

Rapport

Mission internationale d'enquête

N°459
Octobre 2006

Couler l'Etat palestinien, sanctionner son peuple : l'impact de l'asphyxie économique du Territoire palestinien occupé sur les droits de l'Homme

- I. Introduction
- II. Le contexte de la mission
- III. La dégradation de la situation économique et sociale dans le Territoire palestinien occupé
- IV. Les promesses et les lacunes du Mécanisme international temporaire (*TIM*)
- V. Conclusions

I. Introduction

Le présent rapport est le résultat d'une recherche approfondie qui s'est déroulée de juin à octobre 2006.

Une mission de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) s'est ainsi rendue en Israël et dans le Territoire palestinien occupé de Cisjordanie et de Gaza ¹ entre le 25 juin et le 2 juillet 2006.

La mission a été conduite en coordination avec Médecins du Monde, qui, parallèlement, a procédé à une évaluation de l'évolution de la situation humanitaire dans la bande de Gaza au départ d'une vaste enquête au sein du personnel médical et infirmier des hôpitaux et dispensaires. La mission était organisée en vue d'examiner la situation des droits économiques et sociaux à Gaza et en Cisjordanie, presque un an après le retrait d'Israël de la Bande de Gaza, et trois mois après qu'Israël et la communauté internationale ont décidé de suspendre tout contact avec le gouvernement de l'Autorité palestinienne et d'interrompre toutes les aides à et via ce gouvernement, suite à la prise de fonctions d'un gouvernement dirigé par le Hamas le 29 mars 2006

¹ Ce rapport désigne Gaza et la Cisjordanie comme 'le Territoire palestinien occupé'. L'usage du singulier vise, d'une part, à marquer l'unité des deux zones géographiques sur lesquels la 'Feuille de route' présentée aux parties israélienne et palestinienne en avril 2003 prévoit l'établissement d'un État palestinien indépendant, démocratique et viable ; d'autre part, à souligner qu'en dépit du désengagement d'Israël de la Bande de Gaza, cette zone demeure sous le contrôle global d'Israël, qui en surveille l'accès, en tient sous dépendance complète la vie économique, et y effectue des opérations militaires en toute impunité internationale.

après les élections du 25 janvier 2006. L'objet de la mission était de déterminer l'impact sur les droits économiques et sociaux de la population de Gaza des conditions dans lesquelles s'était effectué le 'désengagement' d'Israël de Gaza ; ainsi que l'impact, sur les droits économiques et sociaux de la population de Gaza et de la Cisjordanie, de la politique d'Israël et de la communauté internationale, décidée suite à la prise de pouvoir du gouvernement Hamas.

Les chargés de mission ont rencontré sur le terrain un grand nombre d'acteurs, représentatifs d'une diversité de tendances. Ils se sont entretenus au ministère israélien des Affaires étrangères avec Mme Orli Gil, Chef de l'Unité chargée des rapports avec les organisations non gouvernementales, Direction des organisations internationales (Head of NGO Unit, Division of International Organizations); avec M. Daniel Taub, principal conseiller juridique adjoint (Principal Deputy Legal Adviser); et avec M. Eli Avidar, chargé des aspects économiques et humanitaires des rapports avec l'Autorité palestinienne. Ils ont rencontré des représentants de plusieurs départements ministériels de l'Autorité nationale palestinienne, parmi lesquels M. Omar M. Abdel-Razeq, Ministre des Finances, MM. Ahmad Abbas et Khalil Nijem, du ministère de la Planification, M. Fawaz Sh. Mujahed, du ministère de l'Éducation. Ils ont eu plusieurs entretiens au Conseil législatif palestinien, y compris avec son président, M. Aziz Dweik, et avec M. Iyad Muhammad, Directeur a.i. des services du protocole. Ils ont rencontré Mme Khalida Jarrar, membre du Conseil législatif palestinien pour le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP).

Les chargés de mission ont également pu avoir des entretiens, et recevoir des informations, de la part du Bureau central des statistiques palestinien (Palestinian Central Bureau of Statistics), où ils ont rencontré son président, M. Luay Shabaneh, ainsi que plusieurs de ses collaborateurs ; de la part de plusieurs interlocuteurs au sein de la Société du Croissant rouge palestinien (Palestine Red Crescent Society), dont le Dr Wael Qadan, directeur des services de santé à l'hôpital de Ramallah, et M. Mutasem Awad, coordinateur pour le droit international humanitaire ; et de la part de plusieurs organisations de la société civile palestinienne, notamment au sein du Confédération générale des syndicats palestiniens (Palestine General Federation of Trade Unions) et d'organisations de défense des droits de l'Homme, dont Al-Haq, organisation membre de la FIDH ; et de milieux d'affaires, y compris au sein du secteur bancaire. Ils ont rencontré également plusieurs organisations non gouvernementales israéliennes, y compris l'ONG Association for Civil Rights in Israel, organisation membre de la FIDH.

Au cours de leur mission et après leur retour de mission, les chargés de mission ont rencontré un nombre important de représentants d'agences internationales, parmi lesquelles l'Organisation mondiale de la santé, le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA). Ils ont eu à ce titre plusieurs entretiens avec des fonctionnaires de la Commission européenne, appartenant à la Direction générale (DG) de l'aide humanitaire (ECHO) et au bureau d'assistance technique à Gaza et à la Cisjordanie (European Commission's Technical Assistance Office for the West Bank and the Gaza Strip), ainsi qu'au cabinet de Mme Benita Ferrero-Waldner, Membre de la Commission européenne en charge des relations extérieures. Une demande d'entretien avec le membre du cabinet du Commissaire Louis Michel, chargé de l'aide au développement, n'a pas abouti. Ils ont en un entretien avec M. l'Ambassadeur Marc Otte, le représentant spécial de l'Union européenne pour le processus de paix au Moyen-Orient.²

Les chargés de mission ont également rencontré un conseiller de la présidence finlandaise de l'Union, membre de la représentation permanente de la Finlande auprès de l'Union européenne, au moment où la Finlande venait de prendre la présidence. Enfin, ils ont rencontré plusieurs membres de la représentation de la Norvège auprès de l'Autorité palestinienne, y compris le représentant de la Norvège, M. Sten Arne Rosnes.

Ils ont bénéficié tout au cours de leur mission du soutien du Centre palestinien pour les droits de l'Homme (Palestinian Centre for Human Rights), auquel ils souhaitent exprimer leur vive reconnaissance. Ce rapport rappelle le contexte général dans lequel la mission s'est déroulée (II). Il décrit ensuite la situation

² M. Marc Otte a succédé en juillet 2003 à M. Miguel-Angel Moratinos, à la suite de la démission de celui-ci : v. l'Action commune (2003/537/PESC) du Conseil du 21 juillet 2003 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le processus de paix au Moyen-Orient et modifiant l'action commune 2002/965/PESC (JO L 184 du 23.7.2003, p. 45).

des droits économiques et sociaux dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie, telle que les chargés de mission ont pu la constater (III). Un paragraphe séparé est consacré à la conception et à la mise en oeuvre du mécanisme international temporaire (Temporary International Mechanism – TIM), imaginé par l'Union européenne à la demande du Quartet pour le Moyen-Orient et approuvé par celui-ci en juin 2006 afin de répondre aux besoins humanitaires urgents de la population palestinienne (IV).

II. Le contexte de la mission

1. Le désengagement de la Bande de Gaza

La mission de la FIDH a eu lieu dans le contexte suivant. En juin 2004, le Premier ministre d'Israël, Ariel Sharon, annonce son intention de retirer les forces de défense israéliennes de la Bande de Gaza, et de démanteler les colonies de peuplement installées sur ce territoire à la suite de l'occupation depuis la Guerre des Six jours de juin 1967. Cette décision est approuvée par le Parlement israélien (Knesset) en octobre 2004. La communauté internationale réagit, de manière générale, très favorablement à cette initiative, dans laquelle elle aperçoit la chance d'une relance du processus de paix au Proche-Orient. Plusieurs signes indiquent clairement son souci de contribuer au succès du désengagement, notamment par un soutien économique accru à l'Autorité palestinienne (AP) devant bénéficier, en particulier, à la Bande de Gaza. Le 8 décembre 2004, la Banque mondiale présente au Comité de liaison ad hoc pour l'assistance au peuple palestinien (Ad Hoc Liaison Committee for Assistance to the Palestinian People (AHLC)) un rapport dans le cadre duquel la Banque explique que la relance économique de la Palestine constitue un élément essentiel du processus de paix entre Israéliens et Palestiniens.³ La Banque identifie néanmoins trois conditions préalables qui, si elles étaient remplies, permettraient aux donateurs de procéder à une augmentation importante de leur assistance : l'amélioration de la sécurité, le démantèlement des quelque 2000 restrictions à la circulation de la population palestinienne, ainsi que des progrès en matière de gouvernance et de mise sur pied des institutions.⁴ Le 8 juillet 2005, lors du sommet de Gleneagles, les Etats représentés au G8 s'engagent – si les parties respectent leurs engagements – à fournir un financement de 3 milliards USD par an pour les trois années à venir, soit un doublement des ressources jusque-là allouées.⁵ En outre, au printemps 2005, le Quartet pour le Moyen-Orient (composé de l'Union européenne, des Nations unies (NU), des États-Unis et de la Fédération de Russie) nomme James Wolfensohn, ancien président de la Banque mondiale, envoyé spécial du Quartet pour le désengagement.

Bien que fortement contesté par une partie de l'opinion publique israélienne et par une partie significative des colons eux-mêmes, le retrait d'Israël de la Bande de Gaza est achevé le 12 septembre 2005. Ce désengagement est le résultat d'une initiative unilatérale de la part d'Israël, sans consultation de ses homologues palestiniens. Cependant, le 15 novembre 2005, des négociateurs d'Israël et de l'Autorité palestinienne (AP) parviennent, avec l'aide de la Secrétaire d'Etat américaine Condoleezza Rice, du Haut représentant de l'Union européenne (UE) pour la politique étrangère et la sécurité commune Javier Solana et du représentant spécial de la communauté internationale pour le retrait israélien de Gaza, James Wolfensohn, à un accord sur la circulation des personnes entrant à Gaza ou en sortant. Cet accord sur l'accès et la circulation à Gaza (Agreement on movement and access) prévoit que l'AP assure le contrôle du point de passage de Rafah, entre la Bande de Gaza et l'Egypte, et l'Union européenne assume le rôle de 'partie tierce' ('third party'), destinée à garantir la bonne application de l'accord.

A la fin 2005, la pression sur les donateurs internationaux s'accroît. Le 30 novembre 2005, pour la quatrième année consécutive, les agences humanitaires lancent un appel aux donateurs, constatant que le taux de pauvreté a encore crû en 2005 par rapport à l'année 2004.⁶ Au mois de décembre, la Banque

³ World Bank, *Stagnation or Revival ? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects*, 8 décembre 2004.

⁴ Une série d'indicateurs économiques ont ensuite été élaborés par la Banque, la Commission européenne et les États-Unis de façon à mesurer si les préconditions de la croissance économique étaient remplies, et la Banque mondiale est chargée d'évaluer et de surveiller l'évolution de la situation.

⁵ World Bank, *The Palestinian Economy and the Prospects for its Recovery, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc liaison Committee*, N°1, 1er décembre 2005.

⁶ Humanitarian Appeal 2006: West Bank and Gaza Strip, 30 novembre 2005.

mondiale présente son premier rapport de monitoring économique (Economic Monitoring Report). Le bilan de la Banque est mitigé, mais elle observe que la relance économique est encore possible et nécessitera plus d'efforts des parties israélienne et palestinienne qu'elles n'en ont fourni au cours de l'année 2005.⁷ Selon la Banque mondiale, la reprise de l'économie palestinienne ne pourra se faire sans une aide plus importante de la part des donateurs.⁸

2. Les élections du Conseil législatif palestinien et l'arrivée au pouvoir du Hamas

Le 25 janvier 2006, des élections au Conseil législatif palestinien (CLP) sont organisées à Gaza et en Cisjordanie. Les nombreux observateurs internationaux présents au cours des élections sont unanimes à en souligner le bon déroulement. Ces élections conduisent à la victoire du Hamas, qui – avec 41% des votes en sa faveur – a remporté une majorité des sièges au sein du CLP. Le 30 janvier, dans les jours qui suivent les élections, le Quartet définit trois principes conditionnant la poursuite de l'aide à l'Autorité palestinienne : la renonciation à la violence, la reconnaissance du droit d'Israël à exister et l'acceptation des accords existants, ce dernier principe visant plus particulièrement les Accords d'Oslo conclus entre Israël et l'Organisation de la libération de la Palestine et la 'Feuille de route' présentée par le Quartet à Israël et à l'Autorité palestinienne le 30 avril 2003.⁹ Le Quartet précise aussi que toutes les parties doivent respecter leurs engagements existants, y compris en matière de circulation et d'accès. Le Conseil de l'Union européenne déclare :

'The Council expects the newly elected PLC to support the formation of a government committed to a peaceful and negotiated solution of the conflict with Israel based on existing agreements and the Roadmap as well as to the rule of law, reform and sound management. On this basis the European Union stands ready to continue to support Palestinian economic development and democratic state building'.

Le 6 février 2006, le président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz, déclare que la Banque devrait continuer à fournir son aide à la Palestine en dépit du résultat des élections de la semaine précédente.¹⁰

Le 19 février, le Premier ministre israélien déclare que, face à la majorité Hamas au sein du Conseil législatif palestinien, l'Autorité palestinienne est – dans les faits – devenue une 'autorité terroriste', et sera considérée comme telle. Israël décide en conséquence de geler la restitution à l'Autorité palestinienne des recettes douanières collectées pour compte de l'Autorité palestinienne conformément à un protocole figurant parmi les Accords d'Oslo, et qui constituent la principale source de financement de celle-ci. Le 7 mars 2006, la Banque mondiale débloque 42 millions USD afin d'éviter la crise financière de l'Autorité palestinienne et la suspension des services sociaux de base. Le 15 mars, la Banque mondiale publie son deuxième Economic Monitoring Report dans le cadre duquel elle étudie l'impact des différentes mesures envisagées, par Israël et la communauté internationale, en réponse à la victoire du Hamas aux élections de janvier 2006.¹¹

⁷ World Bank, *The Palestinian Economy and the Prospects for its Recovery, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc liaison Committee*, op. cit., §41.

⁸ V. World Bank, *The Palestinian Economy and the Prospects for its Recovery, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, op. Cit., § 24.

⁹ Cette 'Feuille de route', censée aboutir à un règlement définitif et global du conflit israélo-palestinien en 2005, a été initialement présentée par le président G. Bush le 24 juin 2002. Elle a ensuite été approuvée par les autres membres du Quartet, en juillet et septembre 2002. La Feuille de route envisage la création d'un État palestinien indépendant, démocratique et viable vivant côte à côte avec Israël et ses autres voisins dans la paix et la sécurité. Elle prévoit un calendrier destiné à progresser vers cet objectif, tout en précisant qu'un règlement du conflit israélo-palestinien prévoyant deux États 'ne verra le jour que lorsque la violence et le terrorisme auront pris fin, que le peuple palestinien aura des dirigeants qui agiront de façon décisive contre le terrorisme et auront la volonté et la capacité de construire une véritable démocratie fondée sur la tolérance et la liberté, qu'Israël se montrera prêt à faire ce que nécessite l'instauration d'un État palestinien démocratique et que les deux parties accepteront clairement et sans ambiguïté l'objectif d'un règlement négocié'.

¹⁰ *World Bank Chief Backs Continued Palestinian Aid*, Report, World Bank, 6 février 2006.

¹¹ *Economic Update and Potential Outlook*, World Bank, 15 mars 2006.

Le 21 février, M. Mahmoud Abbas (Abou Mazen), membre du Fatah et successeur de Yasser Arafat à la présidence de l'Autorité palestinienne, demande à Ismail Haniyeh, leader du parti du Hamas, de former un gouvernement dans un délai de trois semaines (pouvant éventuellement être prolongé de 2 semaines). Un gouvernement est constitué par le Hamas le 29 mars 2006, sans la participation du Fatah. Il est dirigé par le Premier ministre Ismail Haniyeh. Ce gouvernement n'ayant pas déclaré accepter les principes fixés par le Quartet, la Commission européenne décide de suspendre toute assistance destinée au gouvernement palestinien et ses ministres, ou passant par leur intermédiaire. Cette décision est approuvée par le Conseil de l'Union européenne le 11 avril. Le 1er mai 2006, James Wolfensohn donne sa démission, en critiquant la suspension de l'aide occidentale.¹²

3. La réaction de la communauté internationale

Dès le 9 mai cependant, suite aux mises en garde d'agences internationales avertissant que la non restitution des recettes des droits de TVA et des droits de douane par le gouvernement d'Israël conduirait en quelques semaines à une grave crise humanitaire, qui pourrait être particulièrement aiguë dans la Bande de Gaza, le Quartet demande à l'Union européenne de proposer de mettre en place un mécanisme de financement intérimaire permettant de satisfaire les besoins fondamentaux de la population palestinienne, par la fourniture d'une aide directe ou transitant par les services de la présidence de l'AP, et permettant ainsi de maintenir son refus de traiter avec le gouvernement Hamas de l'Autorité palestinienne. Ce mécanisme international temporaire (Temporary International Mechanism - TIM) est conçu dès les semaines suivantes par l'Union européenne. Sur proposition de celle-ci, le TIM est approuvé par le Quartet le 17 juin 2006, et les premières mesures de mise en oeuvre sont prises dès la fin de juin 2006. Il doit s'agir d'un mécanisme limité dans son étendue et dans sa durée, destiné à répondre aux besoins humanitaires immédiats de la population palestinienne de Cisjordanie et de Gaza.

4. La crise de fin juin 2006

Au même moment, se déroulent des négociations entre le Fatah et le Hamas, visant – en vue de permettre à l'AP de sortir de la crise causée par l'interruption de l'aide internationale et la suspension de la rétrocession par Israël des droits de douane perçus pour son compte – à la constitution, sur la base d'un programme commun, d'un gouvernement d'unité nationale. Ces négociations aboutissent le 25 juin à un accord, formulé dans un Document de réconciliation nationale (National Conciliation Document), rédigé sur la base de l'initiative des prisonniers (des personnalités émanant de différents partis palestiniens emprisonnés en Israël). Cet accord vise à permettre à l'AP de sortir de son isolement diplomatique, et ainsi d'éviter une aggravation de la crise humanitaire à Gaza et en Cisjordanie.

Parallèlement cependant, la situation sur le terrain s'aggrave brusquement. Le 9 juin 2006, après un bombardement ayant causé la mort de sept personnes civiles appartenant à une même famille sur la plage de Gaza, le Hamas déclare qu'il renonce à la trêve (ou cessez-le-feu unilatéral) déclarée en mars 2005. Le 25 juin, un escadron formé des Comités de résistance populaire, des Brigades Qassam et de l'Armée de l'Islam (ce dernier groupe étant inconnu jusque-là), tue deux soldats israéliens et enlève un troisième au point de passage de Kfer Shalom, sur la frontière sud-est de Gaza. Les groupes palestiniens déclarent que le soldat ne sera libéré que sous certaines conditions. Le Premier ministre israélien rejette toute négociation pour sa libération, et lance une opération militaire quelques heures après l'enlèvement – Operation Dispelled Illusion, ensuite dénommée Summer Rain. Le 28 juin, des chars entrent dans la Bande de Gaza et des transports de troupes se dirigent vers l'aéroport de Gaza. Des avions israéliens lancent des frappes aériennes en volant à basse altitude et en franchissant le mur du son au-dessus des zones habitées par les populations civiles. Plusieurs bâtiments officiels palestiniens sont touchés. La centrale électrique de la Bande de Gaza est détruite laissant plus de 50% de la population sans électricité. Israël déclare que l'opération vise aussi l'élimination des tirs de roquettes qu'opèrent des combattants palestiniens à partir de la Bande de Gaza. Le 29 juin, plusieurs ministres de l'AP sont arrêtés en pleine nuit à Ramallah et dans ses environs, sous l'inculpation d'appartenance à une organisation terroriste. Plusieurs membres du Conseil législatif palestinien (CLP) sont également arrêtés, empêchant le CLP de fonctionner. Plusieurs arrestations, dont celle de Aziz Dweik, le président du CLP, qui n'avait pas pu être trouvé chez lui le 29 juin, auront également lieu par la suite.

¹² Le Monde, du 2 mai 2006.

5. Les conclusions provisoires de la mission de la FIDH

La mission de la FIDH est rentrée à Paris et Bruxelles le 2 juillet. La FIDH a alors lancé un appel immédiat, sur la base des constats de la mission. Il s'agissait alors, au vu des constats effectués sur le terrain, de souligner l'impact, sur la viabilité de l'Autorité palestinienne, et donc du processus de paix lui-même, des sanctions financières imposées à l'AP depuis l'entrée en fonctions du gouvernement Hamas, le 29 mars 2006. La FIDH dénonçait en premier lieu, le refus du gouvernement israélien, en claire violation de ses engagements internationaux, de restituer les taxes et droits de douane perçus pour compte de l'AP. Elle soulignait que ce refus était aggravé encore par l'attitude de la communauté internationale, dont le refus de traiter avec l'AP avait d'une part une conséquence directe – accélérer la faillite de l'AP –, d'autre part une conséquence indirecte – affaiblir la capacité des membres du Quartet, et en particulier de l'Union européenne, à faire pression sur le gouvernement israélien afin qu'il respecte ses obligations de verser à l'AP les sommes qui lui sont dues –. Le mécanisme international temporaire (TIM) ne suffit pas à compenser ces impacts, dès lors que ce mécanisme ne permet pas le versement des salaires dans la fonction publique palestinienne. Dans les réunions qui ont suivi le retour de la mission, la FIDH a tenu un discours clair sur les conséquences résultant de l'attitude d'Israël et de la communauté internationale par rapport à l'AP : cette attitude encourage la radicalisation au sein de la population palestinienne ; elle accroît la compétition entre le Hamas et le Fatah d'une part, entre le gouvernement et la présidence de l'autre, entraînant le risque de conflit ouvert entre des factions rivales ; elle met en faillite l'Autorité palestinienne, retardant dès lors la perspective d'un Etat palestinien indépendant en Cisjordanie et à Gaza, et donc le règlement définitif de la paix au Moyen-Orient ; au bout du compte, la crainte était émise que la politique suivie actuellement aboutisse à créer les conditions qui vont conduire soit à un retour de l'occupation israélienne, encore qu'Israël rechigne à assumer les obligations qui vont de pair avec le statut de puissance occupante, soit à un "failed State" – un Etat défaillant, dans lequel les groupes extrémistes, y compris terroristes vont pouvoir prospérer et, à partir des territoires de Cisjordanie et Gaza, menacer la population civile israélienne.

Avec regret, nous constatons aujourd'hui, trois mois plus tard, que ces prévisions se réalisent. Depuis début septembre, la plupart des employés de l'AP sont en grève illimitée, afin de protester contre le non-paiement de leurs salaires depuis mars 2006. Ceci affecte en particulier les secteurs de la santé et de l'éducation : la majorité des hôpitaux de Cisjordanie ont mis fin à leurs interventions médicales. L'impact de la grève est ressenti plus encore en Cisjordanie qu'à Gaza. Un climat de guerre civile, parallèlement, s'installe. Le refus du Hamas de reconnaître Israël, encore confirmé le 8 octobre par le Premier ministre Ismail Haniyeh, fait obstacle à la constitution d'un gouvernement d'unité nationale. Des manifestations de plus en plus violentes ont lieu, tantôt contre le gouvernement du Hamas, notamment par les forces de sécurité qui protestent contre le non-paiement de leurs salaires, tantôt en faveur de celui-ci. Entre le 27 septembre et le 3 octobre, 12 Palestiniens ont été tués et 164 blessés dans des combats interpalestiniens à Gaza. 8 autres Palestiniens ont été tués à Gaza le week-end du 1er octobre, et 87 blessés, dans des combats à l'arme légère entre les partisans du Hamas et les partisans du Fatah.¹³

Depuis le retour de la mission de la FIDH, la situation humanitaire dans la Bande de Gaza et la Cisjordanie s'est encore dégradée. Au moment de la clôture de ce rapport (le 9 octobre 2006), les conséquences de la destruction de la centrale électrique de Gaza sont encore sensibles : en moyenne, les habitants de Gaza reçoivent 6 à 8 heures d'électricité par jour, une rotation s'opérant par quartiers. Les forces armées israéliennes demeurent massivement présentes dans la Bande de Gaza, opérant régulièrement des incursions dans des zones habitées, et opérant des destructions importantes d'habitations : 132 maisons ont par exemple été détruites, selon le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)), sur une seule semaine de septembre.¹⁴ Le passage de Karni est régulièrement coupé, parfois pour de longues périodes. Les diarrhées d'enfants âgés de 0 à 3 ans se sont multipliées (augmentation de 56% en août 2006 en comparaison avec le même mois en 2005), ce qui pourrait résulter d'une détérioration de la qualité de l'eau. Les hôpitaux du ministère de la Santé manquent de médicaments essentiels. Depuis le 25 juin, les pêcheurs de Gaza se sont vus interdire l'accès à la côte, de manière telle que le poisson n'est plus disponible à Gaza depuis deux mois, et que 35.000 personnes dépendant de la pêche pour leur subsistance voient leur situation directement menacée. Les destructions d'infrastructures et de zones agricoles se sont poursuivies. Les restrictions à la

¹³ OCHA Weekly Briefing Notes/ *Protection of Civilians* Report No. 175, 27 septembre - 3 octobre 2006.

liberté de circulation se sont multipliées. En bref, la destruction de la société palestinienne et de l'Autorité palestinienne se sont poursuivies, et se sont même accélérées, depuis le retour de la mission. Ce rapport en dénonce les mécanismes. Et il lance un cri d'alarme quant à ses conséquences.

III. La dégradation de la situation économique et sociale dans le Territoire palestinien occupé

1. La priorité de la liberté de circulation vers et depuis la Cisjordanie et Gaza

Nombre d'agences internationales ont souligné l'impact de l'occupation prolongée de la Palestine sur son économie, et en particulier depuis la reprise de l'Intifadah en septembre 2000 : la croissance économique, l'emploi, la pauvreté, le commerce et les finances en subissent les conséquences néfastes. En 2003, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) estimait que l'effondrement économique en Palestine démontrait la trop grande dépendance économique – engendrée par des années d'occupation – par rapport à l'économie israélienne. On relevait que 55 % des biens de consommation privée des Palestiniens étaient importés d'Israël, et que 71 % du déficit commercial palestinien avait sa source dans les échanges commerciaux avec Israël. Selon la CNUCED, la dépendance de l'économie palestinienne empêche l'effet multiplicateur de l'aide internationale à l'intérieur des territoires palestiniens, cet effet étant plus largement ressenti en Israël¹⁵. Par ailleurs, en 2002, le commerce des biens et des services palestiniens représentait moins de 2 % du commerce extérieur d'Israël, contre 5% dix ans auparavant.

Depuis plusieurs années, la pauvreté et le chômage croissent dans des proportions alarmantes dans la Bande de Gaza et en Cisjordanie. Selon la Banque mondiale, 'The security measures that Israel has imposed in the West Bank and Gaza during the Intifadah continue to result in severe economic depression and fiscal compression'¹⁶. Depuis 2000, le revenu par habitant a en effet diminué de près de 30 %, et la moitié de la population palestinienne vit au-dessous du seuil de pauvreté, avec moins de 2 USD par jour. Selon la Banque mondiale, la crise financière qui menace l'Autorité palestinienne comporte de sérieux risques pour le processus de paix. C'est dans ce contexte qu'en juillet 2005, les Etats membres du G8 décident du doublement de l'assistance financière à l'Autorité palestinienne.

Les institutions financières internationales estiment que le développement économique de la Palestine suppose la transformation d'une économie basée sur l'exportation de main d'oeuvre vers Israël en une économie d'exportation de biens et de services vers Israël et le reste du monde. Cette transformation exige, à terme, une révision de l'union douanière en vigueur entre Israël et l'AP.¹⁷ Mais elle exige prioritairement la réforme du régime du contrôle des frontières et des exportations. L'accroissement de l'aide des donateurs ne produira pas les effets d'entraînement attendus sur la croissance de l'économie palestinienne, si les restrictions à l'accès du Territoire palestinien occupé subsistent¹⁸. Lors du désengagement israélien de la Bande de Gaza, la réforme du contrôle des points de passage et l'amélioration de la liberté de circulation ont dès lors constitué une priorité de la communauté internationale¹⁹. Pour le Comité de liaison *ad hoc*, les objectifs consistant, d'une part, à garantir la sécurité d'Israël et, d'autre part, à améliorer la circulation des

¹⁴ OCHA Weekly Briefing Notes No. 171, 20-26 septembre 2006.

¹⁵ UN Press Release, " War torn Palestinian economy needs to bridge relief and development says UNCTAD Report ", 16 septembre 2003, PAL/1961, TAD/1953.

¹⁶ World Bank, *West Bank and Gaza*. Proposed Public Financial Management Reform Trust Fund.

¹⁷ Pour la Banque mondiale, il est dans l'intérêt des Palestiniens d'amender ce régime d'union douanière afin de promouvoir une indépendance économique plus importante. Certains aspects méritent cependant une attention immédiate : des restrictions quantitatives et des autorisations sont requises pour l'importation de certains biens (pétrole, gaz, équipement de télécommunications...) ; les accords commerciaux avec les Etats de la Ligue arabe ne sont autorisés que pour certaines catégories de biens ; l'AP ne perçoit pas le revenu des taxes des importations *indirectes* en Cisjordanie et à Gaza via Israël (une perte estimée à 174 millions USD) ; v. *Technical Paper III – Export Possibilities Under a Reformed Border Regime*, p. 4.

¹⁸ V. par ex. Humanitarian Appeal 2006 : *West Bank and Gaza Strip*, 30 novembre 2005.

¹⁹ V. par ex. UN News Service, « Ibrahim Gambari appelle à accroître la liberté de circulation dans les territoires palestiniens », 22 novembre 2005.

Palestiniens, sont parfaitement compatibles²⁰. James Wolfensohn, envoyé spécial du Quartet pour le désengagement, a vu dans l'amélioration de la circulation une priorité de sa mission. Un accord sur les points de passage, encouragé par la diplomatie américaine, a été signé par les parties en novembre 2005, et l'Union européenne a accepté de jouer le rôle de tierce partie chargée du *monitoring* à Rafah, sur la frontière égyptienne.²¹

2. L'impact des élections du 25 janvier

Les priorités que s'étaient fixées la communauté internationale lors du désengagement de Gaza – une assistance financière accrue et la priorité donnée à la circulation des biens et des personnes – ont été radicalement modifiées au lendemain des élections législatives tenues en Palestine le 25 janvier 2006. Dès le 30 janvier, les membres du Quartet énoncent les conditions auxquelles sera soumis le maintien de l'assistance internationale, soit 25 % du budget mensuel de l'Autorité palestinienne pour l'année 2005. Le gouvernement israélien suspend, le 19 février, la rétrocession des droits de douanes et des taxes perçus pour le compte de l'Autorité palestinienne, soit 50 % du budget mensuel de l'Autorité.²²

Les mesures adoptées par le gouvernement israélien et la communauté internationale au lendemain des élections législatives palestiniennes contribuent à l'aggravation de la crise budgétaire palestinienne et menacent de provoquer l'effondrement des structures institutionnelles palestiniennes (2.1). Il n'est pas envisageable – comme l'a fait la communauté internationale dans un premier temps – que les ONG, et le secteur privé de façon générale, assument le rôle « social » dévolu depuis les accords d'Oslo à l'Autorité palestinienne (2.2). Cette situation conduit à la dégradation de la situation économique et sociale dans le TPO, les conditions sanitaires et d'accès à l'éducation s'en trouvent détériorées (2.3).

2.1. Le régime de sanctions internationales et la crise budgétaire de l'Autorité palestinienne

Les mesures adoptées par Israël dès le 19 février, et par la communauté internationale après l'arrivée au pouvoir du Hamas et la formation du gouvernement le 29 mars, visent à sanctionner le gouvernement Hamas pour ne s'être pas conformé aux conditions du Quartet. Ces mesures aboutissent en fait à une politique de sanctions économiques à l'égard de la population palestinienne²³.

a) La non restitution par Israël des droits de douanes et des taxes

Depuis la victoire du Hamas aux élections de 2006, le gouvernement d'Israël a refusé de verser à l'Autorité palestinienne les recettes de TVA et de droits de douane qu'il collecte au nom de celle-ci sur les biens importés dans le TPO.

Cela constitue le facteur le plus important de la situation de faillite dans laquelle se trouve l'Autorité palestinienne. Chaque mois, l'Autorité palestinienne a besoin pour son fonctionnement de quelque 165 millions USD. En 2005, les recettes fiscales internes se sont élevées à 30 millions USD en moyenne. Les contributions des donateurs ont représenté 30 millions USD. Les recettes de TVA et droits de douane se sont élevées à 60 millions USD, soit 36% du budget mensuel de l'Autorité palestinienne et environ 50% des fonds effectivement disponibles dans la mesure où ce budget était structurellement en déficit. En grande partie à cause de la rétention par le gouvernement d'Israël des recettes de TVA et droits de douane – à l'exception du paiement de certaines factures d'entreprises israéliennes d'utilité publique depuis mai –, les salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne n'ont pas été versés depuis le mois de mars 2006. L'Autorité palestinienne compte 152 000 fonctionnaires, chacun d'eux ayant en moyenne six personnes à charge. Ce sont donc plus de 900 000 personnes – presque un quart de la population totale du TPO – qui subissent les conséquences du non paiement des salaires des fonctionnaires de l'AP et se trouvent actuellement sans ressources.

²⁰ V. ALHC *Chairs summaries from the meetings of December 2004 and December 2005*.

²¹ V. Council of the European Union, General Affairs and External Relations, 7 novembre 2005, *Middle East Peace process – Council Conclusions*, §5; Council of the European Union, General Affairs and External Relations, 21-22 novembre 2005, *Middle East Peace process – Council Conclusions*, §2.

²² V. Nations unies, *Assessment of the future humanitarian risks in the OPT*, 11 avril 2006, p. 1.

²³ Pour John Dugard, « In effect the Palestinian people have been subjected to economic sanctions- the first time that an occupied people have been so treated » ; United Nations Press Release, *Human rights in Palestine*, 21 juin 2006.

L'impact sur la population du non paiement des salaires dans le secteur public est particulièrement important à Gaza où presque 40% des employés travaillent pour l'Autorité palestinienne. Comme les fonctionnaires gagnent significativement plus que les employés du secteur privé, cela implique que, dans les faits, le non paiement des salaires crée un problème grave et immédiat de trésorerie dans l'économie de Cisjordanie et Gaza, particulièrement aigu dans la Bande de Gaza.²⁴

b) L'interruption de l'aide versée à l'Autorité palestinienne par la communauté internationale, et notamment par l'Union européenne et ses Etats membres

L'interruption de l'aide internationale directe ou indirecte versée au Gouvernement de l'Autorité palestinienne aggrave les conséquences de la politique du gouvernement d'Israël. S'ajoutant à la perte de revenus que cela représente pour l'Autorité palestinienne elle-même – qui, bien que non négligeable, reste nettement moins significative que la rétention par Israël des recettes de TVA et de droits de douane palestiniens –, cette décision a un impact sur la capacité de l'AP à répondre aux besoins de la population. Mais les conséquences de cette décision sont inquiétantes surtout au niveau politique : aux yeux de la population palestinienne, les gouvernements concernés – et l'Union européenne en particulier – ont cessé d'apparaître comme des médiateurs potentiels entre Israël et l'Autorité palestinienne, au moment même où, plus que jamais, la région a besoin d'une initiative politique forte qui permette de renouer les fils du dialogue entre les parties.

L'interruption de toute aide passant par le gouvernement de l'Autorité palestinienne est présentée par l'Union européenne comme une mesure visant à garantir que ces fonds ne tombent dans les mains du Hamas, une organisation toujours inscrite par l'Union sur la liste des organisations terroristes. Il y a lieu de rappeler l'origine de cette position. L'Union européenne a d'abord refusé de mettre le Hamas sur sa liste d'organisations terroristes, malgré la pression exercée de ce point de vue par les Etats-Unis et le Royaume Uni : seul le bras terroriste du Hamas (*Hamas-Izz al-Din al-Qassam*) figurait initialement sur cette liste.²⁵ Cependant, quand elle mit à jour sa liste le 12 septembre 2003 par procédure écrite, le Hamas fut inclus dans la liste, suite à un attentat suicide en Israël que le Hamas a refusé de condamner.²⁶ Ceci a entraîné que, lors de l'arrivée au pouvoir du Hamas, l'Union européenne a dû interrompre tout contact avec l'Autorité palestinienne, et ses fonctionnaires ont été en principe tenus d'éviter de traiter avec les fonctionnaires de l'AP.

Cette attitude est davantage guidée par l'idéologie que par l'appréciation pragmatique des avantages qu'il y aurait à tirer de la poursuite du dialogue avec l'AP et son gouvernement, y compris afin d'encourager le Hamas à progressivement revoir ses positions affichées à propos, notamment, de la reconnaissance d'Israël. La FIDH ne peut manquer de relever que, le 15 janvier 2006, la Norvège s'est dissociée de l'attitude de l'Union européenne à l'égard du Hamas, et a décidé qu'elle ne s'alignerait plus sur aucune autre liste que celle publiée par les Nations unies. Cette décision était expliquée dans un communiqué de presse par le fait qu'un alignement continu avec la liste de l'Union européenne pourrait mettre la Norvège en difficulté par rapport à son rôle de médiateur neutre dans certains processus de paix. Le rôle de la Norvège pourrait devenir difficile si l'une des parties impliquées était inscrite sur la liste de l'Union, et que les opportunités de contacts étaient dès lors limitées.²⁷ C'est précisément cette position de médiatrice, pouvant écouter l'ensemble des parties afin de contribuer à rechercher les voies d'une solution, que l'Union européenne semble, dans le contexte actuel, ne plus pouvoir occuper. Les représentants de la Norvège ont affirmé aux chargés de mission de la FIDH leur solidarité avec les conditions imposées par le Quartet le 30 janvier 2006.

²⁴ V. *Assessment of the Future Humanitarian Risks in the Occupied Palestinian Territory*, United Nations (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA), 11 April 2006; et *The Impending Palestinian Fiscal Crisis, Potential Remedies*, World Bank, 7 mai 2006.

²⁵ Voir la décision du Conseil du 27 juin 2003 appliquant l'article 2(3) du Règlement (CE) n°2580/2001 du Conseil concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes ou entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et abrogeant la Décision 2002/974/EC, JO L 160 du 28.6.2003, p. 81.

²⁶ Décision du Conseil du 12 septembre 2003 appliquant l'article 2(3) du Règlement (CE) n°2580/2001 du Conseil concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes ou entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et abrogeant la Décision 2003/480/EC, OJ L 229 du 13 septembre 2003, p.22.

²⁷ Royaume de Norvège, ministère des Affaires étrangères, Communiqué de presse n°02/06, disponible sur <http://odin.dep.no/ud/english/news/032201-070016/dok-bn.html>

Ils ont également indiqué que ‘Continued Norwegian support to the Palestinian Government depends on Hamas clearly taking steps in order to fulfil the general opinion of the international community [as defined by the requirements of the Quartet]. So far, Hamas has not used this option’. Cependant, ils ont ajouté : ‘It is not expected that all requirements will be fulfilled at once, but it is expected that there is a clear process towards right direction. The Norwegian role will be to contribute to a dialogue and mutual trust in order to create a development which can result in mutual acceptance and negotiations between Israel and Palestinians. Norway is open to dialogue with the Palestinian Government. However, form and level of the dialogue will have to be assessed continuously. The stability in the Middle East is best served if a democratically elected Palestinian Government is successful. However, this will only be possible if the Government makes clear moves towards the general opinion of the international community’.²⁸ Ainsi, si la Norvège a restreint ses contacts avec les représentants du Hamas, elle a également explicitement souhaité préserver la possibilité d’un dialogue avec l’ensemble des parties.

Certes, le refus de traiter avec l’Autorité palestinienne depuis l’entrée en fonctions du gouvernement Hamas, et le refus de toute aide versée au gouvernement de l’AP, ont été partiellement compensés par la décision d’apporter une assistance humanitaire à la population palestinienne. Dès les 10 et 11 avril, le Conseil de l’Union européenne déclare revoir son assistance aux Palestiniens, tout en poursuivant son aide humanitaire: ‘The EU is reviewing its assistance to the Palestinians against the new government’s commitment to the [...] principles. The Council recalled that the absence of such commitment will inevitably have an effect on direct assistance to the government. The EU will continue to provide necessary assistance to meet the basic needs of the Palestinian populations’²⁹. L’aide sociale et économique impliquant des liens juridiques ou financiers avec l’Autorité palestinienne représente environ 45 % de l’assistance de l’Union européenne à la Palestine. La part restante comprend notamment les subdivisions suivantes : 20 % concerne l’aide humanitaire ; 22 % concerne le financement de l’UNRWA et d’agences des Nations unies ; et 10% concerne des projets spécifiques notamment via des ONG. Concrètement, la décision du Conseil de l’UE des 10-11 avril a conduit la Commission à :

- suspendre l’aide budgétaire versée par l’intermédiaire du World Bank Trust Fund.³⁰
- suspendre les projets gérés par ou en contact avec les ministères de l’Autorité palestinienne ;
- et retirer 20 à 30 experts et consultants travaillant dans les locaux de l’Autorité.

Des projets liés aux infrastructures, à la santé, à l’éducation, au ‘*tax computer system*’ etc. ont ainsi été suspendus temporairement³¹. En suspendant leur assistance financière à l’Autorité palestinienne, les Etats n’ignorent pas le risque d’effondrement de l’Autorité palestinienne. Le ministre français des Affaires étrangères déclarait, le 30 janvier : ‘Nous sommes le premier fournisseur d’aide aux Palestiniens [...]. Cette aide est vitale pour la survie de l’Autorité palestinienne’³².

Plus fondamentalement, la décision de suspension de l’aide aboutit à un déplacement des efforts de la communauté internationale qui, au lieu de contribuer à la mise sur pied des institutions (environ 7 milliards USD ont été investis dans l’établissement et le fonctionnement de l’Autorité palestinienne depuis les Accords d’Oslo) se concentrent désormais sur une aide strictement humanitaire, marginalisant ainsi les institutions de l’Autorité palestinienne et rendant toute planification impossible.

Le *Temporary international mechanism* (TIM) élaboré par l’Union européenne et endossé par le Quartet s’inscrit dans cette perspective, éloignée de toute ambition de contribuer à l’établissement des institutions, et axée sur la nécessité de répondre aux besoins immédiats de la population. Le 17 juin, la déclaration du Quartet décrit le mécanisme proposé par l’Union européenne, et finalement adopté, de la façon suivante : *the mechanism facilitates needs based assistance directly to the Palestinian people, including essential*

²⁸ Correspondance de M. Knut Olav Krohn Lakså, Senior Executive Officer à la Représentation norvégienne auprès de l’Autorité palestinienne, le 7 juillet 2006.

²⁹ EU, Conclusions du Conseil, 10-11 avril 2006, Doc. 7939/06 (Presse 95).

³⁰ Le *Public Financial Management Trust Fund* a été mis sur pied au début 2004. Il s’agit d’un instrument permettant aux donateurs de fournir une assistance budgétaire accrue, mais dont la libération des tranches successives était conditionnée par la réalisation d’une série d’objectifs liés à la réforme de la gestion des finances ; v. le descriptif in World Bank, Report N°32339, *Implementation Completion Report on a Grant in the Amount of US\$ 20 million to the West Bank and Gaza for a public Sector Management Reform Structural Adjustment Operation*, 12 mai 2005, pp. 2 et s. Le *Reform Fund* est lui-même inspiré du mécanisme mis en place par la Commission européenne entre novembre 2000 et décembre 2002.

equipment, supplies, and support for health services, support for the uninterrupted supply of fuel and utilities, and basic needs allowances to poor Palestinians.

c) L'application des législations nationales antiterroristes et l'interruption des services financiers

L'application des législations antiterroristes au secteur bancaire vient s'ajouter à l'impact, déjà considérable en soi, du refus d'Israël de verser les sommes dues à l'Autorité palestinienne, et de la réorientation de l'assistance de la communauté internationale vers une assistance purement humanitaire. Le 7 mai 2006, dans son rapport intitulé *The Impending Palestinian Fiscal Crisis, Potential Remedies*, la Banque mondiale écrit : 'Commercial banks in West Bank and Gaza have been reminded of their potential legal liability under US anti-terror legislation, leading them to withhold services to the PA ; this is impeding the PA's ability to receive transfers of funds from abroad (in particular from Arab League donors), and to operate an internal payments system. Similar concerns have also led two major Israeli banks to announce that they will sever their relationship with Palestinian banks [...]'³³.

Financer quelque activité que ce soit dans le TPO devient extrêmement difficile du fait des craintes des institutions financières de se retrouver liées à des banques installées dans le TPO, même en l'absence de liens entre ces entités et l'Autorité palestinienne. En particulier, certaines banques israéliennes ont décidé, avec un délai de préavis minimal – quelquefois en violation de leurs obligations contractuelles – de clôturer les comptes des banques palestiniennes, invoquant le besoin de respecter les 'exigences strictes des réglementations israélienne et étrangères aussi bien que l'évolution des circonstances'. Ces restrictions menacent non seulement les banques palestiniennes mais aussi toutes les institutions financières ayant des activités dans le TPO. Les partenaires de ces institutions craignent actuellement aussi bien les sanctions juridiques que non juridiques (sanctions politiques) si elles maintiennent leurs relations avec des personnes ou des entités juridiques dans le TPO.

La FIDH a pu constater que les services financiers dans le TPO rencontrent énormément de difficultés pour continuer à fonctionner dans ces circonstances, dans la mesure où leurs partenaires craignent pour leurs actifs aux États-Unis, qui pourraient être l'objet de sanctions à l'initiative du Bureau de contrôle des actifs étrangers du Trésor (Office of Foreign Assets Control, OFAC). Cette situation a rendu impossible le paiement par les États de la Ligue arabe de l'assistance financière habituellement accordée à l'Autorité palestinienne. Cette situation a également singulièrement compliqué la perspective – un temps privilégiée par les acteurs – de faire du secteur privé le destinataire principal de l'aide aux Palestiniens, puisque les paiements vers ce secteur ont été suspendus³⁴.

2.2. Le secteur privé et les ONG humanitaires ne constituent pas une alternative

Il est irréaliste de penser que le secteur privé et les organisations non gouvernementales, locales ou internationales, puissent assumer les tâches assumées jusqu'ici par l'Autorité palestinienne, même en admettant que ces acteurs en aient la volonté.

Ces tâches sont trop importantes pour être traitées par le secteur privé. L'organisation Médecins sans Frontières a ainsi déclaré refuser le rôle d' 'auxiliaire social', dès le 13 avril. L'organisation estime que 'l'aide humanitaire n'a ni la compétence, ni les moyens, ni la responsabilité de se substituer à l'Autorité palestinienne, d'assurer les services sociaux, d'administrer les ministères et le système public et de payer les salaires des fonctionnaires'.³⁵ Le Bureau de coordination de l'aide humanitaire des Nations unies (OCHA) a déclaré 'It is not possible to transfer the responsibility of the public health to UN or NGOs'³⁶.

³¹ V. note interne, *EC Assistance to the Palestinians*, 27 avril 2006, §§ 4 et 5.

³² V. la déclaration sur le site <http://www.diplomatie.gouv.fr>, 'dossier élections législatives (25.01.06)'.
³³ *Economic Update and Potential Outlook*, World Bank, 7 mai 2006, §4.

³⁴ V. OCHA, *Humanitarian Update, Special Focus - Can business relieve the suffering?*, avril 2006.

³⁵ Pour l'ONG, cette confusion des rôles va à l'encontre de l'indépendance des ONG. V. « Territoires palestiniens : Médecins sans Frontières refuse le rôle 'd'auxiliaire social' », Communiqué de presse, 13 avril 2006.

³⁶ OCHA, *Humanitarian Update, Special Focus - Emerging Humanitarian Risks*, janvier 2006.

Par ailleurs, substituer le secteur privé et les ONG à l'Autorité palestinienne pour la fourniture de services sociaux de base supposerait des moyens bien plus importants. Comme le soulignent les Nations unies : 'The delivery of aid is likely to be more expensive due to the additional overhead/administrative costs of funding through multiple alternative smaller-scale sources. The effectiveness of the targeting of assistance will be reduced without coordination with the PA'. En outre, l'aide humanitaire que les agences des Nations unies pourraient fournir dépend du financement qu'elles reçoivent, mais ce financement est jusqu'à présent largement insuffisant. Par exemple, selon le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA), l'appel de fonds des agences des Nations unies (Consolidated Appeal Process, CAP) lancé pour 2006 n'a pas obtenu à ce jour de financement suffisant.

On signalera enfin que du fait de leurs craintes d'agir en violation de la législation étrangère sur le financement des groupes terroristes, certaines ONG internationales ont suspendu leurs programmes dans le TPO. Celles qui restent risquent de se sentir obligées de fournir leur aide en se fondant sur des critères politiques. Par exemple, tous les signataires de contrats ou bénéficiaires de l'US Aid ont été informés le 26 avril 2006 que les contacts étaient interdits non seulement avec tout officiel de l'Autorité palestinienne sous l'autorité de quelque ministre du gouvernement de l'Autorité palestinienne que ce soit, mais aussi avec tout maire, maire adjoint, membre d'un conseil de village, affilié à une organisation terroriste recensée (*Designated Terrorist Organisation*) telle que le Hamas³⁷. Dès lors, l'aide risque d'être distribuée en fonction de critères politiques, dépendant par exemple du fait qu'une municipalité donnée soit affiliée au Hamas ou pas.

2.3. L'impact des mesures sur la situation économique et sociale

En mars 2006, la Banque mondiale a cherché à évaluer les impacts potentiels résultant des actions combinées du gouvernement d'Israël et de la communauté internationale des donateurs. Le pire scénario était fondé sur les hypothèses suivantes : a) une retenue continue par le gouvernement d'Israël des recettes de la TVA et des droits de douane collectés au nom de l'Autorité palestinienne, b) des restrictions au commerce à la frontière comparables à celles mises en oeuvre en 2005, c) une réduction de 50%, par rapport à 2005, du flux moyen de résidents de Gaza ou de Cisjordanie allant travailler en Israël, d) une réduction des dons financiers de 15%, soit 200 millions USD, toujours par rapport à 2005. Dans un tel contexte, le déclin de l'économie palestinienne était d'ores et déjà considéré comme dramatique. Selon ces estimations, à la fin 2006, le revenu individuel moyen diminuerait de 30% en termes réels, le chômage atteindrait 40% (contre 23% en décembre 2005) et le taux de pauvreté passerait de 44% à 67%.³⁸ En mai 2006, la Banque mondiale constate : 'Compte tenu de l'évolution actuelle des politiques du gouvernement israélien et des donateurs, ces projections apparaissent désormais trop optimistes'³⁹.

L'impact du non paiement des salaires des fonctionnaires retient particulièrement l'attention. Cet impact est, en effet, d'autant plus important que la population palestinienne a été amenée à dépendre massivement du secteur public. Par exemple, les 36 000 instituteurs employés dans les écoles publiques et dépendant du ministère de l'Education assurent l'enseignement de 82% des élèves en Cisjordanie et de 52% à Gaza (où la présence de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine (United Nations Relief and Works Agency (UNRWA)) est la plus importante). Ces enseignants ont touché leur dernier salaire en février 2006. Même si l'absentéisme a été limité jusqu'à l'été, une grève a été déclenchée à la rentrée de septembre, qui a été très largement suivie. De même, 62% des dispensaires de premiers soins dépendent du ministère palestinien de la Santé, tandis que les ONG et l'UNRWA n'en représentent respectivement que 30% et 8,5%. Le ministère de la Santé dirige 22 hôpitaux tandis que l'UNRWA en dirige un et les ONG douze. Le ministère de la Santé a la charge d'un certain nombre de services essentiels, notamment les vaccinations. Il offre également des compétences que les ONG ne sont pas en mesure de fournir, telles que la radiologie, ou les examens de laboratoires.

³⁷ US Aid Cisjordanie et Gaza, Note N° 2006-WGB-17 (26 avril 2006).

³⁸ Le 7 mars 2006, la Banque mondiale accordait d'ailleurs une aide de 42 millions USD pour permettre à l'Autorité palestinienne de faire face à la crise financière et d'éviter la suspension des services de base vitaux à la population palestinienne, ainsi que de payer une partie des salaires de la fonction publique : World Bank, News release N°2006/296/MNA, 7 mars 2006.

³⁹ *The Impending Palestinian Fiscal Crisis, Potential Remedies*, World Bank, 7 mai 2006.

Le 19 avril, les Nations unies ont averti de l'imminence d'une crise humanitaire, et au mois de juin, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a publié son premier rapport de surveillance des indicateurs en matière de santé visant spécifiquement à mesurer l'effet de l'arrêt de l'assistance financière internationale à l'Autorité palestinienne. Si l'OMS observe qu'il est trop tôt pour noter une augmentation du taux de mortalité infantile, par exemple, elle remarque cependant une augmentation du nombre d'accouchements dans les hôpitaux du ministère de la Santé, et une diminution dans les hôpitaux privés ou d'ONG. Cette évolution pourrait, selon l'organisation, être le résultat de la détérioration des conditions économiques de la population palestinienne qui se détourne des structures privées devenues trop chères. L'OMS rapporte aussi que les stocks de médicaments disponibles ont diminué et sont inférieurs à deux mois. Des stratégies de rationalisation de l'utilisation des médicaments se mettent alors en place qui peuvent sérieusement affecter la qualité des soins : non prescription de certains médicaments non disponibles, prescription de médicaments de second choix, etc. Comme déjà indiqué plus haut, ces tendances se sont confirmées au cours des mois de juillet à septembre : le déclenchement de grèves dans les structures dépendant du ministère de la Santé et les difficultés d'approvisionnement en médicaments des hôpitaux ont conduit, sur trois mois, à une nette aggravation de la situation sanitaire dans le territoire palestinien occupé.

3. Le désengagement israélien, les restrictions à la circulation et la détérioration économique et sociale dans la Bande de Gaza

Dans la Bande de Gaza, deux circonstances particulières ont joué. Premièrement, les conditions dans lesquelles le désengagement d'Israël s'est opéré n'ont pas permis de garantir la viabilité économique de ce territoire (3.1.). Deuxièmement, les restrictions à l'entrée et à la sortie des personnes et des biens, particulièrement sévères depuis le désengagement, conduisent à un véritablement étouffement de son économie (3.2.). Les restrictions à la liberté de circulation ne sont, certes, pas propres à Gaza. La Banque mondiale a constaté dans nombre de ses rapports que les restrictions à la liberté de circulation étaient la cause principale du déclin de l'économie palestinienne en général.⁴⁰ Mais la sévérité des restrictions imposées à Gaza – justifiant que la Bande de Gaza soit appelée la 'plus grande prison du monde' ou, tout simplement, qualifiée de 'prison à ciel ouvert' – mérite un examen particulier.

3.1. Les conditions du retrait israélien de la Bande de Gaza

a) La zone industrielle d'Erez

Etablie au début des années 1970, Erez est la première zone industrielle du TPO. Conçue pour favoriser les investissements palestiniens et israéliens, elle est établie dans la partie nord de la Bande de Gaza, sur un terrain palestinien adjacent au point de passage d'Erez mais sous contrôle israélien. Au fil du temps quelque 200 entreprises, la moitié étant des sociétés palestiniennes⁴¹, s'y sont installées, la zone recouvrant 47 ha. La zone a été fermée au cours de l'année 2004 et Israël a fait savoir qu'elle abandonnerait la zone.

Dans les discussions relatives au désengagement, l'Etat israélien s'est déclaré en faveur de la rétrocession du contrôle de la zone aux Palestiniens.⁴² Dans le plan de retrait présenté en avril 2004, Israël a finalement déclaré qu'elle 'considérerait la poursuite de l'activité sur la base actuelle à deux conditions : (1) l'existence de dispositions de sécurité appropriées ; (2) la reconnaissance expresse par la communauté internationale que la poursuite de l'activité ne serait pas considérée comme la poursuite d'un contrôle de la zone par Israël'. La zone a en réalité été fermée à la suite du désengagement d'Israël. Avant le retrait, la zone industrielle d'Erez employait quelque 4000 travailleurs palestiniens. Les travailleurs qui y étaient employés n'ont pu retrouver de travail ailleurs.

⁴⁰ V. World Bank, *The Palestinian Economy and the Prospects for its Recovery, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, op. cit.*, § 29 : 'Today's Palestinian economy still operates at well below its potential, with real GDP per capita almost 30% lower than in 1999 [...]. The inability of the Palestinian economy to fully use its productive potential is first and foremost the result of restrictions on movement of people and goods'. V. aussi OCHA, *Territorial Fragmentation of the West Bank*, mai 2006.

⁴¹ Il s'agissait d'entreprises de textile, mobilier en bois, plastiques et chimiques, etc.

⁴² La position israélienne n'a pas toujours été claire : Israël a également déclaré dans un premier temps que le contrôle de la zone devrait revenir à 'an agreed upon Palestinian or an international body'. V. The services group, US AID and World Bank, *Stagnation or Revival ? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects. Technical Paper II. Industrial Estates*, décembre 2004, p. 2.

b) Les infrastructures agricoles

Dans la foulée du désengagement, le gouvernement israélien et l'Autorité palestinienne décident de charger le PNUD de déplacer les décombres des maisons des colonies. Quant aux serres situées dans les colonies, il est convenu qu'elles seront gérées temporairement par la *Palestinian Economic Development Company* (créée par l'Autorité palestinienne). 3000 emplois palestiniens devraient ainsi pouvoir être créés et, *si le passage de la frontière s'effectue correctement*, les serres devraient pouvoir générer un revenu de 50 millions USD par saison⁴³. Ce projet n'a cependant pas vu le jour.

3.2. Les restrictions à la circulation de et vers la Bande de Gaza

En matière de circulation des personnes et des biens, la situation de la Bande de Gaza peut-être résumée de la façon suivante. La circulation des personnes de Gaza vers Israël et la Cisjordanie s'effectue par le point de passage d'Erez, tandis que la circulation des marchandises emprunte le point de passage de Karni. La circulation de et vers l'Égypte s'effectue par Rafah. Au mois d'août 2005, le gouvernement israélien a exigé la construction d'un terminal supplémentaire et distinct pour la circulation des marchandises entre l'Égypte et la Bande de Gaza. Invoquant le maintien des contrôles de sécurité israéliens, et malgré l'opposition de l'Autorité palestinienne dans un premier temps, Israël a exigé que l'acheminement des marchandises se fasse par Kerem Shalom, situé en territoire israélien, et non par Rafah⁴⁴.

En 2004, la Banque mondiale estimait que la crise économique dans le TPO était due aux restrictions à la circulation des personnes et des biens imposées par Israël. La Banque estimait que 'without a major reform of the closure regime, however, the Palestinian economy will not revive and Israel's security gain may not be sustainable'⁴⁵. Le point de passage de Karni était identifié comme 'a major bottleneck' qui, étant donné les délais d'attente et les coûts engendrés, avait conduit 'Palestinian consignees to abandon cargo rather than pay clearance and storage fees'⁴⁶.

Les contrôles aux frontières constituent une entrave majeure au développement économique de la Bande de Gaza. On notera d'abord que le transport de biens par les Palestiniens vers ou par le territoire israélien est particulièrement coûteux : le coût du 'border crossing' excède le coût du transport en camion (en raison du système 'back to back' en vigueur, et des délais d'attente). En outre, les procédures qui accompagnent les décisions de fermeture des points de passage sont appliquées de façon incohérente et non transparente. Si l'acheminement des biens entre Gaza et la Cisjordanie est coûteux, il est également peu prévisible. Le transport à travers le territoire israélien ne peut se faire que par des camions enregistrés en Israël, et les cargos israéliens entrant à Gaza sont prioritaires par rapport à ceux en provenance de la Cisjordanie, ce qui prive les biens palestiniens de tout avantage comparatif⁴⁷. L'ensemble de ces facteurs a pour effet de majorer de 50 à 100% les coûts du transport de biens entre Gaza et la Cisjordanie.

Dans l'accord du 15 novembre 2005 relatif à l'accès à Gaza, conclu dans la foulée du désengagement d'Israël, les parties s'accordent sur les points suivants :

- le passage doit s'opérer de façon continue ;
- Israël autorisera l'exportation de toute la production agricole pour la récolte de la saison 2005 ;
- le nombre de camions d'exportation transitant par Karni sera de 150 par jour, et 400 pour la fin 2006 (ce nombre ne comprenant pas l'exportation des produits agricoles dont, selon l'accord, Israël devra permettre l'exportation rapide et continue de façon à éviter que ces marchandises se dégradent).

⁴³ V. Office of the Special Envoy for Disengagement, *Periodic Report*, septembre 2005, pp.3-4.

⁴⁴ Haaretz, "Israel to Build Israeli-Palestinian-Egyptian Terminal in South", 9 août 2005.

⁴⁵ The services group, US AID and The World Bank, *Stagnation or Revival ? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects. Technical Paper I. Borders and Trade Logistics*, décembre 2004, p. 1.

⁴⁶ The services group, US AID and The World Bank, *Stagnation or Revival ? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects. Technical Paper I. Borders and Trade Logistics*, décembre 2004, §11.

⁴⁷ The services group, US AID and The World Bank, *Stagnation or Revival ? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects. Technical Paper I. Borders and Trade Logistics*, décembre 2004, §16.

L'accord contient également des dispositions relatives au passage de convois de bus pour transporter des personnes entre Gaza et la Cisjordanie à partir du 15 décembre 2005 et de convois de camions pour les marchandises à partir du 15 janvier 2006. Enfin, il prévoit qu'Israël ne fera pas obstacle à la construction du port, que la communauté internationale des donateurs devait financer ; et que la reconstruction de l'aéroport pourra être envisagée : 'The parties agree on the importance of the airport. Discussion will continue on the issues of security arrangements, construction, and operation'⁴⁸. Dans son rapport périodique de septembre 2005, James Wolfensohn notait que la question de l'aéroport était cruciale pour l'exportation des produits agricoles; la Commission européenne s'était par ailleurs déclarée prête à entamer une étude de faisabilité concernant le port de Gaza⁴⁹.

L'application de ces dispositions de l'accord du 15 novembre 2005 s'est avérée très problématique, tout au cours de l'année 2006. Concernant la circulation des biens, et malgré l'apport de moyens technologiques importants (un scanner financé par USAID) destiné à remplacer le système 'back to back', largement inefficace, par un mécanisme permettant le passage intact des cargos, aucune amélioration du passage de et vers Gaza n'a pu être observée. Le 28 février 2006, dans un rapport d'évaluation du passage et des facilités commerciales, la Banque mondiale souligne 'a judicious mixture of modern management and the use of new scanning technology will make it possible to create a regime that provides both high levels of security and commercial efficiency, and thereby is of benefits to all parties'. Elle observe cependant : 'very little has been implemented and the system that exists today is virtually unchanged from that which existed in December 2004'⁵⁰. Selon la Banque mondiale, Karni, le seul point de passage permettant les importations et exportations de biens pour 1,4 millions de Palestiniens, constitue à la fois une barrière physique pour le commerce palestinien (délais, dommages causés aux biens) ; est discriminatoire à l'égard des biens en provenance de Cisjordanie (soumis à des contrôles auxquels ne sont pas soumis les biens en provenance d'Israël) ; et engendre la corruption des deux côtés de la frontière en raison du manque de transparence et de prévisibilité des procédures.⁵¹

On peut en conclure que l'exportation de biens palestiniens est gravement entravée. Le point de passage de Karni a été très régulièrement fermé depuis le retrait, surtout depuis janvier 2006. Ainsi, selon les statistiques établies par l'OCHA et le ministère palestinien de l'Economie nationale, les chiffres du trafic de camions de fret à Karni pour la période mai 2005-avril 2006 sont les suivants :

Mois Importations Exportations

Mai 2005	216	38
Juin 2005	254	38
Juillet 2005	219	33
Août 2005	210	30
Septembre 2005	140	23
Octobre 2005	103	9
Novembre 2005	225	30
Décembre 2005	204	56
Janvier 2006	78	23
Février 2006	148	41
Mars 2006	71	7
Avril 2006	102	4,5

⁴⁸ *The Palestinian Economy and the Prospects for its Recovery, op. cit.*, annex 4 – *Agreement on Movement and Access*, pp. 39-40. L'aéroport international de Gaza, financé par des fonds de l'Union européenne, fut ouvert en 1998 par les présidents Y. Arafat et B. Clinton, avant d'être fermé et détruit par Israël. Les dommages furent évalués à 8 millions USD : v. European Parliament, « Disengagement from Gaza and the Northern West Bank and Challenges Ahead », DGEXPo/B/PolDEP/Note/2005-N°214, septembre 2005, p. 4, note 2.

⁴⁹ Office of the special envoy for disengagement, *Periodic report*, septembre 2005, p. 3.

⁵⁰ World Bank, *An Interim Assessment of Passages and Trade Facilities*, 28 février 2006, §3.

⁵¹ World Bank, *An Interim Assessment of Passages and Trade Facilities*, 28 février 2006, §5.

Ces chiffres montrent que les importations dans la Bande de Gaza transitant par le point de passage de Karni sont notoirement plus importantes que les biens autorisés à l'exportation.

Ils prouvent également que les exportations autorisées à quitter la Bande de Gaza ont nettement diminué depuis janvier 2006 et qu'à aucun moment, le chiffre de 150 camions d'exportation prévu par l'accord de novembre 2005 n'a été atteint. Les fermetures fréquentes sont justifiées par des préoccupations sécuritaires : au ministère israélien des Affaires étrangères, l'attention des chargés de mission de la FIDH a été attirée sur le fait que les alertes ont été nombreuses au cours des derniers mois et Karni est fermé afin de protéger les installations du risque d'attaque par des groupes militants palestiniens. Cependant, ces fermetures à répétition semblent disproportionnées. Les raisons de sécurité invoquées ne justifient pas l'incapacité du gouvernement d'Israël à organiser Karni pour permettre un trafic plus élevé de camions dans des conditions qui rencontrent les préoccupations légitimes d'Israël concernant sa sécurité. La situation actuelle aboutit à rendre impossible pour les producteurs palestiniens la poursuite de leurs activités, surtout si l'on prend en compte le fait que les produits concernés sont majoritairement des produits agricoles qui vont pourrir s'ils ne sont pas exportés à temps⁵². De plus, invoquant à nouveau des préoccupations sécuritaires, le gouvernement d'Israël a demandé que les produits transitant par Karni soient conditionnés de manière spécifique, de manière à faciliter la vérification des contenus, ce qui constitue également un obstacle, particulièrement pour les petits producteurs.

La circulation des personnes est particulièrement affectée par le contrôle des points de passage : le passage entre Gaza et la Cisjordanie est limité aux officiels et hommes d'affaires ayant obtenu un permis spécial auprès des autorités israéliennes. On estime que seuls 10% de la population de Gaza est susceptible de se voir délivrer un permis par les autorités israéliennes pour se rendre en Cisjordanie. La circulation des personnes par Erez a également subi des entraves croissantes : de novembre 2005 à mars 2006, le flux a été de 1284 par jour, alors qu'à titre de comparaison, il était de 1841 par jour pour les mois de janvier et février 2005. Erez a d'ailleurs été fermé pendant quasiment tout le mois de janvier 2006⁵³. Par ailleurs, les convois de bus et de camions entre Gaza et la Cisjordanie n'ont jamais vu le jour. Les engagements pris sur ce plan n'ont pas été respectés.

Enfin, en avril 2006, le gouvernement israélien n'avait toujours pas donné l'assurance de ne pas « interférer » dans la construction du port et aucune discussion n'avait eu lieu concernant l'aéroport⁵⁴.

IV. Les promesses et les lacunes du Mécanisme international temporaire

(Temporary International Mechanism – TIM)

Comme il a déjà été souligné, les agences internationales ont à plusieurs reprises averti de la crise humanitaire inéluctable qu'engendreraient les mesures prises par le Gouvernement israélien et la communauté internationale. Ainsi pour la Banque mondiale :

continued fiscal crisis could lead to the termination of social and administrative services to the population and increasing poverty. In its extreme form, the PA could cease to carry out its functions and law and order would consequently deteriorate⁵⁵.

C'est en vue d'éviter les conséquences catastrophiques d'une rupture des services sociaux de base que la communauté internationale a mis sur pied le *Temporary International Mechanism* (TIM).

⁵² Le Gouvernement d'Israël a indiqué que, en alternative au point de passage de Karni, le point de passage de Kemer Shalom pourrait être utilisé pour le passage de biens de Gaza à Israël. Cependant, la capacité de Kemer Shalom est notoirement insuffisante pour satisfaire aux besoins des exportations palestiniennes.

⁵³ World Bank, *An Interim Assessment of Passages and Trade Facilities*, 28 février 2006, §12. En février 2005, le gouvernement israélien s'était engagé à émettre 15000 permis de travail de façon à encourager la stabilité économique à Gaza. Cet engagement n'a pas été tenu.

⁵⁴ Office of the Special Envoy for Disengagement, Eleventh report on the *Implementation of the Agreement on Movement and Access*, 21 avril 2006.

⁵⁵ *Ibid.*, §5.

1. Le mécanisme

Le 9 mai 2006, le Quartet donnait mandat à l'Union européenne afin qu'elle propose un mécanisme permettant de satisfaire les besoins fondamentaux de la population palestinienne tout en restant dans le cadre des principes formulés par le Quartet le 30 janvier, et donc contournant le gouvernement de l'Autorité palestinienne dirigé par le Hamas tout comme les ministres de l'Autorité palestinienne. La Commission européenne a fait une proposition en ce sens dans des délais remarquablement brefs, proposition que le Conseil de l'Union européenne a ensuite endossée, le 16 juin. Le 17 juin, le Quartet approuvait à son tour le mécanisme proposé par l'Union européenne, qu'il décrivait ainsi :

the mechanism facilitates needs based assistance directly to the Palestinian people, including essential equipment, supplies, and support for health services, support for the uninterrupted supply of fuel and utilities, and basic needs allowances to poor Palestinians.

Le TIM vise à assurer une distribution directe au peuple palestinien. Il doit couvrir trois types de dépenses en fonction de trois schémas différents :

- I. Fournitures essentielles et dépenses hors salaires pour le secteur de la santé et indemnités de base pour les personnes dispensant des soins.
- II. Soutien pour la fourniture ininterrompue de services, y compris le carburant.
- III. Indemnités de base pour faire face aux besoins fondamentaux de la partie la plus pauvre de la population.

Les volets I et II seront basés sur des mécanismes existants : le Programme de soutien aux services d'urgence (Emergency Services Support Programme, ESSP) de la Banque mondiale et la contribution intérimaire de secours d'urgence (Interim Emergency Relief Contribution, IERC) de la Communauté européenne. Le volet III, le plus neuf, vise à créer un filet de sécurité sociale pour les familles les plus défavorisées. Ceci peut bien entendu englober les familles tombant sous le seuil de pauvreté en raison de la suspension du règlement des salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne. Pour être appliqué, ce troisième volet a nécessité la création d'un nouveau programme permettant d'effectuer des virements sur les comptes en banque des Palestiniens le plus tôt possible.

La mise en oeuvre du TIM a été particulièrement rapide. Dès le 23 juin, l'Union européenne annonçait vouloir contribuer à hauteur de 105 millions d'euros au mécanisme international temporaire pour les Palestiniens. Au même moment, une équipe de 24 fonctionnaires de la Commission européenne était envoyée à Jérusalem afin d'identifier les besoins permettant la mise en oeuvre du mécanisme. Le 11 juillet, une première contribution était versée, sous forme de combustible pour les hôpitaux palestiniens. Les premiers versements au personnel de santé palestinien dans le cadre du mécanisme international temporaire eurent lieu le 27 juillet. Finalement, le 1er septembre, avec le versement des premières allocations sociales aux personnes des territoires palestiniens se trouvant dans une situation de besoin urgent, l'ensemble des trois volets du TIM était opérationnel.

Le 25 septembre, au moment où le Quartet décidait de la reconduction du mécanisme international temporaire pour une période supplémentaire de trois mois et d'en étendre la portée, le bilan provisoire de la mise en oeuvre du TIM s'établissait comme suit.⁵⁶ 40 000 familles palestiniennes parmi les plus démunies du pays devaient commencer à recevoir des allocations, cette aide venant s'ajouter à d'autres allocations déjà versées au personnel de santé (11500 personnes environ), aux personnes ayant subi une brusque baisse de revenus, ainsi qu'aux retraités. Ces familles, qui bénéficient normalement d'une aide sociale fournie par l'Autorité palestinienne, recevront chacune 270 euros. Au total, le mécanisme international temporaire a obtenu les résultats suivants :

- 1,3 millions de personnes résidant dans la Bande de Gaza ont accès à des équipements d'eau et d'assainissement et des services de santé ;

⁵⁶ Communiqué de presse IP/06/1251, du 25 septembre 2006.

- plus de 600 000 personnes recevront des allocations sociales, dont 12 000 membres du personnel soignant, 55 000 prestataires de services publics et personnes retraitées faiblement rémunérés, ainsi que 40 000 familles très démunies ;

- 2 millions de litres de combustibles ont été livrés, afin d'assurer la continuité de l'approvisionnement énergétique, en particulier pour les hôpitaux et les équipements d'eau et d'assainissement dans la Bande de Gaza, à la suite de la destruction de la centrale électrique de Gaza le 28 juin.

2. Les promesses du TIM

La FIDH ne souhaite pas minimiser les aspects du TIM qui sont les plus encourageants. Tout d'abord, le TIM devrait faciliter la rétrocession par Israël des montants des droits de douanes et des taxes dus à l'Autorité palestinienne en vertu des Accords d'Oslo. Ce point est décisif : aucun mécanisme n'est en mesure de remédier de manière stable au financement des services essentiels à la population palestinienne tant qu'Israël n'acceptera pas de reprendre les transferts de recettes. Il serait donc absurde de mettre en place un mécanisme à moins qu'Israël ne soit prête à reprendre directement ces transferts directement ou à les verser par l'intermédiaire dudit mécanisme. Or c'est sur ce point surtout que l'adoption du TIM pourrait être vue comme un développement encourageant. Ce mécanisme devrait assurer que plus de pression sera exercée sur Israël afin qu'elle respecte ses obligations. En effet, le TIM garantit que les procédures permettant de satisfaire les besoins fondamentaux de la population palestinienne contourneront le gouvernement de l'Autorité palestinienne dirigé par le Hamas. Il constitue dès lors une claire invitation à Israël à payer les sommes dues sans pouvoir tirer argument du risque de financer un gouvernement dont les membres appartiennent à un groupe politique qui n'a pas encore renoncé explicitement à la violence, reconnu Israël, ni accepté de respecter les accords précédemment signés, les Accords d'Oslo et la Feuille de route. Le TIM constitue également une réponse à un argument mis en avant par le gouvernement d'Israël lors de la rencontre entre ses représentants et la délégation de la FIDH, selon lequel son refus de restituer les recettes de TVA et de droits douane serait légitimé par l'interdiction de financer une organisation qu'elle considère comme étant à caractère « terroriste ».

Qui plus est, en plaçant le Président de l'Autorité palestinienne, M. Mahmoud Abbas, en position d'interlocuteur central pour l'application du mécanisme, le TIM pourrait affaiblir la position unilatéraliste du Premier ministre israélien, M. Ehud Olmert, et de son parti, Kadima, selon laquelle il n'y aurait pas de partenaire crédible du côté palestinien avec qui négocier. Selon ce point de vue, Israël n'a pas de partenaire pour la paix : aucune discussion avec le gouvernement dirigé par le Hamas n'est imaginable et le Président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas est présenté par le Premier ministre Olmert comme manquant de l'autorité requise pour être un partenaire crédible pour la paix. Cependant, alors que la décision de l'UE et des autres membres du Quartet de ne pas entretenir de relations avec le nouveau gouvernement de l'Autorité palestinienne pourrait *a fortiori* conforter le gouvernement israélien dans son refus de traiter ce gouvernement en interlocuteur, le TIM cherche délibérément à renforcer la position du Président Abbas, rendant le refus du gouvernement israélien de négocier avec lui encore moins défendable qu'avant.

3. Les dangers associés au TIM

D'un autre côté toutefois, la FIDH note un certain nombre de dangers associés à l'application du TIM. Ce mécanisme, conçu par l'Union européenne à la demande du Quartet pour le Moyen-Orient, a connu plusieurs versions successives avant de pouvoir être approuvé par le Conseil de l'Union européenne le 16 juin, ces modifications successives visant à rencontrer les réticences, sur certains points, des partenaires de l'Union européenne au sein du Quartet, et notamment celles des Etats-Unis. La version initiale du TIM telle qu'envisagée par la Commission européenne était plus ambitieuse : elle incluait en particulier le paiement de salaires au personnel des ministères de la Santé et de l'Education. Les amendements apportés au mécanisme pour s'assurer à la fois qu'un accord pourrait être atteint au sein du Quartet et qu'il y aurait une chance de convaincre Israël de contribuer au mécanisme en versant par ce biais l'argent dû à l'Autorité palestinienne, sont des concessions faites à des partenaires de l'Union européenne. Or ces partenaires visent non seulement

à s'assurer qu'aucun don ne bénéficie au Hamas au risque d'être utilisé pour financer des activités terroristes mais également, selon plusieurs diplomates occidentaux bien informés, à condamner le gouvernement Hamas à l'échec. Plus généralement, plutôt que de renforcer les institutions palestiniennes, ces partenaires visent à affaiblir l'Autorité palestinienne. Du point de vue de la FIDH, il est temps de poser la question de savoir si oui ou non l'Union européenne doit ainsi corseter sa diplomatie en cherchant, même au prix de la poursuite d'une politique cohérente, à atteindre un consensus avec des partenaires dont les buts paraissent nettement différents du sien. La recherche au sein du Quartet d'un consensus parmi ses membres a, en pratique, favorisé l'approche la plus restrictive, celle qui se réduit à rencontrer les besoins humanitaires les plus urgents de la population palestinienne.

Au nom du consensus au sein du Quartet, l'Union européenne a sacrifié son ambition de développer les institutions à même de favoriser l'établissement à terme d'un Etat palestinien stable et viable. Cela fait faire marche arrière au processus de paix au Moyen-Orient tel qu'établi par les Accords d'Oslo et la Feuille de route. La FIDH partage l'opinion exprimée à cet égard par le Professeur J. Dugard, rapporteur spécial de l'ONU pour la situation des droits de l'Homme dans les Territoires palestiniens occupés, le 21 juin 2006 : Une diplomatie créative doit à présent voir le jour afin de trouver une formule qui permettra à Israël et à l'Autorité palestinienne de reprendre les négociations pour un règlement pacifique et le respect des droits de l'Homme. L'attitude du Hamas qui consiste à refuser de reconnaître le droit d'Israël à exister et de renoncer à la violence ne sera pas influencée par l'isolement mais par l'engagement et la diplomatie. Malheureusement, les Etats-Unis ne sont pas prêts à jouer le rôle de médiateurs pour la paix. L'UE et les Nations unies apparaissent donc comme les seuls médiateurs évidents entre Israéliens et Palestiniens. Que l'un comme l'autre puissent jouer ce rôle tout en restant membre du Quartet est discutable. L'image de l'UE comme celle des NU a beaucoup souffert auprès des Palestiniens suite à l'apparent soutien du Quartet pour l'isolement économique sous la houlette des Etats-Unis. Leur crédibilité et leur impartialité sont sérieusement mises en doute par les Palestiniens. Cependant, elles demeurent les acteurs les plus à même d'aboutir à la paix et de promouvoir les droits de l'Homme dans la région. Dans ces circonstances, ces deux institutions devraient se demander s'il est dans le meilleur intérêt de la paix et des droits de l'Homme dans la région de chercher à trouver une solution pacifique à travers le Quartet⁵⁷.

Les risques les plus immédiats associés au TIM sont les suivants :

D'abord, le TIM ne règle pas la question, pourtant prioritaire, du paiement des salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne à l'exception des indemnités prévues pour les prestataires de soins au titre de son premier volet. Pour justifier cela, certains diplomates occidentaux avec lesquels la FIDH s'est entretenue mettent en avant l'argument selon lequel le paiement des salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne serait une violation de l'interdiction de financement du Hamas en tant qu'organisation terroriste. Cet argument n'est pas plausible pour deux raisons.

Premièrement, les propositions initiales de la Commission européenne après que le Quartet lui avait demandé le 9 mai de concevoir un mécanisme international temporaire afin de répondre aux besoins de la population palestinienne face à une crise humanitaire imminente prévoyaient le paiement des salaires des fonctionnaires de la Santé et de l'Education. Cela démontre, à tout le moins, que le paiement des salaires n'était pas exclu par principe⁵⁸. Deuxièmement, en versant les salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne, les donateurs internationaux ne donneraient pas de fonds au Hamas en tant que tel. En effet, ils ne financeraient pas l'Autorité palestinienne en tant que telle, mais, individuellement, les employés de l'Autorité palestinienne. En outre, dans leur grande majorité, ceux-ci ne sont pas affiliés au Hamas, mais sont fidèles au Fatah ou à d'autres groupes politiques, ou bien n'ont pas d'affiliation politique spécifique.

La poursuite du non paiement des salaires est, du point de vue de la FIDH, particulièrement inquiétante. Les

⁵⁷ Communiqué de presse, 21 juin 2006.

⁵⁸ La Banque mondiale relate dans son rapport du 7 mai que « the European Commission and a number of OECD donors have been exploring ways to maintain income payments to PA employees and to sustain basic public services to the Palestinian population »; World Bank, 7 mai 2006, §19.

fonctionnaires de l'Autorité palestinienne assument un rôle central en fournissant des services publics à la population palestinienne. Leur contribution est essentielle, y compris pour la distribution et la répartition de l'aide humanitaire. Des droits fondamentaux tels que le droit à l'éducation ou le droit au travail sont violés ou risquent d'être violés en conséquence du non paiement des salaires du secteur public. Le non paiement des salaires de 65 000 membres des forces de sécurité, dont un nombre significatif possède des armes légères, crée une situation extrêmement dangereuse du point de vue du maintien de l'ordre et du droit, et augmente tout aussi significativement les risques d'éruptions de violence entre Palestiniens tout comme contre les forces d'occupation israéliennes. De plus, si les fonctionnaires employés civils devaient être payés alors que les membres de la sécurité ne l'étaient pas, des conflits seraient probables tout comme des manifestations de colère à l'encontre des opérateurs mettant en oeuvre mécanisme.

La position de l'Union européenne elle-même sur la question du paiement des salaires est ambiguë. Par la voix en particulier de la Commissaire européenne pour les relations extérieures et pour la politique européenne de voisinage, Mme Benita Ferrero-Waldner, l'Union européenne a à plusieurs reprises demandé à Israël de reprendre le paiement des recettes de TVA et de droits de douane qu'elle doit à l'Autorité palestinienne, *de manière à permettre le paiement des salaires des employés publics*⁵⁹. Les diplomates occidentaux avec lesquels la FIDH s'est entretenue ont affirmé à plusieurs reprises qu'ils ne pensaient pas que la communauté internationale des donateurs devait compenser le manquement du gouvernement d'Israël à ses obligations envers l'Autorité palestinienne en versant les salaires que l'Autorité palestinienne ne peut assurer en l'absence de règlement des recettes de TVA et de droits de douane collectés par Israël pour le compte de l'Autorité. Ces diplomates ont également confirmé que la distribution et la gestion de l'aide humanitaire nécessitaient que l'administration de l'Autorité palestinienne puisse fonctionner de manière effective. Cependant, comme l'ont suggéré certains interlocuteurs de la FIDH du côté du gouvernement israélien, ceci ne paraît pas être cohérent avec la position selon laquelle le paiement de ces salaires aboutirait en fait à soutenir le Hamas bien qu'il s'agisse là de la position adoptée par l'Union européenne et, dans la mesure où ils ont approuvé le TIM, de celle adoptée par les autres membres du Quartet.

Deuxièmement, dans sa forme actuelle, le TIM pourrait aussi marginaliser les institutions de l'Autorité palestinienne annihilant ainsi les efforts de la communauté internationale depuis plus de dix ans pour établir progressivement les institutions d'un futur Etat palestinien conformément à l'ambition de deux Etats vivant côte à côte préconisée par la Feuille de route. Comme le soulignait J. Solana devant le Parlement européen, l'un des objectifs clé de l'Union européenne est de maintenir la structure institutionnelle de l'Autorité palestinienne, dans laquelle l'Union a investi tant d'efforts et d'argent. Sa continuité est d'ailleurs jugée essentielle si un jour la création d'un Etat palestinien indépendant, démocratique et viable devait devenir une réalité⁶⁰. Or le non paiement des salaires des fonctionnaires fragilise considérablement les structures institutionnelles. Ceci ne signifierait pas seulement que le but recherché par le TIM ne serait pas atteint : cela signifierait que le TIM produirait l'effet inverse de l'effet voulu. Le TIM pourrait également menacer le fragile équilibre au sein de l'Autorité palestinienne d'une autre manière. En accordant un rôle central à la présidence de l'Autorité palestinienne tout en contournant le gouvernement, il risque de créer des tensions au sein de l'Autorité palestinienne entre la présidence et les ministres. Au pire, Mahmoud Abbas pourrait être vu comme un complice dans l'adoption des sanctions par la communauté internationale, et le Hamas se retrouvant dans la position de la victime, sa légitimité ne s'en trouverait alors que renforcée. Au mieux, cette situation risque de nourrir les tensions entre le Hamas et le Fatah, dans contexte rendu déjà explosif par la crise humanitaire en Cisjordanie et à Gaza.

⁵⁹ Par exemple, dans un discours au Parlement européen tenu le 26 avril 2006, la Commissaire, Mme Ferrero-Waldner, a déclaré : « Le soutien de l'Union au budget de l'Autorité palestinienne dans le passé] a couvert moins de 10% de la facture de salaires. Un vrai problème apparaît maintenant avec Israël qui retient les revenus des taxes et droits de douanes. Il s'agit de taxes palestiniennes que les gens ont déjà payées. Les retenir aboutit à ce que les services de base ne soient pas fournis, les salaires pas payés, et les familles vont en souffrir (...) ».

⁶⁰ Discours de M. J. Solana devant le Parlement européen, « Le processus de paix au Moyen-Orient », Strasbourg, 5 avril 2006.

L'Autorité palestinienne serait utilisée à bon escient. Il serait relativement facile de renforcer ce système et de concevoir un mécanisme inspiré du Holst Trust Fund qui fut utilisé avec succès dans les années 1990 en soutien de l'Autorité palestinienne naissante pour payer les salaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation et pour acheter fournitures et équipements. Sur ce modèle, l'administrateur du mécanisme de contournement recevrait les fonds des contributeurs et, avec l'aide d'un contrôleur de gestion, les reverserait aux bénéficiaires autorisés. Un mécanisme d'audit pourrait être mis en place afin de vérifier que les fonds parviennent bien à leurs destinataires finaux ; afin de valider les listes de ces destinataires finaux ; et afin de s'assurer que les équipements financés sont effectivement achetés et livrés à destination⁶¹.

Au vu des sérieux risques liés au TIM dans sa forme actuelle, la FIDH a demandé aux diplomates occidentaux qu'elle a pu rencontrer, y compris des interlocuteurs de la Commission européenne, pourquoi il n'avait pas été envisagé de concevoir plutôt que le TIM tel qu'il est aujourd'hui adopté, un mécanisme de financement inspiré des propositions de la Banque mondiale. Aucune réponse convaincante n'a été donnée. Premièrement, nous a-t-on dit, une difficulté d'ordre pratique serait que la Banque arabe a gelé les fonds destinés à l'Autorité palestinienne quels qu'ils soient par crainte des poursuites qui pourraient être intentées contre elle dans l'hypothèse où elle serait perçue comme traitant avec un gouvernement contrôlé par une organisation terroriste proscrite par les législations américaine et européenne. Tous ont reconnu néanmoins que cela ne constituait pas un obstacle insurmontable dans la mesure où une autorisation spécifique aurait pu être accordée pour permettre la mise en oeuvre de ce modèle. Deuxièmement, il a été souligné qu'un tel mécanisme nécessiterait l'accord du ministre des Finances de l'Autorité palestinienne et, en principe, la signature d'un tel accord par ce ministre des Finances lui-même. Cela, nous a-t-on dit, ne serait pas possible puisqu'une décision politique a été prise par le Quartet de ne pas avoir de contacts directs avec le Hamas sauf si celui-ci approuvait les principes établis par le Quartet le 30 janvier (renonciation à la violence, reconnaissance de l'Etat d'Israël et respect des accords antérieurs). La FIDH en conclut que la viabilité de l'Autorité palestinienne – et, dès lors, de l'espoir de l'établissement d'un Etat palestinien indépendant à l'avenir tel qu'envisagé dans la Feuille de route – est perçue comme moins importante que la question essentiellement symbolique de savoir si oui ou non un membre du Hamas, pourrait, en sa qualité de ministre des Finances du gouvernement de l'Autorité palestinienne, signer une convention au nom de l'Autorité palestinienne avec les représentants du Quartet.

V. Conclusions

En 1997, une mission de la FIDH intervenue dans le contexte du bouclage des TPO avertissait : '(...) la désespérance que nous avons rencontrée est source de révoltes et de violences. Seuls les extrêmes et les intégristes tirent profit de cette exaspération'⁶². Près de 10 ans plus tard, les faits ont confirmé le bien fondé de l'avertissement. Dans un contexte international fort différent, la désespérance ressentie sur place n'en est que plus grande et l'exacerbation est à son comble. Une raison profonde à cette situation s'impose à l'évidence: le mépris ouvertement affiché et la violation organisée des droits des Palestiniens, en tant qu'individus et en tant que peuple. Pour absolument légitimes et fondées que soient les préoccupations d'Israël pour la sécurité de ses ressortissants, rien ne saurait ni ne peut justifier ni excuser une politique et des pratiques qui visent à couler l'Etat palestinien et qui en sanctionnent en réalité le peuple. L'asphyxie économique organisée du Territoire palestinien occupé a un impact catastrophique sur les droits de l'Homme de ses habitants, un impact lourd de menaces pour un avenir déjà très sombre si Israël et la communauté internationale n'assument pas d'urgence leurs obligations.

1. Les obligations d'Israël en vertu des Accords d'Oslo

En février 2006 – au lendemain des élections palestiniennes, et même avant la formation du gouvernement palestinien –, Israël a décidé de ne pas restituer des recettes de TVA et des droits de douane dues à l'Autorité palestinienne au terme des Accords d'Oslo. Ceci constitue une claire violation par Israël de ses obligations. L'impossibilité qui en résulte pour l'Autorité palestinienne non seulement de payer les salaires des

⁶¹ Cette proposition est faite par la Banque mondiale dans le document *The Impending Palestinian Fiscal Crisis, Potential Remedies*, 7 mai 2006 ; et dans une note informelle de la DFID d'avril 2006, *Financing Basic Services to Palestinians outside PA Systems*, citée par la Banque mondiale.

⁶² FIDH, *Du désespoir à la révolte?*, Rapport n°249, novembre 1997. Voir également FIDH, *Israël/ Palestine: en désespoir de paix*, Rapport n°234, mars 1997.

fonctionnaires, mais aussi de satisfaire aux besoins de la population dans certains secteurs cruciaux tels que la santé, l'éducation, la voirie ou encore les services des eaux est déjà en train d'influer gravement sur les conditions de vie de la population. Pour la Banque mondiale, 'It is (...) worth noting that continued withholding by GOI of Palestinian revenues (...) would reduce available total budget resources between US\$700-750 millions in 2006. [...] *A fiscal outlook of this nature is incompatible with continuity in essential government operations*'⁶³.

2. Les obligations d'Israël en tant que puissance occupante à Gaza et en Cisjordanie

La FIDH s'inquiète de constater qu'Israël estime ne pas devoir être considérée comme une puissance occupante dans la Bande de Gaza aux fins de l'application de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (Quatrième Convention). Elle relève que le retrait de la Bande de Gaza a été décidé par Israël afin de « mettre fin aux assertions relatives à la responsabilité d'Israël vis-à-vis des Palestiniens dans la Bande de Gaza », la position d'Israël étant qu'après le retrait, « il n'y aurait plus de fondement à l'assertion selon laquelle la Bande de Gaza est un territoire occupé »⁶⁴. Il s'agit là de déclarations inacceptables. La FIDH partage l'opinion des agences internationales qui considèrent, comme l'a déclaré John Dugard, rapporteur spécial de l'ONU pour la situation des droits de l'Homme dans les TPO, que :

Gaza restera un territoire occupé soumis aux dispositions de la [Quatrième Convention de Genève] en raison du contrôle continu par Israël des frontières de Gaza. Le retrait des colons juifs de Gaza aura pour conséquence la décolonisation du territoire palestinien mais pas la fin de l'occupation⁶⁵. Plus généralement, la FIDH rappelle que, en tant que puissance occupante en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza, Israël est responsable du bien-être de la population palestinienne⁶⁶. Si, en conséquence du refus par Israël de restituer les recettes de TVA et de droits de douane dus à l'Autorité palestinienne, « l'Autorité est dans l'impossibilité d'assurer les services de base à la population palestinienne et que les donateurs ne fournissent plus d'aide, il incombera à Israël d'assumer ses obligations légales »⁶⁷.

Aux termes de la Quatrième Convention de Genève, la puissance occupante « facilitera, avec le concours des autorités nationales et locales, le bon fonctionnement des établissements consacrés aux soins et à l'éducation des enfants » (CG IV, art. 50, §1). En outre, si les institutions locales sont défaillantes, « la puissance occupante devra prendre des dispositions pour assurer l'entretien et l'éducation si possible par des personnes de leur nationalité, langue et religion, des enfants orphelins [...] » (CG IV, art. 50, §3). Concernant la santé de la population civile, les Conventions de Genève prévoient que « dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux ; elle devra notamment importer les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé seront insuffisantes » (CG IV, art. 55§1). Selon l'article 56, « Dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer et de maintenir, avec le concours des autorités nationales et locales, les établissements et les services médicaux et hospitaliers, ainsi que la santé et l'hygiène publique dans le territoire occupé [...] » (CG IV, art. 56, §1). Enfin, la Puissance occupante se doit de faciliter les actions de secours en faveur de la population lorsque celle-ci est insuffisamment approvisionnée (CG IV, art. 59, §1), ces actions de secours ne dégageant en rien la puissance occupante de ses responsabilités au titre des articles précédemment indiqués (CG IV, art. 60).

⁶³ *Economic Update and Potential Outlook*, World Bank, 15 mars 2006, §11

⁶⁴ Le plan de retrait –General outline, communiqué par le Bureau du Premier ministre du gouvernement israélien, 18 avril 2004. Disponible sur : www.israel-mfa.gov.il

⁶⁵ Assemblée Générale, doc. A/60/271, 18 août 2005, p.2.

⁶⁶ V. également la résolution adoptée par le Conseil des droits de l'Homme, 6 juillet 2006.

⁶⁷ ONU (OCHA), *Assessment of the Future Humanitarian Risks in the Occupied Palestinian Territory*, 19 avril 2006.

3. Les obligations d'Israël et de la communauté internationale en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Comme l'a clairement reconnu la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans les territoires palestiniens occupés, Israël est lié par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans les territoires qu'elle occupe depuis 1967. Elle a aussi une obligation de « ne pas faire obstacle à l'exercice de tels droits dans les domaines où la compétence a été transférée à des autorités palestiniennes »⁶⁸. Il s'agit également du point de vue adopté par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁶⁹.

En retenant l'équivalent de 50 à 60 millions de dollars US par mois en recettes de TVA et droits de douane, le gouvernement d'Israël est en train de placer l'Autorité palestinienne dans l'incapacité de satisfaire les besoins de sa population et de garantir le respect de ses droits sociaux et économiques élémentaires. Il existe aussi une responsabilité de la communauté internationale des donateurs en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Comme l'a récemment résumé John Dugard, rapporteur spécial de l'ONU pour la situation des droits de l'Homme dans le TPO : « Depuis que le Hamas a été élu, il y a eu un effort concerté pour retenir les fonds à l'écart de l'Autorité palestinienne, ses agences et ses projets. (...) Les pays donateurs et les agences ont aussi cessé leur financement de manière drastique du fait que le Hamas ait été classé parmi les organisations terroristes à la fois par les États Unis et par l'UE. La décision du Trésor américain d'interdire toute transaction avec l'Autorité palestinienne a eu un impact profond sur les banques qui ne sont pas prêtes à transférer des fonds à l'Autorité palestinienne, à ses agences ou à ses projets, et sur les ONG engagées dans des projets avec l'Autorité palestinienne. Dans les faits, le peuple palestinien a été soumis à des sanctions économiques. C'est la première fois qu'un peuple occupé est ainsi traité. Inéluctablement, cette asphyxie économique a eu un impact sévère sur le niveau de vie des Palestiniens et sur leurs droits humains. Environ un million des 3,5 millions de personnes que compte la population palestinienne sont directement touchés par le non paiement des salaires tandis qu'indirectement, l'ensemble de la population en subit les conséquences économiques. Qui plus est, dans la mesure où l'Autorité palestinienne est responsable de 70% des écoles et de 60% des services de soins dans le TPO, les secteurs de l'éducation aussi bien que celui de la santé ont subi un préjudice substantiel. Simultanément, les chiffres du chômage et de la pauvreté ont augmenté et continuent d'augmenter ». Indépendamment même de leur légitimité politique, la définition et la mise en oeuvre de telles sanctions doivent respecter les exigences du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Comme l'a souligné le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, il est essentiel lors de l'adoption de sanctions économiques de « faire une distinction entre leur objectif premier, qui est d'exercer une pression politique et économique sur l'élite dirigeante du pays visé pour l'amener à se conformer au droit international, et leurs effets indirects, à savoir les souffrances infligées aux groupes les plus vulnérables de ce pays »⁷⁰. En suspendant l'aide à l'Autorité palestinienne ou transitant par elle, tout en concevant avec le TIM un modèle alternatif pour répondre aux besoins fondamentaux de la population, la communauté des donateurs internationaux a cherché à exercer une pression sur le Hamas afin de s'assurer qu'il accepte les principes établis par le Quartet le 30 janvier tout en tentant d'épargner la population palestinienne. Dans le contexte du TPO, cette distinction est intenable. Des besoins essentiels tels que l'éducation ou la sécurité ne pourront pas être satisfaits par la fourniture d'une aide humanitaire. Même l'aide humanitaire qui arrive par exemple dans le secteur de la santé requiert une administration efficace au sein de l'Autorité palestinienne pour sa gestion. La FIDH ne peut qu'être frappée qu'aucune étude d'impact sur les droits économiques, sociaux et culturels des Palestiniens n'ait précédé la décision des donateurs internationaux de suspendre l'aide au gouvernement de l'Autorité palestinienne ou transitant par lui après

⁶⁸ Cour internationale de Justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans les territoires palestiniens occupés*

⁶⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales : Israël, 23 mai 2003 (E/C.12/1/Add.90), at § 31 (réaffirmant le point de vue selon lequel « les obligations de l'État partie en vertu du Pacte s'appliquent à l'ensemble des territoires et des populations qui sont effectivement sous son contrôle »).

⁷⁰ Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation Générale 8 : Relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels, adoptée lors de la 17^{ème} session du Comité (1997), UN doc. E/1998/22, § 4.

que le Hamas soit entré en fonction le 29 mars. Cette décision a été prise pour des raisons politiques, au mépris des besoins de la population palestinienne.

Le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a souligné que la partie ou les parties responsables de l'imposition, du maintien ou de l'application de sanctions, qu'il s'agisse de la communauté internationale, d'une organisation internationale ou régionale, d'un Etat ou d'un groupe d'Etats, ont trois obligations au terme du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, que tous les Etats membres de l'UE ont ratifié : premièrement, les droits garantis par le Pacte doivent être pris pleinement en compte lors du choix d'un régime de sanctions approprié ; deuxièmement, « une surveillance efficace, toujours requise conformément aux dispositions du Pacte, devrait être assurée pendant toute la durée d'application des sanctions » ; troisièmement, « la partie extérieure se doit d'agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique" afin de remédier aux souffrances disproportionnées infligées aux groupes vulnérables dans le pays visé »⁷¹.

Le régime actuel de sanctions doit être évalué sur la base de ces exigences. Pour les raisons exposées plus haut, outre son coût politique considérable, le TIM approuvé par le Quartet sur la base de la proposition de l'UE ne paraît pas respecter ces conditions.

Paris et Bruxelles, le 9 octobre 2006.

⁷¹ *Id.*, § 12, 13 et 14.