

## Qu'en est-il du pouvoir local en « conjoncture politique fluide » ?

Le cas des municipalités palestiniennes durant l'intifâdat al-Aqsâ

Aude Signoles

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ema/928>

DOI : 10.4000/ema.928

ISSN : 2090-7273

### Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

### Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2003

Pagination : 37-56

ISBN : 2-87027-993-0

ISSN : 1110-5097

### Référence électronique

Aude Signoles, « Qu'en est-il du pouvoir local en « conjoncture politique fluide » ? », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], 6 | 2003, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 07 juillet 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ema/928> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ema.928>

---

Ce document a été généré automatiquement le 7 juillet 2022.

Tous droits réservés

---

# Qu'en est-il du pouvoir local en « conjoncture politique fluide » ?

Le cas des municipalités palestiniennes durant l'intifâdat al-Aqsâ

Aude Signoles

---

- 1 Depuis le déclenchement de l'*intifâdat al-Aqsâ* en septembre 2000, les médias occidentaux traitent de la société palestinienne sous l'angle de son autorité nationale (et des coups portés à ses infrastructures par les troupes armées israéliennes) et de son leader, Yâsir Arafât (en perte de légitimité supposée). Nous nous proposons ici de déplacer le regard et de porter la focale d'analyse sur le pouvoir local. C'est par le biais des municipalités prises comme clé d'entrée et de lecture que nous entendons interroger les effets de la crise politique sur les acteurs (palestiniens) qui ont des actions localement inscrites ; la question étant de savoir si, et comment, ces derniers ont réorienté leurs stratégies et leur rôle suite au déclenchement de ce que Dobry appelle les situations de « conjoncture politique fluide »<sup>2</sup> (Dobry, 1992).
- 2 Les municipalités en Cisjordanie et dans la bande de Gaza ont la particularité d'être antérieures à la construction d'un centre de pouvoir politique et étatique palestinien : seules institutions autorisées à exister durant l'occupation israélienne, elles ont aussi été les seuls organes élus à l'époque (en 1972 et 1976) et ont, de ce fait, rempli un rôle de substitut au pouvoir central, jusqu'au début des années quatre-vingt tout au moins. Suite aux accords de paix et de manière concomitante à l'émergence de l'Autorité palestinienne (embryon d'un futur État) en 1994, ces instances politiques locales sont devenues (sauf quelques cas spécifiques) des lieux de contrôle des populations et des territoires aux mains du pouvoir central ; dans le même temps, leurs pouvoirs d'intervention sur l'espace urbain et leurs capacités d'initiatives demeuraient étroitement dépendants de l'occupant, de même que de l'aide financière considérable allouée par les bailleurs de fonds – Banque mondiale en tête. C'est ainsi que, depuis Oslo, les institutions politiques locales sont prises dans des relations triangulaires de subordination et / ou d'interdépendance avec l'un ou l'autre de ces pôles – Autorité palestinienne, Israël, Banque mondiale –, simultanément ou non. Dans ce champ de contraintes, les municipalités (dont les représentants ont été nommés par l'Autorité)

ont été confinées à un rôle de pourvoyeuses de services de base et marginalisées de la scène politique interne. Qu'en est-il depuis septembre 2000 ?

- 3 Notre interrogation de départ, préalablement à notre séjour dans les Territoires palestiniens de décembre 2001 à janvier 2002, était – très sommairement – la suivante : qu'advenait-il du processus de marginalisation municipale enclenché ? Plus précisément, allions-nous trouver des municipalités vidées de leurs employés – tant les déplacements quotidiens sont rendus difficiles –, des bâtiments ravagés par des bombardements et, en quelque sorte, une administration locale inopérante ? Ou encore, ne pouvions-nous pas envisager que les municipalités, le plus proche maillon administratif de la population, prennent le pas sur l'Autorité (en raison de l'affaiblissement – structurel ou conjoncturel ? – de celle-ci), voire retrouvent le rôle quasi national qui avait été le leur durant leurs plus belles années, à savoir durant la première décennie de l'occupation israélienne ? Nous montrerons ici comment la nécessité d'un « regain » du pouvoir local fait aujourd'hui consensus à l'intérieur de la société palestinienne, même si, en pratique, les attaques militaires israéliennes perpétrées sur les territoires municipaux tout comme la situation de banqueroute financière des institutions politiques locales vont à l'encontre d'un renforcement du pouvoir municipal. Bien qu'amointries, celles-ci répondent, dans l'urgence, aux nombreuses sollicitations humanitaires des administrés. Les municipalités redeviendraient-elles des institutions politiques-clés dans la hiérarchie des pouvoirs palestiniens ? Il semble – du moins, telle est notre hypothèse – que la « conjoncture politique fluide » entraîne la transformation de la conception même du rôle municipal. Toute la question étant de savoir s'il s'agit d'une transformation conjoncturelle ou si celle-ci peut et va survivre à la crise.

Le rôle du pouvoir local, enjeu de débats durant l'*intifâda*

- 4 Paradoxalement, alors même que la signature des accords d'Oslo a engendré un processus de construction d'un centre de pouvoir étatique dans les territoires de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, la crise politique actuelle conduit *de facto* à une décentralisation forcée des pouvoirs politiques palestiniens. C'est dans ce contexte que le renforcement du pouvoir local est prôné par plusieurs acteurs politiques locaux et / ou nationaux palestiniens, de même que par la plupart des donateurs internationaux. Il y a là convergence entre acteurs – avec recours cependant à un registre de justification différent – sur le caractère impératif d'une réforme « du local » dans le sens d'une décentralisation des pouvoirs.
- 5 Sur la scène politique interne palestinienne, qu'il s'agisse du Parlement, de centres de recherche, d'associations ou de médias, la thèse du « regain » du pouvoir local a trouvé plusieurs tribunes. C'est ainsi que le rôle des municipalités est placé, à la faveur de l'*intifâdat al-Aqsâ*, au cœur du débat public. L'« APLA », l'Association palestinienne des autorités locales travaille, par exemple, en partenariat avec la Banque mondiale et l'USAID, à la rédaction d'une nouvelle loi sur le gouvernement local, en remplacement de celle de 1996 jugée par trop centralisatrice. De son côté, le Comité des affaires locales du Parlement, en liaison avec le ministère du Gouvernement local, œuvre à la rédaction de décrets, de manière à faciliter l'application de la loi en vigueur et la mise en place d'une politique décentralisatrice. Quelles que soient finalement les réformes proposées par les tenants d'un renforcement du pouvoir local, les constats de l'analyse sont les mêmes : les coups répétés portés aux symboles étatiques palestiniens – que ce soit la destruction des moyens de communication (audio-visuels), des infrastructures de

transports ou des équipements des forces policières – ainsi que la liquidation physique d'hommes de l'appareil, attentent à la capacité gestionnaire et décisionnelle de l'Autorité palestinienne. D'où la nécessité que les institutions politiques locales soient suffisamment fortes pour prendre le relais.

- 6 Ceux qui sont mobilisés autour de cette question sont surtout des maires et conseillers municipaux réunis en association (l'APLA), mais aussi certains parlementaires, personnalités ou hommes de l'appareil : tous, en réalité, ont en commun d'être opposés au processus musclé de centralisation des pouvoirs politiques que l'Autorité palestinienne et son leader Yâsir Arafât ont tenté d'imposer depuis Oslo. Si certains d'entre eux tentaient déjà avant septembre 2000, par des activités de lobbying, de modifier la configuration des rapports de pouvoir, il semble que l'*intifâda* offre à ces groupes l'opportunité de faire apparaître leur revendication d'un « plus de local » comme prioritaire et généralisée. En effet, ces derniers font de la réforme du local un mode de lutte efficace et particulièrement adapté à la situation de crise prolongée que connaît la société palestinienne depuis le déclenchement de l'*intifâda*. L'« impératif » de réforme est donc – et ce, de manière consensuelle – rattaché à la conjoncture de crise. Un éditorialiste écrit en août 2001 : « Dans un contexte de lutte territoriale, d'intimidation du gouvernement israélien et d'attaques contre les zones A palestiniennes, les besoins en termes de projets de développement sont encore plus importants que d'ordinaire et nécessitent un rôle du local clair. Le plus important devrait être d'attribuer aux municipalités le pouvoir et la possibilité d'initier elles-mêmes des projets. » (Muwâtin, 2001, p. 6-7). Ainsi et sans ambiguïté, la décentralisation – et donc l'octroi de capacités juridiques, financières et politiques d'intervention aux institutions politiques locales – est considérée comme la meilleure « arme » de défense des droits nationaux et surtout territoriaux palestiniens.
- 7 Par ailleurs, les promoteurs d'un « regain » du local trouvent le soutien – pas nouveau, certes, et encore moins surprenant – des donateurs internationaux<sup>4</sup>. La Palestine n'a pas échappé, en effet, aux programmes de « gouvernance urbaine » mis en place par la Banque mondiale dans de nombreux pays « en développement » à partir des années quatre-vingt (Osmont, 1995). Même si l'anachronisme de l'État palestinien a poussé les organisations internationales à sortir de leur politique néolibérale traditionnelle de « désengagement » et de « dégrossissement » des affaires publiques – celles-ci ont largement financé le processus de construction étatique à partir d'Oslo (Brynen, 2000) –, il n'en demeure pas moins que, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza comme partout ailleurs, la clé du développement économique et de la modernisation politique passe, selon elles, par un soutien aux institutions locales. Le déclenchement de l'*intifâda* a cependant conduit les organismes donateurs à renforcer l'appui qu'ils apportaient jusque-là aux municipalités et conseils de villages palestiniens, de façon à ce que – aussi profonde que soit la crise – ceux-ci assurent la continuité des services publics.
- 8 La prolongation de la crise au-delà d'une période de six mois n'a fait que rendre encore plus impératif à leurs yeux le soutien financier apporté. À une stratégie à court terme qui visait au départ, par l'intermédiaire des programmes d'aide à l'embauche, à limiter le chômage durant la période de crise a succédé une stratégie à long terme dont l'objectif est davantage d'assurer le maintien des services publics. Ainsi, préoccupée par la banqueroute financière qui touche l'ensemble des institutions palestiniennes après un an d'*intifâda*, la Banque mondiale, en tant que coordinatrice de l'aide au

développement apportée aux populations des Territoires, a lancé en septembre 2001 un nouveau programme à l'attention – en particulier – des municipalités: son nom, *Emergency Service Support Project (ESSP)*, est révélateur de son objectif et de sa nécessité jugée impérieuse. Au total, 105 millions de dollars ont été alloués à la réalisation de ce programme. L'enjeu pour la communauté internationale est ici beaucoup plus politique que financier : il s'agit moins de parer au manque de revenus des municipalités que de pallier la baisse de qualité des services distribués. En d'autres termes, cette aide, au demeurant peu élevée au regard du nombre d'institutions locales en Palestine, est une sorte de garantie de maintien et de continuité des services publics municipaux malgré la guerre.

- 9 Finalement, tout comme les groupes qui ont porté la question du « regain » du local sur la scène politique interne palestinienne, les donateurs internationaux font du renforcement du rôle municipal en période de crise politique un impératif. La croyance dans les vertus quasi naturelles du local<sup>9</sup> est ici reprise par eux et adaptée à la situation de conflit : les municipalités, institutions de proximité davantage capables que d'autres d'entendre et de répondre aux demandes des citoyens<sup>10</sup>, sont surtout, dans cette perspective, les plus susceptibles de pouvoir distribuer aux populations civiles dans le besoin, en dépit des bouclages, les services nécessaires et l'aide d'urgence requise. Les difficultés de déplacements et l'isolement prolongé de nombreuses localités palestiniennes rendent, selon eux, l'action des municipalités encore plus nécessaire qu'à l'accoutumé, et ce, d'autant plus que les attaques répétées perpétrées contre les ministères palestiniens altèrent largement la qualité des services publics délivrés. C'est donc pour que les institutions politiques locales puissent répondre aux demandes grandissantes et évolutives des populations durant l'*intifâda* que les donateurs internationaux mettent l'accent sur le nécessaire « regain » du pouvoir local. Dans cet esprit, certains d'entre eux ont assoupli le processus d'acheminement de l'aide, de sorte que les municipalités puissent en bénéficier directement (c'est-à-dire sans passer par le canal de l'Autorité<sup>11</sup>), et donc aussi plus rapidement<sup>12</sup>.
- 10 Ainsi, au fur et à mesure de « l'aggravation » de la crise politique, différentes voix s'élèvent pour que les municipalités palestiniennes deviennent – redeviennent ? – des institutions-clés dans la hiérarchie des pouvoirs palestiniens. Pourvoyeuses des services publics de base (eau, électricité, égouts, déchets, voiries), celles-ci sont vues, en effet, comme apportant aux habitants, par leurs seules activités, un semblant de normalité. Il semble cependant que l'implication des municipalités dans la délivrance des services ne se réduise, depuis le début de l'*intifâda*, qu'au strict minimum. L'absence de ressources financières couplée à une réoccupation israélienne des zones autonomes palestiniennes – intermittente, certes – rendent l'activité municipale difficile et font courir le risque d'une pénurie d'équipements après un an de conflits.
- Entre crise financière et réoccupation militaire : un pouvoir local inopérant ?
- 11 « Les municipalités en situation d'urgence » : tel est l'intitulé d'un article relatif au gouvernement local publié dans les Territoires palestiniens en août 2001 (Muwâtin, 2001, p. 6-7). Il révèle à lui seul les contraintes pesantes qui altèrent les possibilités d'action du pouvoir local durant l'*intifâda*. Celles-ci sont doubles : les municipalités font face, d'un côté, à une crise financière sans précédent ; de l'autre, elles subissent les assauts d'une armée ennemie sur leur propre territoire.
- 12 Les difficultés financières des municipalités ne datent pas de l'*intifâda* ; du moins, serait-il présomptueux d'affirmer le contraire. En effet, depuis la signature des accords

d'Oslo et jusqu'en septembre 2000, les municipalités palestiniennes n'ont en aucun cas financé elles-mêmes leurs dépenses budgétaires relatives aux investissements ; celles-ci le sont surtout grâce à des dons et / ou des prêts extérieurs, qui proviennent en particulier de la Banque mondiale. Pour autant, durant cette période, elles ont réussi – avec plus ou moins de succès selon les localités – à relancer un système de taxations et une fiscalité qui leur permettent de couvrir leurs dépenses courantes. Après un an d'*intifâda*, cependant, les rentrées financières propres des municipalités sont presque inexistantes. Une telle situation de banqueroute trouve largement son origine dans la crise économique profonde qui prévaut actuellement dans les Territoires palestiniens. Une récente étude de la Banque mondiale fournit, en ce sens, quelques données statistiques préoccupantes : « L'économie palestinienne connaît une récession sévère. Le revenu réel par habitant a diminué de 12 % sur l'année 2000 [...]. Le revenu moyen par tête est aujourd'hui inférieur à ce qu'il était au moment de la signature des accords d'Oslo en 1993. » (World Bank, 2001, p. 1). Cause principale de la crise économique actuelle : le bouclage des Territoires particulièrement sévère imposé par l'armée israélienne, et ce, dès le premier mois de l'*intifâda*.

- 13 Cette crise économique n'épargne pas les villes (autonomes ? réoccupées ?) palestiniennes – ce qui explique, en partie, l'état plutôt alarmant de leurs finances. En particulier, le secteur de la construction – qui a connu un essor considérable dans les années qui ont suivi Oslo et qui subit aujourd'hui lourdement les effets de la crise – ne procure plus aux municipalités que des rentrées financières minimales ; jusque-là, pourtant, les revenus que leur rapportaient les taxes sur les permis de construire constituaient leurs ressources premières. L'exemple de la municipalité de Bethléem est, à cet égard, éloquent – sans, pour autant, apparaître extraordinaire : le département des ingénieurs de la ville indique ainsi qu'il n'établit plus aujourd'hui que trois autorisations de construire par mois, contre dix par semaine (soit trente-cinq à quarante par mois) avant l'*intifâda*. Il faut dire que, entre les chômeurs et les fonctionnaires – qui ne reçoivent qu'une faible portion de leurs salaires –, les capacités d'épargne et d'investissement de la population palestinienne ont fortement diminué depuis un an et demi. Par ailleurs, la fermeture des villes et villages palestiniens par l'armée israélienne ralentit, voire compromet, l'existence même de toute activité de construction, dans la mesure où les camions transportant les matériaux indispensables à la réalisation de travaux publics ne peuvent plus franchir aucun poste de contrôle.
- 14 Cela dit, toute l'économie palestinienne – et non pas le seul secteur du bâtiment – connaît un fort ralentissement depuis le début de l'*intifâda* (commerce, artisanat, services, etc.), et, par ricochet, les revenus des municipalités qui proviennent de l'encadrement des activités commerciales, industrielles et agricoles ont, eux aussi, très sensiblement diminué. De nombreuses sociétés ont, en effet, fermé progressivement leurs portes dans les cités. Par ailleurs, l'*intifâda* n'aide pas à rassurer les investisseurs potentiels qui, déjà avant septembre 2000, avaient montré quelque réticence à engager de fortes sommes dans l'économie des Territoires. Pour de nombreux entrepreneurs palestiniens – ceux de la diaspora notamment, dont on attendait beaucoup (trop ?) au moment de la signature des accords d'Oslo –, l'instabilité politique constitue un frein (Sewell, 2001, p. 3). À ce titre, les « événements » de septembre 2000 ne peuvent qu'aggraver leur « frilosité ». Mais – et c'est là un élément tout aussi préoccupant pour la santé financière future des villes palestiniennes – l'*intifâda* conduit nombre de familles palestiniennes parmi les plus aisées à émigrer<sup>14</sup>, privant – on peut le supposer du moins – les villes de la Cisjordanie et de la bande de Gaza de leurs capitaux et

investissements. Enfin, les municipalités font face à de sérieuses difficultés de collecte des taxes auprès des habitants, qui paient de moins en moins leurs factures d'eau, d'électricité et celles liées au ramassage des ordures ménagères. Le problème n'est pas nouveau, mais l'*intifâda* l'accroît davantage. En décembre 2001, moins de 50 % des habitants de Ramallah, par exemple, se sont acquittés de la taxe sur les déchets, tandis que dans la municipalité voisine d'al-Bireh, 60 % des résidents ne paient plus aucune de leurs factures municipales. L'accroissement de la crise économique au fil des mois et le fort taux de chômage dans les Territoires ne peuvent que rendre l'opération de collecte des taxes municipales auprès des citoyens concernés chaque mois plus délicate.

- 15 Ainsi, la crise économique profonde qui prévaut dans les Territoires palestiniens depuis le déclenchement de l'*intifâda* affecte lourdement l'équilibre financier et budgétaire des municipalités. Le tarissement des ressources municipales préoccupe – et c'est un euphémisme ! – les élus locaux qui ne sont plus en mesure, en décembre 2001, après un an d'*intifâda*, d'assurer le paiement de leurs dépenses courantes. En particulier, ils ne peuvent s'acquitter, de façon régulière, du versement des salaires de leurs employés et ouvriers. Dans plusieurs grosses municipalités, telles celles de Gaza et de Bethléem, ces retards de paiement ont entraîné des grèves du personnel. Ziyâd Khalaf, membre du conseil municipal de Ramallah, exprime ainsi son inquiétude quant au déficit financier de sa ville et surtout quant à l'année à venir (2002) : « Notre gros souci actuel, c'est ce que nous allons faire l'an prochain [en 2002]. Je ne parle pas seulement au niveau des services de base que nous aurons du mal à assurer, mais aussi au niveau des projets de développement. Les gens ont vécu sur leurs réserves en 2001 ; aujourd'hui, ils n'en ont plus. Si la situation politique reste inchangée, l'année sera très difficile. »
- 16 Or, au moment où les revenus municipaux s'amenuisent (comme peau de chagrin), les besoins financiers des municipalités, eux, explosent, suite aux dommages causés aux infrastructures municipales par les bombardements de l'armée israélienne et le passage des chars au cœur des villes autonomes. À l'intérieur des villes, les routes – refaites à neuf après Oslo – sont à reconstruire. Tandis que les chaînes des chars et le poids des engins militaires abîment et affaissent les voies de communication, les « combats de rue » endommagent, eux aussi, la voirie. C'est au point de contact avec l'occupant – donc devant les chars et aux points de contrôle – qu'ont lieu, le plus souvent, les clashes entre les *shabâb* (les jeunes) palestiniens et l'armée d'occupation. Par conséquent, les jets de pierre et tirs de missiles répétés en un même endroit ont transformé certains tronçons routiers en champ de tirs et ont « labouré » la route. Par ailleurs, nombreuses sont les routes d'accès aux villages qui ont été coupées par l'armée israélienne au moyen d'énormes blocs de pierre, de monticules de terre et de cailloux. Ce système de surveillance des flux – peu coûteux en hommes – rend non seulement la route impraticable pour les véhicules, mais détruit systématiquement de nombreux kilomètres d'asphalte. En plus des routes lourdement endommagées, les générateurs électriques, citernes d'eau, usines de traitement des eaux usées, décharges, ou autres infrastructures physiques de base constituent les cibles privilégiées des attaques israéliennes (répétées, intermittentes) perpétrées en plein cœur des villes « autonomes ». La municipalité de Tulkarem estime ainsi à 10 millions de dollars le coût des destructions de ses infrastructures, commises durant l'année 2001 par l'armée israélienne (*al Ayyâm*, décembre 2001). Quant à la ville de Bethléem, le montant des dommages atteint, selon des sources municipales, 6 millions de dollars et 18 millions pour l'ensemble de la Mohâfaza. Ainsi, les lourdes dépenses occasionnées par les

dégâts matériels liés à la guerre creusent encore le déficit financier des municipalités palestiniennes.

- 17 Dans ces conditions, et alors que de nombreuses voix demandent un renforcement du pouvoir local en cette période d'*intifâda*, pouvons-nous parler d'un regain du rôle municipal ? Au contraire, plus d'un an après le déclenchement d'une guerre larvée entre armée israélienne et Palestiniens des Territoires, les municipalités palestiniennes paraissent plutôt « aux abois ». *Fawda* - désastreuse, bordélique -, tel est le mot qui revient dans la bouche des élus quand ils évoquent la situation (financière) de leurs localités. Sans ressources, ces dernières sont, il faut le dire, dans l'impossibilité de planifier la réalisation de nouveaux projets, dans l'impossibilité aussi de maintenir le niveau des services existants, dans l'impossibilité enfin de réhabiliter les infrastructures qui ont été gravement endommagées par la guerre. Ainsi, c'est le nombre et la qualité des services publics rendus d'ordinaire par les municipalités qui pâtissent (et pâtiront) de la banqueroute financière<sup>20</sup>. Ce sont ces perspectives inquiétantes, couplées à l'impossibilité d'adopter un budget pour la nouvelle année 2002 dans de nombreuses municipalités, qui ont poussé les donateurs internationaux - nous l'avons vu - à débloquer, dans l'urgence, des fonds supplémentaires pour ces dernières<sup>21</sup>.
- 18 Ainsi, loin de l'élargissement du champ de compétences municipal revendiqué par certains, les difficultés financières des municipalités réduisent leur domaine d'action au seul maintien d'un service public minimal. Altéré, le rôle de pourvoyeuses de services des institutions politiques locales l'est également par les immixtions nombreuses et répétées de l'administration civile israélienne dans les territoires municipaux.
- 19 La prégnance d'Israël dans la gestion des affaires locales n'est pas chose nouvelle : la marge de manœuvre (juridique et politique) des municipalités était déjà limitée, en effet, durant les « belles heures » d'Oslo par le contrôle, aux portes d'entrée et de sortie des villes, de territoires non encore rétrocédés par Israël : les fameuses zones C des Accords<sup>22</sup>. Ces dernières ne gênaient pas (trop) cependant, jusqu'au déclenchement de l'*intifâda*, les flux de populations et de marchandises entre les différentes localités palestiniennes. Mais, à partir de septembre 2000, la fermeture quasi hermétique des Territoires palestiniens par un encerclement militaire massif de chaque ville et village de la Cisjordanie et de la bande de Gaza a lourdement nui au développement des infrastructures de service au-delà des frontières des municipalités<sup>23</sup>.
- 20 Nous prendrons ici l'exemple du ramassage des ordures ménagères que différentes mesures israéliennes compromettent dans le district de Ramallah / al Bireh. Dès octobre 2000, en effet, l'armée israélienne a fermé - de manière unilatérale - la décharge d'al-Bireh, située un peu à l'extérieur de cette ville, en zone C. Celle-ci servait jusque-là de lieu de dépôt à des villages environnants, notamment Deir Dibwân. Dans le même temps, l'armée a aussi réquisitionné d'autres sites du district : Al-Ram, Bir Nabalâh, Rafat et Kalandia. Par conséquent, l'ensemble de ces municipalités et conseils de villages a dû se rabattre sur l'unique décharge ouverte de la zone, celle de Ramallah, située en zone A, causant dans cette localité de graves problèmes environnementaux et sanitaires. Pourtant, l'appel rédigé par la ville à l'attention de la communauté internationale montre comment la résolution de la crise écologique dont ses habitants sont victimes ne dépend que du bon vouloir d'Israël : « La solution à cette catastrophe environnementale n'est pas du ressort de la municipalité de Ramallah dans la mesure où, pour la régler, il faudrait construire une décharge sur un terrain beaucoup plus

grand [que l'actuel], or un tel terrain n'est pas disponible en zone A. »\* Dans le même temps, les autorités militaires d'occupation créent et inventent toutes sortes de limitations et de restrictions pour empêcher que des terrains qui tombent sous leur juridiction ne soient utilisés comme décharges. L'institution municipale est, ici, impuissante face à la domination (militaire) de l'occupant.

- 21 Parfois aussi, c'est à l'intérieur même du territoire municipal que la délivrance des services publics est compromise : la réoccupation par l'armée israélienne de nombreuses agglomérations urbaines<sup>20</sup> et la présence de chars en leur sein rendent, en effet, difficiles pour les municipalités d'offrir un service public minimal.
- 22 Certes, les entrées de l'armée israélienne dans les zones A autonomes palestiniennes sont sporadiques : elles atteignent certains quartiers et pas d'autres ; elles se produisent à certains moments et pas à d'autres. Intermittentes, elles n'en réduisent pas moins les possibilités qu'ont les institutions politiques locales sinon d'orienter la morphologie future de leurs localités, du moins de garantir aux populations des quartiers concernés des services municipaux continus et réguliers. Impossible, par exemple, pour les camions-poubelles de la ville de circuler dans les zones cernées par les chars ou encore de braver les couvre-feux. Dès lors, durant ces périodes-là, c'est l'occupant, beaucoup plus que la municipalité, qui imprime sa marque sur le territoire municipal, que ce soit par les balles abandonnées sur les murs, les chenilles des chars laissées comme autant d'empreintes sur les routes défoncées, les grillages ou clôtures arrachés, les poubelles éventrées, les fils électriques coupés, les citernes d'eau percées, les vitres cassées, les bâtiments pillés et – symbole éloquent de la puissance et de la domination – les drapeaux israéliens hissés.
- 23 Dans ces conditions, au bout de presque deux ans de tensions, quand bien même la préservation de la salubrité publique est devenue la seule priorité des municipalités, des risques de pénurie d'équipements sanitaires sont latents. Est-ce à dire que les institutions communales sont inopérantes depuis le déclenchement de l'*intifâda* ? Il semble au contraire, et presque paradoxalement, que la situation de crise – conjoncturelle ? – ne diminue en rien, loin de là, l'importance des municipalités<sup>21</sup>. Ainsi, bien que menacées dans leur existence – ou parce que menacées ? –, elles sont placées au cœur des sollicitations locales : ce sont elles, en particulier, qui gèrent les situations d'urgence.

Vers de nouvelles modalités d'action du pouvoir local ? La gestion de l'urgence par le bas ou « l'économie de la violence »

- 24 Menacées<sup>22</sup> dans leur rôle de pourvoyeur de services, les municipalités apparaissent pourtant, à la faveur de l'*intifâda*, comme des institutions-clés : ce sont elles, en particulier, qui répondent aux besoins immédiats des populations, que ceux-ci concernent la protection de la sûreté personnelle, voire physique, de leurs administrés contre les agressions militaires extérieures, ou leur protection sociale.
- 25 Constituant le plus petit maillon administratif, les municipalités sont les premières institutions auprès desquelles les populations touchées par les attaques armées israéliennes trouvent un soutien, sinon financier, du moins humanitaire. En dépit de leur manque de fonds, elles apportent une aide personnalisée et ciblée aux populations qui pâtissent le plus de l'état de guerre, à savoir celles matériellement touchées par les bombardements et physiquement acculées au respect des couvre-feux imposés par l'ennemi. Dans la plupart des localités, elles assistent ainsi en partie les populations dans le paiement des travaux de réfection nécessaires pour réparer les préjudices

causés par la guerre<sup>26</sup>. De la même façon, ce sont elles qui veillent à ce que les populations encerclées par des chars aient des conditions de vie relativement décentes : à Ramallah, par exemple, lors de l'occupation du quartier de al-Tireh en décembre 2001, une délégation d'élus s'est rendue à plusieurs reprises devant les engins militaires pour porter secours aux populations de cette zone résidentielle soumises à un couvre-feu, et notamment négocier avec l'armée les modalités de ramassage des ordures ménagères<sup>27</sup>. Symbolique plus que substantielle, morale plus que matérielle, l'aide apportée ici n'en a pas moins pour objectif d'effacer rapidement les empreintes physiques laissées par l'occupant, et ce non pas tant sur le territoire municipal que sur les propriétés foncières et / ou immobilières des administrés. Il s'agit ainsi d'une assistance humanitaire (au sens premier du terme) apportée dans l'urgence par les municipalités aux populations les plus directement exposées.

- 26 Ces demandes d'aide qui émanent du bas priment désormais sur les priorités à plus long terme qui pouvaient être celles des municipalités avant l'*intifâda*. Du moins, la « conjoncture politique fluide » a-t-elle conduit à la transformation circonstancielle de la demande sociale, et surtout à la prise en compte telle quelle de celle-ci par les municipalités. L'exemple des routes agricoles est, à cet égard, révélateur : en effet, nombreuses sont, aujourd'hui, les localités rurales qui placent au premier rang de leurs priorités la construction et / ou la réhabilitation de telles routes. Celles-ci, en reliant plusieurs bourgades d'une même région, permettent à nombre de villageois de se déplacer sans avoir à passer par les voies d'accès principales, qui toutes – sans exception –, en période de bouclages, sont bloquées par des barrages de l'armée israélienne. Le développement des routes secondaires répond donc à la satisfaction des besoins immédiats des populations, mais en aucun cas ne contribue à ce qui constituait leur objectif originel : faciliter l'accès aux champs des paysans et, ce faisant, promouvoir la production agricole. Beaucoup de responsables d'ONG de développement dans les Territoires critiquent cette vision à court terme que leur imposent les donateurs<sup>28</sup>. Chacun agit ici sur des réalités qu'il définit et pense dans des temporalités différentes, voire concurrentes.
- 27 C'est le même souci d'aide d'urgence et de réponse conjoncturelle rapide au « désarroi » de la population qui a présidé à la mise en place d'une politique volontariste d'aide à l'embauche au sein des municipalités. Celle-ci, largement impulsée par les donateurs internationaux (et la Banque mondiale en particulier), a été décidée au tout début de l'*intifâda*, dès les premiers jours de bouclage. Il s'agit pour ses instigateurs de répondre aux besoins immédiats des populations, sans souci de rentabilité économique, d'investissements ou de planification à long terme : la priorité du moment – pallier les risques d'un taux de chômage explosif à court terme<sup>29</sup> – l'emporte, étant donné le contexte conjoncturel de crise. Ici donc, la satisfaction de la demande d'urgence prédomine sur la détermination d'une politique économique planifiée : les emplois créés le sont de manière temporaire – dans l'esprit de ceux qui les impulsent, du moins – et apparaissent comme une réponse conjoncturelle à un « problème » estimé également passer, le bouclage des Territoires<sup>30</sup>.
- 28 Des programmes d'aide à l'embauche – à l'instar du *Income Generation Project* – tendent ainsi à transformer les institutions municipales en lieux d'accueil provisoires des chômeurs « de conjoncture », en employeurs de substitution<sup>31</sup>. Douze millions de dollars ont ainsi été investis<sup>32</sup> dans des micro-projets variés : asphaltage de routes, balayage public, construction de bâtiments publics, réparation des terrasses agricoles,

replantation d'arbres, encadrements d'activités sportives et éducatives, etc. Au total, 246 000 journées d'emplois ont été créées par le biais de ce canal<sup>29</sup>. Il est difficile, toutefois, d'évaluer leur impact<sup>30</sup>. Destinés principalement aux ouvriers palestiniens habituellement embauchés en Israël (il s'agit d'emplois sous-qualifiés), ces micro-projets visent aussi à recruter des chômeurs « autochtones » (les bouclages rendent tout déplacement de ville à ville difficile). L'emploi ne répond pas ici à un calcul économique rationnel, mais plutôt à un objectif social, sinon politique : éviter le « chaos ». On retrouve là l'idée chère à certains philosophes politiques et reprise dans l'idéologie du développement, selon laquelle une société pauvre est une société dangereuse car potentiellement rebelle ; au contraire de la richesse et de la prospérité économique qui génèrent, presque par essence, des sociétés pacifiques. L'emploi est donc garant, en cette période de crise politique prolongée, de la préservation du lien et de l'ordre social<sup>31</sup>. Dans cette perspective, les municipalités, en tant qu'institutions proches des citoyens, remplissent un rôle de « soupape » de sûreté et de protection sociale auprès de leurs administrés<sup>32</sup>. Mais cette position n'est pas consensuelle parmi les acteurs locaux du développement ; là encore, certaines ONG de développement remettent en cause cette approche humanitaire des bailleurs de fonds, ainsi que leur focalisation sur l'« aide sociale et économique, là où la solution ne peut être que politique »<sup>33</sup>.

- 29 Ainsi, à la faveur de l'*intifâda*, les politiques publiques locales adoptées avant septembre 2000 sont généralement remodelées pour « coller » aux demandes spécifiques et conjoncturelles de la population, sans que le changement d'orientation réponde pour autant aux besoins à long terme des habitants. La perception des municipalités comme institutions gestionnaires de l'urgence l'a emporté – de manière conjoncturelle ? – sur une définition de celles-ci comme organes de la planification et du développement économique à long terme<sup>34</sup>. Alors même que les belles années d'Oslo avaient fait des acteurs municipaux des maillons indispensables de l'économie de la paix<sup>35</sup>, c'est à un véritable apprentissage de « l'économie de la violence » que les contraint la « conjoncture politique fluide ».
- 30 Plus qu'un renforcement des pouvoirs au niveau local souhaité par nombre de protagonistes de la scène politique palestinienne, c'est la représentation que les « élus »<sup>36</sup> locaux ont et se font de leurs actions et de leur rôle qui a évolué depuis septembre 2000 ; du moins peut-on noter un changement dans l'ordre des registres de légitimation et de justification des actions auxquels ils ont recours. Ce changement affecte l'ensemble des politiques locales : nous prendrons comme exemple celui de la gestion du personnel municipal.
- 31 Les programmes de soutien à l'embauche que nous venons de mentionner contrastent fortement, dans leur philosophie même, avec les programmes d'aide aux municipalités que l'aide extérieure a contribué à développer jusque-là<sup>37</sup>. Ils vont notamment à l'encontre du « trop plein d'État » que les bailleurs de fonds pourfendent habituellement, de la même façon qu'ils constituent une rupture avec les représentations-types du fonctionnaire technocrate, spécialisé et performant, que les institutions financières internationales essayent, par ailleurs, de promouvoir avec pour horizon la construction d'une administration étatique « moderne ». Comme si la situation de crise rendait hors de propos et inacceptable pour les municipalités les préoccupations de rentabilité, de performance, de « bonne gouvernance » et d'efficacité pourtant jusque-là acceptées, voire poursuivies par ces mêmes acteurs.

Ainsi, ce ne sont plus des déterminants économiques qui président à la politique de l'emploi d'urgence des populations locales, mais bien plutôt des déterminants sociaux : ni la qualification du personnel ni même l'ancienneté ou l'expérience n'entrent, dorénavant, en ligne de compte dans les règles de recrutement ; ce qui prime, au contraire, c'est tout à la fois le statut de chômeur et le lieu d'habitation de l'employé<sup>32</sup>. La crise politique ouverte en septembre 2000 contribue donc à construire et à définir l'action des municipalités et de leurs élus comme relevant du principe de « *welfare* », beaucoup plus, en tous cas, que de l'ordre marchand qui prévalait jusque-là.

- 32 Ce changement de registre dans la justification et la légitimation des actions des « élus » met en lumière un des enjeux internes à la société palestinienne que la « conjoncture politique fluide » fait apparaître comme particulièrement saillant : la redéfinition de la place hiérarchique de chacun des acteurs dans le jeu politique palestinien, d'une part, et les conditions de réalisation et de production de leur propre légitimité, d'autre part. Alors que la politique centralisatrice mise en œuvre par l'Autorité palestinienne depuis 1994 avait eu tendance à faire des représentants municipaux de simples courroies de transmission de l'Autorité palestinienne, il semble que depuis le déclenchement de l'*intifâda* ils se positionnent plutôt comme tribuns des revendications (nationales et locales) de leurs populations face à l'occupant. En d'autres termes, à l'image du « notable-relais » du pouvoir central qu'ils endossaient, parfois malgré eux, jusque-là, les « élus » mettent en avant, et en opposition, celle du « notable-porte-parole » des préoccupations de la population<sup>33</sup>. Ainsi, l'incertitude politique confère à nombre d'entre eux une légitimité populaire, alors même qu'ils bénéficiaient surtout jusque-là d'une légitimité d'État<sup>34</sup>.
- 33 Une question demeure cependant : celle de savoir si de cette transformation circonstancielle du rôle municipal demeurera « un phénomène pour l'essentiel purement conjoncturel [...] en ce sens notamment qu'il ne se cristallise[ra] pas en des institutions unifiant durablement l'espace social » (Dobry, 1992, p. 145) ou si elle donnera naissance à une nouvelle configuration du pouvoir local qui, d'une certaine façon, survivra à la crise.

#### Conclusion

- 34 À la faveur de l'*intifâda*, c'est en réalité la renégociation des positions relationnelles de chacun des acteurs locaux qui se joue dans les logiques discursives et qui se noue au fil des actions entreprises. Marginalisées depuis l'établissement de l'Autorité palestinienne en 1994, les municipalités de la Cisjordanie sont-elles aujourd'hui, en ce temps de « conjoncture politique fluide », dans une position de pouvoir plus favorable qu'auparavant, étant donné les attaques répétées perpétrées contre le pouvoir central palestinien ? Tel était notre questionnement de départ. Notre réponse est pour le moins ambivalente : comment parler d'un « regain » du pouvoir local, dès lors que les municipalités connaissent de lourdes difficultés, liées à la crise, à remplir ce qui a été défini, à partir d'Oslo, comme étant leur mission première, à savoir la délivrance des services publics ? Mais, par ailleurs, le nouveau champ d'action municipal investi par les « élus » locaux – la gestion de l'urgence et l'économie de la violence – ne redonnent-ils pas à ces derniers une légitimité de pouvoir à l'égard des populations locales, légitimité populaire dont ils étaient plus ou moins dépourvus jusque-là ? C'est précisément par leur politique de soutien humanitaire à leurs administrés que les municipalités palestiniennes marquent leur engagement dans la « lutte » (beaucoup plus d'ailleurs que par la garantie de continuité du service public), mais c'est aussi de

par cette politique que leurs représentants marquent leur distanciation par rapport à l'Autorité palestinienne : non pas à ses institutions, mais à l'Autorité en tant que régime politique. Un tel positionnement n'est pas inopportun dans la perspective des élections municipales prévues – officiellement – pour mars 2003<sup>99</sup>.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- Abouhani A., 2002, « Les nouvelles élites urbaines : le rôle des notables et des cadres associatifs dans le système politico-administratif local », *Third Mediterranean Social and Political Research Meeting*, Institut universitaire de Florence, multigraphié.
- Blin L., Fargues P., (dir.) 1995, *L'Économie de la paix au Proche-Orient*, Paris Maisonneuve et Larose / Cedej.
- Boltanski L., Thevenot L., 1991, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Brynen R., 2000, *A Very Political Economy : Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza*, Washington D.C.
- Dobry M., 1992, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Hannoyer J., (dir.), 1999, *Guerres civiles : économies de la violence, dimensions de la civilité*, Paris, Karthala / Cermoc.
- Khayat T., 2002, « Crise politique et renouvellement des élites communautaires. Le cas des Arméniens dans l'après-guerre libanais », *Third Mediterranean Social and Political Research Meeting*, Institut universitaire de Florence, multigraphié.
- Lafaye C., 1990, « Situations tendues et sens ordinaires de la justice au sein d'une administration municipale », *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXI, n° 2.
- Lagroye J., 1997, « On ne subit pas son rôle », entretien avec Jacques Lagroye, *Politix*, n°38.
- Muwâtin, 2001, al-Majâles al-Qarawiyya wa-l-Baladiyya khilâl al-intifâda. al-Zurûf al-Hâliyya...wa Asbab akhra... Ad'afat Qadartaha 'ala Al-'amal, *Parliamentary Horizons*, vol. 5, n°4.
- Osmont A., 1995, *La Banque mondiale et les villes : du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 1999, *Local Community Survey - 1998. Executive Summary*.
- Passia, 2002, *Diary 2002*, Jérusalem, Passia.
- Picaudou N. (dir.), 2001, « La Palestine en transition. Crise du projet national et construction de l'État », *Les Annales de l'autre Islam*, n° 8, Paris, ERISM.
- Sewell D., 2001, « Governance and the Business Environment in West Bank / Gaza », *Middle East and North Africa (MENA)*, World Bank, Working Paper Series, n° 23.
- Signoles A., 2002, « Processus de paix et espaces palestiniens : une géométrie complexe », *Confluences Méditerranée*, numéro spécial, CAPES de géographie, à paraître.

World Bank, 2000, « The Impact of Prolonged Closure on Palestinian Poverty », *West Bank and Gaza Update*, West Bank and Gaza Office.

World Bank, 2001, « One Year of *Intifâda* », *West Bank and Gaza Update*, West Bank and Gaza Office.

*Al-Ayyam* (décembre 2001-janvier 2002).

## NOTES

1. À la suite de Jacques Lagroye, nous entendons par rôle un « ensemble de comportements [...] liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider, et surtout, de la rendre sensible aux autres » (Lagroye, 1997, p. 8).
2. Le terme « conjoncture politique fluide » est emprunté à Dobry. Nous ferons référence dans cet article à la sociologie des crises politiques dont il est l'auteur (Dobry, 1992).
3. Citons ici notamment le port et l'aéroport de Gaza.
4. Nous sommes consciente des différences de points de vue existant entre les nombreux donateurs qui interviennent financièrement en Palestine. Il n'est pas de notre propos ici de nous y arrêter. Pour plus d'informations sur la question, cf. Rex BRYNEN, 2000.
5. Ibrâhîm Dajânî, responsable du MIPP (*Municipal Infrastructure and Development Program*) à la Banque mondiale, le dit bien : « Tout début octobre [2000], on a organisé une réunion à la Banque mondiale avec tous les donateurs et la question posée était la suivante : cela va-t-il durer une semaine, un mois, six mois ? Et que faire dans chacun de ces cas ? La plupart d'entre nous étions d'accord pour dire que la période de tensions allait durer six mois, pas plus. [...] [Un programme de création d'emplois], voilà ce que nous avons décidé [de mettre en œuvre] début octobre [2000]. Le problème, c'est que l'*intifâda* a continué au-delà des six mois escomptés. [...] La Banque mondiale s'est donc inquiétée des capacités des municipalités à pouvoir continuer à apporter les services de base, à continuer à ramasser les déchets, à distribuer l'eau. » Propos recueillis le 10 janvier 2002.
6. Une partie des fonds distribués va au ministère de l'Enseignement (pour le développement des écoles) et au ministère de la Santé (pour garantir la salubrité publique).
7. Programme d'aide d'urgence aux services publics.
8. De son côté, l'Union européenne a annoncé, en janvier 2002, que dix millions d'euros allaient être débloqués pour garantir les seules dépenses courantes des municipalités.
9. Il y a 108 municipalités dans les Territoires palestiniens : 92 en Cisjordanie et 16 dans la bande de Gaza, ainsi que 368 conseils de village et comités de projets (respectivement 360 et 8). Cf. PCBS, 1999, p. 9.
10. L'idée du « local vertueux » n'est pas nouvelle. Elle est notamment très présente chez les philosophes du XVIII<sup>e</sup> siècle, tel Jean-Jacques Rousseau.
11. Ibrâhîm Dajânî, responsable du programme MIDP de la Banque mondiale, dit ainsi : « Notre objectif est [donc] d'améliorer la délivrance des services, au niveau municipal notamment parce que c'est celui le plus proche des gens. » Propos recueillis lors d'un entretien réalisé, le 10 janvier 2002.

12. La procédure habituelle imposée par l'Autorité palestinienne depuis Oslo consistait jusque-là dans le captage obligatoire de l'ensemble des financements internationaux par un organisme de pouvoir central et leur redistribution par le ministère des Finances.

13. Le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a décidé d'opter, par exemple, dans le cadre de son programme de développement rural, pour la solution d'un transfert financier direct aux conseils de village, parties prenantes à son projet, parce qu'il juge la procédure habituelle (par l'intermédiaire de l'Autorité) trop longue et compliquée. Sans doute le PNUD, comme la plupart des autres bailleurs de fonds et agences de mise en œuvre des programmes, craint-il aussi des malversations financières : les accusations de corruption et de détournement de l'aide internationale à des fins privées ont été nombreuses, en effet, depuis l'établissement de l'Autorité palestinienne dans les Territoires.

14. La Banque mondiale chiffre à 210 millions de dollars américains la baisse du PNB dans les Territoires suite au premier mois de bouclage israélien, du 28 septembre au 27 octobre 2000 (WORLD BANK, 2000, p. 2).

15. Indicateur – parmi d'autres – du net recul des investissements privés, le volume de ciment importé dans les Territoires a chuté durant le dernier quart de l'année 2000 de plus de 60 % (World Bank, 2001, p. 5).

16. L'Autorité palestinienne est assez muette sur le sujet – on peut aisément comprendre pourquoi. Une source municipale avance cependant le chiffre de 105 familles concernées depuis le déclenchement de l'*intifâda* pour la ville de Bethléem.

17. Ces deux chiffres nous ont été donnés dans les deux municipalités respectives.

18. Le taux de chômage en avril 2001 a atteint 37,8 %, soit une hausse de 78 % par rapport au niveau d'avant-guerre. Cf. Passia, 2002, p. 276.

19. Propos recueillis le 24 décembre 2001, au siège de l'association Al-Qattan.

20. À titre d'indication, la Banque mondiale estime qu'entre septembre 2000 et novembre 2001, le coût total lié aux destructions de maisons individuelles, de commerces, d'usines, de cultures agricoles atteint 165 à 175 millions de dollars (World Bank, 2001, p. 1).

21. Ces chiffres ont été obtenus auprès de la municipalité de Bethléem en janvier 2002.

22. Comme beaucoup d'élus locaux, Bassâm Hananiyya, conseiller municipal de Ramallah, exprime ses inquiétudes à ce sujet : « Les gens ne paient plus leurs taxes avec la situation économique difficile, mais un des inconvénients pour nous, c'est que nous ne pouvons plus réinvestir l'argent des taxes dans les projets de développement que nous avons prévu de mener à bien. » Un de ses pairs abonde en ce sens : « En 2002, le problème sera de financer les projets de développement. En 2001, nous avons cherché à terminer ce qui avait été commencé. Mais en 2002, que va-t-on faire ? On arrive là à un moment crucial. » D'après des entretiens réalisés entre décembre 2001 et janvier 2002.

23. Nous faisons allusion ici à l'*Emergency Services Support Project* (ESSP) déjà évoqué.

24. Les accords d'Oslo ont divisé les Territoires palestiniens en trois zones discontinues et morcelées : les zones A (18,2 % du territoire en septembre 2000 et 98 % de la population) relèvent de la juridiction de l'Autorité palestinienne ; dans les zones B (21,8 % du territoire), l'Autorité dispose des pouvoirs civils, mais n'est pas compétente en matière de sécurité ; dans les zones C enfin, soit 60 % du territoire, c'est Israël (et plus exactement l'administration civile israélienne instaurée en lieu et place du gouvernement militaire à partir de 1982) qui dispose de la totalité des pouvoirs.

25. Selon les accords d'Oslo, les municipalités ne peuvent décider seules de la réalisation et de la construction d'infrastructures à l'intérieur de leurs frontières si les terres sur lesquelles le projet doit être mis en oeuvre ne sont pas classées A. Pour les terres situées en zones B et C, une autorisation préalable d'un organe conjoint israélo-palestinien est nécessaire – organe dans lequel l'administration civile israélienne détient le pouvoir de décision en dernier ressort. Pour plus d'informations sur les organes conjoints mis en place par les accords d'Oslo, cf. Aude Signoles (2002).

26. Appel lancé (en anglais) par la municipalité de Ramallah, épaulée par le ministère du Gouvernement local et le ministère de l'Environnement, à l'attention de la communauté internationale, le 10 décembre 2001.

27. Pour la première fois, en mars 2002, l'armée israélienne a aussi réoccupé certains camps de réfugiés de Cisjordanie placés sous supervision de l'UNRWA (l'Office des secours et des travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient chargée, depuis 1948, de leur gestion) : Jénine (Jénine), Balata (Naplouse), Dheisheh (Bethléem), Ayda (Bethléem) et enfin Al-Amari (Ramallah). De nombreux soldats israéliens ont, à cette occasion, assiégé plusieurs maisons, séquestrant les habitants dans leur propre domicile durant plusieurs jours d'affilée.

28. Abd al-ghanî Abûhanî montre comment, dans le cas du Maroc, la situation de pénurie d'équipements (liée ici au seul manque de ressources financières) place l'institution communale au cœur des demandes et des pressions locales, les luttes entre habitants pour l'accès aux équipements publics étant avivées par leur rareté : « Chaque propriétaire [dit-il] cherche à ce que les réseaux passent en priorité devant ses terrains », cf. Abouhani, 2002, p. 7.

29. L'expression « économie de la violence » est de Jean Hannoyer (1999).

30. Les propos de Munîr Rafîdî, conseiller municipal de Al-Bireh, en attestent : « Nous n'avons pas d'argent, nous ne pouvons rien faire pour les familles de martyrs, pour celles dont les maisons ont été démolies ; mais parfois on aide un peu, pour l'extérieur des bâtiments par exemple, la rénovation des vitres cassées, ce genre de choses, mais pas pour le mobilier et les dégâts causés aux intérieurs [des maisons]. » Propos recueillis le 22 décembre 2001.

31. Depuis le déclenchement de l'*intifâda*, les municipalités se retrouvent dépourvues des structures civiles de dialogue et de négociation habituelles censées régler les contentieux locaux entre Palestiniens et Israéliens : aucun des organes conjoints israélo-palestiniens créés par les accords d'Oslo ne s'est en effet réuni depuis cette date, alors même que ces derniers ont pour fonction principale le traitement cas par cas et secteur par secteur (eau, construction, énergie, etc.) des projets palestiniens dont la mise en oeuvre pose problème aux Israéliens. Par conséquent, les interlocuteurs directs des « élus » locaux sont, dorénavant et essentiellement, des militaires.

32. Ainsi, le responsable d'Anera fait ce constat désabusé : « On réalise beaucoup de routes, d'écoles pour des *cluster communities* [communautés de villages], on met l'accent sur les services pour que les gens s'en sortent d'un point de vue économique, mais il ne s'agit pas du tout d'un développement planifié, d'une prospective économique. Ce n'est pas trop notre désir d'agir ainsi, ni notre choix, mais nous répondons à la demande. Nous, nous préférons œuvrer au développement de long terme. Mais on est poussé par les donateurs à ce changement lié à la conjoncture politique. » Entretien réalisé le 11 janvier 2002.

33. Avant l'*intifâda*, quelque 23 % de la main-d'œuvre palestinienne est employée en Israël. Entre janvier et septembre 2000, 53 612 permis de travail étaient délivrés

mensuellement ; après le déclenchement de l'*intifâda*, seuls 8 500 continuaient à l'être. Cf. Passia, 2002, p. 277.

**34.** Il faut noter cependant que la bande de Gaza souffre beaucoup plus que la Cisjordanie de la politique de bouclage des Territoires palestiniens imposée par l'occupant, dans la mesure où un seul poste frontière – Erez – permet aux habitants de cette zone d'entrer en Israël ; à l'opposé, plusieurs points de passage existent en Cisjordanie, ce qui rend la ligne verte beaucoup plus poreuse et perméable aux allées et venues des populations.

**35.** Les donateurs internationaux avaient déjà fait des municipalités palestiniennes des lieux temporaires d'embauche durant le premier bouclage sévère que l'armée israélienne avait imposé aux populations des Territoires, en 1996.

**36.** Un million – sur ces 12 millions investis dans les municipalités – a été attribué à des ONG ; celles-ci ont développé 242 micro-projets dans des domaines peu pris en charge par les institutions communales, en particulier la jeunesse et les femmes.

**37.** Ces chiffres nous ont été donnés par Ibrâhîm Dajânî, responsable du programme MIDP de la Banque mondiale. Ils couvrent une période d'un an, de décembre 2000 à décembre 2001.

**38.** Rex Brynen note que « les impacts de ces programmes en matière de diminution de la pauvreté sont difficiles à évaluer », même s'ils apportent une réponse temporaire, plus que définitive, au problème du chômage (Brynen, 2000).

**39.** Rex Brynen (2000) le dit aussi : les programmes de création d'emplois d'urgence ont, selon lui, « permis de diminuer le risque d'explosion sociale. Dans cette optique, [ils] sont arrivés à point »

**40.** Les municipalités et leurs élus ne sont pas les seuls acteurs locaux à apporter une aide sociale aux populations ; en particulier, les chefs locaux de partis (ceux du Fatah notamment) activent des réseaux de soutien néopatrimoniaux en donnant satisfaction à des demandes de soutien social informelles. Nous renvoyons, pour plus de précisions, à l'article de Majdi al-Malki dans Picaudou, 2001.

**41.** Propos recueillis lors d'un entretien réalisé avec Nabîl Handal, directeur des programmes de *Catholoc Relief Services* (CRS), le 10 janvier 2002, Al-Ram.

**42.** À cet égard, Michel Dobry parle d'« interdépendance entre plusieurs définitions distinctes » (Dobry, 1992, p. 197).

**43.** Louis Blin et Philippe Fargues ont consacré un ouvrage à *L'économie de la paix au Proche-Orient* publié peu après la signature des accords d'Oslo, qui étudie les acteurs, et notamment les entrepreneurs économiques de la diaspora, susceptibles de pouvoir investir dans les Territoires palestiniens et de « porter » la paix (cf. Blin et Fargues, 1995).

**44.** Depuis les accords d'Oslo, aucun scrutin municipal n'a été organisé par le nouveau pouvoir central palestinien : les maires et conseillers municipaux ne sont donc pas des membres élus, mais bien plutôt nommés par l'Autorité palestinienne.

**45.** Nous pensons notamment au programme MIDP de la Banque mondiale que nous avons évoqué précédemment.

**46.** À cet égard, les propos de Bassam Hananiyya sont révélateurs des tensions – palpables avant le déclenchement de l'*intifâda*, mais que la crise a fait ressortir – existant au sein de l'administration municipale et provenant de conceptions antagonistes des « modes de faire » et des « modes de gestion » du politique. Lorsque ce conseiller municipal de la ville de Ramallah évoque la décision du conseil municipal de sa ville de continuer à embaucher ceux des fonctionnaires qui sont dans l'impossibilité

de se rendre à leur travail, il dit ainsi : « La logique économique aurait dû nous conduire à les licencier. Mais là, la municipalité a décidé de les garder tous, de les payer et de leur garantir une protection sociale. »

47. Les « élus » locaux ne sont cependant pas les seuls à endosser ce rôle de porte-parole ou courtier des revendications populaires auprès de la communauté internationale notamment, c'est aussi le cas des députés ou des gouverneurs de province ; à la grande différence d'ailleurs de la période de l'occupation où les maires et les conseillers municipaux étaient les seuls hommes politiques d'envergure nationale.

48. Cette transformation conjoncturelle du rôle des municipalités et de leurs représentants est perceptible dans les propos du directeur de l'Association palestinienne des autorités locales (APLA), qui constate ainsi que, depuis septembre 2000, « les municipalités sont plus proches des habitants, elles changent de rôle. En vertu de la loi [de 1996], elles ne doivent pas être des organisations politiques, mais avec l'*intifâda*, certains membres des conseils municipaux réclament une implication politique plus forte des municipalités. Certains ont créé par exemple des comités d'urgence et de soutien (*Emergency and Relief Committee*). » Propos tenus le 8 janvier 2002. « Il est prévu également la tenue d'élections législatives en janvier 2003. Celles-ci doivent précéder de toutes façons l'organisation du scrutin municipal.

---

## INDEX

**Mots-clés** : Palestine

## AUTEUR

### AUDE SIGNOLES

Université de Paris I

Iremam (Aix-en-Provence)