciliter le développement économique du territoire, notamment d'accords concernant l'accès aux ports et aéroports et l'utilisation de moyens de transport et de communication ;

11. 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 ;

Donne pour instructions à la Commission de conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le paiement des indemnités, et de se tenir en liaison étroite avec le Directeur de l'Aide des Nations unies aux réfugiés de Palestine, et, par l'intermédiaire de celui-ci, avec les organes et institutions appropriés de l'Organisation des Nations unies ;

12. Autorise la Commission de conciliation à désigner les organes subsidiaires et à utiliser les experts techniques, agissant sous son autorité, dont elle jugerait avoir besoin pour s'acquitter efficacement des fonctions et des obligations qui lui incombent aux termes de la présente résolution ;

La Commission de conciliation aura son siège officiel à Jérusalem. Il appartiendra aux autorités responsables du maintien de l'ordre à Jérusalem de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité à la Commission. Le secrétaire général fournira un nombre restreint de gardes pour la protection du personnel et des locaux de la Commission ;

13. Donne pour instructions à la Commission de conciliation de présenter périodiquement au Secrétaire général des rapports sur l'évolution de la situation pour qu'il les transmette au Conseil de sécurité et aux Membres de l'Organisation des Nations unies ;

14. Invite tous les Gouvernements et autorités intéressés à collaborer avec la Commission de conciliation et à prendre toutes mesures possibles pour aider à la mise en œuvre de la présente résolution ;

15. Prie le Secrétaire général de fournir le personnel et les facilités nécessaires et de prendre toutes les dispositions requises pour fournir les fonds nécessaires à l'exécution des dispositions de la présente résolution.

Source : ONU (Assemblée générale)

Annexe III

Tableau de la répartition des réfugiés de Palestine en 1949 par espace d'accueil.

Région	Nombre	% du total
Cisjordanie	280 000	38,5
Gaza	190 000	26
Liban	100 000	14
Syrie	75 000	10
Jordanie	70 000	10
Egypte	7 000	1
Irak	4 000	0,5
Total	726 000*	100

* On peut ajouter à ce total 31 000 réfugiés palestiniens qui sont restés sur le territoire d'Israël.

Source: Mission économique d'études des Nations Unies pour le Moyen-Orient, Document A/1106, novembre 1949, Annexe B.

Annexe IV

Résolution 302 de l'Assemblée Générale des Nations Unies (8 décembre 1950)

L'Assemblée générale,

Rappelant ses résolutions 212 (III) 2 / du 19 novembre 1948 et 194 (III) 3 / du 11 décembre 1948, affirmant notamment les dispositions du paragraphe 11 de ces dernières résolutions,

Ayant examiné avec satisfaction le premier rapport intérimaire 4 / de la Mission d'études économiques des Nations Unies pour le Moyen-Orient et le rapport 5 / du Secrétaire général sur l'assistance aux réfugiés de Palestine,

1. Exprime sa gratitude aux gouvernements qui ont généreusement répondu à l'appel formulé dans sa résolution 212 (III) et à l'appel du Secrétaire général de contribuer en nature ou en fonds à l'allégement des conditions de la famine et détresse parmi les réfugiés palestiniens;
2. Exprime également sa gratitude au Comité international de la Croix-Rouge, à la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et au Comité des Amis américains pour la contribution qu'ils ont apportée à cette cause humanitaire en s'acquittant, face à de grandes difficultés, de responsabilité assumée volontairement pour la distribution des secours et la prise en charge générale des réfugiés; et se félicite de l'assurance donnée au Secrétaire général de poursuivre sa coopération avec l'Organisation des Nations Unies jusqu'à la fin de mars 1950, sur une base mutuellement acceptable;
3. Félicite le Fonds international des Nations Unies pour le secours à l'enfance de l'importante contribution qu'il a apportée au programme d'assistance de l'Organisation des Nations Unies; et félicite les institutions spécialisées qui ont fourni une assistance dans leurs domaines respectifs, en particulier l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et l'Organisation internationale pour les réfugiés;
4. Exprime ses remerciements aux nombreuses organisations religieuses, caritatives et humanitaires qui ont aidé matériellement à apporter des secours aux réfugiés de Palestine;

5. Reconnaît que, sans préjudice des dispositions du paragraphe 11 de la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale, en date du 11 décembre 1948, il est nécessaire de continuer à aider les réfugiés de Palestine à prévenir les conditions de famine et de détresse; de paix et de stabilité, et que des mesures constructives devraient être prises rapidement en vue de mettre fin à l'assistance internationale pour les secours;

6. Considère que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9 d) de la présente résolution, l'équivalent d'environ 33 700 000 dollars sera nécessaire pour les programmes d'assistance directe et de travaux pour la période du 1er janvier au 31 décembre 1950, dont l'équivalent de 20 200 000 dollars nécessaire pour les secours directs et 13 500 000 dollars pour les programmes de travaux; que l'équivalent d'environ 21 200 000 dollars sera nécessaire pour les programmes de travaux du 1er janvier au 30 juin 1951, toutes dépenses administratives comprises; et que les secours directs devraient être supprimés au plus tard le 31 décembre 1950, sauf décision contraire de l'Assemblée générale à sa cinquième session ordinaire;

7. Création de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

a) Réaliser, en collaboration avec les gouvernements locaux, les programmes de secours et de travaux directs recommandés par la Mission d'étude économique;

b) De consulter les gouvernements du Proche-Orient intéressés au sujet des mesures à prendre par eux avant que l'aide internationale pour les projets de secours et de travaux ne soit plus disponible;

8. Établit une Commission consultative composée de représentants de la France, de la Turquie, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et des États-Unis d'Amérique, avec le pouvoir d'ajouter au plus trois membres supplémentaires des gouvernements participants pour conseiller et assister le Directeur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient dans l'exécution du programme; le Directeur et la Commission consultative consulteront chaque gouvernement proche-oriental concerné pour la sélection, la planification et l'exécution des projets;

9. Prie le Secrétaire général de nommer le Directeur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, en consultation avec les gouvernements représentés à la Commission consultative;

a) Le Directeur sera le chef de la direction de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient responsable devant l'Assemblée générale du fonctionnement du programme;

b) Le Directeur choisira et nommera son personnel conformément aux dispositions générales convenues avec le Secrétaire général, y compris celles du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies que le Directeur et le Secrétaire général conviendront, et, dans la mesure du possible, utiliser les facilités et l'assistance du Secrétaire général;

c) Le Directeur, en consultation avec le Secrétaire général et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, établit un règlement financier pour l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient;

d) Sous réserve des règlements financiers établis conformément à l'alinéa c) du présent paragraphe, le Directeur, en consultation avec la Commission consultative, répartira les fonds disponibles entre les projets de secours directs et de travaux, à sa discrétion, dans le cas où au paragraphe 6, exiger une révision;

10. Prie le Directeur de convoquer la Commission consultative le plus tôt possible afin d'élaborer des plans pour l'organisation et l'administration du programme et d'adopter un règlement intérieur;

11. Poursuivre le secours des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine établi en vertu de la résolution 212 (III) de l'Assemblée générale jusqu'au 1er avril 1950 ou jusqu'à ce que le transfert visé au paragraphe 12 soit affecté, et prie le Secrétaire général de consulter les organismes d'exploitation continueront à s'efforcer de réduire le nombre de rations par étapes progressives à la lumière des conclusions et des recommandations de la Mission d'étude économique;

12. Charge le Secrétaire général de transférer à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient les avoirs et engagements de l'Office des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine d'ici le 1er avril 1950 ou à lui et le Directeur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient;

13. Demande instamment à tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies et aux non-membres de verser des contributions volontaires en espèces ou en nature pour faire en sorte que

les fournitures et les fonds requis soient obtenus pour chaque période du programme, comme indiqué au paragraphe 6; les contributions en fonds peuvent être faites dans des monnaies autres que le dollar des Etats-Unis, dans la mesure où le programme peut être exécuté dans ces monnaies;

14. Autorise le Secrétaire général, en consultation avec le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, à avancer des fonds réputés disponibles à cette fin et ne dépassant pas 5 000 000 dollars du Fonds de roulement pour financer des opérations conformément à la présente résolution; à rembourser, au plus tard le 31 décembre 1950, des contributions gouvernementales volontaires demandées au paragraphe 13 ci-dessus;

15. Autorise le Secrétaire général, en consultation avec le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, à négocier avec l'Organisation internationale pour les réfugiés un prêt sans intérêt d'un montant ne dépassant pas l'équivalent de 2 800 000 dollars pour financer le programme, conditions satisfaisantes de remboursement;

16. Autorise le Secrétaire général à maintenir le Fonds spécial créé en vertu de la résolution 212 (III) de l'Assemblée générale et à s'en retirer pour le fonctionnement du Programme de secours des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine et, à la demande du Directeur, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient;

17. Demande aux gouvernements concernés d'accorder à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient les privilèges, immunités, exemptions et facilités qui ont été accordés aux réfugiés des Nations Unies et tous les autres privilèges, immunités, exemptions et facilités nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions;

18. Exhorte le Fonds international des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation internationale pour les réfugiés, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et d'autres organisations et Directeur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, pour fournir une assistance dans le cadre du programme;

19. Prie le Directeur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient:

a) De désigner un représentant pour assister à la réunion du Bureau de l'assistance technique en qualité d'observateur, afin que les activités d'assistance technique de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient puissent être coordonnées avec les programmes d'assistance technique. L'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées mentionnées dans la résolution 222 (IX) A 6 / du 15 août 1949 du Conseil économique et social;

b) De mettre à la disposition du Bureau de l'assistance technique des renseignements complets sur tout travail d'assistance technique que pourrait effectuer l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient afin qu'il puisse figurer dans les rapports soumis par le Bureau de l'assistance technique au Comité de l'assistance technique du Conseil économique et social;

20. Charge l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient de consulter la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine dans l'intérêt de leurs tâches respectives, en particulier le paragraphe 11 de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948;

21. Prie le Directeur de présenter à l'Assemblée générale des Nations Unies un rapport annuel sur l'activité de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, y compris un audit des fonds, et l'invite à Secrétaire général, d'autres rapports que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient voudront peut-être porter à l'attention des Membres de l'Organisation des Nations Unies ou de ses organes compétents;

22. Charge la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine de transmettre le rapport final de la Mission d'Etude Economique, avec les commentaires qu'elle souhaiterait faire, au Secrétaire Général pour transmission aux Membres des Nations Unies et aux Nations Unies. Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

Source : ONU (Assemblée générale)

Annexe V

Extrait du journal «Le Temps de Jérusalem» (4 mai 1949) témoignant des liens naissants entre la France et Israël

Pour resserrer les liens entre Israël et la France

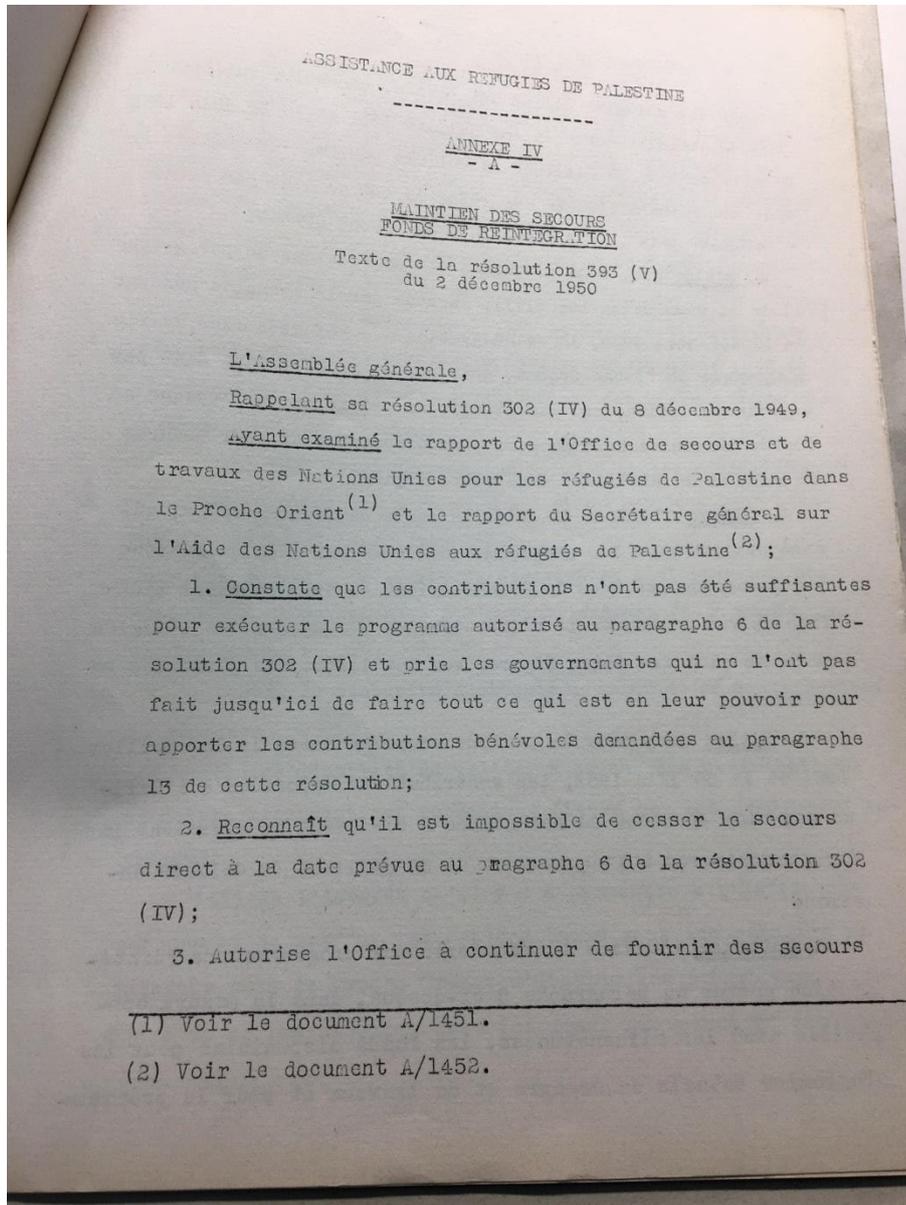
C'est avec le plus vif plaisir que l'on a appris la création, à Tel-Aviv, d'un Comité qui se propose de resserrer les liens d'amitié existant entre Israël et la France. Reprenant la tradition de France-Palestine, ce comité composé de M. Israel Rokach, maire de Tel-Aviv et personnalité éminente du pays, le Dr. M. Bar Zakay, président du tribunal de district à Tel-Aviv, et de M. Elie Krause, directeur de l'école agricole, vétérans sionistes et grands amis de la France, se propose de grouper tous ceux qui sont intéressés à la même cause. M. Albert Venthier, représentant de la France à Tel-Aviv, a pris le nouvel organisme sous son patronage et il faut espérer qu'il se développera rapidement.

Les liens moraux, politiques et économiques entre les deux peuples sont étroits. Nous assistons en ce moment à une véritable renaissance du français en Palestine juive, d'où il avait été jalousement banni par la puissance mandataire. Langue officielle après l'hébreu et l'arabe, le français est destiné à regagner la place traditionnelle qu'il occupe dans tout l'Orient. D'autre part, la culture française, si proche de l'âme juive, apporte au nouvel Etat cet élément européen indispensable à l'essor de la culture hébraïque, méditerranéenne elle aussi.

Nous aurons à reparler de cette heureuse initiative, mais nous tenons dès maintenant à féliciter les personnalités qui l'ont prise. Elle ne pouvait venir à un meilleur moment. Ajoutons que Jérusalem et Haïfa ne tarderont pas à suivre leur exemple.

Annexe VI

Annexe IV de la résolution 393 (V) du 2 décembre 1950 :



Sources

Archives nationales, Courneuve, Paris

- Dossier «Afrique Levant» (1944-1965), Fond «Palestine» (côte 373QONT), sous ensemble « Questions politiques – Partage de la Palestine – ONU »

Carton 379

Renseignement de contre-espionnage : « Les Marocains et l'éventuelle reconnaissance de l'Etat juif par la France », 25 juin 1948.

Carton 380

Note de la Direction d'Afrique-Levant, 17 septembre 1948

Extrait du journal « Le Temps de Jérusalem », 4 mai 1949

- Dossier «Afrique Levant» (1944-1965), Fond «Palestine» (côte 373QONT), sous-ensemble «UNRWA».

Carton 413 : « Grands travaux »

Lettre de Jacques de Saint-Hardouin adressée à la direction Afrique-Levant, 9 décembre 1950.

Carton 414 : « Mission de Gordon. Clapp et Erik Labone »

Deuxième rapport sur l'évolution de la situation de la Commission de Conciliation des Nations Unies pour la Palestine, 19 avril 1949

Lettre de Damas à la Direction Afrique Levant, 15 juillet 1949

Note à l'attention de Roland de Margerie, Directeur adjoint des Affaires politiques, 27 septembre 1949

Lettre d'Erik Labonne à Robert Schuman concernant la constitution d'un organisme permanent pour le développement économique du Moyen-Orient, 17 octobre 1949.

Carton 415 : « Personnel de l'UNRWA et locaux »

Note pour la direction du personnel, janvier 1950

Lettre du représentant français à Beyrouth pour la direction Afrique Levant, 2 novembre 1950

Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman concernant le personnel français de l'UNRWA, 23 juillet 1951

Lettre du Ministre des Affaires étrangères adressée au Ministre des Finances et des affaires publiques, 4 octobre 1951

Carton 416 : « Dossier général »

Note concernant la contribution française, 24 décembre 1949

Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman concernant « La langue française et l'UNRWA », 10 mai 1950.

Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman concernant les premières prises de contact avec les Gouvernements arabes, 12 mai 1950

Note pour la direction du Personnel, 21 juin 1950

Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman concernant les possibilités de retour des Réfugiés en Israël, 25 août 1950

Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à la direction Afrique Levant, Beyrouth, 18 septembre 1950

Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à la direction Afrique Levant, Beyrouth, 21 septembre 1950

Copie d'un rapport des Nations Unies, 25 septembre 1950

Lettre de Jacques de Saint-Hardouin à Robert Schuman concernant la possibilité de retour des réfugiés en Israël, septembre 1950

Note pour le secrétariat des conférences concernant la participation du gouvernement italien à l'UNRWA, octobre 1950

Carton 417 : « Financement, budget, commission consultative, ONU »

Communiqué de Robert. Schuman concernant l'Assistance technique française au Moyen-Orient, 11 avril 1950

Carton 418 : « Projets, instruction, subventions françaises »

Note pour le Ministre des Affaires étrangères concernant la contribution française à l'aide aux réfugiés de Palestine, 10 mai 1950

Lettre concernant la participation française au Fonds pour l'aide et les travaux destinés aux réfugiés du Proche Orient, 19 mai 1950

Lettre de Monsieur Antoine Pinay (Président du conseil), 30 août 1950

Lettre de Jacques de Saint-Hardouin au directeur de l'Office concernant la contribution financière française, 1950.

Note pour le Ministre des Affaires étrangères concernant la contribution française à l'aide aux réfugiés de Palestine, 29 septembre 1951

Carton 421 : « Bilans et rapports divers »

Eléments du rapport à présenter par la Commission rédigés par Paul-Marc Henry, 19 juillet 1950.

- Dossier « Nations Unies – Organisations internationales » (1944-1959), fond « Secrétariat des conférences – NUOI » (côte 372QQ)

Carton 230-231: « ONUST »

« Historique de l'assistance aux réfugiés de Palestine », document non daté

Discours de Robert Schuman à l'Assemblée Générale des Nations Unies le 28 septembre 1948, reproduit dans une note du 22 octobre 1948.

Lettre de Damas à la Direction Afrique Levant, 11 juillet 1949

Lettre du Ministre de France au Liban au Ministre des Affaires Etrangères concernant la déclaration de Sir Desmond Morton, Ambassadeur, Délégué de la Grande-Bretagne à la Commission Economique d'Etudes pour le Moyen-Orient, novembre 1949

Copie de Washington concernant l'UNRWA, décembre 1949

Télégramme concernant le Proche-Orient et l'UNRWA, décembre 1949

Lettre pour le secrétariat des conférences portant sur « A.S aides aux réfugiés de Palestine, février 1950

Lettre pour le secrétariat des conférences portant sur « A.S aides aux réfugiés de Palestine, février 1950

Compte rendu du représentant français à Washington, 1er juin 1950

Lettre de Jacques de Saint Hardouin concernant le Général Reffet Bele, Beyrouth, 15 juin 1950

Extrait du journal « *Beirut* » du 26 aout 1950

Note française concernant l'activité de l'UNRWA, Beyrouth, 15 septembre 1950

Communiqué en provenance de Beyrouth, 1950.

Carton 232 : « UNRWA »

Secrétariat des conférences, 30 septembre 1949.

Lettre de Jacques de Saint-Hardouin informant Paris et rappelant l'importance de l'effort de la contribution française, décembre 1950

Carton 233 : « Contribution française à l'UNRWA »

Note pour le secrétariat des conférences, 13 juillet 1950.

Carton 236 : « Compte-rendu des rencontres de la commission consultative avec des personnalités politiques du Moyen-Orient ».

Rapport de l'entrevue du Directeur et de la Commission consultative avec le Premier Ministre du Gouvernement syrien, 31 aout 1950.

Bibliographie

➤ Ouvrages

AARONSHOHN Ran et TRIMBUR Dominique (dir), *De Bonaparte à Balfour : La France, l'Europe occidentale et la Palestine (1799-1917)*, Paris, CNRS Editions, 2008, 472 p.

AARONSHOHN Ran et TRIMBUR Dominique (dir), *De Balfour à Ben Gourion. Les puissances européennes et la Palestine (1917-1948)*, Paris, CNRS Editions, 2008, 520 p.

AL-HUSSEINI Jalal SIGNOLES Aude, *Les Palestiniens entre Nation et Diaspora-Le temps des incertitudes*, IISMM, Karthala, 2011, 456 p.

BARR James, *Une ligne dans le sable : le conflit franco-britannique qui façonna le Moyen-Orient*, Paris, Ed. Perrin, 2017, 512 p.

BORIS Martin, *L'Adieu à l'humanitaire ?*, Paris, Ed Charles Léopold Mayer, 2015, 200 p.

CLOAREC Vincent et LAURENS Henry, *Le Moyen-Orient au XXe siècle*, Paris, Ed Armand Colin, 2003, 256 p.

CROUZET Guillemette DUMASY François LEMIRE Vincent (dir) et REY Matthieu, *Le Moyen-Orient de 1876 à 1980*, Paris, Ed Armand Colin, 2016, 256 p.

DUPONT Anne-Laure MAYEUR-JAOUEN Catherine et VERDEIL Chantal, *Histoire du Moyen-Orient du XIXe siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2016, 472 p.

HANNE Olivier, *Les Seuils du Moyen-Orient : Histoire des frontières et des territoires de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Ed du Rocher, 2017, 544 p.

KHALIDI Walid, *1948, la première guerre israélo-arabe*, Actes Sud, 2013, 168 p.

KHADER Bichara, *L'Europe et la Palestine : des croisades à nos jours*, Paris, Ed L'Harmattan, 1999, 578 p.

LAURENS Henry, *La Question de Palestine, tome troisième, 1947-1967, l'accomplissement des prophéties*, Paris, Ed Fayard, 2007, 838 p.

LAURENS Henry, *Les crises d'Orient (1768-1914)*, Paris, Ed Fayard, 2017, 384 p.

LE PRIOL Mélinée ROUVEYROLLES Chloé, *Lignes de vie d'un peuple, Palestiniens*, Paris, Ed ateliers Henry Dougier, 2018, 134 p.

PAPPE Ilan, *La guerre de 1948 en Palestine. Aux origines du conflit israélo-arabe*, Paris, Ed La Fabrique, 2000, 388 p.

PAPPE Ilan, *Une terre pour deux peuples : Histoire de la Palestine moderne*, Paris, Ed Fayard, 2004, 374 p.

MANSOUR-MERIEN Sandrine, *L'histoire occultée des Palestiniens, 1947-1953*, Paris, Éditions Privat, 2013, 350 p.

NICAULT Catherine, *La France et le sionisme, 1897-1948*, Paris, Calmann-Lévy, 1993, 322 p.

RUFIN Jean-Christophe, *Le Piège humanitaire*, Paris, Ed. Jean-Claude Lattès, 1986, 371 p.

RYFMAN Philippe, *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, Ed La découverte, 2016, 128 p.

SCHILLO Frédérique, *La France et la création de l'Etat d'Israël (18 février 1947-11 mai 1949)*, Paris, Ed Artcom, 1997, 287 p.

VAISSE Maurice, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris, Ed Armand Colin, 2017 (15eme édition), 352 p.

➤ Articles

AL HUSSEINI Jalal « L'UNRWA et les réfugiés : enjeux humanitaires, intérêts nationaux », *Revue d'études palestiniennes*, février 2003, n° 86, p.71-85.

AL HUSSEINI Jalal, « Les camps de réfugiés palestiniens au Proche-Orient, entre droit au retour et intégration socioéconomique », Asylon(s), réseau scientifique TERRA (Travaux, Études, Recherches sur les Réfugiés et l'Asile), 2008

AL HUSSEINI Jalal, « Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient : facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne ? », IISMM. Les Palestiniens entre Etat et Diaspora - Le temps des incertitudes, *Karthala*, pp.37-65, 2011, Terres et gens d'Islam

CHAIGNE-LOUDIN Anne-Lucie, « Territoires palestiniens. De la fin du mandat britannique à la première guerre israélo-arabe », *Les clés du Moyen-Orient*, 1^{er} février 2010,

DESTREMAU Blandine, « Le Statut juridique des Palestiniens vivant au Proche Orient », 1993, *Revue d'études palestiniennes*, n°98, pp 35-62.

DUPLAQUET Amicie, « La place de l'Union Européenne dans le conflit israélo-palestinien », *Les clés du Moyen-Orient*, 31 décembre 2015

EI-MECHAT Samya, «L'improbable "Nation arabe"- La Ligue des États arabes et l'indépendance du Maghreb (1945-1956)», *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n°82, 2/2004, p. 57-68

KHALIDI Walid, « La fin du mandat en Palestine : le camp arabe », *Revue d'études palestiniennes*, n°28, 1998, pp.7-36

SCHILLO Frédérique, « La France et le règlement onusien de la Première guerre Israélo-Arabe (mai 1948 - juillet 1949) », *Revue Relations internationales*, 2006/3 (n° 127), pp 25-45

YOUNES Ilham, « Le statut des réfugiés palestiniens », *Les clés du Moyen-Orient*, 21 février 2014

➤ Thèse:

SCHILLO Frédérique, *La politique française à l'égard d'Israël (1946-1959)*, 2008 et imprimée par la maison d'édition André Versaille en 2012

MANSOUR-MERIEN Sandrine, *La Commission de Conciliation des Nations Unies pour la Palestine à travers les archives françaises de 1948 à 1966*, 2006, disponible à la BULAC

Table des matières

Sommaire	4
Chronologie indicative concernant le conflit israélo-palestinien :	5
Principaux hommes d'états de la période 1948-1950 :	8
Introduction	10
Présentation des sources	26
Chapitre I/ D'une crise politique à une gestion de crise humanitaire internationalisée (1948-1949)	28
I. La naissance de la gestion onusienne pour les réfugiés palestiniens	29
1. La création de l'ANURP et le vote de la résolution 194.	29
2. Quelle position pour la France ?.....	32
3. Le détournement de la crise politique : une « paix manquée » ?.....	36
II. La création de l'UNRWA (Décembre 1949)	40
1. Organisation et fonctionnement de l'Office	40
2. La France active au sein de l'UNRWA	43
3. Un outil du pacte Atlantique ?.....	46
III. Les limites de l'UNRWA : une absence de cohérence dans la mise en œuvre du projet onusien	50
1. De multiples contraintes	50
2. Rivalités des puissances et exclusion des réfugiés dans les négociations.	54
Chapitre II/ Un bilan contrasté en 1950 : Entre une relative réussite de la politique française et un rejet de l'aide onusienne par les nations arabes	59
I. Perception de la politique française par les différents acteurs concernés par le dossier palestinien	60
1. Au sein de l'UNRWA	60
2. Par les pays arabes.....	64
3. Par Israël.....	68
II. L'ONU face aux critiques et aux mécontentements des pays arabes et des réfugiés palestiniens	72
1. Le boycott des travaux entrepris par l'UNRWA	72
2. Vers un humanitaire passif	76
III. La création du HCR en décembre 1950 et l'exclusion des réfugiés palestiniens	80
1. Présentation du HCR	80
2. Les Palestiniens : des réfugiés à part ?	83
Conclusion	88

Annexes	91
Sources	103
Bibliographie	108