



Université de Montréal

**Quand l'aide se mêle de la paix :  
normes, impacts et dynamiques de conflit en Palestine.**

Par Mélanie Cambrezy

Département de Science politique  
Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée  
en vue de l'obtention du grade de Docteur  
en Science Politique

Octobre, 2016

© Mélanie Cambrezy, 2016

## Résumé

Cette thèse s'intéresse au rôle de l'aide comme outil de construction de la paix et à ses impacts sur les dynamiques de conflit en Palestine. Depuis le milieu des années 1990, l'aide a été associée à la sécurité, le *peacebuilding*, le *state-building*, la prévention et la résolution des conflits. En Palestine, l'aide a été directement associée à la construction de la paix dès la signature des accords d'Oslo en 1993. Pourtant, les liens entre aide et dynamiques de paix et de conflit demeurent incertains. Les programmes d'aide qui ont pour intention de construire la paix finissent parfois par alimenter la violence. Comment comprendre les impacts négatifs de « l'aide pour la paix » ? J'identifie deux problèmes majeurs : premièrement, la norme de l'aide pour la paix n'est pas toujours traduite en pratiques ; deuxièmement, les pratiques de l'aide peuvent structurer de manière négative les dynamiques de conflit. Afin de répondre à ce double problème, je m'appuie sur le tournant pratique en Relations internationales. En me basant sur la littérature sur les causes des guerres civiles, je développe un cadre théorique permettant de lier les pratiques de l'aide aux dynamiques de paix et de conflit. L'aide peut avoir un impact sur les dynamiques de conflit à travers trois mécanismes : l'économie politique du conflit, les inégalités horizontales et la qualité du contrat social. En Palestine, cela se traduit par des divisions entre le Fatah et le Hamas mais aussi entre la société et l'Autorité palestinienne. Afin de capturer les diverses manières dont la norme est mise en oeuvre et analyser l'influence des acteurs et secteurs d'intervention sur les impacts de l'aide, j'étudie différents bailleurs et secteurs d'intervention. Je compare les pratiques européennes et américaines dans les secteurs de la sécurité et du développement agricole en Palestine. J'offre ainsi une relecture de vingt ans de pratiques européennes et américaines en matière de Réforme du Secteur de la Sécurité et montre comment l'aide dans ce secteur a contribué aux dynamiques de conflit internes en Palestine. J'analyse également la manière dont les pratiques européennes et américaines dans le secteur agricole façonnent l'économie politique du conflit, les inégalités horizontales, et la qualité du contrat social. Ce faisant, je donne du crédit à l'argument, souvent développé dans la littérature spécialisée, selon lequel la communauté internationale a contribué à la fragmentation sociale et politique en Palestine. Plus important encore, j'explique *comment* cela a été le cas. Au total, j'avance que les impacts limités et parfois problématiques de l'aide pour la paix sont liés à l'absence de traduction de la norme en pratiques et aux impacts des pratiques sur les dynamiques de conflit. Les impacts de l'aide dépendent moins des acteurs et secteurs d'intervention que des pratiques mises en oeuvre. Les contributions de la thèse sont à la fois académiques et pratiques. Je clarifie les liens entre aide, construction de la paix et dynamiques de conflit ; analyse l'existence d'une « communauté de pratique » de l'aide pour la paix ; récolte des données sur la manière dont l'aide pour la paix est mise en oeuvre ; et identifie des pratiques particulièrement problématiques en termes de leurs impacts sur les dynamiques de conflit.

**Mots-clés** : Nexus sécurité-développement, aide pour la paix, Tournant pratique, pratiques internationales, dynamiques de conflit, économie politique du conflit, inégalités horizontales, contrat social, réforme du secteur de la sécurité, développement agricole, Palestine, Fatah, Hamas, Autorité palestinienne.

## Abstract

This dissertation focuses on the role of development aid as a tool of peacebuilding and its impacts on the dynamics of conflict in Palestine. Since the mid-1990's, development aid has been continuously associated with security, peacebuilding, state-building and conflict-prevention and/or mitigation. In Palestine, aid has been directly associated with peacebuilding since the signature of the Oslo accords in 1993. However, the links between aid and peace and/or conflict remain unclear. Aid programs that intend to restore order sometimes end up fostering violence. How can we understand aid-for-peace's limited and negative impacts? Two major problems are identified: first, the internationally promoted norm on aid-for-peace does not always translate into practices; second, aid practices may negatively structure conflict dynamics. In order to tackle this two-level problem, I build on the practice turn in International Relations in order to investigate both the translation of the norm into practices and the structuring impacts of these practices on conflict dynamics. Building on the literature on the causes of conflict, I develop a theoretical framework linking aid practices to peace and conflict dynamics. I argue that aid programs may affect conflict dynamics through three mechanisms: the political economy of conflict, the existence and depth of horizontal inequalities, and the quality of the social contract. In Palestine, this translates into divisions between Hamas and Fatah as well as between Palestinian society and the Palestinian Authority. In order to capture the diversity of ways in which the norm is implemented and to investigate the influence of actors and sectors of interventions on aid's impacts, I study different donors and sectors of intervention. Specifically, I compare European and American practices in Security Sector Reform (SSR) and agricultural development in Palestine. I offer a complete re-reading of twenty years of American and European SSR practices in Palestine and highlight how SSR assistance has contributed to the dynamics of conflict in Palestine. I also investigate how European and American practices in the agricultural sector shape the political economy of conflict, horizontal inequalities and the quality of the social contract. In so doing, not only do I give credit to Palestine observers who argue that the international community has contributed to the processes of social and political fragmentation in Palestine; I also, and most importantly, explain *how* this has been the case. I argue that aid-for-peace's limited and sometimes problematic impacts stem from both the lack of norm-translation into practices and practices' impacts on conflict dynamics. I further argue that aid's impacts on conflict dynamics are neither a function of the type of assistance nor a question of the intervening donor: it is a question of practices structuring impacts. The research contributions are both academic and policy-oriented. I clarify the links between aid, peacebuilding and conflict; investigate the existence of an "aid-for-peace" community of practice; collect information on the way aid-for-peace is implemented; and identify problematic practices.

**Keywords** : Security-development nexus; aid-for-peace; practice turn; international practices; conflict dynamics; political economy of conflict; horizontal inequalities; social contract; security sector reform; agricultural development; Palestine; Fatah; Hamas; Palestinian Authority.

# Table des matières

Résumé.....	i
Abstract.....	ii
Table des matières.....	iii
Liste des tableaux.....	ix
Liste des figures.....	x
Liste des sigles et abréviations.....	xi
Remerciements.....	xiv
Introduction.....	1
Objet et question de recherche.....	3
Approche et argument.....	4
Méthodologie.....	6
La Palestine comme contexte d'étude.....	7
Contexte général.....	9
Le rôle de l'aide en Palestine.....	15
La comparaison : justification, sélection et présentation des cas.....	21
Des secteurs d'interventions divergents.....	22
Des acteurs différents.....	26
Le <i>process tracing</i> , la sociologie politique et l'enquête de terrain au cœur de l'analyse.....	33
Le <i>process tracing</i> .....	33
La sociologie politique et l'enquête de terrain.....	35
Définitions et terminologie.....	48
Note éthique à l'intention des lecteurs.....	52
Structure et logique de la thèse.....	54
Chapitre 1 : L'aide au développement comme outil de construction de la paix.....	57
1.1. Le nexus sécurité-développement genèse et critiques.....	58
1.1.1. Genèse d'un consensus international.....	58
1.1.2. Débats et critiques.....	64
1.1.2.1. De la faiblesse conceptuelle.....	65

1.1.2.2.	De l'usage pratique dans les interventions de rétablissement de la paix .....	68
1.1.2.3.	Du discours aux politiques d'aide pour la paix.....	74
1.2.	L'aide pour la paix, réponse politique au nexus sécurité-développement ? .....	77
1.2.1.	Fondement éthiques, empiriques et théoriques de l'aide pour la paix.....	79
1.2.2.	La traduction de l'aide pour la paix en programmes .....	82
1.2.3.	Les limites de l'aide pour la paix.....	87
1.2.3.1.	Un diagnostic flou.....	88
1.2.3.2.	L'inadéquation du remède .....	91
1.2.3.3.	L'administration du remède.....	93
1.2.3.4.	Bilan et contribution à la littérature .....	97
	Conclusion .....	103
Chapitre 2 :	Cadre théorique.....	105
2.1.	Le tournant pratique en RI et l'aide pour la paix .....	106
2.1.1.	Les pratiques de l'aide comme <i>explanandum</i> .....	114
2.1.2.	Les pratiques de l'aide comme <i>explanans</i> .....	117
2.2.	Quels liens entre aide, paix et dynamiques de conflits ? .....	118
2.2.1.	L'aide et l'économie politique des conflits.....	120
2.2.1.1.	Le rôle des motivations privées et des opportunités de conflit.....	120
2.2.1.2.	L'aide comme solution ?.....	123
2.2.2.	L'aide et les inégalités horizontales.....	126
2.2.2.1.	Le rôle des griefs dans les conflits.....	126
2.2.2.2.	L'aide comme solution ?.....	128
2.2.3.	L'aide et la qualité du contrat social.....	130
2.2.3.1.	Le rôle de l'échec du contrat social dans les conflits.....	130
2.2.3.2.	L'aide comme solution ?.....	132
2.2.4.	Des mécanismes multiples liant aide et dynamiques de conflit.....	139
2.3.	Conséquences inattendues, agencéité des acteurs locaux et hypothèses alternatives ..	145
2.3.1.	Intentionnalité versus conséquences inattendues.....	145
2.3.2.	L'agencéité des acteurs locaux .....	148
2.3.3.	Les hypothèses alternatives.....	151
	Conclusion .....	152

Chapitre 3 : Convergence de pratiques et divergences d'intentions. Une étude comparée de la mise en pratique de l'aide pour la paix en Palestine .....	156
3.1. Pratiques de l'aide en Palestine.....	160
3.1.1. Pratiques communes à d'autres situations post-confliktuelles.....	161
3.1.1.1. Pratiques de rapport au terrain.....	161
3.1.1.2. Pratiques qui découlent de l'approche libérale du développement et de la construction de la paix .....	170
3.1.2 Pratiques répondant aux impératifs politiques du contexte d'intervention.....	180
3.1.2.1. Les pratiques qui découlent de la conciliation des intérêts israéliens.....	180
3.1.2.2. Les pratiques qui découlent du double impératif de soutien à l'Autorité palestinienne et de la lutte contre le terrorisme .....	186
3.2. Discours des agents sur leurs pratiques .....	192
3.2.1. Une norme commune, des compréhensions variées .....	193
3.2.1.1. Développer les capacités du futur État palestinien .....	193
3.2.1.2. Pacifier la société palestinienne .....	197
3.2.2. Une norme remise en cause .....	200
3.2.2.1. Une mission technique.....	200
3.2.2.2. Une coopération politique.....	202
Conclusion .....	204
Chapitre 4 : La réforme de la sécurité : principes généraux et contexte palestinien .....	209
4.1. La réforme du secteur de la sécurité : principes et limites.....	209
4.2. Le contexte de la réforme du secteur de la sécurité en Palestine.....	216
4.2.1. Émergence du secteur et contraintes de l'occupation israélienne.....	217
4.2.2. Les forces de sécurité palestiniennes : un instrument de consolidation du régime .....	220
4.2.3. Le soutien extérieur à la réforme du secteur de la sécurité en Palestine.....	223
4.2.3.1. Évolution et points de rupture.....	224
4.2.4.2. Les missions USSC et EUPOL COPPS.....	228
4.2.4. Le secteur de la sécurité palestinien aujourd'hui .....	241
4.2.5.1. Les forces de la sécurité interne.....	245
4.2.5.2. Les forces de sécurité nationale .....	248

4.2.5.3. Les renseignements généraux .....	252
4.3. Une analyse préliminaire du secteur de la sécurité en Palestine.....	254
4.3.1. Les grandes critiques formulées à l'encontre de la RSS en Palestine.....	255
4.3.2. Problèmes spécifiques non résolus .....	259
4.3.2.1. Les problèmes relatifs à la gouvernance du secteur.....	259
4.3.2.2. Les problèmes liés à la sur-représentation du Fatah dans les forces de sécurité palestiniennes .....	266
Conclusion .....	271
Chapitre 5 : Impacts des pratiques en matière de réforme du secteur de la sécurité – 1993 à 2007.....	273
5.1. D'Oslo à la seconde Intifada (1993-2005).....	275
5.1.1. La Période d'Oslo (1993-2000) : pratiques et impacts de l'aide .....	275
5.1.2. La période de l'Intifada (2000-2005) : pratiques et impacts de l'aide.....	286
5.2. La division inter-palestinienne (2006-2007).....	294
5.2.1. De l'élection de Mahmoud Abbas à la victoire du Hamas (2005-2006) : comment comprendre la victoire islamiste ? .....	294
5.2.2. De l'élection du Hamas à la prise de Gaza (2006-2007) : pratiques et impacts de l'aide .....	302
5.2.2.1. Sur le court terme.....	302
5.2.2.2. Sur le long terme.....	310
Conclusion .....	314
Chapitre 6 : Impacts des pratiques en matière de réforme du secteur de la sécurité après la division inter-palestinienne – 2007-2014.....	316
6.1. Les forces de sécurité palestiniennes, des forces professionnelles ? .....	320
6.1.1. Une professionnalisation limitée et spécialisée .....	321
6.1.2. Vers un autoritarisme croissant ?.....	324
6.1.3. La permanence du népotisme.....	329
6.2. Les forces de sécurité palestiniennes, des forces « dépolitisées » ? .....	332
6.2.1. La coloration Fatah des forces, la séparation des pouvoirs et la question du recrutement .....	333
6.2.2. L'appropriation par les forces du projet politique de l'Autorité palestinienne.....	340



6.2.3. La poursuite d'intérêts politiques et économiques individuels.....	344
6.3. La coordination sécuritaire avec Israël : à quel prix ? .....	347
6.4. Le renforcement des capacités institutionnelles et la promotion de la bonne gouvernance du secteur : un objectif manqué ? .....	355
6.4.1. Les relations directes entre bailleurs et forces .....	357
6.4.2. La promotion de l'état de droit .....	362
Conclusion .....	365
Chapitre 7 : Impacts des pratiques en matière de développement agricole .....	379
7.1. Le secteur agricole : importance, contraintes et acteurs .....	385
7.1.1. Un secteur important à l'abandon .....	385
7.1.2. Un secteur sous contraintes et menacé.....	391
7.1.3. Les acteurs du secteur agricole en Palestine .....	397
7.1.3.1. Le ministère de l'agriculture .....	397
7.1.3.2. Les organisations non gouvernementales .....	399
7.1.3.3. Les bénéficiaires : les petits producteurs et les agro-industriels.....	401
7.1.3.4. Les bailleurs internationaux.....	406
7.2. Impacts sur l'économie politique du conflit .....	412
7.2.1. La promotion d'une classe capitaliste peu soucieuse de l'intérêt général .....	412
7.2.1.1. L'émergence d'une classe capitaliste en Palestine .....	413
7.2.1.2. Pratiques et impacts de l'aide .....	417
7.2.2. La promotion d'une classe privilégiée au sein des ONG.....	424
7.2.2.1. Évolution du rôle des ONG palestiniennes .....	425
7.2.2.2. Pratiques et impacts de l'aide .....	427
7.3. Impacts sur les inégalités horizontales.....	435
7.3.1. Les inégalités entre petits et gros producteurs .....	435
7.3.2. Les inégalités géographiques .....	445
7.3.3. Les inégalités entre groupes politiques .....	452
7.4. Impacts sur la qualité du contrat social.....	459
7.4.1. Distribution sectorielle et gestion de l'aide .....	461
7.4.2. Capacités et volonté politique du ministère de l'agriculture .....	468
7.4.3. La promotion d'une agriculture d'export.....	473

Conclusion .....	479
Conclusion générale.....	484
Pourquoi l'aide pour la paix participe-t-elle parfois des dynamiques de conflit ? .....	484
Le problème de la traduction de la norme en pratiques .....	486
Le problème des impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit.....	489
Les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit : une question de secteurs ou de pratiques ? .....	502
Les pratiques problématiques au sein du secteur de la sécurité.....	504
Les pratiques problématiques au sein du secteur agricole .....	509
Les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit : une question d'acteurs ?.....	514
La comparaison entre acteurs est-elle possible ? .....	515
Une comparaison de l'Union européenne et des États-Unis.....	520
Des cultures différentes ?.....	520
Des perceptions palestiniennes différentes .....	533
Une analyse comparée des bailleurs à travers l'impact de leurs pratiques et actions. ....	537
Quelles généralisations possibles ?.....	549
Une nécessaire recontextualisation des impacts de l'aide en Palestine .....	550
Quelles leçons tirer au-delà du cas palestinien ? Un agenda de recherche à poursuivre .....	551
Bibliographie.....	i
Références bibliographiques.....	i
Référence des entretiens .....	xxxii
Sites web consultés .....	xxxvi
Annexes.....	i
Annexe 1 : Structure du secteur de la sécurité palestinien formelle versus en pratique.....	i

## Liste des tableaux

Tableau I. Comparatif des montants d'aide reçus par la Palestine, l'Afghanistan, l'Iraq et la Syrie.	18
Tableau II. Budget de la mission EUPOL COPPS.	239
Tableau III. Pratiques (et actions) européennes et américaines en matière de réforme du secteur de la sécurité 1993-2005.	496
Tableau IV. Pratiques (et actions) européennes et américaines en matière de réforme du secteur de la sécurité 2006-2007.	497
Tableau V. Pratiques (et actions) européennes et américaines en matière de réforme du secteur de la sécurité 2007-2014.	498
Tableau VI. Pratiques (et actions) de l'Union européenne, des États-Unis et des ONG palestiniennes en matière de développement agricole.	499
Tableau VII. Comparaison des impacts européens et américains en matière de réforme du secteur de la sécurité 1993-2005.	539
Tableau VIII. Comparaison des impacts européens et américains en matière de réforme du secteur de la sécurité 2006-2007.	540
Tableau IX. Comparaison des impacts européens et américains en matière de réforme du secteur de la sécurité 2007-2014.	541
Tableau X. Comparaison des impacts européens et américains en matière de développement agricole.	544

## Liste des figures

Figure 1.	La discontinuité territoriale en Cisjordanie.....	14
Figure 2.	Complémentarité des mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit.....	139
Figure 3.	Multiplicité des mécanismes, résultat unique.....	140
Figure 4.	Multiplicité des mécanismes, résultats multiples.....	141
Figure 5.	Multiplés programmes, mécanisme unique, résultats différents.....	142
Figure 6.	Cadre théorique : le tournant pratique appliqué à l'aide pour la paix.....	155
Figure 7.	Organigramme de la mission USSC.....	232
Figure 8.	Plan d'intervention de la mission USSC.....	234
Figure 9.	Organigramme et structure de la mission EUPOL COPPS.....	238
Figure 10.	Structure des forces de sécurité palestinienne en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.	243
Figure 11.	Représentation graphique par la mission USSC du secteur de la sécurité palestinien.	261
Figure 12.	Le déploiement d'une zone A à une autre.....	350
Figure 13.	Le défi d'assurer la sécurité malgré le découpage territorial.....	351
Figure 14.	Contribution du secteur agricole au PIB Palestinien (1993-2011).....	387
Figure 15.	Structure formelle du secteur de la sécurité (selon la perspective de la mission USSC).	i
Figure 16.	Structure informelle du secteur de la sécurité (selon la perspective de la mission USSC).	ii

## Liste des sigles et abréviations

ACAD	Arab Center for Agricultural Development
ANERA	American Near East Refugee Aid
AP	Autorité palestinienne
APIC	Arab Palestinian Investment Company
ARIJ	Applied Research Institute – Jerusalem
ATC	Agricultural Techno-Chemical Company
CLP	Conseil législatif palestinien
CS	Contrat social
DAI	Development Alternative Inc.
DC	Défense civile
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DFID	Department for international development
EUCOPPS/EUPOL COPPS	European Coordination Office for Palestinian Police Support
EPC	Économie politique du conflit
FDI	Forces de défense israéliennes
FDLP	Front démocratique de libération de la Palestine
FE	Force exécutive
FLP	Front de libération de la Palestine
FPLP	Front populaire de libération de la Palestine
FSN	Force de sécurité nationale
GP	Garde présidentielle
IH	Inégalités horizontales
MIT	Mécanisme international temporaire
NEIT	Near East Industries and Trade
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OLP	Organisation de libération de la Palestine
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations-Unies
OSP	Organisation de sécurité préventive
PADICO	Palestinian Development & Investment Co.
PAPA	Palestinian Agribusiness Partnership Activity
PARC	Palestinian Agricultural Relief Committees
PCIA	Peace and Conflict Impact Assessment
PCP	Police civile palestinienne
PFU	Palestinian Farmers Union
PIC	Palestine Investment Conference
PIEDCO	Palestine Industrial Estates Development & Management Co.
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le développement
PPP	Parti du peuple palestinien
PRDP	Palestinian Reform and Development Plan
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
RG	Renseignements généraux

RM	Renseignements militaires
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SWG	Security Working Group
TCAS	Technical Center for Agricultural Services
TPO	Territoires palestiniens occupés
UAWC	Union of Agricultural Work Committees
EU	Union européenne
USAID	United States Agency for International Development
USSC	United States Security Coordinator

*A Olivier, Luc, Christine et Moïra.  
A Ariel, partie trop vite pour voir cette thèse terminée.*

## Remerciements

On dit souvent que la thèse est une aventure bien solitaire. Pour ma part, la thèse s'est faite en bonne compagnie. C'est donc avec beaucoup d'émotions que je souhaite ici exprimer ma plus grande gratitude à celles et ceux qui m'ont accompagné au cours de ces quelques (nombreuses) années à Montréal, en Palestine et en France.

Mes premiers remerciements vont à Marie-Joëlle Zahar qui, sur simple lettre de présentation, a cru en moi et a accepté au printemps de 2009 de devenir ma directrice. Marie-Joëlle, tu ne te doutais sans doute pas à l'époque que l'aventure serait si longue, mais je te remercie sincèrement de m'avoir pris sous ton aile. Ta disponibilité, tes connaissances empiriques et théoriques apparemment inépuisables mais aussi ton exigence et ta passion ont fait de mon parcours à l'UdeM un voyage passionnant tant sur le plan intellectuel qu'humain. Je te remercie aussi pour ton écoute et ton soutien lors des moments difficiles qui ont ponctué ces dernières années.

Marie-Joëlle Zahar n'est pas la seule à m'avoir suivi au Département de science politique de l'UdeM. Je remercie Frédéric Mérand, Théodore McLauchlin et Jean-Philippe Thérien, qui, chacun à leur manière, m'ont appuyé et ont fait de ce parcours une aventure stimulante et sympathique. Je souhaite aussi chaleureusement remercier Marie-Andrée Lavertue, Jocelyne Sauvé et Audrey Morin pour leur aide précieuse, leur accueil toujours chaleureux et leur disponibilité au quotidien.

Je remercie également le gouvernement du Canada et l'Université de Montréal pour leur assistance financière. Sans la bourse d'études supérieures du Canada Vanier et la bourse d'excellence académique de la Faculté des études supérieures et postdoctorales, je n'aurais pas pu mener à bien cette recherche.

Mon parcours à l'UdeM aurait été bien moins sympathique sans Amélie, Antoine, Jean-François, Katrin, Kathleen, Nordin et Sarah, les amis des premières années du doctorat, Michelle et toute l'équipe du CERIUUM, et tous les « cepsiens » et « cepsiennes » qui sont passés par ces fameux murs oranges et qui ont rendu l'écriture de la thèse moins solitaire. Merci à Gaza, mon petit chat, parfois câlin, souvent tannant, d'avoir ronronné à mes côtés toutes ces longues journées de rédaction à la maison !

Le doctorat n'a pas juste été une expérience universitaire. Ça a aussi été une nouvelle expatriation et beaucoup de belles rencontres. Laurent, Élise & Noé, Amélie & Antoine, Geneviève & Damien, Cédric & Anna, Stéphanie, Vincent & les enfants, Solange & Hien, Anne & Lionel, Claire & Sylvain, Jean-François, Marième et Nora, merci d'avoir été là pour me sortir la tête de l'eau ! Merci d'avoir été notre famille à Montréal.

La thèse au complet n'aurait pas été possible sans la famille Vaquier. Votre accueil à Ramallah a rendu l'aventure assurément moins solitaire, plus facile à bien des égards et tellement plus sympathique. Cette thèse vous doit beaucoup. Elle doit aussi beaucoup à tous les autres amis de Palestine. Merci Astou, Margaux, Élise et Clio pour les fous rires, les Taybeh partagées et les sessions de travail au CCF. Merci Anaïs et Valentin pour votre aide précieuse lors de ma période « sans-papiers » et votre accueil ce fameux soir de tempête. Merci Massi et Claire pour votre hébergement à Jérusalem toutes ces fois où, pour une raison ou pour une autre, je ne pouvais rentrer à Ramallah et, merci Chadi pour les discussions passionnées sur la politique palestinienne.

Merci aussi à ma famille de sang et de cœur restée en France. Papa, maman, Moïra, vous m'avez toujours poussé dans mes études et soutenu dans mes choix, même lorsque ceux-ci impliquaient de me voir partir à l'autre bout du monde. Merci de m'avoir donné le goût du voyage et l'intérêt pour la recherche. Merci surtout pour votre amour inconditionnel. Merci à Florence, Julie,



Sarah, Loïc, Olivier et Célia, de m'avoir encouragé via Facebook, Skype et WhatsApp. Pardon à toutes et tous d'avoir été absente lors de tous les moments importants qui ont marqué vos vies ces dernières années.

*Last but not least*, un gigantesque merci à toi, Olivier, de m'avoir accompagné au Québec, d'avoir accepté d'abandonner ta vie parisienne que tu aimes tant, d'avoir supporté mes lamentations, compris mes tergiversations, écouté mes délires universitaires, balayé mes doutes du revers de la main et effacé mes angoisses avec ta bonne humeur. Merci de m'avoir emmené au théâtre et plus largement dans ton monde fantastique. Tu m'as permis de tenir le cap, de m'évader lorsque c'était nécessaire et de retrouver l'énergie quand je l'avais perdue. Surtout, tu m'as permis de ne jamais oublier où se trouvent les choses importantes de la vie. Tu es le « chef op' » de cette thèse.

## Introduction

Depuis une quinzaine d'années, il est devenu coutume de lier la sécurité et le développement. Selon l'orthodoxie internationale, véhiculée aussi bien par l'ONU et les institutions de Bretton Woods que par les agences bilatérales d'aide et les ONG, la sécurité et le développement sont interdépendants et se renforcent mutuellement. « Il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité » annonce K. (Annan 2005). Pour sortir du cercle vicieux de la violence, la communauté internationale préconise de favoriser le développement (Collier, Elliott, Hegre, Hoeffler, Reynal-Querol et Sambanis 2003). Selon cette logique, les bailleurs investissent des sommes considérables pour la sécurité, au travers de l'aide, dans les pays en conflit mais aussi dans les pays dits « fragiles ». Concrètement, cette nouvelle orientation de l'aide se manifeste dans des situations telles que celle de la Palestine, des pays de l'ex-Yougoslavie ou encore de l'Afghanistan (Goodhand 2002, 2010; Khalilzad et Byman 2000; Suhrke 2006). Dans de telles situations, l'aide au développement se voit progressivement attribuer un nouvel agenda au côté de ceux de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté : l'aide doit désormais prévenir les conflits, construire et consolider la paix (OCDE 1997a). Du point de vue des orientations politiques des agences nationales et internationales de développement, la prévention des conflits et le « peacebuilding » sont devenus des objectifs non seulement légitimes mais évidents. D'ailleurs, la « promotion de l'avènement de sociétés pacifiques » fait désormais partie des Objectifs du développement durable qui font suite aux Objectifs du millénaire pour le développement (Assemblée Générale des Nations Unies 2015) . Suite à l'adoption de ces nouveaux objectifs, l'OCDE a révisé en février 2016 les critères de

comptabilisation de l'aide publique au développement pour y inclure davantage de dépenses liées à la sécurité, réaffirmant ainsi le rapprochement entre sécurité et développement (Bergenas et Mahoney 2016).

Derrière le consensus apparent sur la nécessité de faire intervenir le développement dans les situations de conflit réside un certain nombre de problèmes. D'abord, concernant les liens entre sécurité et développement, les compréhensions divergent non seulement sur la nature de ces liens mais aussi sur le sens donné à chacun de ces termes pris individuellement (Uvin 2002; Stern et Öjendal 2010). Ensuite, la manière dont l'aide peut effectivement contribuer à réduire la violence, stabiliser et construire la paix reste floue (Tschirgi, Lund et Mancini 2010c). Finalement, d'un point de vue de l'efficacité de l'aide dans les situations où elle a été conçue comme un outil de construction de la paix, les résultats sont relativement mitigés. En Palestine, l'aide a non seulement eu peu d'impacts sur la construction de la paix Israélo-palestinienne mais elle a eu aussi, en certaines circonstances, des effets négatifs sur les processus de fragmentation sociale et les dynamiques de violence internes (Challand 2009; Turner 2009). Bien souvent, les praticiens ont peu conscience des impacts négatifs qu'ils peuvent avoir à travers leurs pratiques sur la localité où ils interviennent. La réaction d'un agent européen spécialisé sur les questions relatives à l'état de droit en Palestine est à ce titre éclairante. Alors que l'entretien s'achève, cet interviewé me pose davantage de questions sur mon sujet de thèse et avance confiant :

But I mean, we can only have had a positive effect, right? (...) The international effort here, with respect to building a partner for peace, we can only have had positive effect (Entretien 15/11/2013).

Il est en effet difficile de concevoir comment l'aide, censée pouvoir participer de la construction de la paix, peut conduire à alimenter les dynamiques de conflit. Comment alors comprendre le décalage entre le discours, les intentions et les résultats ? Est-ce que l'aide est tout simplement un outil faible comme l'avance Morrow (2012), ou pire inapproprié ? L'aide a-t-elle effectivement un rôle à jouer dans les situations de conflit ? Si oui, comment peut-elle prévenir les conflits et construire la paix ? Comment comprendre que les programmes d'aide qui ont pour intention de construire la paix finissent parfois par nourrir les dynamiques de conflit ?

## **Objet et question de recherche**

C'est à ces questions que la thèse cherche à répondre. L'objet de recherche est donc l'aide au développement en tant qu'outil de construction de la paix (ci-après l'aide pour la paix). Il s'agit ici de s'intéresser à l'aide au développement en situation de conflit, non pas comme une situation particulière de mise en œuvre du développement, mais comme un outil à part entière de la gestion des conflits. J'étudie cet objet et son impact sur les dynamiques de conflit dans le contexte palestinien où l'aide au développement joue un rôle central dans l'agenda pour la paix. La thèse vise à mieux saisir la manière dont l'aide peut servir à la construction de la paix et pourquoi elle n'y parvient pas dans le contexte palestinien. En d'autres termes, je cherche à comprendre **pourquoi les programmes d'aide qui ont pour objectif affiché de participer à la construction de la paix échouent et contribuent parfois à alimenter les dynamiques de conflit internes ?**

Cette thèse s'inscrit essentiellement dans une démarche exploratoire dans la mesure où il s'agit de déconstruire les liens entre aide au développement, construction de la paix et dynamiques de conflit . Ce faisant, je romps avec le discours international qui pose une certaine évidence des liens entre aide et sécurité de manière à véritablement interroger ces derniers : comment l'aide au développement peut-elle participer à la construction de la paix ? Comment l'aide participe-t-elle parfois des dynamiques de conflit ? Quels ont été les impacts de l'aide pour la paix en Palestine ? Cette thèse a également une visée plus générale dans la mesure où, au delà du cas palestinien, elle cherche à proposer un cadre théorique permettant de mieux comprendre les liens entre l'aide pour la paix et les dynamiques de conflit.

## **Approche et argument**

S'il existe une littérature large, sur laquelle je reviendrai au prochain chapitre, sur le nexus sécurité-développement et l'impact de l'aide sur les dynamiques de conflit, il s'agit aussi de s'en distinguer. De nombreux auteurs ont en effet montré de manière convaincante que l'aide peut promouvoir les dynamiques de conflit (Anderson 1999b; Autesserre 2014; Berman, Felter et Shapiro 2015; Boyce 2000; Fearon, Humphreys et Weinstein 2009; Goodhand 2002; Ree et Nillesen 2009; Stewart et Samman 2001; Uvin 1998). De manière à rendre compte de cette réalité, beaucoup d'auteurs suggèrent que certains types de programmes sont plus problématiques que d'autres. Par exemple, Nunn et Qian montrent en 2014 que l'aide alimentaire nourrit souvent la violence, un résultat qui avait par ailleurs déjà été nuancé en 2001 par Stewart et Samman (Nunn et Qian 2014; Stewart et Samman

2001). Berman et al., tout en soutenant l'idée que le type de programme joue un rôle important, avancent que ce sont plutôt les programmes qui créent des emplois ou les programmes qui promeuvent l'investissement privé qui nourrissent les conflits (Berman, Felter et Shapiro 2015). Bien que ces études soient pertinentes pour montrer que la relation entre l'aide et la construction de la paix n'est pas aussi simple que le laisse entendre le discours international, elles ont des résultats contradictoires. Plus important encore, ces recherches reposent bien souvent sur des études quantitatives qui permettent de découvrir des corrélations mais échouent à expliquer les mécanismes qui lient ces types de programmes aux résultats observés. En d'autres termes, ces études ne permettent pas de clarifier les liens entre aide, construction de la paix et dynamiques de conflit.

En adoptant une approche socio-politique et comparative, je cherche à comprendre les liens entre aide et construction de la paix et pourquoi et comment l'aide pour la paix alimente parfois les dynamiques de conflit. J'avance que les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit sont moins liés au type d'assistance fournie qu'aux pratiques de l'aide et à leurs effets structurants sur les dynamiques de conflit et ce quelque soit le secteur d'intervention. En me basant à la fois sur le tournant pratique en Relations Internationales et la littérature sur les guerres civiles, je distingue deux niveaux de problèmes. D'une part, la norme de l'aide pour la paix n'est pas nécessairement adoptée par les praticiens. D'autre part, j'avance que leurs pratiques ont le potentiel de nourrir les dynamiques de conflit si celles-ci structurent négativement l'économie politique du conflit, créent ou creusent les inégalités horizontales et/ou détériorent la qualité du contrat social – des facteurs reconnus dans la littérature sur les guerres civiles comme des sources potentielles de conflit. En

d'autres termes, ma thèse s'intéresse à la mise en œuvre de la norme, sa traduction en pratiques et aux impacts de ces pratiques sur les dynamiques de conflit.

Si mon cadre théorique reconnaît un rôle important des pratiques de l'aide, il n'exclue par pour autant le rôle des acteurs locaux. De fait, mon approche théorique montre que si les pratiques de l'aide peuvent structurer positivement ou négativement les dynamiques de conflit, une part de responsabilité incombe également aux acteurs locaux qui instrumentalisent parfois l'aide de manière à asseoir leurs intérêts individuels ou de groupe. Les dynamiques de conflit ne résultent donc pas seulement de l'effet structurant de l'aide mais aussi d'une manipulation de l'aide par les acteurs locaux. J'expose avec davantage de détails mon cadre théorique dans le chapitre 2.

## **Méthodologie**

Le design de recherche de cette thèse est fondé sur une étude comparative des pratiques de deux bailleurs, les États-Unis et l'Union européenne, dans deux secteurs d'intervention, la sécurité et l'agriculture dans un seul et unique contexte d'intervention, la Palestine. J'explique ici le choix de la Palestine comme contexte d'étude ainsi que la sélection de mes cas d'étude.

## **La Palestine comme contexte d'étude**

Il s'agit ici d'étudier les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. En Palestine, l'aide s'inscrit dans le cadre du conflit israélo-palestinien. Ce dernier ne représente pas le cas d'étude mais plutôt le contexte conflictuel au sein duquel sont analysées les relations entre l'aide, la paix et le conflit. Pourquoi choisir un seul conflit ? Pourquoi ce choix de conflit en particulier ?

Le choix d'un seul conflit et le choix du conflit israélo-palestinien en particulier ne peuvent s'expliquer par des impératifs de représentativité : d'une part le nombre de conflit choisi n'est en rien représentatif et d'autre part, le conflit israélo-palestinien n'est pas représentatif des conflits civils. Toutefois, choisir un seul et unique conflit pour effectuer cette étude permet de maintenir plusieurs facteurs constants. Les pratiques d'aide étudiées, inscrites dans le même conflit, sont comparables « toutes choses égales par ailleurs ». Qui plus est, l'objectif de cette recherche n'est pas de démontrer que les programmes d'aides ont des impacts sur les dynamiques de conflit mais plutôt d'analyser comment se fait l'aide pour la paix et comment ces pratiques ont éventuellement un impact sur les dynamiques de conflit. Aussi, le choix d'effectuer une comparaison de cas au sein d'un seul conflit permet de faciliter une recherche qui s'intéresse plus aux mécanismes qu'au résultat. Pour ces fins, l'étude de cas ainsi que le choix d'un seul conflit, rend possible cet objectif. Pourquoi alors choisir le conflit israélo-palestinien pour mener à bien cette étude de cas ?



Le conflit israélo-palestinien n'est clairement pas représentatif des dynamiques conflictuelles de ce monde. Toutefois, pour G. Thomas (Thomas 2011), le choix du sujet (qu'il distingue avec le choix de l'objet)<sup>1</sup> peut soit s'effectuer sur la base de l'intérêt inhérent du sujet lui-même, soit parce qu'il éclaire l'objet en vertu de sa différence (cas déviant), soit parce qu'il relève d'une connaissance locale du sujet lui-même de la part du chercheur. Dans ce travail, le choix du conflit israélo-palestinien constitue un cas de connaissance locale du conflit en question.<sup>2</sup> Au-delà d'une connaissance pratique du terrain et en dépit du fait qu'il ne soit pas représentatif des conflits d'aujourd'hui, la validité de ce choix repose également sur un certain nombre de raisons plus scientifiques. Elle repose en particulier sur la dynamique de la relation entre le conflit lui-même et le rôle supposé de l'aide dans la construction de la paix (Thomas 2011, 514). De fait, comme le souligne Rex Brynen dès 1996, le cas palestinien « représente un des exemples majeurs de « la construction de la paix via l'aide » de l'après guerre-froide »<sup>3</sup> (Brynen 1996, 79). A ce stade, une brève mise en contexte est nécessaire sur la situation conflictuelle ainsi que sur le rôle de l'aide en Palestine.

---

<sup>1</sup> Pour G. Thomas, il convient de séparer le sujet de l'objet. "For a study to constitute research, there has to be something to be explained (an object) and something potentially to give an explanation (the analysis of the circumstances of a subject)". Le sujet constitue "a practical, historical unity" tandis que l'objet est "an analytical or theoretical frame" (Thomas 2011, 514-5).

<sup>2</sup> Avant de débiter mon programme de doctorat, j'ai effectué un stage de six mois au Consulat Général de France à Jérusalem est dans le Bureau de Coopération humanitaire, sociale et décentralisée. Ce stage m'a donné l'opportunité de me familiariser avec l'aide pour la paix et ses ambiguïtés.

<sup>3</sup> Traduction libre : "With some \$2.5 billion pledged for the period 1994-98, it also represents one of the most substantial examples of "peacebuilding through aid" in the post-cold war era".

## **Contexte général**

La thèse couvre la période allant de 1993, date de la signature des accords d'Oslo et du début d'un afflux massif d'aide pour la paix en Palestine, à 2014, date à laquelle j'ai terminé mon terrain. C'est donc sur cette période que je reviens brièvement ici.

En 1993, Yasser Arafat, le président du Comité exécutif de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en exil, et Yitzhak Rabin, Premier ministre d'Israël, signent les accords d'Oslo. Ces accords de paix avaient pour vocation de mettre fin à l'occupation israélienne des Territoires palestiniens occupés depuis la guerre de 1967 et préparer l'indépendance de la Palestine. Il s'agissait de créer une entité juridique palestinienne, l'Autorité palestinienne, qui prendrait en charge les populations de Cisjordanie et de la bande de Gaza jusqu'alors sous contrôle des autorités israéliennes. Le transfert d'autorité et le désengagement militaire israélien des Territoires palestiniens occupés devaient se faire de manière graduelle au cours d'une période « intérimaire » de cinq ans. En conséquence, les Territoires palestiniens ont été divisés en trois zones (A, B, C) dans lesquelles les responsabilités palestiniennes et israéliennes divergent. Les zones A représentent les territoires palestiniens autonomes, essentiellement des zones urbaines (à l'exclusion de Jérusalem), où l'Autorité palestinienne a autorité sur les affaires civiles et sécuritaires. Les zones B représentent les zones péri-urbaines palestiniennes sous autorité partagée entre l'Autorité palestinienne, chargée des affaires civiles, et les autorités israéliennes, chargées de la sécurité. Finalement, les zones C, qui représentent 61% des Territoires palestiniens (selon les frontières de 1967) demeurent sous contrôle civil et sécuritaire israélien. Les accords

d'Oslo prévoyaient un transfert graduel des zones A, B puis C à l'Autorité palestinienne au cours de la période intérimaire. A l'issue de celle-ci, de nouvelles négociations devaient voir le jour de manière à s'accorder sur le « statut permanent » de la Palestine et à régler cinq questions clés laissées en suspens lors des négociations de 1993 : les frontières définitives des deux Etats, le statut de Jérusalem que les deux parties revendiquent comme capitale, la question du retour des réfugiés palestiniens déplacés lors des différentes guerres israélo-arabes, la problématique des colonies israéliennes installées à l'intérieur des Territoires occupés et la « limitation des armements dans la région » (Bontemps et Signoles 2012).

La signature des accords d'Oslo est loin d'avoir fait consensus au sein des sociétés israélienne et palestinienne. En Israël, les colons, l'extrême droite religieuse et la droite nationaliste se sont vivement opposés à ces accords, appelant à la violence contre les palestiniens mais aussi contre les défenseurs israéliens des négociations de paix. Ces oppositions se sont notamment soldées par l'assassinat d'Yitzhak Rabin en 1995 par un étudiant juif d'extrême droite. En Palestine, l'opposition aux accords d'Oslo provient essentiellement des factions islamistes telles que le Hamas et le Djihad islamique mais aussi de partis pourtant affiliés à l'OLP, tels que le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) ou le Front démocratique de libération de la Palestine (FDLP). Les oppositions palestiniennes se sont notamment traduites par des attentats-suicides menés par le Hamas contre Israël et une critique virulente contre le Fatah, alors jugé coupable d'avoir « entériné le droit à l'existence d'Israël » et abandonné les intérêts des palestiniens (Bocco et Mansouri 2008, 8).

Malgré ces oppositions, les accords d'Oslo ont permis la création de l'Autorité palestinienne : « une structure de pouvoir central qui n'opérait plus en exil » (Bontemps et Signoles 2012, 10), dotée d'institutions proto-étatiques mais dont l'autonomie n'était que partielle. En effet, l'Autorité palestinienne n'a, jusqu'à ce jour, aucune autorité que sur les zones A, ne contrôle pas ses frontières qui sont encore sous contrôle israélien et ne peut se charger des affaires extérieures telle que la défense ou la diplomatie, respectivement sous la responsabilité d'Israël et de l'OLP. Les contradictions et ambiguïtés inhérentes à ces accords - en particulier la question du statut qui serait finalement octroyé aux Territoires palestiniens à l'issue de la période intérimaire (Etat souverain ou entité juridique autonome ?) et l'absence de calendrier fixe de transfert d'autorité et de territoire - ont rapidement conduit les accords d'Oslo dans l'impasse. Ceci s'est en particulier traduit par le déclenchement de la seconde Intifada en 2000, marquant l'arrêt des négociations israélo-palestiniennes, le redéploiement des forces israéliennes dans les territoires palestiniens autonomes, la pérennisation de cette situation d'autonomie partielle de l'Autorité Palestinienne pensée pour être temporaire, et le renforcement des dispositifs de contrôle israéliens dans les Territoires palestiniens occupés.

Malgré les diverses tentatives de relancer les négociations de paix au cours des années 2000, la situation israélo-palestinienne reste, dans les grandes lignes, inchangée : l'Autorité Palestinienne n'a pas plus de souveraineté qu'en 1993, les forces israéliennes ne se sont jamais retirées des Territoires palestiniens (à l'exception de la bande de Gaza où Israël s'est unilatéralement désengagé en 2005), et les questions cruciales laissées en suspens en 1993 demeurent irrésolues.

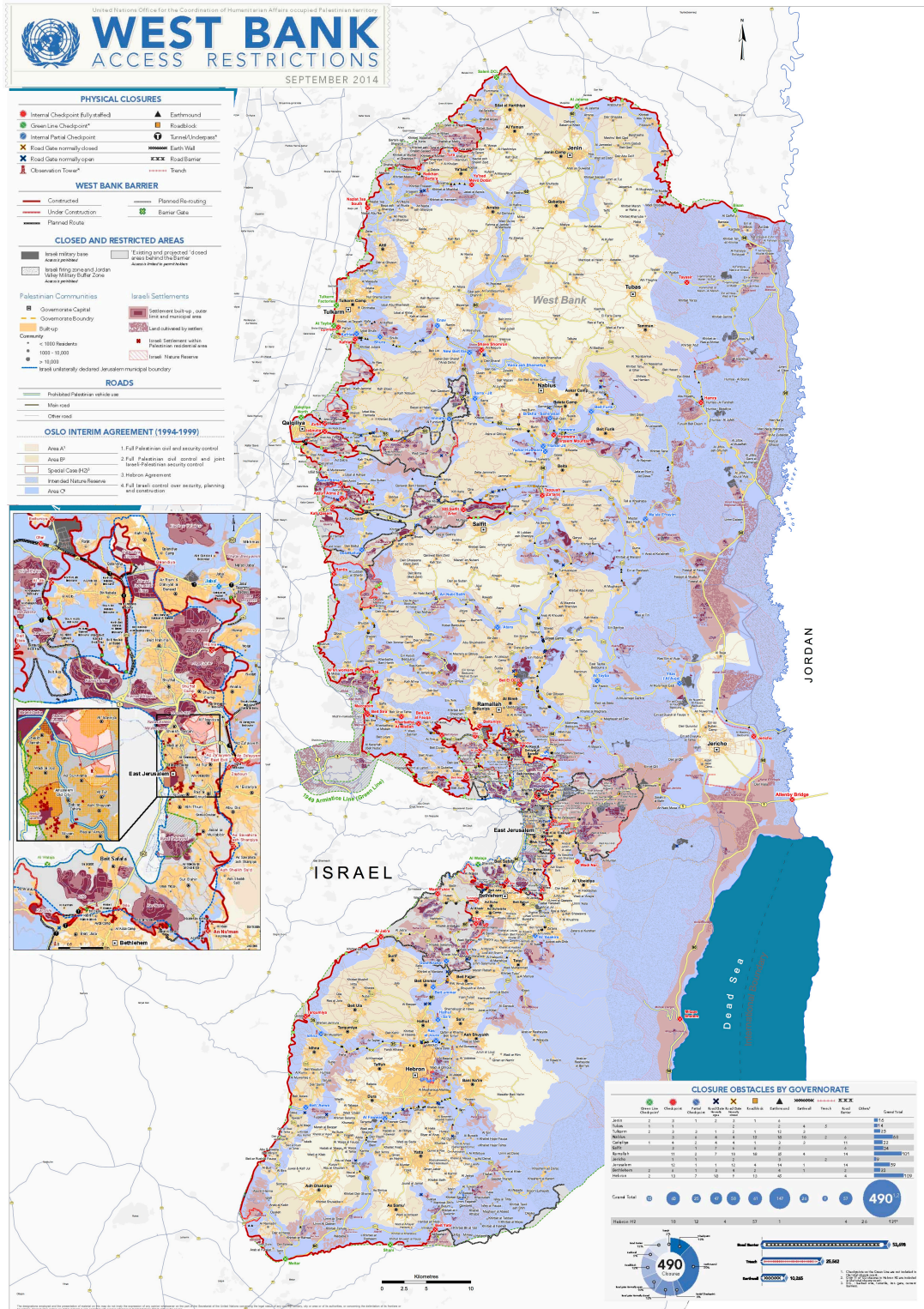
Seuls deux éléments majeurs ont évolué, rendant la situation aujourd'hui encore plus complexe qu'en 1993. Il s'agit d'une part de l'accroissement exponentiel des colonies israéliennes de peuplement en Cisjordanie, et d'autre part de la dégradation de la situation interne aux Territoires palestiniens. D'un côté, les 547 000 colons israéliens installés en Cisjordanie et à Jérusalem rendent les négociations sur la création de l'Etat Palestinien encore plus complexe aujourd'hui parce que les colonies couvrent environ 63% des zones C de Cisjordanie mais aussi parce que leur présence suscite de nombreuses violences inter-communautaires qui retardent les négociations entre les deux parties. De l'autre, la division inter-palestinienne de juin 2007, survenue entre les deux principales factions politiques palestiniennes, le Fatah et le Hamas, suite à la victoire inattendue du Hamas lors des élections législatives de 2006, complique considérablement la donne. Aujourd'hui la Cisjordanie et la bande de Gaza sont gouvernées par deux entités concurrentes dont la position face aux négociations israélo-palestiniennes est aux antipodes. D'un côté, le Fatah, embrassant l'idée d'une paix négociée avec Israël et soutenu par les bailleurs occidentaux, gouverne l'Autorité palestinienne en Cisjordanie. De l'autre, le Hamas, refusant l'idée d'une paix négociée avec Israël et boycotté par les bailleurs occidentaux qui le qualifient de « groupe terroriste », gouverne la bande de Gaza depuis juin 2007. En représailles à la prise du pouvoir à Gaza par le Hamas, Israël impose un blocus à la bande de Gaza depuis 2007. Plusieurs conflits (2008-2009, 2012, 2014) d'une très haute intensité entre Israël et les combattants du Hamas et du Djihad islamique ont significativement affecté la situation humanitaire et les conditions socio-économiques dans la bande de Gaza. Bien qu'un nouvel

accord<sup>4</sup> ait été signé entre le Hamas et le Fatah en avril 2014, les observateurs internationaux doutent quant à la sincérité du processus de réconciliation (Jaffiol 2014; Legrain 2014). De fait, début 2016 de nouvelles discussions ont eu lieu entre les deux groupes de manière à relancer la mise en œuvre des accords de 2014, sans grand succès. En plus de faire face à une discontinuité territoriale entre la Cisjordanie, la bande de Gaza, et Jérusalem est et au sein même de la Cisjordanie du fait des colonies et des zones A, B et C qui fragmentent le territoire en de petits îlots disjoints (voir figure 1), le projet de création d'un Etat palestinien doit aussi composer avec une division politique interne.

---

<sup>4</sup> De 2008 à 2014, cinq tentatives de réconciliation entre le Hamas et le Fatah ont été menées sans que celles-ci n'aboutissent à une réelle réconciliation

Figure 1. La discontinuité territoriale en Cisjordanie.



Source OCHA, 7 juillet 2016

## **Le rôle de l'aide en Palestine**

Tout au long des périodes qui ont suivi la signature des accords d'Oslo et le déclenchement de la seconde Intifada, les bailleurs internationaux ont apporté une assistance internationale colossale, censée pouvoir aboutir à la paix (Keating, Le More et Lowe 2005). En effet, dès le lendemain de la signature du processus d'Oslo, dans un rapport intitulé *Developing the Occupied Territories : an investment in peace*, la Banque mondiale place le développement comme un outil de *consolidation* du processus de paix (Banque mondiale 1993). Le processus de paix entamé, le développement pouvait alors être promu et devait permettre de garantir une paix durable. Entre la seule période de 1994 à 1998, près de 2,5 milliards de dollars ont été promis aux Territoires palestiniens occupés (Brynen 2000). Il s'agissait, via le développement socioéconomique, de « renforcer l'assise populaire du processus de paix et affaiblir les organisations extrémistes qui s'y opposaient » (Bocco et Mansouri 2008, 10). Toutefois, l'aide ne parvient pas à compenser les entraves majeures imposées par les politiques israéliennes au développement socio-économique. Les dividendes de la paix tardent à se faire sentir et la situation socio-économique se dégrade.

Avec le déclenchement de la seconde Intifada, l'échec des accords d'Oslo devient criant et c'est une toute autre logique qui accompagne le rôle de l'aide en Palestine. D'abord réorientée vers l'assistance humanitaire pour répondre aux besoins urgents des palestiniens (Le More 2008; Taghdisi-Rad 2011), l'aide prend progressivement un nouveau tournant dans la période post-Intifada. Elle doit désormais permettre d'éviter un effondrement de l'Autorité palestinienne (d'où une allocation importante vers l'aide budgétaire directe) tout



en permettant de construire un « partenaire pour la paix ». En d'autres termes, l'aide ne doit plus venir consolider un accord de paix mais permettre d'aboutir à celui-ci : il s'agit désormais de *construire* la paix à travers l'aide. Il devient impératif de mettre en place ce que Mandy Turner appelle la « mission civilisatrice » qui vise à « développer la population locale et la préparer pour la création de l'Etat – ou à tout le moins une version d'auto-gouvernance ou d'autonomie conditionnelle »<sup>5</sup> (Turner 2012, 494). En effet, en 2002, le président américain G.W Bush identifie la réforme des institutions politiques et économiques palestiniennes comme une pré condition à l'établissement d'un Etat palestinien et d'un accord de paix avec Israël. Il y a derrière ce discours non seulement l'idée que le développement est indispensable à la paix mais aussi l'idée que l'échec des différents processus de paix est imputable à l'absence de réformes et à la mauvaise santé des institutions politiques et économiques palestiniennes (Brynen 2005; ICG 2002; Turner 2012, 497). Cette logique qui, tout comme dans la période post-Oslo, fait abstraction des contraintes imposées par Israël, sera entérinée en 2003 au sein de la Feuille de route pour la paix – un nouveau plan de paix devant aboutir à la création d'un Etat palestinien indépendant, démocratique et viable.

Malgré le rôle central attribué à l'aide, les bailleurs occidentaux prendront la décision en juin 2006 de couper toute assistance à l'Autorité palestinienne. Cette décision a été motivée par la victoire aux élections législatives du Hamas, mouvement politique islamiste inscrit sur les listes terroristes des puissances occidentales. Suite à la division inter-

---

<sup>5</sup> Traduction libre : “the mission civilisatrice of ‘developing’ the local population and preparing them for statehood – or at least some version of ‘self-governance’ or conditional autonomy” (Turner 2012, 494)

palestinienne de juin 2007, les bailleurs occidentaux reprennent leur assistance en ciblant uniquement l'Autorité palestinienne sous contrôle du Fatah, les agences de l'ONU et les ONG locales et internationales. Le gouvernement du Hamas dans la bande de Gaza est, jusqu'à ce jour, exclu de l'aide occidentale. Depuis la division inter-palestinienne, l'aide n'a cessé de jouer un rôle politique ambigu, entre la carotte et le bâton : on peut penser au délai de déboursement de l'aide américaine à l'Autorité Palestinienne lorsque son président a demandé une reconnaissance de l'État de Palestine à l'ONU ou encore à la menace d'une suspension de l'aide internationale à l'Autorité palestinienne advenant la mise en œuvre d'un gouvernement d'union nationale entre le Hamas et le Fatah. Plus fondamentalement, en l'absence de processus de paix, l'aide pour la paix s'est progressivement transformée en une « dotation permanente » aux palestiniens (Bocco et Mansouri 2008, 7).

L'aide au développement est donc historiquement un outil central au processus de paix israélo-palestinien et joue un rôle particulièrement complexe tant dans les négociations externes que dans les dynamiques conflictuelles internes (Le More 2008; Brynen 2000; Turner 2006, 2009, 2011). Aujourd'hui, les montants alloués par les bailleurs aux Territoires palestiniens demeurent conséquents. A titre indicatif, le montant net d'aide publique au développement pour 2014 s'élevait à 2 487 millions de dollars US, soit un montant d'aide par capita de 578,9 dollars US, un des taux les plus élevés au monde (voir Tableau I).

Tableau I. Comparatif des montants d'aide reçus par la Palestine, l'Afghanistan, l'Iraq et la Syrie.

<b>Pays</b>		<b>2013</b>	<b>2014</b>
Cisjordanie et Bande de Gaza	APD total net (millions de USD)	2 601	2 487
	Aide par capita (USD)	623,8	578,9
Afghanistan	APD total net (millions de USD)	5 262	4 823
	Aide par capita (USD)	171,5	152,5
Iraq	APD total net (millions de USD)	1 541	1 370
	Aide par capita (USD)	45,6	39,4
Syrie	APD total net (millions de USD)	3 638	4 198
	Aide par capita (USD)	166,9	189,5

Source : Statistiques du financement du développement de l'OCDE.<sup>6</sup>

Malgré ces montants considérables, l'aide a de manière évidente des effets limités sur la paix : les négociations israélo-palestiniennes sont au point mort et le processus de réconciliation inter-palestinien, dont se soucient peu les chancelleries occidentales, peine à se traduire de manière effective sur le terrain. Compte tenu de l'évolution du conflit israélo-palestinien et de la situation interne aux Territoires palestiniens, beaucoup d'auteurs se sont interrogés sur l'efficacité de l'aide ainsi que sur son rôle non seulement dans la pérennisation du statut quo entre Israël et la Palestine mais aussi dans l'aggravation des dynamiques conflictuelles internes en Palestine. Les auteurs se sont particulièrement attachés à montrer que l'aide a eu peu d'impacts sur le développement socioéconomique des Territoires palestiniens, en particulier du fait des politiques d'occupation et de colonisation israéliennes qui rendent les conditions peu propices à la croissance économique (Beaudet et

---

<sup>6</sup> Site web de l'OCDE, consulté le 7 juillet 2014 : <http://www.oecd.org/fr/developpement/financement-developpement-durable/lesstatistiquesdufinancementdudeveloppement/>

Ibrahim 2012; Nakhleh 2014, 2004; Farsoun et Aruri 2006; Ibrahim 2011; Brynen 1996, 2000, 2005, 2008; Barthe 2011; Roy 1995, 1999; Bocco et Mansouri 2008). Sara Roy a par exemple montré qu'en raison des politiques d'occupation israéliennes, la bande de Gaza a connu un processus de « dé-développement » dès 1967 (Roy 1995). Ce processus s'est accéléré avec les accords d'Oslo qui se sont traduits par d'importantes politiques de bouclage des Territoires palestiniens, une séparation de plus en plus grande du marché palestinien entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, et un affaiblissement des relations économiques israélo-palestiniennes (Roy 1999). Au-delà de la difficulté de promouvoir le développement en situation d'occupation et de colonisation, ces auteurs soulignent surtout que l'aide a, in fine, davantage permis de soutenir le statut quo, d'éviter l'effondrement de l'Autorité palestinienne et de compenser l'incapacité des bailleurs internationaux de trouver une solution durable à la question palestinienne (Brynen 1996, 2000, 2008; Le More 2008; Bocco et Mansouri 2008). Dans les rues palestiniennes, certaines voix particulièrement critiques jugent que l'aide sert davantage l'occupant que l'occupé en réduisant les coûts et les responsabilités que l'occupant, selon les principes du droit international, devrait assumer. Comme l'expliquent Bocco et Mansouri, « l'injection massive de fonds dans les TPO<sup>7</sup> relève l'Etat hébreu de ses responsabilités en tant que puissance occupante, et lui permet de continuer sa politique de colonisation et d'asphyxie des TPO sans avoir à en supporter le coût économique et social » (Bocco et Mansouri 2008, 17).

---

<sup>7</sup> Territoires palestiniens occupés

Un consensus se dégage également dans la littérature sur le rôle de l'aide – en particulier les programmes de réforme du secteur de la sécurité - sur les dynamiques de violence inter-palestiniennes. Les auteurs ont notamment montré que les programmes dans ce secteur ont contribué à perpétuer l'autoritarisme, le népotisme et la compétition violente entre les différentes branches des services de sécurité palestiniens ainsi qu'entre les différentes factions politiques palestiniennes (Brown 2005; Marten 2014; Sayigh 2011). L'aide a contribué à une forte polarisation du politique en Palestine dans la mesure où elle nourrit les contradictions inhérentes de l'agenda de construction de la paix qui est poursuivi non seulement sous occupation mais aussi, selon Turner, en accord avec les politiques de colonisation (Turner 2011, 2012, 2013, 2015). En suspendant l'aide internationale suite à l'élection du Hamas en 2006 ainsi qu'en menaçant de reproduire l'expérience advenant la mise en place d'un gouvernement d'union nationale, les bailleurs ont joué et continuent de jouer un rôle problématique dans la division inter palestinienne (Turner 2006; Hovdenak 2009; Ma'an News Agency 8/09/2014; Brown 2009; Smolar 2014).

L'attention des bailleurs sur la paix externe est en soit un problème majeur pour la situation interne. Comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant avec un haut gradé britannique impliqué dans la réforme du secteur de la sécurité, l'impératif de la paix avec Israël pousse les bailleurs à être peu soucieux de leurs impacts sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes :

Do the political impact of what we are doing matter in Palestine? Or do they only matter externally (...)? Who is it that we are going to persuade that (Palestinian) security forces are sufficiently competent? It is the international community and the Israelis. So, do I worry about the political impact of what we are doing? Not really (Entretien 29/10/2013).

Pourtant, les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit internes sont particulièrement problématiques, non seulement d'un point de vue éthique, mais aussi dans la perspective d'une stabilité au sein des Territoires palestiniens en vue d'entamer une paix négociée entre Israël et la Palestine – objectifs recherchés par les bailleurs internationaux. De fait, puisqu'il s'agit de construire « un partenaire palestinien » pour la paix, les impacts internes de l'aide sont centraux aux dynamiques de conflit externes.

En somme, le conflit israélo-palestinien, bien que peu représentatif, demeure pertinent eu égard à l'objectif de la thèse compte tenu du rôle que joue l'aide dans le processus de paix externe mais aussi, et surtout, dans les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. Pour ma part, dans la mesure où je cherche à identifier les mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit internes, je me concentrerai à étudier l'impact de l'aide sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. Toutefois, si l'on admet la logique de la construction du « partenaire pour la paix » avancée par les bailleurs internationaux, étudier l'impact de l'aide sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes devient un proxy pour étudier le rôle de l'aide dans l'atteinte d'un accord de paix israélo-palestinien.

### **La comparaison : justification, sélection et présentation des cas**

En Palestine, comme ailleurs, l'aide pour la paix peut être mise en œuvre à travers une diversité de secteurs tels que le développement agricole, la réforme du secteur de la sécurité, le renforcement des capacités institutionnelles, etc. De plus, l'aide est mise en œuvre par une communauté de pratique non homogène. Les acteurs de l'aide peuvent être

des États (États-Unis, Canada, France etc.), des organisations internationales, des organisations non gouvernementales ou encore différentes agences gouvernementales appartenant à un même État. Par exemple, dans le cas de l'aide américaine, celle-ci peut être à la fois délivrée par l'agence de développement américaine USAID ainsi que par des agences rattachées au Département d'État.

Considérant que l'aide pour la paix est mise en œuvre par une communauté de pratique non homogène au travers de secteurs d'interventions divers, concevoir un design de recherche selon la méthode comparée permet de contrôler l'effet du secteur et des acteurs sur le sens donné aux pratiques d'une part, et sur le rôle structurant des pratiques sur les dynamiques de conflit d'autre part. Cela permet de voir si le sens donné aux pratiques et les mécanismes qui lient l'aide aux dynamiques de conflit varient en fonction du secteur et de l'acteur d'intervention. Je procède donc à une étude doublement comparative des pratiques de l'aide de deux bailleurs dans deux secteurs d'intervention.

### **Des secteurs d'interventions divergents**

Afin d'analyser les pratiques de l'aide pour la paix et leurs impacts, je procède donc à une étude comparée de cas (George et Bennett 2005; Bates 2009; Collier 1993; Hokin 2010; Lichbach 1997) où les cas sont des secteurs d'intervention au sein d'un même conflit. La sélection des secteurs étudiés suit la logique des cas « divers » telle que définie par Seawright et Gerring (Seawright et Gerring 2008) :

A second case selection strategy has its primary objective the achievement of maximum variance along relevant dimensions. We refer to this as a diverse case method. It requires the selection of a set of cases –at minimum, two –which are intended to represent full range of values characterizing X, Y, or some particular X/Y relationship (Seawright et Gerring 2008, 301).

Les cas choisis présentent une variation sur le contenu normatif du secteur. Je considère ici que l'aide est en partie un construit social normatif répondant à une certaine culture du développement (Naudet 2006; Esman 2001, 238). Cette dernière est composée de plusieurs thèmes tels que la croissance économique, la démocratisation, les droits de l'homme et, depuis le début des années 2000, la construction de la paix. L'association de l'aide à la construction de la paix n'a pas été sans conséquences sur l'orientation de l'aide. Non seulement la part de l'aide allouée aux pays en conflit ou fragiles a largement augmenté (Morrow 2012; Berman, Downery et Felter 2016, 1), mais les politiques d'aide dans ces terrains ont été modifiées de deux manières. D'une part de nouveaux objectifs de paix et de stabilité s'ajoutent aux buts de croissance économique et de diminution de la pauvreté des secteurs « classiques » de développement. D'autre part, de « nouveaux » secteurs d'intervention, parmi lesquels la bonne gouvernance, le développement de l'État de droit et la réforme du secteur de la sécurité, sont créés au titre de l'aide au développement. Je distingue donc deux grands types de secteurs d'intervention selon leur contenu normatif et les objectifs visés : d'un côté les secteurs « classiques » visant en premier lieu le développement économique et la réduction de la pauvreté et intégrant (ou non) l'objectif de paix ; d'un autre, les « nouveaux secteurs » d'intervention qui découlent de l'association du développement à la sécurité. En choisissant les cas selon cette dimension, je pose la question suivante : les



impacts de l'aide et les mécanismes qui lient l'aide aux dynamiques de conflit varient-ils en fonction du contenu normatif des secteurs d'intervention ?

Le cœur de la thèse s'attache donc à l'étude des pratiques de l'aide dans deux secteurs d'intervention qui se caractérisent par leur divergence par rapport à la norme de l'aide pour la paix : la réforme du secteur de la sécurité et le développement agricole. Ces secteurs sont diamétralement opposés par rapport à leur situation sur l'échiquier de l'aide. Tandis que l'agriculture s'inscrit comme un programme « classique » de l'aide au développement, la réforme du secteur de la sécurité relève plutôt des « nouveaux » secteurs d'intervention et témoigne de l'émergence d'une conception de l'aide comme outil de construction de la paix (Sedra 2010c, 114). Ces deux secteurs sont particulièrement importants aussi bien du point de vue du conflit israélo-palestinien que du point de vue de la construction d'un État Palestinien et des dynamiques conflictuelles internes. Comme l'atteste la place accordée à la dimension sécuritaire dans les divers accords et négociations de paix, la sécurité constitue de manière évidente une préoccupation centrale d'Israël (Bouris 2014, 98). La question agricole est quant à elle intimement liée à celle de l'occupation de l'espace – question épineuse du conflit israélo-palestinien. Du côté de la construction de l'État palestinien, les fonctions de sécurité relèvent des fonctions régaliennes du futur État et sont donc primordiales dans le processus de « *state building* ». Comme nous le verrons au cours de la thèse, le contrôle des services de sécurité palestiniens est aussi un enjeu de pouvoir et donc de lutte entre les principales factions politiques palestiniennes. L'agriculture est elle aussi importante lorsqu'on s'attache à la question de l'État palestinien tant du point de la compétition pour le territoire avec Israël que du point de vue de

l'économie. Bien que l'agriculture ne représente aujourd'hui qu'une part relativement faible de l'économie palestinienne (4,6% du PIB en 2012), elle constituait au préalable un domaine d'activité important (53,5% du PIB en 1970) et pourrait jouer un rôle important dans l'économie du futur État palestinien (Butterfield, Isaac, Kubursi et Spencer 2000; Abdelnour, Tartir et Zurayk 2012). A titre d'exemple, un rapport de la Banque mondiale estime qu'une reprise de la Vallée du Jourdain, zone particulièrement fertile aujourd'hui sous contrôle civil et militaire israélien, génèrerait une augmentation du revenu du gouvernement palestinien de l'ordre de 800 millions de dollars. Ceci permettrait de réduire de moitié le déficit fiscal de l'Autorité palestinienne et de diminuer sa dépendance à l'aide internationale (Banque mondiale 2013). En 2014, la Banque mondiale réaffirmait l'importance du secteur agricole en jugeant que, s'il était possible d'investir davantage dans les zones C où se trouvent l'essentiel des terres agricoles palestiniennes, il serait possible d'atteindre une croissance de 35% du PIB palestinien (Banque mondiale 2014; Ma'an news Agency 13/09/2014). Finalement, bien que le secteur agricole semble à priori moins politisé que celui de la sécurité, nous verrons au cours du chapitre 7 que ce dernier n'est pas épargné par les clivages inter-palestiniens.

Bien que mon design de recherche initial envisageait de traiter de ces deux secteurs de manière similaire, les contraintes du terrain m'ont poussé à réviser mes ambitions. La difficulté d'obtenir des entretiens auprès des agents européens et américains investis dans le secteur agricole ainsi que la multiplicité des acteurs investis dans celui-ci m'ont conduit à réviser la place que j'accorde à l'agriculture et la méthode que j'utilise pour analyser ce secteur. Dans la mesure où ces différentes limites me permettent d'introduire les

dynamiques propres au secteur agricole, je les détaillerai davantage en introduction du chapitre 7. Il conviendra simplement de noter ici que, du fait de ces limites, le secteur agricole est traité de manière secondaire. Toutefois, cette deuxième étude de cas permettra de vérifier que les mécanismes identifiés dans le cadre théorique et observés dans le secteur de la sécurité peuvent également être étudiés dans un secteur à priori moins politisé et où les impératifs de la construction de la paix sont peut-être moins importants que dans celui de la sécurité.

### **Des acteurs différents**

En dépit de l'émergence de nouveaux contenus normatifs au sein du discours sur l'aide, l'association de l'aide à la construction de la paix ne témoigne pas nécessairement d'un changement de paradigme (Naudet 2006). Il s'agit plutôt d'une dimension supplémentaire qui influence les politiques et pratiques de l'aide au développement et dont la diffusion et l'internalisation peuvent être questionnées (Esman 2001; Finnemore 1996; Finnemore et Sikkink 1998). Tout comme l'association de l'aide à la construction de la paix peut varier en fonction des secteurs d'intervention, la mise en œuvre de l'aide pour la paix peut varier en fonction des acteurs selon leur compréhension, leur interprétation, et leur appropriation de ce nouveau contenu normatif (Epstein 2013, 166-7; Hurrell 2008, 143-4). Par exemple, il peut exister chez certains acteurs une certaine forme de résistance à la diffusion et à la mise en œuvre de l'aide pour la paix - ce qui pourrait expliquer un écart entre les ambitions relatives à l'emploi de l'aide comme outil de construction de la paix et les réalisations concrètes sur le terrain (Epstein 2013, 169-70; Hurrell 2008, 141). De

manière à contrôler le rôle que pourrait jouer le degré d'internalisation de la norme chez différents acteurs, je compare les pratiques de deux bailleurs dans deux secteurs d'intervention.

Contrôler les impacts de l'aide en fonction des acteurs est pertinent non seulement du point de vue de la mise en œuvre de la norme, mais aussi car l'aide est, en plus d'être un construit social normatif, une relation sociale complexe entre divers acteurs. Selon Jean-Pierre Olivier de Sardan,

les faits sociaux de développement ont la particularité de produire de très nombreuses interactions, et, de plus des interactions entre des acteurs appartenant à des univers sociaux très variés, relevant de statuts différents, dotés de ressources hétérogènes, et poursuivant des stratégies distinctes (Olivier de Sardan 2001, 743).

Ce sont les interactions sociales entre différentes catégories d'acteurs qui donnent à l'aide une existence. Les interactions sociales peuvent être influencées par les intérêts des différentes catégories d'acteurs et sont encadrées par un ensemble de contraintes organisationnelles et/ou contextuelles. S'il est vrai que les bailleurs ont souvent un rapport de domination par rapport aux bénéficiaires, les auteurs ont montré que les bénéficiaires peuvent parfois manœuvrer de manière à disposer d'un certain pouvoir dans la relation (Hibou 1998a; Olivier de Sardan 2001; Uvin 1998). L'aide est donc un processus social dont les résultats peuvent changer en fonction de la nature des relations entre bailleurs, autorités publiques locales, bénéficiaires et/ou courtiers en développement (Olivier de Sardan 1995a). Il est donc important de contrôler la variable « bailleurs » afin de s'assurer que les observations effectuées ne dépendent pas de la relation spécifique qui s'est établie au cours du temps entre le bailleur et les bénéficiaires. En faisant intervenir une comparaison des

bailleurs impliqués dans les deux secteurs étudiés, je pose la question suivante : les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit varient-ils en fonction des bailleurs ? Les États-Unis et l'Union européenne sont choisis comme acteurs dans la mesure où ce sont les principaux fournisseurs d'aide dans les Territoires palestiniens.

### *Les États-Unis*

L'assistance américaine aux palestiniens remonte à 1978 suite à l'accord de Camp David (Turner 2012, 497). Depuis le milieu des années 1990, les États-Unis ont fourni plus de 4 milliards de dollars en aide bilatérale avec pour objectif affiché de construire un État palestinien et de promouvoir un « cycle vertueux de stabilité et de prospérité en Cisjordanie qui pousserait les palestiniens vers une coexistence pacifique avec Israël et qui les préparerait pour l'auto-gouvernance ». <sup>8</sup> Il s'agit aussi de « combattre, neutraliser et prévenir le terrorisme contre Israël de la part du groupe islamiste Hamas et d'autres organisations militantes » <sup>9</sup> (Zanotti 2012). En outre, le développement économique et institutionnel est perçu par les américains comme une pré condition à l'établissement d'un État palestinien mais aussi à un accord de paix avec Israël. Depuis 2008, l'aide annuelle octroyée par les États-Unis s'élève à 600 millions de dollars. La moitié de l'aide américaine est octroyée à l'Autorité palestinienne du Fatah en Cisjordanie avec 200 millions en aide budgétaire directe et 100 millions en assistance au secteur de la sécurité via la mission appelée « United States Security Coordinator » (USSC) (Zanotti 2010, 2012). L'évolution du processus de paix avec

---

<sup>8</sup> Traduction libre : “virtuous cycle of stability and prosperity in the West Bank that inclines Palestinians toward peaceful coexistence with Israel and prepares them for self-governance”

<sup>9</sup> Traduction libre : “combating, neutralizing, and preventing terrorism against Israel from the Islamist group Hamas and other militant organizations”

Israël ainsi que la division inter palestinienne depuis 2007 sont deux éléments qui influencent considérablement l'orientation de l'aide américaine, comme en témoignent l'accent mis sur le secteur de la sécurité, mais aussi les retenues qu'exercent parfois les États-Unis sur le déboursement de l'aide. A titre d'exemple, la demande de Mahmoud Abbas de reconnaissance de l'État palestinien à l'ONU fin 2011 en dehors des négociations de paix avec Israël s'est soldée par un retard de déboursement de l'aide budgétaire directe américaine pour plusieurs mois (Turner 2012, 493). Par ailleurs, un accord éventuel entre le Hamas et le Fatah sur la formation d'un gouvernement d'union nationale laisse planer une certaine inquiétude quant à l'octroi de l'aide américaine à un gouvernement composé, au moins en partie, d'un mouvement jugé terroriste. Inversement, la reprise des pourparlers de paix avec Israël peut être récompensée par un afflux important de l'aide comme en témoigne le plan à 4 milliards annoncé par le Secrétaire d'État américain John Kerry en 2013 alors qu'il relançait les négociations israélo-palestiniennes. Les intérêts sécuritaires et stratégiques des États-Unis sont donc importants et ils affectent la mise en œuvre et la distribution sectorielle de l'aide américaine. Nous verrons en conclusion de cette thèse que cela affecte également la confiance que les palestiniens ont à l'égard du bailleur américain : celui-ci est souvent jugé partial compte tenu de ses relations étroites avec Israël. Il est aussi considéré davantage intéressé par son propre agenda politique que par les besoins de la population palestinienne.

## *L'Union européenne*

L'Union européenne a, quant à elle, octroyé 4,26 milliards de dollars aux Territoires palestiniens entre 1994 et 2009. De 2007 à 2013, l'Union européenne a déboursé une moyenne annuelle de 331,6 millions de dollars (300 millions d'euros) aux palestiniens à travers son Instrument européen de voisinage.<sup>10</sup> Sans compter l'aide octroyée de manière bilatérale par les États membres, l'Union européenne fournit environ 25% de l'aide totale pourvue par les bailleurs à la Cisjordanie et la bande de Gaza.<sup>11</sup> L'objectif de l'aide, semblable à celui des États-Unis, est de promouvoir la création d'un État palestinien « viable, indépendant et démocratique qui puisse vivre en harmonie avec Israël et ses autres voisins ». <sup>12</sup> A travers l'instrument de voisinage, l'UE porte assistance à trois secteurs en particulier : l'aide budgétaire directe à travers le programme PEGASE mis en place par la Commission européenne en 2008 pour prendre le relai du Mécanisme International Temporaire, lui-même mis en place à la suite de la prise du pouvoir de Gaza par le Hamas; les réfugiés palestiniens à travers l'agence des Nations Unies spécialisée sur la question, l'UNRWA ; et les programmes de développement mis en œuvre par les agents de la Commission européenne. Ces derniers se concentrent sur trois secteurs : l'état de droit (dont la justice, la sécurité et la gouvernance locale), le secteur privé et la finance, les

---

<sup>10</sup> Site web de l'Union européenne, consulté le 8 juillet 2016 : [http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/palestine/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/palestine/index_en.htm)

<sup>11</sup> Site web de l'Union européenne, consulté le 11 juillet 2016 : [http://eeas.europa.eu/delegations/westbank/about\\_us/delegation\\_role/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/westbank/about_us/delegation_role/index_en.htm), Il convient de préciser que l'aide acheminée vers la bande de Gaza transite exclusivement par les Organisations internationales et non gouvernementales travaillant dans cette localité. Tout comme les États-Unis, l'Union européenne boycotte le gouvernement du Hamas installé à Gaza.

<sup>12</sup> Site web de l'Union européenne, consulté en 2013 : [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/occupied\\_palestinian\\_territory/occupied-palestinian-territory\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/occupied_palestinian_territory/occupied-palestinian-territory_fr.htm)

infrastructures d’approvisionnement en eau et le développement de la terre.<sup>13</sup> Pour l’année 2014, les pays européens ont octroyé aux palestiniens un total de 483 millions de dollars d’aide au développement.<sup>14</sup> A ces chiffres, il faut ajouter les montants spécifiquement alloués à la mission de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en soutien à la police civile palestinienne, la mission EUPOL COPPS. Créée en 2006, cette mission peut aujourd’hui compter sur un budget annuel de 9,17 millions d’euros, soit 10,13 millions de dollars.<sup>15</sup> Bien qu’elle ne soit pas dépourvue d’intérêts stratégiques dans la région, l’Union européenne est jugée par les palestiniens moins partielle et plus soucieuse des intérêts locaux que les États-Unis.

Les États-Unis et l’Union européenne sont donc deux bailleurs importants du développement dans les Territoires palestiniens. Bien que le premier soit un acteur bilatéral et le second un acteur multilatéral, ils sont comparables du fait de leur implication importante dans le développement en Palestine ainsi que dans les efforts reliés au processus de paix israélo-palestinien. Ils sont également membres du Quartet qui soutient la mise en place de la Feuille de route pour la paix. Ils sont tous deux impliqués tant dans le secteur de la sécurité que dans le secteur agricole. Si je préciserai davantage l’implication de ces acteurs dans ces secteurs d’intervention au cours des chapitres empiriques, il convient ici de préciser à minima quelles seront les pratiques étudiées.

---

<sup>13</sup> Site web de l’Union européenne, consulté le 8 juillet 2016 : [http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/palestine/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/palestine/index_en.htm)

<sup>14</sup> Site web de l’OCDE, « Statistiques du financement du développement de l’OCDE », consulté le 8 juillet 2016 : <http://www.oecd.org/fr/developpement/financement-developpement-durable/lesstatistiquesdufinancementdudeveloppement/>

<sup>15</sup> Site web de l’Union européenne, consulté le 8 juillet 2016 : <http://eupolcopps.eu/>



Pour les États-Unis et l'étude de la sécurité, j'étudierai en particulier les pratiques des agents américains et canadiens impliqués dans la mission de soutien au secteur de la sécurité USSC ainsi que celles des agents de la compagnie américaine DynCorp qui agissent en tant que sous-traitants dans la mise en œuvre des projets financés par les États-Unis dans le cadre de cette mission. En effet, pour contourner les contraintes sécuritaires qui s'imposent aux fonctionnaires américains dans les Territoires palestiniens, les États-Unis ont à la fois fait appel à leurs alliés et à une compagnie de sécurité privée pour mettre en œuvre leurs projets. Le Canada a répondu à l'appel en déployant sur le terrain l'opération Proteus en soutien à la mission USSC. Aujourd'hui, l'effectif canadien dépasse celui des agents américains. C'est pourquoi, l'étude de leurs pratiques est centrale à l'étude de l'intervention américaine dans le secteur de la sécurité. Cependant, il convient de noter que la mission USSC et l'opération Proteus n'ont été créées qu'en 2005. Pour la période précédant la création de ces deux missions, mon attention se concentrera sur les pratiques américaines les plus significatives en matière d'appui au secteur de la sécurité. Du côté du secteur agricole, j'étudierai les pratiques des agents de l'agence américaine de développement USAID ainsi que celles des agents de la compagnie Development Alternative Inc. (DAI) avec qui les États-Unis travaillent dans ce secteur pour mettre en œuvre le projet « Compete ». Ce dernier vise à améliorer la compétitivité et les capacités d'export des palestiniens dans plusieurs secteurs économiques dont l'agriculture.

Du côté européen, à l'instar des États-Unis, j'étudierai pour la période 1993-2006 les pratiques européennes les plus significatives et me concentrerai ensuite sur les pratiques des agents européens impliqués dans la mission EUPOL COPPS créée en 2006 en soutien au

secteur palestinien de la sécurité. En ce qui concerne le secteur agricole, je me concentrerai à la fois sur les pratiques des agents de l'agence européenne de développement EuropeAid ainsi que sur celles des agents impliqués dans les ONG internationales et palestiniennes qui mettent en œuvre les projets financés par l'Union européenne.

### ***Le process tracing, la sociologie politique et l'enquête de terrain au cœur de l'analyse***

Pour opérationnaliser l'approche par les pratiques, je fais appel à un protocole de recherche éclectique et utilise plusieurs approches méthodologiques pour mener à bien l'analyse de mes cas d'études. Je fais appel au *process tracing*, à la sociologie politique et à l'enquête de terrain.

#### **Le process tracing**

Afin d'analyser l'effet structurant des pratiques de l'aide pour la paix sur les dynamiques de conflit, le *process tracing* s'avère un outil méthodologique fondamental. Le *process tracing* est une méthode particulièrement appropriée afin d'analyser « les séquences et les mécanismes dans le déroulement de processus causaux» (Bennett 2010, 208).<sup>16</sup> En d'autres termes, le *process tracing* permet de voir s'il existe une chaîne causale entre les pratiques de l'aide et les dynamiques de conflit, et quels sont les mécanismes intermédiaires qui lient les deux (Bennett 2010, 208). Le *process tracing* permet d'analyser sur une période

---

<sup>16</sup> Traduction libre : "sequences and mechanisms in the unfolding of hypothesized causal processes"

de temps donnée les changements en termes de dynamiques de conflits, les trajectoires de ces changements et la séquence avec laquelle ces changements ont lieu en rapport avec les facteurs à l'étude - ici les pratiques de l'aide pour la paix (Collier 2011, 823). Au travers du *process tracing*, il s'agit de voir si les pratiques d'aide analysées peuvent contribuer à expliquer les résultats observés en termes de dynamiques de conflit. Je m'intéresse aussi bien aux impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit (le résultat) qu'aux mécanismes au travers desquels l'aide structure ces dynamiques (le processus).

Le *process tracing* étant une méthode permettant une analyse « *within case* », il aurait été judicieux d'effectuer pour mes deux cas d'études une analyse dans le temps. Cela dit, je n'utiliserai le *process tracing* que pour l'étude du secteur de la sécurité. En effet, les limites relatives à mon terrain dans le secteur agricole associées au fait que ce secteur a connu moins de changements importants dans le temps que le secteur de la sécurité rendent l'approche processuelle à la fois plus difficile à mettre en œuvre et moins pertinente pour l'étude de ce cas secondaire. Pour ce cas d'étude, mon approche sera plutôt thématique (voir chapitre 7).

Afin de procéder à la méthode du *process tracing* dans l'analyse du secteur de la sécurité, il convient de distinguer des moments spécifiques<sup>17</sup> pour lesquelles j'analyserai « l'état » des dynamiques de conflit intra palestiniennes. L'étude du secteur porte sur une période allant de 1993 à 2014. La période de temps est subdivisée en trois séquences

---

<sup>17</sup> “The descriptive component of process tracing begins not with observing change or sequence, but rather with taking good snapshots at a series of specific moments” (Collier 2011, 824).

temporelles en fonction de moments importants relatifs aux divisions inter-palestiniennes : la période précédant la division inter-palestinienne (1993-2005) ; la période charnière de la division inter-palestinienne (2006-2007) ; la période post division palestinienne (2007-2014). Au travers de l'étude de ce cas, je chercherai à analyser quel est le rôle des pratiques de l'aide pour la paix dans l'obtention du résultat observé à temps  $t1$ ,  $t2$ ,  $t3$  en termes de dynamiques de conflit. Chacun de ces moments sera analysé en lui-même et en relation avec la période le précédant. Par l'analyse détaillée de ces différents moments clés et des périodes qui les précèdent, je déterminerai si les mécanismes causaux identifiés dans le cadre d'analyse se retrouvent ou non dans la réalité et comment ils interagissent les uns avec les autres pour structurer les dynamiques de conflit sur le moyen et long terme. En plus d'utiliser le *process tracing*, j'utilise la sociologie politique et l'enquête de terrain pour l'étude des deux secteurs d'intervention qui forment le cœur de la thèse.

### **La sociologie politique et l'enquête de terrain**

L'approche par les pratiques est fondamentalement en résonance avec une démarche socio-politique. En effet, analyser les pratiques de l'aide pour la paix requiert d'interroger les praticiens sur ce qu'ils *font* et sur le *sens* qu'ils donnent à leurs actions. L'enquête par entretiens est donc centrale à la démarche de recherche. Afin de comprendre quelles sont les pratiques de l'aide pour la paix, il faut interroger un certain nombre de praticiens de manière à aller au-delà des expériences individuelles. Interroger les praticiens sur leurs pratiques dans le temps est également nécessaire en vue de déterminer le rôle structurant de celles-ci sur les dynamiques de conflit sur le long terme. Ce travail de

reconstitution des pratiques est central en vue de procéder au *process tracing*. Ici la résonance entre la sociologie politique et l'analyse par les pratiques prend tout son sens. Tandis que la première cherche à expliquer les faits politiques - par exemple les conflits - au travers d'autres faits sociaux et politiques - tel que l'aide pour la paix -, la seconde permet, entre autres, d'analyser les effets structurants des pratiques – de l'aide pour la paix – sur le monde, et en ce qui me concerne sur les dynamiques de conflit.

Enfin, la sociologie politique s'intéresse traditionnellement à différentes catégories d'acteurs de la scène politique et à leurs interactions dans le jeu politique. Or, comme je l'expliquerai davantage dans le chapitre 2, analyser les pratiques de l'aide requiert également de sortir de la communauté de pratique pour en interroger « l'audience » (Adler et Pouliot 2011). La thèse se fonde donc sur des entretiens menés avec une catégorie large d'acteurs extérieurs à la communauté de pratique. L'audience, tout comme la communauté de pratique, est non homogène. J'ai donc mené des entretiens semi-directifs avec des bénéficiaires directs de l'aide (forces de sécurité et agriculteurs), différents types d'observateurs et acteurs palestiniens (fonctionnaires, représentants politiques, membres de partis politiques d'oppositions, membres d'associations non gouvernementales, experts en développement etc.) ainsi qu'avec des observateurs ou spécialistes internationaux impliqués dans les secteurs étudiés mais extérieurs aux agences étudiées.

Au cours de 8 mois de terrain,<sup>18</sup> j'ai mené au total 80 entretiens semi-directifs,<sup>19</sup> fondés sur un canevas<sup>20</sup> d'entretien relativement large et ouvert de manière à laisser l'enquêté s'exprimer et laisser émerger des thèmes que je n'avais pas anticipé. Les entretiens ont duré entre 1h et 4h30. La sélection des enquêtés s'est faite de deux manières : j'ai cherché à varier autant que possible le profil de mes interviewés en dressant avant mon terrain une cartographie large des acteurs internationaux et locaux qu'il me semblait pertinent d'interviewer. Pour la catégorie des agriculteurs, la sélection des enquêtés s'est également faite par effet « boule de neige ». De manière à entrer en contact avec les agriculteurs palestiniens, j'ai demandé aux interlocuteurs des ONG palestiniennes avec qui je me suis entretenue de me mettre en contact avec quelques uns de leurs bénéficiaires. Pour éviter de m'entretenir avec des agriculteurs issus d'une seule zone, j'ai explicitement demandé à ce que ces bénéficiaires soient issus de régions différentes. Toutefois, force est de reconnaître que cette méthode de sélection induit un biais important. Dans la mesure où les ONG palestiniennes investies dans le secteur agricole sont souvent affiliées à des partis de gauche, leurs bénéficiaires le sont également (voir chapitre 7). De toute évidence, j'ai

---

<sup>18</sup> J'ai effectué un pré-terrain de deux mois en mars-avril 2013, un deuxième terrain de 4 mois entre septembre et décembre 2013 et un troisième et un dernier terrain de deux mois en septembre-octobre 2014. Il est à noter que mon deuxième terrain de 4 mois a été coupé par un bref séjour en Europe de manière à mener un entretien et renouveler mon visa dont la durée initiale n'était que de trois mois.

<sup>19</sup> Pour mener ces entretiens, j'ai respecté les consignes du comité éthique de l'Université de Montréal. Lorsque la situation était appropriée, j'ai fait passer des formulaires de consentement écrits. Pour des questions de sécurité et de garantie de l'anonymat des interviewés palestiniens, je n'ai pas fait passer de formulaire de consentement écrit. Pour cette catégorie d'acteurs, le consentement a été recueilli de manière orale et l'anonymat leur a été offert. Lorsque je cite le nom des personnes interviewées, c'est que ces personnes ont fait le choix de révéler leur identité. Sinon, l'anonymat a été respecté.

<sup>20</sup> Jean-Pierre Olivier de Sardan fait une distinction entre guide d'entretien et canevas d'entretien. Le premier « organise à l'avance les « questions qu'on pose », et peut dériver vers le questionnaire ou l'interrogatoire ». Le second relève davantage « du « pense-bête » personnel, qui permet, tout en respectant la dynamique propre d'une discussion, de ne pas oublier les thèmes importants » (Olivier de Sardan 1995b, 84).

essentiellement été mise en contact avec des agriculteurs affiliés ou idéologiquement proches des partis de gauche.

Si les entretiens avec les agents internationaux étaient souvent en anglais, j'ai fait appel à une traductrice<sup>21</sup> pour une grande majorité des entretiens menés avec les enquêtés palestiniens. Les entretiens avec les agriculteurs se sont souvent déroulés de manière collective et ce, indépendamment de ma volonté. Alors que je prenais rendez-vous avec un seul agriculteur, j'étais souvent accueillie par un comité ou d'autres agriculteurs rejoignaient l'entretien en cours de route. Afin de ne pas brusquer les enquêtés, et de manière à ne pas compromettre le déroulement de l'entretien par un faux-pas, j'ai choisi de laisser faire et de laisser les entretiens prendre une tournure davantage proche des *focus groups*. Bien que cela n'ait pas facilité la conduite des entretiens, cette technique d'entretien s'est toutefois avérée pertinente pour atténuer à minima le biais de sélection induit par la sélection de mes enquêtés à travers la technique « boule de neige » et pour faire émerger des positions divergentes entre les différents membres du *focus group* (Bryman 2012). Par exemple, lors de l'entretien que j'ai mené au sein du village de Beitillo, le groupe était composé de membres et de non-membres de la coopérative oléicole. Puisque les bailleurs et les ONG ciblent davantage les membres de coopératives que les agriculteurs isolés, certains membres du *focus-group* étaient donc davantage soutenus par les bailleurs internationaux que les autres. Cela m'a permis de recueillir l'avis d'agriculteurs soutenus ou exclus de l'aide au sujet des pratiques des bailleurs. L'entretien collectif m'a aussi permis d'exploiter cette

---

<sup>21</sup> Celle-ci était Palestinienne, citoyenne d'Israël mais installée à Ramallah, diplômée en traduction et en travail social. Elle m'a été référée par un collègue doctorant aillant également fait appel à elle pour son propre terrain de recherche.

différence de manière à faire dialoguer les interviewés sur les avantages que chacun percevait de sa propre position de membre ou de non-membre de la coopérative. J'ai donc pu mieux comprendre quels étaient les avantages et les contraintes de participer à une coopérative. De la même manière, dans le village de Ya'bad, un des agriculteurs du *focus group* a vite adopté une position plutôt conciliante à l'égard des projets financés par USAID qui, comme nous le verrons dans le chapitre 7, suscitent beaucoup de critiques de la part de la majorité des agriculteurs. Si cette position plutôt atypique de la part d'un petit agriculteur palestinien s'explique à mon sens en partie parce que cet agriculteur a, par opposition aux autres agriculteurs assis autour de la table, eu une expérience professionnelle au sein d'une ONG occidentale, j'ai pu exploiter cette différence d'opinion de manière à faire dialoguer les interviewés sur les avantages et les inconvénients relatifs à ces programmes et ainsi aller davantage en profondeur sur les raisons du rejet des programmes américains par les petits agriculteurs palestiniens. En somme, même si la technique des *focus groups* n'a pas été choisie et a été difficile à gérer, celle-ci m'a aussi permis de mieux comprendre certains aspects de mon terrain d'étude.

L'enquête de terrain en Israël/Palestine s'est accompagnée d'un certain nombre de défis. En premier lieu, faire de la recherche en Palestine suscite toujours la suspicion de la part des autorités israéliennes (Norman 2009). Le fait de n'être affiliée à aucune institution palestinienne, israélienne ou internationale installée sur place (Université locale ou Institut français du proche Orient par exemple) n'a pas non plus permis de dissiper les soupçons des agents israéliens à l'aéroport de Tel Aviv. A l'instar de nombreux chercheurs mais aussi de beaucoup d'agents internationaux non couverts par le statut diplomatique, j'ai donc du gérer



le stress que représente l'arrivée à Tel Aviv et les nombreuses questions des agents de sécurité israéliens (Norman 2009; Bontemps et Signoles 2012; Garcette 2015). Moyennant quelques explications sur mon sujet et la présentation de lettres officielles de l'Université de Montréal, j'ai, la plupart du temps, obtenu un visa de trois mois me permettant de me déplacer librement de part et d'autre du Mur de séparation et donc d'effectuer des entretiens en Cisjordanie, à Jérusalem (est et ouest) et à Tel Aviv.

Toutefois, lors de mon deuxième terrain dont la durée prévue était de 4 mois, j'ai du sortir du territoire au bout de deux mois et demi pour effectuer un entretien en Europe et ainsi renouveler mon visa. A mon retour, j'ai subi une nuit complète d'interrogatoire par les services de renseignement israéliens. J'ai échappé de justesse à l'expulsion en expliquant que j'avais laissé une bonne partie de mes affaires de recherche dans mon appartement à Ramallah et que cela compromettrait significativement ma thèse. J'ai alors obtenu un visa d'une semaine de manière à me donner l'opportunité de récupérer mes affaires et de repartir, ce qui était bien sûr insuffisant pour achever les entretiens que j'avais prévu d'effectuer. Puisque de nationalité française, j'ai contacté le Consulat de France à Jérusalem de manière à obtenir son soutien pour obtenir une prolongation de visa. Parallèlement à ces démarches, j'ai aussi essayé de prolonger mon visa par mes propres moyens auprès du Ministère de l'intérieur israélien à Jérusalem. Dans le premier cas, on m'a d'abord envoyé vers les autorités israéliennes. Dans le second, on a exigé un soutien de mon Consulat et fait peu cas de mes nombreuses lettres attestant de mon affiliation universitaire canadienne ou de la lettre, obtenue entre-temps, de l'ambassade du Canada à Tel Aviv. La situation était donc bloquée. A la veille de l'expiration de mon visa de 7 jours, le Consulat de France a

finalement soutenu mes démarches auprès des autorités israéliennes. J'ai alors obtenu l'autorisation de rester sur le territoire, sans visa, le temps que la demande de prolongation soit traitée. Mes déplacements ont alors été très restreints : sans visa, je ne pouvais franchir le Mur pour mener des entretiens à Jérusalem (est et ouest) ou à Tel Aviv. De manière à éviter les contrôles israéliens inopinés sur les routes de Cisjordanie, j'ai aussi limité au minimum mes déplacements internes. Quelques jours plus tard, on m'a signifié que les autorités israéliennes avaient refusé de prolonger mon visa malgré la demande du Consulat français puisque je n'étais ni employée du Consulat ni affiliée à une institution française. Je me retrouvais donc en Cisjordanie sans visa et dans l'impossibilité de quitter la région sans risquer une interdiction d'entrée future en Israël/Palestine pour poursuivre mes recherches. J'ai alors déposé une demande auprès du Ministère de l'intérieur palestinien à Ramallah pour obtenir un visa couvrant uniquement la Cisjordanie. Celui-ci m'a été délivré trois semaines plus tard, à la veille de mon départ. Si ce visa m'a permis de quitter la région sans (trop) d'encombres et de pouvoir y revenir pour terminer mon terrain en 2014, son étendue géographique et sa date de délivrance n'ont pas facilité l'enquête de terrain au cours de mes dernières semaines de terrain en décembre 2013. Du fait de ces nombreuses démarches administratives, du stress que représente cette situation, et des contraintes de déplacement qui se sont imposées à moi, cette mésaventure a considérablement ralenti et contraint mon travail. Cette mésaventure est aussi l'illustration du fait que l'enquête de terrain, quelque que soit le lieu, n'est pas toujours une entreprise « amusante » (Lecocq 2002).

En second lieu, je n'ai jamais pu faire de demandes pour me rendre dans la bande de Gaza de manière à y effectuer des entretiens et ainsi recueillir les perspectives de

représentants politiques du gouvernement du Hamas. Ceci tient à plusieurs raisons. Au début de mon terrain, j'ai jugé que la demande était inappropriée, soit parce que je débutais à peine mon terrain, soit parce que je devais sortir du territoire israélien et qu'il n'était pas clair quel en serait l'impact sur la décision des agents israéliens lors de mon arrivée à Tel Aviv. La situation de « sans papiers » que je viens d'exposer m'a empêché de faire une demande lors de la deuxième moitié de mon terrain. Finalement, la situation dans la bande de Gaza n'était pas nécessairement appropriée pour que je puisse m'y rendre. En effet, alors que j'aurais pu faire la demande d'une coordination pour l'automne 2014, je m'y suis refusée considérant le traumatisme et les destructions auxquelles les gazaouis venaient de faire face lors de l'opération Bordure protectrice de l'été 2014. Me rendre dans la bande de Gaza à un moment où de nombreux diplomates et humanitaires s'y rendaient pour toutes sortes d'évaluations aurait rendu difficile la tâche de me distinguer par rapport à ces acteurs. J'ai donc fait le choix de m'abstenir. A défaut de pouvoir m'entretenir avec les représentants du Hamas à Gaza, j'ai cherché à rencontrer des membres de ce parti en Cisjordanie. Si ces entretiens se sont avérés très enrichissants, il convient d'admettre que l'impossibilité de me rendre dans la bande de Gaza induit un biais majeur dans mon étude. Je n'ai pu m'entretenir avec un acteur important du conflit interne : le gouvernement du Hamas dans la bande de Gaza.

En troisième et dernier lieu, effectuer un terrain sur des sujets sensibles tels que les divisions inter-palestiniennes ou les services de sécurité s'est aussi traduit par un certain nombre de défis. D'une part, et pour des raisons parfaitement compréhensibles, les palestiniens (toutes catégories confondues) préfèrent parler des problèmes auxquels ils sont confrontés du fait de la colonisation et de l'occupation israélienne que des divisions

politiques internes. En un sens, parler des divisions inter-palestiniennes c'est pour eux faire le jeu des israéliens (Entretien 18/11/2013). Il a été donc particulièrement difficile au cours des entretiens d'aller au-delà d'un discours bien rodé, mais aussi bien établi dans la littérature, sur les contraintes qu'impose la situation israélo-palestinienne au développement socio-économique et d'accéder à un autre discours relatif aux divisions politiques internes. D'autre part, l'accès à l'information sur les services de sécurité palestiniens n'a pas été des plus faciles. Il y a bien sûr une certaine culture du secret autour de certaines thématiques liées à la sécurité. Par exemple, s'il est de notoriété publique que la CIA soutient l'Organisation de sécurité préventive palestinienne, il est par contre très difficile de savoir comment s'effectue ce soutien, à travers quelles pratiques, quel budget etc. Compte tenu du tabou que représente la lutte contre les factions islamistes au sein de la société palestinienne, il m'a aussi été très difficile de savoir quelle est la part exacte que jouent chacune des forces de sécurité palestinienne dans la lutte contre le Hamas et le Djihad islamique. Trois autres problèmes auxquels je me suis confrontée tiennent à l'emploi de termes englobants pour parler d'une réalité complexe, à l'existence de discours très partisans selon les catégories d'interviewés et à la difficulté de reconstruire les pratiques du passé.

Qu'il s'agisse de la littérature scientifique, des médias, des rapports d'ONG ou du discours des interviewés, les termes employés pour rendre compte d'une réalité complexe sont généralement englobants. Bien qu'il existe une diversité d'acteurs intervenant dans la réforme du secteur de la sécurité et le développement agricole en Palestine, les termes le plus souvent employés sont ceux de « communauté internationale », de « bailleurs », ou de « puissances externes ». L'emploi de termes englobants est particulièrement problématique

lorsque l'on cherche à distinguer les pratiques de divers acteurs. De la même manière, les interviewés mais aussi les journalistes et bien souvent les chercheurs parlent des forces de sécurité en termes génériques : « les forces de sécurité palestiniennes », « les services de sécurité », « l'appareil de sécurité », « les forces du Fatah » ou encore « les forces de l'Autorité palestinienne ». Puisqu'il y a aujourd'hui 7 différentes forces de sécurité et que toutes ne sont pas soutenues par les bailleurs occidentaux au titre de l'aide au développement, cette pratique est particulièrement problématique lorsque l'on cherche à tracer les impacts des pratiques de l'aide sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. En effet, si un rapport dénonce en 2013 que les FSP ont commis 425 cas d'arrestation arbitraire, comment savoir si c'est le fait de la police civile palestinienne, soutenue par l'Union européenne, de la force de sécurité nationale, soutenue par la mission américaine USSC ou de l'organisation de sécurité préventive soutenue ni par l'UE ni par USSC ?

A l'emploi de termes englobants, il faut ajouter l'existence de discours partisans. Chaque catégorie d'acteurs tient un discours bien particulier, souvent aux antipodes, au sujet des succès ou des échecs de l'aide internationale dans les deux secteurs étudiés. Si les forces de sécurité et les agents internationaux louent les efforts et progrès accomplis en matière de sécurité, de gouvernance et du respect des droits de l'homme, les agents de la société civile palestinienne et les membres des partis d'opposition ont un discours plus critique, soulèvent les abus commis par ces forces, et dénoncent les méfaits d'une assistance trop centrée sur la sécurité israélienne et la lutte contre le terrorisme. Du côté du développement agricole, les gros exploitants et l'élite politique ont tendance à présenter les projets qui soutiennent l'agriculture extensive de manière positive, affirmant que ce type de projet est la clé de la

viabilité économique du futur Etat palestinien. Je montrerai dans le chapitre 7 que les petits producteurs palestiniens et membres des ONG palestiniennes tiennent un discours opposé. Ils avancent que ces projets détruisent l'économie locale, induisent des tensions sociales et sont contraires à l'intérêt national.

L'information recueillie est donc très partisane. Elle alterne entre un discours où la critique est absolue et un discours où l'on dissimule une part de la réalité. Ce problème n'est pas spécifique à mon terrain. Dans un article où elle revient sur la question de la véracité de l'information recueillie à travers les entretiens, Lee Ann Fujii rend compte des obstacles auxquelles elle s'est confrontée sur le terrain rwandais. Les inventions et le déni en font partie. D'un côté, ses interviewés ont parfois embelli ou distordu la réalité. De l'autre, ses interviewés ont parfois nié les violences qu'ils avaient subies (Fujii 2010). De la même manière, Bayard de Volo et Schatz notent :

Every human, ethnographic informant can be misguided or simply wrong, but it does not follow that we should dismiss their perspectives wholesale. Indeed, the inconsistencies between outsider and insider beliefs, between rich and poor's self-representations, between men's and women's version of events can become an analytical focal point enriching our understandings of power relations and politics at the local scale (Bayard de Volo et Schatz 2004, 268).

Si les discours partisans ne doivent pas être écartés puisqu'ils permettent d'introduire un certain nombre de nuances et rendre compte de débats majeurs au sein de la société palestinienne, force est de constater que leur caractère partisan complique le travail de reconstruction des pratiques et de leurs impacts.

Finalement, la difficulté de reconstruire les pratiques du passé entrave également la possibilité de mener une étude processuelle et une comparaison fine des acteurs étudiés. Ce problème est intrinsèquement lié au traitement de l'information en des termes englobants et à la sensibilité du sujet étudié. Lorsque dans ma stratégie d'entretien avec des interviewés palestiniens je cherchais à remonter dans le passé pour parler de l'intervention américaine et européenne avant la division inter-palestinienne, les termes employés étaient souvent ceux de « bailleurs » ou « communauté internationale » et il n'était pas toujours clair que les pratiques décrites aient toujours eu cours avant la division inter-palestinienne. Lorsque je demandais à préciser le bailleur et cherchais à savoir quand la pratique décrite était mise en œuvre (avant ou après la division ? avant ou après la mort d'Arafat ?), on me signifiait que cela n'a pas d'importance qui ou quand précisément. Que ce soit l'Union européenne ou les États-Unis, avant ou après la division, pour de nombreux interviewés, la tendance est globalement la même. A ce problème, il faut aussi ajouter la faible mémoire institutionnelle des agences étudiées et le roulement important de personnel tant dans le secteur de la sécurité que dans le secteur agricole (voir chapitre 3). Dans un cas ou dans l'autre, reconstruire les pratiques du passé, à partir d'entretiens menés au sein des agences européennes et américains aujourd'hui, n'est pas chose facile. Si cela a pu être en partie possible dans le secteur de la sécurité grâce à la présence d'agents européens, canadiens et américains investis dans les missions étudiées depuis 2005-2006, je n'ai pas eu cette chance dans le secteur agricole.

Pour faire face à ces différents défis, j'ai mené des entretiens relativement longs de manière à laisser les enquêtés parler des sujets qui les préoccupent (l'occupation israélienne) avant de pouvoir passer à des sujets qui intéressent davantage ma recherche. Cela m'a, en général, permis de gagner le minimum de confiance nécessaire pour aborder des sujets plus sensibles. Lorsque cela était possible, j'ai effectué plusieurs entretiens avec une même personne. Le fait de faire valoir que ce n'était pas mon premier séjour dans la région, que j'avais travaillé au sein du Consulat français à Jérusalem, abandonné le milieu de l'aide pour faire ma thèse sur ce sujet, et que j'avais choisi de m'installer à Ramallah plutôt qu'à Jérusalem m'a aussi permis de gagner la confiance de certains interviewés. J'ai cherché autant que possible la précision au sein des entretiens en demandant systématiquement de quel « bailleur », de quelle « force de sécurité », de quelle époque il s'agissait. J'ai aussi cherché dans mes entretiens avec des interlocuteurs palestiniens à discuter directement des différences qu'ils percevaient entre l'Union européenne et les États-Unis. J'ai tenté d'obtenir des entretiens avec des personnes impliquées au sein des agences étudiées dans le passé. Afin de recouper l'information et trouver un juste milieu entre les différents discours partisans, j'ai varié les catégories d'acteurs rencontrés. Finalement, j'ai cherché à recouper l'information à travers différents entretiens et différentes sources (articles scientifiques, journaux, rapports d'agences essentiellement).

Les sources utilisées afin de mener l'analyse sont plurielles. Comme indiqué précédemment, les entretiens auprès des praticiens, mais aussi de l'audience, constituent une source importante. Au cours de 8 mois de terrains, j'ai également pu faire de l'observation directe. J'ai observé deux journées de consultation communautaire organisées par l'ONG



suisse DCAF à Hébron et Jenin sur la thématique de la sécurité communautaire. J'ai aussi effectué une visite d'une journée au sein de la caserne de la Force de sécurité nationale à Bethléem. Lors de cette visite organisée par la Force de sécurité nationale elle-même et dont le but était clairement de me donner la meilleure image possible de son travail, j'ai pu observer les travaux communautaires et œuvres de bienfaisance réalisés par cette force au sein d'un camp de réfugiés. J'ai également pu observer le déploiement de soldats aux abords du check point de Bethléem. Finalement, j'ai effectué une journée de visite de différents projets de développement agricole soutenus par USAID en Cisjordanie (région de Tubas et Vallée du Jourdain). Les entretiens et observations sont complétés par la littérature spécialisée sur l'aide dans les secteurs de la sécurité et agricole en Palestine. Les travaux et monographies sur le secteur de la sécurité ont été particulièrement utiles afin de reconstruire les pratiques des bailleurs étudiés pour les périodes passées.

## **Définitions et terminologie**

Un dernier point méthodologique concerne la définition et la terminologie employée dans le cadre de la thèse. Le concept central est la notion de « dynamiques de conflit ». Je m'intéresse ici aux dynamiques conflictuelles internes par opposition aux conflits ou guerres inter-étatiques. Ce sont les dynamiques intra palestiniennes qui sont à l'étude et non le conflit israélo-palestinien. La notion de dynamique induit que je ne m'intéresse pas seulement à analyser « la situation » de paix ou de conflit mais que je m'intéresse à ses variations dans le temps et aux dynamiques micro-sociales qui conduisent au conflit, à son maintien ou à sa fin. Dans le cas du secteur de la sécurité pour lequel je mène une étude

longitudinale selon la méthode du *process tracing*, j'analyse les impacts de l'aide sur l'entrée en conflit ainsi que sur sa durée. Pour ce qui est du cas du secteur agricole, j'analyse essentiellement la manière dont les pratiques de l'aide structurent des dynamiques micro-sociales qui peuvent mener au conflit. Qu'il s'agisse du secteur de la sécurité ou de l'agriculture, j'exclue de mon étude l'analyse de l'intensité du conflit.

La notion de *dynamique* induit également que je m'intéresse aux différentes échelles auxquelles peut s'exprimer la conflictualité au sein d'une société. En effet, à l'instar de Johan Brosché et Daniel Rothbart, je reconnais au sein d'un conflit l'existence de plusieurs lignes de fractures :

If we ask "How should we understand this crisis?" we recognize the presence of multiple conflicts at various stages of development, engaging both military and civilian sectors of the society (Brosché et Rothbart 2013).

La distinction de trois processus à travers lesquels l'aide façonne les dynamiques de conflit dans le chapitre 2 sera d'une aide importante pour atteindre cet objectif. Dans la mesure où j'avance que l'aide peut affecter l'économie des conflits, les inégalités horizontales et le contrat social, le cadre d'analyse que je propose permet de penser le conflit selon qu'il s'exprime à l'échelle d'individus, entre groupes socio-politiques, ou encore entre la société et le gouvernement. En d'autres termes, ma perspective adopte une lecture micro des multiples échelles de conflit au sein d'une société. A l'instar de Séverine Autesserre je ne m'intéresse pas au succès ou à l'échec de l'aide dans la construction de la paix au niveau national, régional ou international ; je m'intéresse aux impacts de l'aide sur de multiples échelles conflictuelles au niveau sous-national :

My analysis does not, unlike most existing literature, seek to account for intervention successes or failure at the aggregate (national or international) level. (...) « Success » or « failure » at the national and international levels mask a lot of variation at the subnational level (Autesserre 2014, 23-4).

Ma contribution est donc double : je regarde d'une part si l'impact de l'aide sur les dynamiques de conflit se fait au niveau de l'entrée ou de la durée du conflit ou si l'aide contribue plutôt à la construction de la paix. D'autre part, mon approche permet de saisir les dynamiques de paix et de conflit de niveau micro au-delà de ce qui semble transparaître au niveau agrégé. Je m'intéresse aux impacts de l'aide à différentes échelles de conflictualité (au niveau des individus, des groupes et entre l'« État » et la société). Ce faisant, je rends compte de tensions sociales importantes dans la société palestinienne qui, parce qu'elles ne correspondent pas à la manière dont les acteurs internationaux pensent les dynamiques de violence dans ce contexte, sont peu analysées ou semblent peu pertinentes (Autesserre 2009).

A cette définition, il faut ajouter quelques précisions terminologiques. Dans le contexte israélo-palestinien, il existe bien souvent plusieurs termes pour rendre compte d'une même réalité. Par exemple, le mur séparant la Cisjordanie d'Israël est alternativement labélisé « mur de séparation », « barrière anti-terroriste », « mur de l'apartheid » ou encore « mur de la honte ». De manière évidente, le terme choisi est le témoin d'un positionnement politique particulier par rapport au conflit israélo-palestinien et au bien fondé du mur. Pour éviter les écueils partisans, je me contenterai, à l'instar de nombreux chercheurs, d'employer le terme « Mur » ou « Mur de séparation » avec une majuscule « pour souligner la spécificité, physique et politique, du Mur en question » (Garcette 2015, 105). De la même

manière, il existe un débat quant à la façon la plus appropriée de faire référence aux zones A, B et C issues des accords d'Oslo. Si les accords d'Oslo ainsi que beaucoup de documents d'agences internationales font référence à ces zones au singulier (« la zone A » par exemple), un consensus se dégage dans la littérature scientifique pour faire référence à ces zones au pluriel (« les zones A ») de manière à rendre compte que, du fait des colonies, des routes de contournement et des divers postes de contrôle israéliens, ces zones sont en réalité loin d'être unifiées. De manière à utiliser un vocabulaire qui rend mieux compte de la réalité du découpage territorial, j'emploierai pour ma part le pluriel (sauf s'il s'agit d'une citation de texte ou d'entretien, auxquels cas je respecterai le choix de l'auteur ou locuteur).

Finalement, il existe aussi un débat important quant aux termes employés pour faire référence aux zones palestiniennes. Le terme officiel reconnu par l'ONU est « Territoires palestiniens occupés » qui recouvre à la fois la Cisjordanie, la bande de Gaza et Jérusalem est. Si les israéliens contestent le fait que ces territoires soient toujours occupés, le fait qu'une grande partie des territoires de Cisjordanie échappe toujours au contrôle de l'Autorité palestinienne, que de nombreuses colonies se soient installées en Cisjordanie souvent avec le soutien du gouvernement israélien, qu'Israël continue de mener des incursions militaires y compris dans les zones A et B et qu'Israël applique une « politique de prédation et de confinement » rend l'occupation encore bien réelle (Latte-Abdallah et Parizot 2011, 17). Le terme Palestine est aussi parfois employé par anticipation de la création de l'État palestinien, pour faire valoir le droit des palestiniens à l'autodétermination (Le More 2008, 17), ou encore en référence à l'obtention en 2012 du statut « d'État non membre observateur auprès de l'ONU ». Si pour ma part j'emploie de manière alternative les termes de « Territoires

palestiniens occupés », « Territoires palestiniens », « Cisjordanie et la bande de Gaza » ou « la Palestine » pour diversifier le langage et rendre l'écriture plus légère, il est évident que l'emploi de ces derniers termes ne signifie ni que je conteste la réalité de l'occupation israélienne ni le fait que la souveraineté palestinienne soit une réalité. De fait, la réalité de l'occupation ainsi que l'incertitude quant à la possibilité que les palestiniens puissent finalement obtenir leur indépendance ne doivent pas être sous-estimés.

### **Note éthique à l'intention des lecteurs**

Je conclus cette section méthodologique par une note éthique et politique. Puisque mon travail porte sur des questions sensibles et polarisantes et s'intéresse à une zone conflictuelle où la mauvaise interprétation, voir l'instrumentalisation, des propos par une partie ou une autre est malheureusement récurrente, je tiens à me prémunir contre une utilisation biaisée de mon travail. A cet effet, je tiens à préciser que mon propos ici n'est aucunement de faire la démonstration que, compte tenu des tensions sociales et politiques internes en Palestine, les palestiniens ne sont pas prêts à mener des négociations et à obtenir leur indépendance. Si je démontre qu'en poursuivant l'objectif de construire « un partenaire pour la paix », les bailleurs occidentaux ont alimenté des processus de fragmentation sociale et politique internes, cela ne signifie par pour autant que je partage l'opinion selon laquelle il soit nécessaire de retarder encore les négociations et la création de l'État palestinien. Au contraire, il ne fait pour moi aucun doute que retarder encore ces processus ne peut que conduire à davantage de fragmentation sociale et politique et induire davantage d'instabilité dans la région. De la même manière, si je mets ici l'accent sur la responsabilité des pratiques

de l'aide dans les divisions inter-palestiniennes, il ne s'agit pas non plus d'accuser les bailleurs de tous les maux que rencontrent aujourd'hui les palestiniens. Les politiques d'occupation israéliennes, la manipulation de la situation par les élites politiques tant israéliennes que palestiniennes, l'absence de négociations et la réticence des chancelleries occidentales à s'engager plus fermement dans le processus de paix sont de manière évidente les causes premières de la situation israélo-palestinienne et inter-palestinienne. Comme le souligne Ole Jacob Sending, les travaux relatifs à la littérature sur la construction de la paix tombent dans un certain travers narcissique en attribuant une responsabilité trop grande aux acteurs extérieurs dans la réussite ou l'échec des processus de paix. Pourtant, le comportement des acteurs locaux est de loin plus important pour la construction de la paix (Sending 2009). C'est pourquoi mon cadre théorique prend non seulement en compte le rôle structurant des pratiques de l'aide mais aussi le comportement des acteurs palestiniens (voir chapitre 2). Toutefois, il reste que mon étude se concentre essentiellement sur le rôle de facteurs externes et pourrait être interprétée comme laissant entendre que les autres facteurs mentionnés ci-haut jouent, de ce fait, un rôle mineur. Il n'en est rien. Je n'ai aucunement la prétention d'avancer qu'il s'agit là du seul ou principal facteur explicatif de la situation de fragmentation palestinienne que je décris. La colonisation et les politiques d'occupation demeurent une entrave majeure au développement socioéconomique et politique palestinien, et ce indépendamment du rôle de l'aide internationale.

## **Structure et logique de la thèse**

La thèse se fonde sur un agenda de recherche en deux temps. Il s'agit d'une part de développer un cadre théorique permettant d'analyser l'aide pour la paix et ses impacts sur les dynamiques de conflit. Face au discours international qui pose une certaine évidence des liens entre aide au développement et construction de la paix (Hurwitz et Peake 2004; Morrow 2012; Saliba-Couture 2012), il convient de développer une approche théorique permettant à la fois de dépasser le caractère normatif du discours sur l'aide pour la paix et de préciser les liens entre l'aide et les dynamiques de paix et de conflit. Il s'agit d'autre part, grâce au cadre théorique préalablement posé, de comprendre pourquoi et comment certaines pratiques conduisent parfois à lier de manière négative l'aide au développement aux dynamiques de conflit.

Pour mener à bien cet agenda de recherche en deux temps, la thèse commence par effectuer une revue de la littérature relative à l'aide pour la paix. Dans le premier chapitre, je reviens sur le contexte historique de la création de l'aide pour la paix ainsi que sur les principaux débats qui entourent cet objet de recherche. Parmi les principales critiques adressées à l'aide pour la paix, je retiens deux problèmes qui seront au cœur de mon cadre théorique. Il s'agit de la traduction en pratique du discours de l'aide pour la paix et des impacts de l'aide pour la paix sur les dynamiques de conflit.

Dans le chapitre 2, j'expose mon cadre théorique. Celui-ci se fonde à la fois sur le tournant pratique en Relations internationales et la littérature sur les guerres civiles. Ce cadre

théorique entend pouvoir expliquer pourquoi l'aide pour la paix n'a pas toujours les effets escomptés en prenant en compte 1) le fait que la norme de l'aide pour la paix n'est pas toujours traduite en pratiques et 2) l'impact des pratiques de l'aide sur les dynamiques de conflit. Il identifie trois mécanismes à travers lesquels l'aide peut structurer les dynamiques de conflit : l'économie politique du conflit, les inégalités horizontales et la qualité du contrat social. Finalement, le cadre théorique met de l'avant le fait que les impacts de l'aide peuvent être non-intentionnels et reconnaît un rôle aux acteurs locaux.

Le chapitre 3 entame l'analyse empirique par une étude comparée de la traduction de la norme de l'aide pour la paix en pratiques dans les deux secteurs étudiés. J'identifie d'abord quelles sont les pratiques de l'aide en Palestine et analyse ensuite le sens que donnent les praticiens à celles-ci. Je montre que la norme de l'aide pour la paix n'est pas toujours adoptée par les praticiens et lorsque celle-ci est internalisée, les praticiens ont une compréhension variée de celle-ci.

Les chapitres 4, 5 et 6 s'intéressent au secteur de la sécurité. Le chapitre 4 expose les principes généraux de la réforme du secteur de la sécurité avant de décrire le secteur de la sécurité palestinien et ses principaux problèmes. Le chapitre 5 entame l'analyse des impacts de l'aide dans ce secteur sur les dynamiques de conflit inter-palestinienne en s'attachant aux périodes allant de 1993 à 2005 et de 2006 à 2007. Dans ce chapitre, j'analyse donc les impacts de la réforme du secteur de la sécurité d'abord dans la période précédant la division inter-palestinienne puis dans la période charnière de la division inter-palestinienne. Le chapitre 6 s'intéresse spécifiquement à la période contemporaine qui fait suite à la division



inter-palestinienne. Tout en organisant l'analyse autour des principaux thèmes visés par la réforme du secteur de la sécurité telle que promue par les États-Unis et l'Union européenne en Palestine, je montre que les pratiques de l'aide dans ce secteur continuent de participer de l'économie politique du conflit, creusent davantage et institutionnalisent les inégalités horizontales entre factions politiques et nuisent considérablement à la qualité du contrat social entre l'Autorité palestinienne et ses citoyens.

Le chapitre 7 poursuit et termine l'analyse empirique par l'étude du cas secondaire : le secteur agricole. Je montre qu'en structurant les mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit, les pratiques de l'aide ont induit un certain nombre de clivages sociaux qui restent à ce jour latents. J'explore chacun de ces clivages et analyse le risque que ceux-ci puissent aboutir à un conflit violent.

La conclusion revient sur les questions clés posées dans cette thèse : pourquoi l'aide structure-t-elle parfois les dynamiques de conflit ? Les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit en Palestine sont-ils une question de secteur d'intervention et/ou d'acteurs ? Finalement, la thèse s'achève par une recontextualisation des impacts de l'aide en Palestine dans le cadre du conflit israélo-palestinien et une réflexion sur les généralisations possibles.

# Chapitre 1 : L'aide au développement comme outil de construction de la paix

Les questions de développement et de sécurité ont longtemps été pensées de manière distinctes.<sup>22</sup> Elles faisaient par exemple l'objet de ministères ou d'agences gouvernementales séparées, de politiques publiques distinctes et de champs d'enseignement différents (Paffenholz 2009). Cela étant, depuis la fin de la Guerre froide et de manière encore plus accrue depuis les attentats du 11 septembre 2001, les agences internationales et nationales ont de plus en plus lié ces deux notions. En conséquence, le concept de « nexus sécurité-développement » s'est progressivement imposé autant au travers des documents d'agence qu'à la faveur des rapports de « think tank » ou de travaux académiques.<sup>23</sup> Comment comprendre l'émergence de cette notion ? Quels sont les débats autour de celle-ci ? Et quelles sont les conséquences de ce discours sur l'agenda de l'aide au développement ?

Afin de répondre à ces questions, je reviendrai dans une première partie sur la genèse de cette notion à première vue consensuelle en la replaçant dans son contexte de production ainsi que sur ses principales critiques (1.1). Dans une seconde partie, je m'intéresserai à la manière dont le discours sur les liens entre sécurité et développement a affecté l'agenda de l'aide au développement en le promouvant au rang des outils de gestion des conflits (1.2). Je

---

<sup>22</sup> Ce qui ne veut pas dire qu'elles n'étaient pas liées dans la pratique ou dans la réalité des conflits et des pays du Sud.

<sup>23</sup> A titre d'exemple, l'International Peace Academy a mené un programme de recherche sur les liens entre sécurité et développement. Celles-ci ont notamment donné jour à un ouvrage collectif dirigé par Tschirgi et al. (Tschirgi, Lund et Mancini 2010b)

m'intéresserai d'abord aux fondements éthiques, empiriques et théoriques de l'aide pour la paix (1.2.1), avant de m'intéresser à la manière dont l'aide pour la paix s'est traduite en programmes (1.2.2.). Je terminerai ce chapitre par une revue des principales critiques adressées à l'aide pour la paix (1.2.3.).

## **1.1. Le nexus sécurité-développement genèse et critiques**

La fin du monde bipolaire a conduit à des transformations profondes des notions de sécurité et de développement. Ces transformations ont notamment permis de tisser des liens entre sécurité et développement (Ball 2010). Très vite, la notion de nexus sécurité-développement s'est imposée dans l'agenda des bailleurs : quelle en a été la genèse (1.1.1.) ?

### **1.1.1. Genèse d'un consensus international**

Pour comprendre l'émergence de la notion de nexus sécurité-développement, il est utile de revenir sur deux types de reconfigurations qui ont marqué la fin des années 1990 et le début des années 2000 : des changements d'ordre géopolitiques et des redéfinitions conceptuelles.

En premier lieu, les conflits africains des années 1990 ont forcé les observateurs, tant dans les sphères de la pratique que dans le milieu académique, à repenser la nature et les

causes des conflits (Annan 1998; Kaldor 1999). D'après Mary Kaldor, ces « nouveaux » conflits ne sont plus externes mais internes. Ils induisent des processus de fragmentation étatiques profonds, se caractérisent par une distinction floue entre le privé et le public et des clivages souvent organisés autour de caractéristiques identitaires. Pour Kofi Annan, les causes de ces conflits doivent notamment être cherchées à l'interne :

There is a growing recognition among Africans themselves that the continent must look beyond its colonial past for the causes of current conflicts. Today more than ever, Africa must look at itself. The nature of political power in many African States, together with the real and perceived consequences of capturing and maintaining power, is a key source of conflict across the continent (Annan 1998).

Parallèlement, et en corolaire du fait que ces « nouvelles »<sup>24</sup> guerres touchent en grande majorité des civils (Hopper 2012; PNUD 1994),<sup>25</sup> les notions de sécurité et de développement ont été conjointement revisitées. La notion de « sécurité humaine », établie pour la première fois dans le Rapport mondial sur le développement humain de 1994 (PNUD 1994), bouscule le sens donné à la sécurité en opérant à la fois une extension et un approfondissement de la notion (Beswick et Jackson 2011, 11). L'individu, plutôt que l'État, devient l'objet de référent de la sécurité et être en sécurité inclut désormais le fait d'être libéré de la peur et du besoin. Les approches alternatives et critiques de la sécurité, telle que celle de l'école de Copenhague ou de Francfort, ne sont pas étrangères à ces reconfigurations conceptuelles (Buzan 1983; Buzan, Waever et de Wilde 1997). Les conflits,

---

<sup>24</sup> Il convient toutefois de noter que cette distinction entre nouveaux et anciens conflits a été vivement contestée par certains auteurs. Voir par exemple l'article de Kalyvas dans *World Politics* à ce sujet (Kalyvas 2001).

<sup>25</sup> Selon le rapport annuel du PNUD de 1994, parmi les 79 pays affectés par la violence 65 se trouvent dans les pays en voie de développement.

la violence politique mais aussi les maladies, la famine ou les désastres naturels sont aujourd'hui considérés comme des menaces à la sécurité puisque ces maux touchent à la fois l'humain et son bien être. La sécurité est donc de plus en plus pensée en lien avec le développement humain et même, comme le souligne Hettne, les droits humains (Hettne 2010).

De la même manière, la notion de développement a elle aussi été repensée. Bien que celle-ci ait toujours inclus une dimension humaine, l'émergence de la notion de sécurité humaine<sup>26</sup> au milieu des années 1990 a eu pour conséquence d'induire un important changement d'orientation : on passe d'une vision du développement tournée vers la croissance économique à une perspective plus centrée sur la qualité de vie (Hopper 2012). Les notions de développement humain, de droits de l'homme, de bonne gouvernance, deviennent donc progressivement des pièces maîtresses du discours sur le développement et permettent de redonner à l'aide une nouvelle légitimité après « la crise de l'aide » de la fin des années 1980 et du début des années 1990 (Morrow 2012, 57; Naudet 2006, 169). Les objectifs du millénaire pour le développement, centrés sur la réduction de la pauvreté, sont l'illustration par excellence de cette réorientation conceptuelle (Naudet 2006).

---

<sup>26</sup> De la même manière que la distinction entre « anciens » et « nouveaux » conflits a été vivement contestée, la notion de sécurité humaine a également suscité de nombreuses critiques, en particulier chez les auteurs réalistes qui voient dans cette notion le risque que le champ des études de sécurité perde de sa cohérence (Macleod et O'Meara 2007, 351-75). D'autres, à l'image de Roland Paris, ont souligné que ce concept doit être appréhendé avec précaution car le concept manque de définition, demeure vague et étendu. Ce qui limite la possibilité d'utiliser ce concept comme une catégorie d'analyse pertinente ou comme guide pratique pour les chercheurs et les praticiens (Paris 2001).

Enfin, les attentats du 11 septembre ont également eu pour conséquence de faire converger davantage les notions de sécurité et de développement. De fait, ils ont permis de donner naissance à une lecture globalisée des enjeux de sécurité et de développement selon laquelle les problèmes de là-bas ont des répercussions ici et requièrent donc davantage d'attention (Stern et Öjendal 2012; Duffield 2007). En conséquence, de nouveaux impératifs sécuritaires sont de plus en plus intégrés au développement et insufflent un changement important de la « culture » du développement (Esman 1997, 6). De fait, le développement est désormais pensé comme une partie intégrante des outils de sécurité :

In the formulation of national security and defense doctrine, aid was seen as an increasingly significant component (...), development had taken “its place alongside defense and diplomacy as one of the three essential components of American foreign policy” (Harborne 2012, 42).

Bien sûr, l'aide au développement avant le 11 septembre n'est pas étrangère aux préoccupations sécuritaires des pays donateurs. Rappelons par exemple que les deux objectifs centraux de la conférence de Bretton Woods en 1944 étaient de penser à un système permettant d'une part d'éviter que ne se reproduisent les crises monétaires et économiques connues après la première guerre mondiale et d'autre part que les pays européens les plus touchés par la deuxième guerre ne deviennent des terrains favorables au communisme (Rist 2007). Les guerres et les mouvements d'indépendance dans le contexte de la Guerre froide ont aussi créé un climat favorable à l'utilisation de l'aide à des fins sécuritaires. L'aide a, en effet, été utilisée de manière à ce que le modèle de développement économique promu par les anciennes puissances coloniales ne recule pas face au communisme.

Avec les conflits des années 1990 et surtout après le 11 septembre, l'agenda sécuritaire de l'aide est clairement affirmé et se concentre cette fois autour de la pauvreté et la faiblesse des États – deux facteurs désormais pensés comme des menaces à la sécurité internationale et humaine. Pour la Banque Mondiale,

l'augmentation – relative et absolue – de la pauvreté déstabilise les gouvernements des pays en développement ; elle accroît les tensions internationales entre pays riches et pauvres, les pressions sur l'environnement et les risques de conflits locaux et internationaux (Severino 2001, 76).

La lutte contre la pauvreté n'est plus seulement éthique ou idéologique, elle est aussi politique et sécuritaire. Les documents internationaux reconnaissent « l'importance de l'État, mais également le fait que son effondrement pose des problèmes plus compliqués, pour la gestion de l'économie, que sa trop grande présence » (Hibou 1998a, 128). Tandis que l'aide avait tendance à pousser vers un désengagement de l'État dans les années 1980-1990 (on peut par exemple penser aux plans d'ajustements structurels), dans le contexte post-11 septembre, l'absence ou la faiblesse de l'État devient une menace à la sécurité internationale. Dans cette logique, il convient de renforcer l'autorité de l'État pour répondre à la fois au problème de développement et de sécurité (Albrecht, Stepputat et Andersen 2010). Les pays en situation de conflit et les « États fragiles » ont donc reçu une attention croissante et deviennent un problème commun des acteurs de la sécurité et du développement.

Les « nouvelles » guerres des années 1990, les attentats du 11 septembre et les reconfigurations conceptuelles des notions de sécurité et de développement ont donc été des éléments centraux à l'émergence de la notion de « nexus sécurité-développement ».<sup>27</sup> Celle-ci peut être capturée par la formule désormais célèbre de Koffi Annan : « Il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés » (Annan 2005). La notion de nexus sécurité-développement vise donc à mettre en avant non seulement l'existence de *liens* entre sécurité et développement mais aussi l'*interdépendance* des deux concepts. Les enjeux de sécurité – les conflits par exemple – affectent le développement tandis que les questions de développement – la pauvreté par exemple – affectent les questions de sécurité internationale (Tschirgi, Lund et Mancini 2010c). Pour atteindre l'un il faut atteindre l'autre : le développement durable dépend de la sécurité et la sécurité repose sur le développement (Fukuda-Parr 2010; Hurwitz et Peake 2004). La notion de nexus englobe donc à la fois la question de *l'impact* de l'un sur l'autre, la question de *l'objectif final* de sécurité et de développement et enfin celle des *moyens* pour atteindre ces objectifs.

Progressivement, cette notion s'est imposée comme une évidence autant pour les acteurs de la sécurité que pour ceux du développement. Tandis que les politiques de sécurité incluent de manière explicite le développement – pensons par exemple à l'approche 3D

---

<sup>27</sup> Stern et Öjendal donnent la définition suivante du terme « nexus » : « a nexus can be understood as a network of connections between disparate ideas, processes or objects; alluding to a nexus implies a infinite number of possible linkages and relations » (Stern et Öjendal 2012).



(défense-diplomatie-développement) – les agences de développement assument de plus en plus des objectifs de sécurité dans leur agenda (Stern et Öjendal 2010). Le rapport de l'OCDE établissant les lignes de conduites à suivre pour « prévenir les conflits violents » ainsi que l'inclusion de programmes visant la Réforme du Secteur de la Sécurité parmi les programmes d'aide sont les témoins de cette évolution (OCDE 2001, 2005). L'adoption de cette notion a été transversale aux champs de la sécurité et du développement. Elle a aussi été largement internationale :

the claim that development requires security, and without security you cannot have development, had been repeated to the point of monotony in countless governments reports, policy statements, UN documents, briefings by non-governmental organizations (NGOs), academic work and so on (DAC 1997; Solana 2003; DFID 2005b) (Duffield 2007).

Cela étant, l'adoption du nexus sécurité-développement comme une « vérité acceptée de notre époque »<sup>28</sup> n'est pas sans poser de problèmes (Duffield 2007, 1). C'est aux débats et aux critiques de cette notion que je me tourne à présent.

### **1.1.2. Débats et critiques**

Le fait que le nexus sécurité-développement se soit imposé comme le mantra du 21<sup>ème</sup> siècle ne doit pas cacher l'existence d'un nombre important de critiques quant à la notion elle-même et à son utilisation. J'organise la littérature critique sur le nexus sécurité-

---

<sup>28</sup> Traduction libre : “such has been the widespread acceptance of this circular complementarity that it now qualifies as an accepted truth of our time.”

développement autour de trois grands débats : en premier lieu le débat relatif à la faiblesse conceptuelle de ce terme ; en second lieu le débat entre partisans et opposants d'une utilisation de ce concept pour penser les interventions internationales dans les États fragiles ou en conflit ; en troisième et dernier lieu le débat relatif au hiatus entre la rhétorique et la réponse politique.

### **1.1.2.1. De la faiblesse conceptuelle**

Face au discours international qui pêche par une compréhension à la fois simpliste, optimiste et restrictive des liens entre sécurité et développement, beaucoup d'auteurs ont mis en avant les limites conceptuelles du nexus sécurité-développement. Pour Amer et al. le consensus international autour de la notion de nexus sécurité-développement a résulté en un chaos conceptuel (Amer, Swain et Öjendal 2012a, 2). Celui-ci peut être observé à au moins deux niveaux d'analyse : le premier relève de la compréhension des *impacts* de la sécurité sur le développement et vice versa, le second relève de la compréhension du *sens* donné à la notion de nexus sécurité-développement.

Sur la question des impacts, Cambrezy et Zahar se sont par exemple attachées à montrer que la relation entre sécurité et développement n'est pas toujours celle d'un cercle vertueux comme le sous-entend le discours international et qu'il existe des liens parfois contre-intuitifs entre sécurité et développement. En effet, le conflit est souvent pensé comme une entrave au développement mais il peut aussi être source de développement. Par

exemple, C. Tilly avance que la guerre a joué un rôle central dans la formation des États européens (Tilly 1975). Le conflit peut aussi avoir des incidences positives sur le développement économique et technologique comme le montrent les avancées connues par les États-Unis pendant la Seconde guerre mondiale. Par ailleurs, le développement ne mène pas toujours à davantage de sécurité internationale ou humaine. A l'échelle de la sécurité internationale, on peut penser au rôle du développement économique dans la compétition des puissances européennes au 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècle. A l'échelle de la sécurité humaine, on peut penser au rôle de certaines politiques de développement nationales (les politiques de réformes agraires par exemple) ou internationales (les plans d'ajustement structurels par exemple) qui propulsent parfois certaines franges de la société dans des situations de précarité et d'exclusion sociale. Cambrezy et Zahar mettent donc en lumière que la nature des liens entre sécurité et développement est plus complexe que la relation essentiellement positive sous-entendue par la compréhension consensuelle du nexus sécurité-développement selon laquelle la sécurité permet le développement et inversement (Cambrezy et Zahar 2014).

Sur la question du sens que l'on donne au nexus sécurité-développement, Hettne, Stern et Öjendal s'étonnent quant à eux du consensus international autour de la notion dans la mesure où sécurité et développement sont des « termes essentiellement contestés qui ne peuvent être définis qu'en termes généraux »<sup>29</sup> (Hettne 2010) :

---

<sup>29</sup> Traduction libre : "Development and security, as noted elsewhere in this issue by Stern & Öjendal (2010),

Our unease deepens as we note a widespread discourse emerging as if there were a broad agreement on both the content of these concepts as well as the consequences of creating policy which reflects a (certain) understanding of ‘the nexus’. And as always, national/global policy proceeds as if we collectively understood the context and consequences of the workings of a ‘security-development nexus’ or, alternatively, as if it (as a desirable policy goal) were a recognizable and simple thing to achieve (Stern et Öjendal 2012, 16).

Stern et Öjendal soulèvent un double problème : celui de la diversité des sens donnés aux notions de sécurité et développement et celui de la traduction du nexus en politiques. Nous reviendrons sur ce deuxième problème dans la section 1.1.2.3 plus bas. Concernant la première difficulté, déjà soulevée par Uvin en 2002 (Uvin 2002), la notion de nexus sécurité-développement butte sur des compréhensions divergentes de ces termes pris individuellement (Beswick et Jackson 2011, 12). On peut d’abord s’interroger sur la définition du référent de la sécurité et du développement : la sécurité et le développement de qui ? Des pays du Sud ou de l’occident ? De l’Etat ou de l’individu ? La définition des menaces est également peu claire et sujette à débat : la sécurité contre quoi ? Enfin, de quelles entraves au développement parle-t-on (Hettne 2010; Stern et Öjendal 2012) ?

Afin de démontrer la diversité des sens que l’on peut attribuer à la notion de nexus sécurité-développement, Stern et Öjendal déclinent respectivement six récits du développement et de la sécurité. L’association de ces 12 discours peut donc potentiellement produire jusqu’à 36 différentes conceptions du nexus sécurité-développement. Les auteurs en exposent 6 - les plus cohérentes d’un point de vue épistémologique - et démontrent qu’au

---

are essentially contested concepts and can only be defined in general terms.”

sein d'un même extrait de rapport d'agence, le discours peut basculer d'une compréhension à l'autre. En somme, ces auteurs illustrent par l'absurde le chaos conceptuel qui entoure l'acception peu critique de la notion de nexus sécurité-développement.

Une autre source de confusion tient au fait que sécurité et développement sont pensés dans le discours international à la fois comme des *objectifs* à atteindre et des *stratégies* pour atteindre ces objectifs (Hettne 2010). Mis à part le caractère quelque peu tautologique de la logique et le fait que ni sécurité ni développement ne sont des états objectivement atteignables mais plutôt des processus, comment un objectif à atteindre peut-il être utilisé comme un outil – une stratégie - avant même d'être atteint ? La logique du discours international a alors ceci de tragique que ni sécurité ni développement ne peuvent être atteints puisque de l'un dépend l'autre.

En somme, la notion de nexus sécurité-développement est bien moins consensuelle et claire qu'elle n'y paraît dans le discours international. En soulignant les limites analytiques de cette notion, ces travaux appellent à plus de prudence quant à son emploi mais aussi à davantage de recherches pour mieux comprendre les liens entre sécurité et développement.

#### **1.1.2.2. De l'usage pratique dans les interventions de rétablissement de la paix**

Au-delà des limites conceptuelles de la notion, un autre débat s'est concentré sur les usages du nexus sécurité-développement dans les interventions internationales. Le débat

oppose essentiellement ceux pour qui l'association de la sécurité et du développement est une bonne chose pour mettre en œuvre des interventions plus cohérentes et répondre plus efficacement aux enjeux des États fragiles ou en conflit et ceux pour qui le nexus sécurité-développement risque au contraire de mettre à mal le développement « classique » du fait d'une trop grande sécuritisation de l'aide (Chandler 2007).

Pour les partisans d'un rapprochement des deux notions, le fait de penser la sécurité et le développement de manière liée permettrait de répondre aux problèmes que pose une intervention séquentielle selon laquelle le rétablissement de l'ordre précéderait le développement ou inversement (Langer et Brown 2016; Walton 2015). Intervenir simultanément sur le plan de la sécurité et du développement permettrait que chacune des interventions soit consolidée par les actions de l'autre. Par exemple, mener des programmes de développement en parallèle d'interventions militaires et/ou politiques permettrait de « gagner les cœurs et les esprits » mais aussi d'apporter les dividendes de la paix attendus par la population (McCandless 2012; Secrétaire général des Nations-Unies 2009). Une telle approche « compréhensive » des conflits permettrait donc de créer un climat favorable au rétablissement de l'ordre ou aux négociations (Conseil de Sécurité des Nations Unies 2001; La Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission européenne 2013). Inversement, les interventions sécuritaires permettraient d'assurer un minimum de stabilité et de sécurité pour que le travail humanitaire et de développement puisse prendre place (McNeish et Lie 2010b). De manière plus fondamentale, penser les interventions de sécurité et de développement de manière intimement liées permettrait de répondre aux problèmes à la fois de court et de moyen long

terme : tout en assurant un retour rapide à l'ordre, les causes sociale et/ou économiques de la violence plus profondes seraient traitées simultanément. En somme, pour les partisans d'une fusion des notions de sécurité et de développement, la notion de nexus permettrait de penser de manière plus cohérente les interventions internationales visant le rétablissement de la paix et, en conséquence, d'éviter que les sociétés ne rebasculent dans la violence après la signature d'un accord.

A l'inverse, pour les auteurs plus sceptiques, la notion de nexus sécurité-développement pose des problèmes éthiques sérieux puisqu'elle remet en question l'indépendance de l'aide au développement par rapport aux intérêts stratégiques des pays donateurs. Ces dernières années, les forces militaires déployées en Afghanistan ou en Irak ont davantage entrepris des programmes proches du développement, processus que d'aucuns qualifient de « développementalisation du militaire » (Stepputat 2010). Dans ces terrains d'intervention, l'aide est profondément associée aux opérations militaires dans une logique proche de celle adoptée par les Etats-Unis au cours de la guerre du Vietnam pour « gagner les cœurs et les esprits » (Berman, Felner et Shapiro 2015). Les puissances occidentales reconnaissent par là que dans ce type de conflit, la guerre ne se gagne pas uniquement sur les lignes de front. Il faut aussi gagner la confiance et le soutien de la population et faire en sorte que celle-ci ne prête plus allégeance aux insurgés. En s'appuyant essentiellement sur les approches rationnelles de la guerre, cette utilisation stratégique de l'aide repose essentiellement sur deux hypothèses. La première met en avant que si la population bénéficie de projets de développement, le soutien au gouvernement sera plus grand. La population aura alors les incitatifs nécessaires à fournir les renseignements qui permettraient

aux troupes gouvernementales et à leurs alliés extérieurs de mener des opérations militaires de contre-insurrection plus efficaces (Berman, Felter et Shapiro 2015). La seconde hypothèse voit plutôt dans l'aide un moyen de réduire les incitatifs économiques que la population aurait à rejoindre les troupes insurgées et à participer au conflit (Collier et Hoeffler 2004b).

Le processus de « développementalisation de la sécurité » a suscité beaucoup de crispation, notamment au sein du milieu humanitaire. Ce processus est accusé d'avoir « réduit l'espace humanitaire » en contribuant à effacer les frontières entre le civil et le militaire. En conséquence, les agents humanitaires ont perdu la neutralité et l'impartialité qui les préservait de faire l'objet d'attaques ou de prises d'otage dans les situations conflictuelles (Stepputat 2010, 28). Le processus de « développementalisation de la sécurité » a aussi suscité des critiques de la part du corps militaire, quoi que de manière plus discrète. Leur implication dans des activités de construction de la paix ou de state-building les éloigne de leur mission première, jugée plus fondamentale, de mener les combats et d'assurer la sécurité (Stepputat 2010, 28).

La perte d'indépendance de l'aide se manifeste également par un processus parallèle de « sécuritisation de l'aide ». Ce processus a également suscité beaucoup de critiques au sein des États notamment de la part des défenseurs d'une vision humaniste de l'aide publique au développement (McNeish et Lie 2010b). Bien que ces débats aient été *de facto* tranchés dans un certain nombre de pays par l'intégration institutionnelle des ministères ou



agences de développement au sein des ministères des affaires étrangères, l'enjeu demeure saillant parmi les critiques des politiques d'aide.<sup>30</sup> Plusieurs auteurs avancent que cela a eu pour conséquence d'orienter significativement l'aide vers un seul et même objectif. Les pensées alternatives du développement, davantage inspirées du « tiers-mondisme », auraient ainsi été réduites au silence par l'imposition de l'agenda hégémonique du nexus sécurité-développement (McNeish et Lie 2010a, 13). De fait, aux lendemains du 11 septembre, l'attention croissante que remportaient les États fragiles et/ou en conflit depuis la fin des années 1990 a effectivement augmenté, si bien qu'entre 2000 et 2007 le montant total de l'aide alloué à cette catégorie d'États a été multiplié par 2,5 (Morrow 2012, 58).<sup>31</sup> La crainte par rapport à cette allocation est double. Elle tient d'abord au fait que, compte tenu du budget limité alloué à l'aide, un soutien massif aux États fragiles et/ou en conflit signifie nécessairement une baisse significative de l'aide apportée à d'autres pays pauvres non affectés par la violence. En conséquence, parce qu'ils ne représentent pas de menace directe aux intérêts des puissants, ces États deviennent des laissés-pour-compte de l'aide. La deuxième crainte tient au fait que l'aide dans ces pays à risque est orientée en fonction des considérations sécuritaires de court terme des pays riches et non en fonction des problèmes développementaux des pays bénéficiaires (Amer, Swain et Öjendal 2012a; Woods 2005). L'agenda sécuritaire conduit alors à mettre en péril celui de l'aide. Comme le souligne Sisk, c'est notamment ce qui s'est produit en Irak et Afghanistan :

---

<sup>30</sup> Notons que la critique relative à la perte d'indépendance du développement n'est pas propre au nexus sécurité-développement puisqu'elle a été également formulée avec la même acuité en parallèle de l'orientation de l'aide vers la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance (Chandler 2007).

<sup>31</sup> Une grande partie de cette aide accompagne les interventions militaires en Afghanistan et en Irak. Cela étant, d'autres pays comme le Soudan, l'Éthiopie ou le Pakistan figurent aussi dans les pays prioritaires en raison de leur situation politique instable.

Efforts by the US government to use so-called Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Iraq and Afghanistan to foster local-level development as part of a broader counter-insurgency strategy were criticized for jeopardizing aid through its politicization (Sisk 2013, 109).

Le développement s'inscrit alors fondamentalement dans une logique de la gouvernementalité du risque selon laquelle l'état d'urgence devient une manière normale de gouverner (Agamben, 2005).<sup>32</sup> Les auteurs soulignent également que l'aide apportée aux États fragiles et en conflit, au nom de la paix libérale, poursuit des objectifs intéressés. L'aide est alors qualifiée d'instrumentale, soit parce qu'elle permet l'accès à des ressources premières, soit parce qu'elle permet d'endiguer une menace émanant (ou perçue comme émanant) de ces pays telle que le terrorisme ou l'immigration (Hopper 2012). Pour Hettne, Stern & Öjendal, l'aide devient alors un instrument de contre-insurrection et de domination (Hettne 2010; Stern et Öjendal 2012).

Dans la même veine, Duffield avance que l'association de la sécurité et du développement permet de légitimer l'intervention dans ces pays, au nom de la lutte contre le terrorisme ou au nom de la responsabilité de protéger, de manière à imposer un modèle de gouvernance libérale (Duffield 2001, 2007, 2010; Hopper 2012). Or, dans la mesure où les interventions sont instrumentales et se soucient peu du bien être des populations locales, l'intervention au nom de la responsabilité de protéger est très problématique. D'un point de vue éthique, les États dominants n'ont pas la légitimité de façonner les politiques et sociétés

---

<sup>32</sup> Cité par (McNeish et Lie 2010a, 10).

des États dominés de la sorte. Comme le souligne Hettne, la responsabilité de protéger est en complète rupture avec la logique westphalienne de la Charte des Nations Unies et le respect de souveraineté nationale (Hettne 2010). D'un point de vue pratique, il n'est pas sûr que les pays occidentaux aient effectivement les capacités de restructurer ces sociétés correctement, ce qui se traduit par une « guerre sans fin » (« Unending war », (Duffield 2007)). De manière générale, pour ces auteurs critiques, la sécuritisation du développement répond moins aux besoins des populations dans les pays du Sud qu'à la nécessité de maintenir le système international, l'impérialisme des pays occidentaux et les modes de vie des individus des sociétés riches (Duffield 2001, 2007, 2010; Hopper 2012).

#### **1.1.2.3. Du discours aux politiques d'aide pour la paix**

Une troisième critique adressée à la notion de nexus sécurité-développement s'intéresse à la traduction du discours en politiques concrètes et au hiatus entre les deux. Tandis que les arguments cités précédemment critiquent la convergence des politiques de développement et de sécurité dans la gestion des conflits, d'autres soulèvent au contraire la disjonction entre la rhétorique et la pratique et tempèrent par conséquent les craintes des auteurs critiques quant à l'imposition d'un agenda impérialiste au travers de l'aide. Ainsi, Chandler suggère ce qui suit :

critical theorists could be in danger of taking the rhetoric of ambitious agendas and coherent policy perspectives of international security/development actors for good coin and might gain from a greater engagement with the work of 'problem-solving' policy units, such as the International Peace Academy, the Overseas Development

Institute and the UK government Department for International Development among others, who indicate that there is a major gap between policy rhetoric and the implementation of policy on the ground (Chandler 2007, 363).

Pour cet auteur, le nexus sécurité-développement aurait pour conséquence de conduire à une « anti-politique étrangère » (« anti-foreign policy ») de la part des États occidentaux plutôt qu'à une politique étrangère interventionniste. Les politiques découlant du nexus sécurité-développement manquent de focus et de cadre politique si bien qu'elles n'ont pas d'objectifs politiques clairs. Le nexus sécurité-développement met donc plutôt en lumière la perte de cadre d'intervention stratégique plutôt que l'émergence d'un agenda interventionniste. L'émergence de cette « anti-politique étrangère » est en réalité l'illustration d'une volonté des pouvoirs publics de se désengager plutôt que de s'engager davantage, de transférer la responsabilité d'intervention ou de partager le fardeau avec d'autres acteurs. En conséquence,

the impact of the security– development nexus therefore is not to be observed so much ‘on the ground’, in the alleged new forms of coordination of international intervention, as ‘at home’, where responsibility for policy-making and accountability for outcomes has been widely diffused (Chandler 2007, 364).

Finalement, le nexus sécurité-développement serait moins un instrument rhétorique pour justifier un interventionnisme à outrance qu'une manière de mettre en avant les limites de ce qui peut être effectué au travers de politiques extérieures. Le nexus sécurité-développement permet donc de justifier des résultats insuffisants sur le plan de la

construction de la paix. En bref, cela permet de se dédouaner de ne pas faire suffisamment et/ou de ne pas faire suffisamment bien.

Une autre critique tient à la difficulté de traduire en pratiques cet « agenda compréhensif » censé être le signe d'une gestion plus intégrée des opérations de reconstruction. En effet, la coordination et la coopération des entités civiles et militaires que cet agenda suppose sont loin d'être évidentes. Malgré le développement de différents instruments, cadres et concepts marquant différentes générations de coopération civilo-militaire, force est de reconnaître que les unités militaires et civiles d'un État répondent à des temporalités et à des logiques différentes. Tandis que le militaire est conçu pour répondre rapidement aux crises et se déployer rapidement avec un matériel lourd, les instances civiles sont souvent critiquées pour leur lenteur (Stepputat 2010). Ceci tient à des logiques administratives mais aussi au poids politique que toute erreur pourrait faire porter au gouvernement en place lors des prochaines élections.

Au total, la notion de nexus sécurité-développement a été largement critiquée par une diversité d'auteurs. Ces derniers mettent en avant les limites conceptuelles que cache un discours consensuel sur les liens entre sécurité et développement ; les avantages et les risques de penser la sécurité et le développement de manière liée pour les interventions internationales et le hiatus entre la rhétorique et la pratique. Dans la section suivante, je m'attache à analyser davantage dans le détail une des principales conséquences du nexus

sécurité-développement : la construction de l'aide au développement comme un outil de gestion des conflits.

## **1.2. L'aide pour la paix, réponse politique au nexus sécurité-développement ?**

Comme précédemment indiqué, une des réponses politiques à la notion de nexus sécurité-développement a été la promotion de l'aide au développement au rang des outils de gestion des conflits. Il suffit en effet de survoler rapidement les rapports et forums internationaux pour constater la création d'une nouvelle finalité de l'aide internationale.

Dès 1995, l'OCDE établit un groupe de travail pour s'intéresser aux liens entre conflit, paix et coopération pour le développement. En 1997, USAID organise une conférence internationale pour réfléchir spécifiquement à l'aide internationale en situation de conflit. En 1997, l'OCDE publie un document intitulé *Guidelines on Peace, Conflict and Development Cooperation* (OCDE 1997a). La notion de développement en situation conflictuelle est approfondie par K. Annan en 1998 dans un rapport intitulé *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique* (1998). Les aspects socio-économiques de la construction de la paix y sont établis. Dans les instances onusiennes on parle alors de l'approche « compréhensive du peacebuilding ». En 2001, le Conseil économique et social de l'ONU souligne dans une déclaration ministérielle qu'il est « fondamental d'intégrer la paix et le développement ». Dans le même esprit, des groupes ad

hoc seront constitués pour les pays africains émergeant de conflits (Burundi et Guinée Bissau). Forts de cette expérience, les chefs d'États décident lors d'un Sommet mondial en 2005 d'établir une Commission de la consolidation de la paix à l'ONU. Les agences internationales mettent toutes à leur agenda les liens entre conflit et développement comme en témoigne encore un rapport de la Banque Mondiale en 2004 intitulé *The role of the World Bank in conflict and development : an evolving agenda* (2004). Finalement, le rapport de Kofi Annan intitulé *"Dans une liberté plus grande, développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous"* (2005) entérine le lien entre sécurité et développement. Signe manifeste de la permanence de ce nouveau rôle attribué à l'aide, en 2015, la « promotion de l'avènement de sociétés pacifiques » est intégrée aux Objectifs du développement durable qui font suite aux Objectifs du millénaire pour le développement (Assemblée Générale des Nations Unies 2015).

En une quinzaine d'années un discours attribuant un rôle important à l'aide en situation de conflit s'est donc diffusé comme une tâche d'huile parmi les principales agences de développement. Puisque la gestion des conflits semble s'être imposée comme une nouvelle finalité de l'aide, il convient de s'intéresser d'une part aux fondements éthiques, empiriques, et théoriques de cet agenda de l'aide (1.2.1). Par la suite, je proposerai une réflexion sur la manière dont celui-ci s'est traduit en programmes (1.2.2) avant d'exposer les limites et critiques relatives à l'aide pour la paix (1.2.3).

### **1.2.1. Fondement éthiques, empiriques et théoriques de l'aide pour la paix**

Plusieurs raisons permettent d'expliquer pourquoi l'aide au développement est devenue au cours des années 1990 et au début des années 2000 un outil de gestion des conflits. Certaines explications sont d'ordre éthique, d'autres plutôt empiriques ou théoriques.

D'un point de vue éthique, les conflits africains des années 1990 ont conduit à davantage de demandes de cohérence entre les différents types de réponses internationales pour faire face aux conflits. Le génocide rwandais a notamment mis en lumière la nécessité de mieux intégrer les réponses politiques et les réponses humanitaires (Le More 2008). Qui plus est, les conflits des années 1990 se sont avérés extrêmement coûteux aussi bien en vies humaines qu'en termes développementaux (Hopper 2012). De 1994 à 2004, les conflits internes ont causé plus de 7 millions de morts dont 75% sont des civils, tandis qu'en 2004 environ un quart de la population mondiale vivait dans des pays en crise ou en situation post-conflit (Hurwitz et Peake 2004). Aujourd'hui, la Banque mondiale estime que « plus de 1,5 milliard d'être humains vivent dans des pays touchés par un conflit violent ».<sup>33</sup> Plus encore, il est très vite devenu clair que les Etats en conflit ou fragiles n'atteindraient pas les Objectifs du millénaire pour le développement en 2015. Selon la Banque mondiale,

---

<sup>33</sup>Site web de la Banque mondiale sur les États fragiles et en situation de conflit, consulté le 27 novembre 2014 : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20486706~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>



Les États fragiles et en situation de conflit représentent : un tiers des décès liés au VIH/sida survenant dans les pays pauvres ; un tiers des individus privés d'accès à une source d'eau propre ; un tiers des écoliers n'achevant pas le cycle primaire ; la moitié des décès d'enfants au niveau mondial (*ibid*).

Compte tenu de ces impacts sur le développement et du nombre de personnes touchées par les conflits, il devient donc nécessaire, sinon urgent, de trouver des solutions plus durables aux conflits.

Empiriquement, on constate que la très grande majorité des conflits des années 1990 se déroule dans des pays en voie de développement (Hopper 2012; PNUD 1994). Une deuxième justification à l'association de l'aide à la gestion des conflits tient donc à la reconnaissance que la majorité des conflits post-guerre froide, et notamment les conflits civils en Afrique, tirent une partie de leurs sources dans des facteurs de développement social, économique et politique. Koffi Annan pose en 1998 l'existence de facteurs internes aux conflits aux côtés des facteurs historiques et externes (Annan 1998). De la même manière le document de l'OCDE de 1997 distingue parmi les causes de conflit les facteurs « structurels » et les facteurs « déclencheurs » (OCDE 1997b). Les premiers sont des facteurs « politiques, sociaux et économiques (...) imbriqués » les uns aux autres, tandis que les seconds sont les « événements, actions et décisions qui suscitent l'escalade de la violence ». On estime que les risques de guerres sont trois fois plus grand pour un pays avec un revenu par capita de 1000 US par rapport à un pays avec un revenu par capita de 4000 US (Fukuda-Parr 2010). Ces constatations empiriques ont donc progressivement conduit à établir un lien entre la pauvreté et le conflit et de penser l'aide comme une solution possible. Elles ont également eu pour conséquence de mettre en lumière le besoin de davantage de recherches

sur les liens entre pauvreté et conflit. En conséquence, un sous-champ de la littérature sur les causes de conflit s'est développé, entre les rapports d'agences et les travaux universitaires, qui porte une attention particulière aux facteurs économiques des conflits (Fukuda-Parr 2010). Parmi ces travaux, l'étude de Collier et al., sponsorisée par la Banque mondiale et intitulée *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, peut être considérée comme une pièce maîtresse de l'élaboration de l'aide pour la paix. Dans ce rapport, les auteurs plaident en effet pour faire du conflit un élément central de l'agenda de l'aide dans la mesure où ils identifient un cercle vicieux entre conflit et pauvreté : tandis que la pauvreté et la stagnation économique donnent naissance au conflit, le conflit tend à créer les conditions de sa propre perpétuation à mesure qu'il exacerbe les conditions qui lui ont donné naissance en premier lieu (Collier *et al.* 2003).

Progressivement, les études font d'un ensemble de facteurs économiques et structurels des explications de la violence : de faibles revenus par capita, une faible croissance économique, les inégalités économiques entre groupes sociaux, la dépendance aux ressources naturelles ou encore une pression démographique forte liée à une population extrêmement jeune. Une fois ces facteurs identifiés, reste à expliquer pourquoi ils ont un impact sur la violence et les conflits. Plusieurs explications théoriques concurrentes se dégagent. Une première met en avant l'existence de faibles coûts d'opportunités associés à la guerre pour les individus vivant dans des pays connaissant une faible croissance économique et marqués par un revenu par capita faible (Collier et Hoeffler 1998; Collier, Hoeffler et Söderbom 2001). Une autre explication met en avant le fait que les individus se mobilisent dans la guerre plutôt pour des intérêts de groupes que des intérêts individuels. En

conséquence ce sont plutôt les inégalités entre groupe identitaires – les inégalités horizontales – que la faible croissance qui expliquerait l'émergence de conflits dans les pays en voie de développement (Stewart 2000, 2002c, 2002b). D'autres auteurs ont plutôt discuté du rôle de la qualité du contrat social (Murshed 2003) ou de la gestion des matières premières dans les conflits (Fukuda-Parr 2010; Ross 2004). Puisque c'est à partir de cette littérature que je construis mon cadre théorique, elle sera exposée de manière plus détaillée dans le chapitre 2.

L'aide pour la paix s'appuie donc sur un ensemble de fondements éthiques, empiriques et théoriques et est aujourd'hui devenue une des principales traductions du nexus sécurité-développement en politiques publiques. Dans la section suivante, je m'attache à montrer comment s'est traduit cet impératif dans les programmes d'aide.

### **1.2.2. La traduction de l'aide pour la paix en programmes**

La traduction de l'aide pour la paix en politiques et programmes prend plusieurs formes. Au niveau global, comme je l'ai déjà mentionné, cela s'est traduit par un accroissement de la part de l'aide allouée aux pays en conflit ou fragiles (Morrow 2012; Goodhand 2002, 2010; Khalilzad et Byman 2000; Suhrke 2006). A titre indicatif, entre 2005 et 2011, les bailleurs membres de l'OCDE ont versé (en millions de USD, prix courants) 27 845,36 d'aide à l'Afghanistan, 8 437,13 aux Territoires palestiniens, 3799,03 à la Serbie, 1985,86 à la Bosnie-Herzégovine. Le Kosovo a, quant à lui, reçu une aide de 984,24 entre

2009 et 2011. Ces pays ont reçu respectivement une aide annuelle moyenne (en millions de USD, prix courants) de 3 977,91 (Afghanistan); 1205,30 (TP); 542,72 (Serbie); 283,70 (Bosnie-Herzégovine); 328,08 (Kosovo).<sup>34</sup>

Dans les situations particulières de conflit ou de fragilité, l'aide a également connu de profondes évolutions. Au préalable, le rôle de l'aide dans ces situations était perçu comme central avant et après le conflit, pour prévenir la violence et consolider la paix. Par exemple, Koffi Annan appelait en 1998 à une réorientation de l'aide au développement vers des activités de « *peace-building post-conflit* » afin d'éviter de basculer dans un nouveau cycle de violence (Annan 1998, 13). En 2001, l'OCDE va un peu plus loin en affirmant qu'il est désormais nécessaire « de travailler à *l'intérieur* des conflits et *sur* les conflits, et non plus *autour* des conflits ». Le rôle de l'aide au développement dans les situations de conflit ne tient donc plus à « faciliter le redressement et la reconstruction au sortir des conflits » ; il s'agit à proprement parler de prendre « des mesures actives pour prévenir, atténuer ou régler le conflit ». L'aide a donc désormais un rôle à jouer avant, pendant et après le conflit (OCDE 2001).

En conséquence, l'aide a connu deux transformations importantes d'un point de vue programmatique. D'une part, les programmes « classiques » de développement économique et de réduction de la pauvreté doivent désormais construire la paix. D'autre part, de « nouveaux » secteurs d'intervention ont été créés au titre de l'aide.

---

<sup>34</sup> Données issues des statistiques officielles de l'OCDE, janvier 2013.

Les programmes « classiques » doivent désormais contribuer à la lutte contre la pauvreté et à la croissance économique mais aussi à la construction de la paix. Par exemple, le fonds International Development Association (IDA), le « fonds de la Banque mondiale pour les plus pauvres »<sup>35</sup> a permis de financer en Afghanistan des programmes visant l'éducation des filles et la formation d'enseignant(e)s ou encore des projets de reconstruction d'infrastructures en milieu rural (Banque mondiale SD). Par ailleurs, la Banque mondiale mène des efforts pour développer ses outils d'analyse de manière à mieux évaluer la pauvreté et les inégalités sur le terrain mais aussi à mieux estimer l'impact de l'aide sur la réduction de la pauvreté. C'est le cas du programme de recherche « Pauvreté et inégalités ».<sup>36</sup>

Si les agences d'aide avaient tendance à attendre qu'un accord de paix soit conclu avant de déployer des programmes de développement, elles mettent aujourd'hui en œuvre des programmes visant la construction des infrastructures, l'éducation des filles ou encore de développement agricole *pendant* les conflits, espérant ce faisant pouvoir contribuer à la construction de la paix. Bien que d'importants efforts aient été menés par la communauté internationale pour mieux comprendre l'impact de ces programmes « classiques » sur la construction de la paix (McCandless 2012), c'est sur ce type de programmes que l'impératif de construction de la paix demeure le moins évident. De fait, l'attention s'est davantage

---

<sup>35</sup> Traduction libre : « International Development Association (IDA), the World Bank's fund for the poorest » (Banque mondiale SD, 1).

<sup>36</sup> Site web de la Banque mondiale :

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTPOVRES/0,,menuPK:477905~pagePK:64168176~piPK:64168140~theSitePK:477894,00.html>

ournée sur les « nouveaux » secteurs d'intervention et leur contribution potentielle à la paix.

La création de « nouveaux » secteurs d'intervention constitue la transformation programmatique la plus importante suite à l'association de l'aide aux objectifs de peacebuilding :

Issues that were traditionally absent from the development discourse, such as governance, reconciliation, justice and security have been progressively regarded as essential components of development approaches (Hurwitz et Peake 2004).

La plupart de ces nouveaux programmes peuvent être regroupés sous trois catégories : la gouvernance, la réforme du secteur de la sécurité et l'état de droit (Hurwitz et Peake 2004; Uvin 1999). Bien qu'une partie de la littérature évoquée ci-haut se soit plutôt concentrée sur la pauvreté, les inégalités et la faible croissance économique comme facteurs de conflit, les questions de gouvernance ont également été identifiées comme causes des conflits. Par exemple, Kofi Annan a identifié dès 1998 les questions de gouvernance comme un secteur d'intervention important en vue de construire la paix (Annan 1998). De la même manière, l'OCDE a identifié quelques années plus tard la gouvernance, la réforme du secteur de la sécurité et l'État de droit, comme des secteurs d'intervention stratégiques pour prévenir et répondre aux conflits (OCDE 2001). En conséquence, de nouveaux programmes visant spécifiquement ces secteurs ont été mis en œuvre au cours des années 2000. A titre d'exemple, les États-Unis et l'Union européenne ont mis en œuvre des programmes de réforme du secteur de la sécurité dans des situations aussi diverses que celles de la Palestine, de la Colombie, de la Bosnie-Herzégovine, du Burundi, du Libéria, du Rwanda ou encore du Soudan du Sud. Les principales agences internationales ont toutes travaillé à clarifier les

principes d'intervention dans ces secteurs. Par exemple, dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, les principales agences d'aide (PNUD, USAID, OCDE, DFID) se sont chacune dotée d'un guide pour mieux planifier et mettre en œuvre des programmes dans ce secteur (DFID SD, 2003; OCDE 2007a; PNUD 2002; Nations Unies 2008; USAID, US Department of Defense et US Department of State SD).

Pour finir, d'autres types d'interventions sont également proposés pour répondre au conflit au travers de l'aide. Cette fois, elles ne visent pas les causes identifiées des conflits (pauvreté et/ou faible gouvernance) mais les symptômes de celui-ci. On peut citer les programmes de « réconciliation », de « reconstruction du tissu social », de « désarmement, démobilisation, réinsertion », les efforts liés au contrôle des armements, au déminage ou encore l'appui au secteur de la sécurité de manière à faire face aux insécurités liées au conflit et aux pratiques criminelles nées pendant le conflit. Les agences internationales reconnaissent par exemple le besoin de mettre fin aux mécanismes d'enrichissement personnel issus de l'économie de guerre en offrant de nouveaux moyens de subsistance liés à des activités légales et inscrites dans une économie de paix (Collier *et al.* 2003). Bien que ces dernières activités jouent un rôle extrêmement important en vue d'une sortie durable du conflit, force est de reconnaître qu'elles ne s'attachent pas à proprement parler aux causes premières des conflits dans la mesure où il s'agit essentiellement de maux créés par le conflit et pendant celui-ci.

Le nexus sécurité-développement s'est donc traduit par le développement d'un éventail large de programmes pour répondre au conflit et construire la paix. Les agences

d'aide ciblent des secteurs différents d'intervention, parfois classiques parfois plus novateurs, et visent autant les causes des conflits que leurs conséquences. L'aide pour la paix est donc devenue une réalité au-delà du discours international. Malgré ces efforts, l'aide pour la paix semble avoir du mal à s'établir comme un outil à la fois pertinent et efficace dans la prévention et la résolution des conflits. De fait, de nombreuses limites de l'aide pour la paix peuvent être soulevées.

### **1.2.3. Les limites de l'aide pour la paix**

Plusieurs catégories de critiques relatives à l'aide pour la paix peuvent être identifiées. La première critique souligne la faible compréhension du problème et le cadrage extrêmement normatif de celui-ci. La deuxième soulève l'inadéquation de l'aide au développement pour répondre aux conflits. La troisième identifie un hiatus entre les intentions et les pratiques soit parce que celles-ci ne répondent pas au discours ou parce qu'elles sont mal mises en œuvre. Pour mieux distinguer ces différents niveaux de critiques, il est utile de faire une analogie avec la médecine. Pour certains auteurs, le problème réside dans la *formulation* du diagnostic et du remède à apporter (1.2.3.1). Pour d'autres, le diagnostic est clair mais le *remède* envisagé n'est pas approprié (1.2.3.2). Pour d'autres encore, ce n'est pas tant le diagnostic ou le remède qui sont défailants. Le problème réside plutôt dans la posologie, ou plus particulièrement dans *l'administration du remède* (1.2.3.3). Je termine cette revue de la littérature sur l'aide pour la paix en dressant un bilan et en indiquant comme j'entend y contribuer (1.2.3.4).



### 1.2.3.1. Un diagnostic flou

Un premier niveau de critique cible le discours général de l'aide pour la paix, son caractère normatif et imprécis. Du fait de ces travers, le discours conduit à un obscurcissement des liens entre développement et conflit et permet peu de comprendre comme l'aide peut agir comme remède. Comme je l'ai indiqué précédemment, l'aide pour la paix est attachée au discours sur le nexus sécurité-développement. Lequel présente la relation entre sécurité et développement de manière simple et évidente : « Il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés » (Annan 2005).<sup>37</sup> De la même manière, le document préliminaire relatif aux réorientations stratégiques de l'agenda pour l'aide au développement post-2015 met en avant à la fois des évidences – un « environnement sans conflit ni violence (...) constitue le pilier majeur d'une société pacifique et prospère (...) » - et une relation simple et circulaire entre paix et développement :

La sécurité personnelle, l'accès à la justice, l'absence de discrimination et de persécution ainsi que la possibilité de s'exprimer face aux décisions qui les concernent sont des éléments qui découlent du développement tout autant qu'ils le déclenchent. (Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015 2013).

---

<sup>37</sup> Il est intéressant de noter que la force déclaratoire de cette formule est telle qu'elle a été reprise en 2013 par le Vice-Secrétaire Général des Nations Unies, Jan Eliasson, qui ajoute à la relation l'État de droit. Ainsi déclare-t-il qu' « il ne peut y avoir de paix et de développement s'il n'y a pas de respect de l'État de droit et des droits de l'homme ».

Dans ce discours, « objectifs et solutions se confondent au sein d'une rhétorique autoréalisante et circulaire » (Cussò et Gobin 2008). Les liens entre sécurité, développement, droit de l'homme et gouvernance deviennent mécaniques, ils sont évidents et circulaires. Si mécaniques qu'il n'est ni nécessaire d'expliquer la relation entre ces différents éléments, ni d'expliquer comment l'aide au développement intervient dans cette relation multiple. En outre, le côté mécanique des liens impose nécessairement une relation positive. L'idée que le développement puisse lui-même être source de conflit n'est, en effet, pas envisageable (voir section 1.2.3.2).

De plus, le discours sur l'aide pour la paix se caractérise par la présence de « buzzwords » tels que la « bonne gouvernance », « les droits humains » ou encore le « développement durable ». Du fait de leur neutralité apparente, de leur caractère « « passe partout », convainquants pour tous et compréhensibles *a priori* par tous » (Cussò et Gobin 2008), ces termes conduisent à une dépolitisation du discours international. En conséquence, ce discours permet de cadrer des réponses en apparence simples aux problèmes complexes (Cornwall et Brock 2005). Il suffit simplement de promouvoir le développement pour garantir la paix. C'est mécanique !

En outre, ces réponses semblent s'inscrire dans un registre neutre et universel. L'aide n'est alors plus une *politique* publique mais une expertise qui, malgré une forte influence néo-libérale, se donne des airs non-politiques et non-idéologiques. En effet, les « réformes *sont* présentées non comme des choix de société dont il faudrait débattre mais comme des impératifs techniques qui correspondraient à la marche « naturelle » de l'économie » (*ibid.*)

mais aussi, en ce qui nous concerne ici, des dynamiques de conflit. Le discours est alors éminemment prescriptif et normatif dans la mesure où il établit le développement comme remède des conflits et pose les trajectoires occidentales comme modèle mais reste paradoxalement flou sur les actions à mener. Par exemple, si la bonne gouvernance est jugée nécessaire dans une perspective de peacebuilding, comment concrètement la promouvoir ?

Il convient de noter que cette critique s'adresse plus largement au discours de l'aide au développement. Au-delà de l'aide pour la paix, Bergamaschi fait remarquer, au sujet du discours de la Banque mondiale autour de la notion d'appropriation (*ownership*) et de la lutte contre la pauvreté, que celui-ci est tout aussi vague :

si les mots de la Banque mondiale ont un sens clair pour ses auteurs à Washington, leur circulation plus large est problématique : parce que leur caractère vague est une condition du consensus international (Mosse, 2005, p. 230), ils suscitent, en voyageant, des débats, des désaccords et des interprétations concurrentes (Bergamaschi 2011, 137).

De fait, les discours flous de l'aide, qu'il s'agisse de la lutte contre la pauvreté, de l'appropriation (« *ownership* ») ou encore de l'aide pour la paix, rendent l'interprétation et la mise en pratique compliquées (Raffinot 2009). Du diagnostic flou découlent donc des difficultés sérieuses relatives à l'administration du remède. Avant d'analyser ces problèmes, je reviens d'abord sur les critiques relatives à l'inadéquation du remède.

### **1.2.3.2. L'inadéquation du remède**

Une deuxième critique souligne l'inadéquation de l'aide comme remède au conflit. Selon les auteurs deux raisons différentes font de l'aide un remède peu pertinent. Pour les auteurs les plus critiques, l'aide ne peut être un instrument de gestion de conflit efficace compte tenu des intérêts biaisés des bailleurs (Duffield 2007, 2010). Dans la mesure où l'aide sert les intérêts stratégiques des grandes puissances et se confond avec un agenda sécuritaire, l'objectif de construire la paix n'est alors qu'une mascarade, une justification politiquement correcte pour légitimer une intervention (Stern et Öjendal 2012). On retrouve ici les mêmes arguments que ceux exposés plus haut par rapport au nexus sécurité-développement et à la problématique générale de sécurisation de l'aide.

Pour d'autres auteurs, ce ne sont pas tant les intentions des acteurs que l'outil lui-même qui pose problème. Pour Morrow, l'aide est un instrument faible qui ne peut répondre efficacement aux enjeux de taille que sont le rétablissement de l'ordre et l'instauration d'une paix durable (Morrow 2012). L'aide au développement souffre d'un problème d'efficacité générale : les projets financés ne sont pas durables, les impacts de moyen-long terme de l'aide sont peu connus, et il se pose le problème de fongibilité de l'aide selon lequel les sommes investies dans des projets de développement – l'infrastructure par exemple – permettent au gouvernement récipiendaire de détourner les sommes qu'il aurait investies dans ce secteur vers d'autres postes – les capacités militaires par exemple (Byrd 2010). Plus encore, dans le cas spécifique des États faibles ou en conflit, la nécessité de court-circuiter

les institutions locales pour répondre aux besoins de stabilité de court-terme est contradictoire avec les objectifs de long-terme de renforcement des capacités de l'État. Dans ces situations l'aide est donc, par essence, contradictoire et contreproductive. Comme le note Fukuyama,

Foreign donors are primarily interested, understandably, in providing immediate humanitarian relief and services to the long-suffering local population. They typically do so, however, in ways that undermine the authority of and strip the capacity from the newly forming indigenous government (Fukuyama, 2006).<sup>38</sup>

A l'inefficacité absolue de l'aide et aux tensions inhérentes entre les objectifs de court et de moyen terme dans les situations de conflit s'ajoutent les problèmes liés au fonctionnement des agences. Contrairement à ce que préconise la Déclaration de Paris, les agences sont réticentes à lâcher prise sur la mise en œuvre des programmes par crainte du détournement de leurs fonds et des risques de corruption. Le principe d'appropriation des projets par les autorités et la population locales est alors rarement mis en œuvre. D'un point de vue structurel, les agences sont jugées peu capables et peu outillées pour répondre aux tâches ambitieuses de la construction institutionnelle (Morrow 2012, 67). Fukuda-Parr exprime le même type d'argument lorsqu'elle souligne que l'aide n'est pas suffisamment taillée pour affronter les conflits et surtout les facteurs structurels à la racine de ceux-ci. Il faudrait travailler à reconceptualiser l'aide de manière à ce qu'elle s'adresse non seulement aux questions économiques mais aussi de gouvernance démocratique (Fukuda-Parr 2010).

---

<sup>38</sup> cité par Morrow (*ibid*, p65)

Pour ces différents auteurs c'est donc le remède qui pose problème. L'aide n'est pas appropriée, soit du fait des intérêts sous-jacents des bailleurs, soit parce l'aide est tout simplement incapable telle qu'elle est formulée aujourd'hui d'avoir une réelle efficacité sur les terrains complexes que sont les situations de conflits et les Etats fragiles. Il est à noter qu'une différence importante distingue ces différents auteurs. Tandis que Duffield appelle à cesser de faire de l'aide un outil de sécurité, Morrow ne préconise pas un retrait de l'aide dans ces situations mais simplement de baisser nos attentes par rapport à cet outil. Au contraire, Fukuda-Parr appelle, quant à elle, à pleinement adopter l'agenda de l'aide pour la paix pour faire de l'aide un réel outil de prévention et de construction de la paix.

### **1.2.3.3. L'administration du remède**

Une troisième et dernière critique concentre son attention sur l'administration du remède. Ici les auteurs ne doutent pas que l'aide soit un instrument pertinent mais ils s'interrogent sur sa mise en œuvre sur le terrain des conflits. D'une part, certains auteurs observent que, malgré les recommandations politiques des sièges d'agences et en dépit de l'avancement des connaissances sur les liens entre développement et conflit, l'aide n'est tout simplement pas administrée de manière à prévenir ou réduire les violences et construire la paix (Fukuda-Parr 2010; Hurwitz et Peake 2004). Il y a donc une déconnexion importante entre les recommandations des médecins – qu'ils se situent au sein des universités ou des sièges des agences internationales – et l'administration du médicament par les aides-soignants. La question se pose alors de savoir si le problème vient de la difficulté de traduire

les connaissances ainsi que les prescriptions politiques en pratiques concrètes ou s'il réside dans la mauvaise volonté des agences d'aide (l'aide soignant) :

While policy may make perfect sense when devised in headquarters, it does not permeate down to the field offices charged with implementation. Oftentimes, policies are too utopian and unreflective of the prevailing reality on the ground. At the same time, many of those discharged with implementing them neither follow nor internalize doctrine and have a blurry understanding of how sectoral issues relate to one another (Hurwitz et Peake 2004).

On est ici dans un débat plus large, traité de manière classique dans le champ des politiques publiques, et relatif à la difficile traduction des recommandations politiques en politiques publiques et à la déconnexion entre l'impact visé et l'impact obtenu. Compte tenu du flou conceptuel entourant la notion de nexus sécurité-développement et du caractère vague du discours international, il n'est pas étonnant que les agents peinent à traduire les prescriptions en pratiques concrètes. A cela s'ajoute le fait que, malgré le lien positif posé entre aide au développement et construction de la paix dans le discours, il n'est pas sûr que cette relation soit toujours positive (Hurwitz et Peake 2004). Le génocide rwandais en a tragiquement fait la démonstration (Anderson 1999b; Le More 2008; Paffenholz 2009; Uvin 1998, 1999). Plus récemment, une importante littérature s'est développée sur les impacts négatifs de l'aide sur les conflits, en particulier sur la durée de ceux-ci, sans que les auteurs concluent à un abandon nécessaire de l'aide comme outil de construction de la paix (Berman, Felter et Shapiro 2015; Berman, Callen, Felter et Shapiro 2011; Berman, Shapiro et Felter 2011; Berman, Felter, Kapstein et Troland 2013a; Berman, Felter, Shapiro et Troland 2013b; Boyce 2000; Bush 2008; Crost et Johnston 2010; Goodhand 2002; Nielsen, Findley, Davis, Candland et Nielson 2011; Nunn et Qian 2014; Paffenholz 2005; Paffenholz

et Spurk 2006; Paffenholz et Reychler 2007; Paffenholz 2009; Patrick 2000; Ree et Nillesen 2009; Stotsky 2008; Tavares 2003). Il s'agit ici de comprendre pourquoi l'aide augmente parfois la durée des conflits de manière à en faire un usage plus éclairé.

Par exemple, Collier et Hoeffler mais aussi Polman montrent que l'aide peut augmenter la violence dans la mesure où celle-ci suscite des mécanismes de prédation et d'extorsion qui alimentent les conflits (Collier et Hoeffler 2004b; Polman 2010). Crost et al. montrent que l'aide, dont l'objectif en situation de conflit est de « gagner les cœurs et les esprits », peut augmenter la violence dans les localités ciblées si les rebelles, conscients qu'ils perdront le soutien de la population du fait de ces projets, tentent de faire dérailler leur mise en œuvre (Crost et Johnston 2010). D'autres auteurs montrent que du fait de la volatilité de l'aide, celle-ci peut devenir un facteur important de conflit. Les chocs économiques liés au retrait soudain de l'aide ou à une diminution rapide de celle-ci changent les bases sur lesquelles les rebelles et le gouvernement négocient et peuvent induire une reprise du conflit (Nielsen *et al.* 2011).

D'autres chercheurs, en particulier issus du *National Bureau of Economic Research*, se sont intéressés à analyser à travers des modèles formels les types de programmes susceptibles d'inciter la violence. Contrairement à ce que prédisent certaines approches des conflits selon lesquelles la pauvreté et le chômage faciliteraient le recrutement de combattants rebelles, Berman et al. rendent compte d'une relation inversement



proportionnelle entre emploi et violence en Afghanistan, en Iraq et aux Philippines. Les projets qui ont pour résultat de faire diminuer le chômage ne permettraient donc pas de participer de la construction de la paix (Berman *et al.* 2011). De manière tout aussi contre-intuitive, ces auteurs montrent que les projets qui suscitent un investissement privé augmentent la violence tant de la part des rebelles que des gouvernements ce qui a pour effet de prolonger le conflit (Berman *et al.* 2013a). De leur côté, Nunn et Qian avancent que la livraison d'assistance alimentaire s'accompagne d'une augmentation de la violence (Nunn et Qian 2014). A l'inverse, les projets visant une amélioration de la livraison de services publics, les projets de petite taille, bien sécurisés et qui impliquent une expertise auraient plutôt pour effet de réduire la violence (Berman *et al.* 2013b; Berman, Shapiro et Felter 2011).

De manière générale, ces travaux soulignent la nécessité pour les acteurs de l'aide de prendre en considération le fait que celle-ci n'est pas toujours bénéfique et d'éviter de faire plus de mal que de bien. Comme les travaux de Anderson, Bush, Paffenholz et Reychler le montrent, un effort important a été mené ces dernières années de manière à introduire « une sensibilité à la paix et au conflit » (« *peace and conflict sensitivity* ») dans la coopération internationale. Les méthodologies ou approches telles que « *Do no harm* », « *Peace and Conflict Impact Assessment* » (PCIA) ou encore « le cadre de l'aide pour la paix » (« *Aid for peace Framework* ») ont sensiblement aidé à diffuser l'idée que l'aide peut générer ou exacerber les conflits (Anderson 1999b, 1999a, 2004; Paffenholz 2005; Paffenholz et Reychler 2007; Bush 1998, 2008).

Cela étant, malgré une prise de conscience des impacts négatifs de l'aide sur les dynamiques de conflit et l'adoption de lignes directrices pour éviter ces externalités (OCDE 2007b), les auteurs soulignent que cela ne s'est pas traduit par une réelle attention de la part des acteurs sur le terrain (Fukuda-Parr 2010; Le More 2008; Uvin 1999). Pour Fukuda-Parr, la communauté internationale est tout simplement aveugle aux liens entre aide et conflit tandis que pour P. Uvin le problème vient d'un manque de formation des praticiens aux questions liées à l'économie politique des conflits, à l'ethnicité ou aux relations État-société (*ibid.*). Pour ma part, et malgré l'étendue de la littérature existante, j'avance que l'utilisation de l'aide comme outil de construction de la paix fait encore face à un certain nombre de défis théoriques.

#### **1.2.3.4. Bilan et contribution à la littérature**

Quelque soit le niveau de problème identifié, ces diverses critiques partagent un même diagnostic : il existe une déconnexion importante entre ce qui est envisagé dans le discours international sur l'aide comme outil de construction de la paix et ce qui se passe effectivement sur le terrain. Faut-il en conclure la nécessité d'arrêter l'aide en situation de conflit ? Faut-il définitivement rejeter l'aide au développement de la grande famille des « outils de construction de la paix » ?

Certains auteurs, partisans de l'approche du « laissez-faire », considèrent en effet que rien ne peut être fait le temps du conflit, qu'il est préférable de laisser la guerre décider de l'issue et d'attendre la fin de celle-ci pour entamer des activités de développement. On retrouve notamment cette position chez les auteurs qui s'intéressent plus largement à l'intervention internationale, militaire, civile et diplomatique, dans la construction de la paix (Herbst ; Weinsten 2005). Ces approches posent non seulement des questions éthiques évidentes<sup>39</sup> mais elles oublient aussi qu'un retrait de l'aide a également des impacts négatifs sur le conflit (Nielsen *et al.* 2011). Le recul de l'aide dans les années 1980 a sans doute contribué à la fragmentation de l'État et au déclenchement de guerres civiles dans certains États africains, au premier chef le Libéria et la Somalie (Harborne 2012, 45). Il semble donc plus sage de poursuivre les recherches et améliorer notre connaissance sur l'aide comme outil de construction de la paix plutôt que de l'abandonner.

Si l'on écarte les critiques les plus sceptiques, les auteurs soulignent la faible compréhension des liens entre aide, paix et conflit. Il y a une déconnexion forte entre d'une part les intentions et les instruments (comment l'aide peut-elle construire la paix ?) et d'autre part les intentions et les résultats (obtient-on toujours ce que l'on cherche à construire ?). Les défis sont alors multiples : il faut s'assurer que les instruments de l'aide ne se contentent pas seulement de promouvoir le développement économique mais qu'ils s'attaquent également aux causes existantes des conflits et que, ce faisant, les instruments de l'aide évitent d'une

---

<sup>39</sup> Pour un débat sur le danger de ces approches voir (Collier *et al.* 2003, 1-50; Stewart et FitzGerald 2001, 20; Paris 2009, 98)

part d'avoir des impacts négatifs sur les dynamiques de conflit existantes et d'autre part d'en créer de nouvelles. Autrement dit :

the main policy challenge in ensuring security is not simply accelerating development or addressing development failures. Instead, the challenge is to realign instruments of cooperation (...) with projects to alleviate the security risks that are inevitably unleashed by the development process, especially in poor societies and fragile states with weak coping mechanisms for managing rapid change (Tschirgi, Lund et Mancini 2010a, 407).

A un premier niveau, il se pose donc la question de la **mise en pratique** du discours international sur l'aide pour la paix. Bien qu'identifié, ce problème n'a pas encore été suffisamment étudié empiriquement sur les terrains de conflit. La norme de l'aide pour la paix est-elle adoptée par les agents de terrain ? Comment les praticiens l'interprètent-ils ? Comment celle-ci est-elle mise en œuvre ? Existe-t-il des pratiques de l'aide pour la paix au-delà du discours de l'aide pour la paix ?

A un second niveau, il se pose la question des **impacts** de l'aide pour la paix. Comme la littérature évoquée ci-haut le montre (section 1.2.3.3), malgré les bonnes intentions, l'aide au développement peut créer et/ou alimenter des dynamiques de conflit. Tout en reconnaissant la pertinence de cette littérature pour montrer que l'aide et la construction de la paix ne participent pas toujours d'un cercle vertueux, force est de reconnaître que ces travaux s'accompagnent d'un certain nombre de limites.

En ce qui concerne les travaux qui se sont attachés à introduire une « sensibilité à la paix et aux conflits » dans les différentes étapes de la planification, de la mise en œuvre et dans l'évaluation des projets (Anderson 1999b, 1999a, 2004; Paffenholz 2005; Paffenholz et Reyhler 2007; Bush 1998, 2008), les auteurs se sont très peu intéressés à une théorisation des mécanismes qui lient l'aide au développement aux dynamiques de paix et de conflit. De plus, le débat s'est essentiellement concentré dans la sphère de l'humanitaire plutôt que dans celle du développement. Considérant les temporalités différentes de ces différents types d'intervention, il n'est pas certain que les impacts des projets humanitaires et de développement soient les mêmes.

Du côté de la littérature relative aux impacts négatifs de l'aide pour la paix, celle-ci a produit des résultats contradictoires et participe ainsi de la confusion des liens entre aide, dynamiques de paix et de conflit. Par exemple, si certains auteurs défendent que les investissements permettent de réduire la violence en « gagnant les cœurs et les esprits » et en obtenant ainsi des informations de la part de la population sur les positions des rebelles, d'autres avancent au contraire que les investissements dont l'objectif est de remporter les cœurs et les esprits augmentent les risques de violence de la part des rebelles (Crost et Johnston 2010). De la même manière, si Grossman avance que le développement économique, et en particulier la création d'emploi, augmente les couts d'opportunités des rebelles et ainsi réduit les risques de violence (Grossman 1991), Berman et al. montrent quant à eux qu'en Afghanistan, en Irak et aux Philippines, la violence est plus grande dans les localités où il y a davantage d'emploi (Berman *et al.* 2011).

Dans la mesure où la littérature n'offre pas d'explication sur ces résultats contradictoires, les auteurs participent de la confusion existante entre aide et construction de la paix. Le problème tient au fait que la relation entre l'aide et les dynamiques de paix et de conflit est souvent pensée dans une logique de « either/or » : les programmes d'aide étudiés participent soit de la construction de la paix soit des dynamiques de conflit. L'idée qu'un même programme puisse avoir à la fois des impacts positifs et négatifs sur les dynamiques de paix et de conflit est en effet rarement envisagée. Cela tient à plusieurs problèmes.

D'une part cette littérature se concentre essentiellement sur une approche économique des conflits selon laquelle les parties au conflit sont des acteurs rationnels qui s'engagent dans la guerre pour poursuivre des intérêts privés et/ou capter des ressources limitées. Y compris lorsque ces approches s'intéressent au lien entre la population et le gouvernement, la relation est pensée exclusivement de manière rationnelle : la population soutient le gouvernement si celui-ci lui permet de bénéficier de retombées économique. Sans nier l'importance de ces facteurs, j'avance qu'ils ne sont pas les seuls : les questions d'équité, de justice, de partage du pouvoir, de confiance, de légitimité ou encore les questions normatives telles que le sentiment de partager des valeurs communes peuvent également être des moteurs importants des conflits. Puisque l'aide a le potentiel d'affecter ces facteurs, il convient d'également les prendre en compte, ce que ces approches quantitatives et rationnelles échouent à faire. Or l'existence de multiples mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit peut expliquer les impacts contradictoires d'un même programme. A

cela s'ajoute le fait que cette littérature utilise le plus souvent une approche quantitative et des modèles formels. Outre le fait que ces approches permettent difficilement d'expliquer les mécanismes sociaux qui se cachent derrière la corrélation mise en lumière, ces modèles traitent de l'aide ou des programmes d'aide en termes binaires ou agrégés.<sup>40</sup> Or l'aide est constituée d'une multiplicité de pratiques dont les impacts peuvent être divergents sur les dynamiques de conflit.

En somme, je plaide pour une approche qui prend à la fois en compte le problème de traduction de la norme en pratiques et celui du hiatus entre les intentions et les résultats. Je plaide aussi pour une approche qui prend en compte à la fois la multiplicité des mécanismes qui lient l'aide aux dynamiques de conflit et la complexité de l'aide au développement. L'un dans l'autre, cette approche permettrait de mieux comprendre 1) pourquoi l'aide pour la paix n'a pas toujours les effets escomptés en distinguant deux niveaux de réponses (la mise en pratique de la norme et les effets structurant des pratiques de l'aide) et 2) comment un même projet ou programme peut avoir des impacts positifs et négatifs sur les dynamiques de conflit.

---

<sup>40</sup> Par exemple, ces études vont prendre en considération s'il y a une présence ou non d'une assistance de type A dans les localités x,y,z ou mesurer l'impact d'une variation des montants de l'aide entre deux temps t1 et t2 ou entre deux localités.

## Conclusion

Dans ce chapitre, je me suis intéressée au nexus sécurité-développement et à sa traduction en politique publique dans le champ du développement. J'ai d'abord exposé le contexte d'émergence de cette notion (1.1.1) avant de faire une revue des principales critiques relatives à celle-ci (1.1.2). Par la suite, je me suis intéressée à la manière dont le nexus sécurité-développement a influencé l'agenda de l'aide au développement en faisant de cet outil un instrument de construction de la paix, l'aide pour la paix (1.2). Au-delà de la paternité de l'aide pour la paix avec la notion de nexus sécurité-développement, j'ai montré que celle-ci repose sur des fondements à la fois éthiques, empiriques et théoriques (1.2.1). Je me suis ensuite intéressée aux conséquences programmatiques de faire de l'aide un instrument de gestion des conflits (1.2.2) avant de finir sur une revue des écrits critiques sur l'aide pour la paix (1.2.3).

A travers ce chapitre, j'ai montré que le nexus sécurité-développement ainsi que l'aide pour la paix ont été construits au cours d'une époque précise, celle de l'après-guerre froide et plus particulièrement celle de l'après 11 septembre, et au travers de documents à la fois académiques et issus de la pratique. J'ai aussi montré qu'en dépit du consensus apparent entourant ces deux notions dans le discours international, tant le nexus sécurité-développement que l'aide pour la paix font l'objet de nombreuses critiques. Concernant « l'aide pour la paix », trois niveaux de critiques peuvent être dégagés : la formulation du diagnostic, l'inadéquation du remède et l'administration du remède. Tout en écartant les



critiques relatives à l'inadéquation du remède qui plaident pour un abandon de l'aide internationale comme outil de construction de la paix, je dresse un bilan de la littérature et des limites de celle-ci. Ce faisant, j'identifie les points précis sur lesquels j'entends apporter une contribution. Dans le chapitre suivant j'expose mon cadre théorique. Fondé sur le tournant pratique en Relations internationales et la littérature sur les guerres civiles, celui-ci permet de capturer le double problème d'adéquation entre discours et pratiques et entre intentions et résultats. En déconstruisant l'aide en pratiques et en identifiant plusieurs mécanismes liant l'aide au conflit, mon cadre théorique permet aussi de comprendre pourquoi un même projet ou programme peut participer de la construction de la paix et en même temps participer des dynamiques de violence.

## Chapitre 2 : Cadre théorique

Dans ce chapitre, je développe un cadre théorique permettant de mieux comprendre pourquoi l'aide pour la paix participe parfois des dynamiques de conflit. Celui-ci intègre deux niveaux de réponses : le problème de la « mise en pratique » de la norme et celui des impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit.

Je propose dans un premier temps une approche théorique centrée sur les pratiques de l'aide pour la paix et inspirée du « tournant pratique » en Relations internationales (2.1). Le tournant pratique permet de se concentrer sur les actions quotidiennes des agents de deux manières : dans leur relation aux normes (les pratiques comme *explanandum*) et en ce qu'elles produisent un changement social (les pratiques comme *explanans*). En considérant les pratiques comme *explanandum*, j'analyse la mise en pratique de la norme de l'aide pour la paix. En étudiant les pratiques comme *explanans*, j'avance que les pratiques de l'aide peuvent structurer des mécanismes particuliers qui sont eux-mêmes porteurs de dynamiques conflictuelles. J'identifie, dans un second temps, ces mécanismes en m'appuyant sur la littérature sur les guerres civiles.

La littérature sur les guerres civiles propose trois perspectives sur les causes des conflits liées aux enjeux de développement : l'économie politique des conflits ; les inégalités horizontales ; la qualité du contrat social. Pour chacune de ces explications, je montre que l'aide peut négativement structurer ces différentes causes de conflit. Ces explications

deviennent alors des vecteurs liant les pratiques de l'aide aux dynamiques conflictuelles. Il convient de noter ici que la thèse s'intéressera davantage à la manière dont les pratiques de l'aide pour la paix structurent ces mécanismes reconnus dans la littérature spécialisée comme étant porteurs de conflit qu'à la manière dont ces mécanismes produisent, seuls ou en interaction, des dynamiques de violence. En effet, cette dernière relation est l'objet de la littérature sur les causes des guerres civiles sur laquelle je m'appuie pour développer mon cadre théorique mais à laquelle je n'entends pas apporter de contribution.

En déconstruisant l'aide en pratique et en identifiant plusieurs mécanismes liant les pratiques de l'aide aux dynamiques de conflit, mon cadre théorique permet de mieux comprendre comment un même programme peut avoir à la fois des impacts positifs et négatifs sur les dynamiques de conflit. Je conclus le chapitre en discutant de et en nuanciant la responsabilité de l'aide dans les dynamiques de conflit (2.3).

## **2.1. Le tournant pratique en RI et l'aide pour la paix**

Comme le souligne Séverine Autesserre (Autesserre 2014), lorsqu'il s'agit d'étudier les interventions internationales, les chercheurs se sont surtout concentrés sur les capitales, les ministères des affaires étrangères ou de la défense, les organisations internationales et les dynamiques de construction de la paix à un niveau national ou international (Barnett 2006b; Doyle et Sambanis 2007; Paris 2004). Cela étant, il apparaît de plus en plus clair que ceux et celles – qu'il s'agisse de diplomates, de militaires, de casques bleus, de négociateurs ou

d'agents de développement - qui mettent en œuvre la politique internationale ne sont pas les simples exécutants de directives venues des échelons supérieurs. Les politiques internationales sont souvent formulées en des termes très généraux. Elles sont rarement assorties d'un détail des tâches concrètes que les agents de terrain devront effectuer. Les praticiens doivent donc interpréter les directives. Ils doivent aussi les adapter. C'est particulièrement le cas en situation de conflit compte tenu de la volatilité des contextes de mise en œuvre (Autesserre 2014). Lorsque l'on s'intéresse à la politique internationale de manière générale et à la construction de la paix en particulier, il est donc important de porter un regard aux *pratiques* de ceux et celles qui la mettent en œuvre. Se détacher d'une lecture centrée sur la structure et les dynamiques de niveau macro, approcher la politique internationale par ses aspects de niveau micro et reconnaître que ces dernières ont une importance, constituent les éléments centraux du tournant pratique en Relations internationales.

L'approche par les pratiques en Relations internationales, telle que résumée par Emanuel Adler et Vincent Pouliot, permet de se concentrer sur ce que les praticiens *font dans et sur* le monde comme point d'entrée pour l'étude de la politique internationale. Adler et Pouliot définissent les pratiques comme suit :

Practices are socially meaningful patterns of action which, in being performed more or less competently, simultaneously embody, act out, and possibly reify background knowledge and discourse in and on the material world (Adler et Pouliot 2011, 6).

Cinq caractéristiques permettent de mieux comprendre cette définition : 1) une pratique est une *performance*, c'est à dire un processus d'action. Il s'agit de *faire* quelque chose ; 2) une pratique se distingue par son caractère régulier et répété dans le temps, mais aussi dans l'espace ; 3) elle est effectuée de manière plus ou moins *compétente*. Sa compétence est reconnue socialement et est attribuée au travers de relations sociales ; 4) une pratique repose sur un ensemble de connaissances incorporées plus ou moins consciemment par l'acteur. Elle s'assoit donc sur un savoir-faire acquis par l'expérience (le « *background knowledge* ») ; 5) enfin, elle réconcilie les mondes matériel et idéal. En effet, les pratiques se distinguent des comportements par le sens (« *meaning* ») qu'on leur confère au travers du langage. En même temps, les pratiques sont matérielles car ce sont des manières de faire dans et sur le monde : elles requièrent parfois des outils matériels, agissent sur le monde et le transforment.

Le fait d'apporter de l'aide au développement est un ensemble de pratiques à l'égard de ces cinq éléments de définition. Il s'agit d'apporter assistance à travers un certain nombre d'actions concrètes, visibles et identifiables, qui vont des réunions de coordination inter-agences ou de consultation avec les pouvoirs locaux, à l'organisation de séances de formation pour une catégorie de personne cibles - des agriculteurs par exemple, en passant par la gestion de flux financiers pour l'acquisition d'un matériel spécifique – du matériel agricole par exemple (1). Ces actions sont répétées dans le temps et l'espace et effectuées de manière similaire par différentes agences de développement : qu'il s'agisse de l'Agence canadienne de développement, de EuropeAid, ou de USAID, réunions, formations, gestion de flux financiers, livraison de matériel sont des actions récurrentes dans les différentes

localités où ces agences interviennent (2). Ces pratiques sont effectuées de manière similaire car elles reposent sur un ensemble partagé de connaissances dans la mesure où les acteurs de développement suivent souvent des formations semblables en sciences sociales, développement international et gestion de projet. Ils bénéficient de formations similaires au sein de leurs agences respectives et sont socialisés dans le temps à la pratique du développement. Ils acquièrent par l'expérience un savoir-faire partagé en appartenant à une communauté de pratique particulière : celle de l'aide internationale (4). Ces différentes actions sont évaluées et jugées par différentes catégories d'acteurs. Les intervenants eux mêmes, les praticiens des agences concurrentes, les consultants de boîtes d'évaluation indépendantes et/ou les bénéficiaires jugent de l'efficacité des pratiques de développement mais aussi de leur compétence de manière plus générale (3). Enfin, la pratique de l'aide au développement est idéationnelle dans la mesure où il s'agit de poursuivre, à travers des actions concrètes, un monde meilleur, plus juste et plus stable. Dans le cas de l'aide pour la paix, il s'agit aussi de construire la paix. La pratique de l'aide au développement est aussi matérielle : d'une part le fait d'apporter de l'aide s'effectue à travers des outils matériels (ordinateurs, salles de conférences, matériel agricole etc.) et d'autre part les actions des praticiens aboutissent à des transformations concrètes du contexte d'intervention en obtenant, par exemple, une meilleure récolte.

L'approche par les pratiques a inspiré un certain nombre de chercheurs en Relations internationales. Dès 2002, Iver B. Neumann avance la nécessité de compléter le tournant linguistique par une attention portée sur les pratiques (Neumann 2002). Plus récemment, Emanuel Adler et Vincent Pouliot, auteurs clés de l'approche par les pratiques en Relations

internationales, ont réuni 18 auteurs issus de courants théoriques divers et s'intéressant à des pratiques variées dans un livre intitulé *International Practices* (Adler et Pouliot 2011; Pouliot 2008, 2010). Dans l'étude de la diplomatie, Vincent Pouliot et Jérémie Cornut mobilisent également cette approche (Cornut et Pouliot 2015). Du côté des européenistes, l'approche fait aussi des adeptes comme en témoigne, par exemple, le numéro spécial de la Revue Études Internationales dirigé par Amélie Forget et Antoine Rayroux et intitulé « La sécurité européenne au prisme des pratiques » (Forget et Rayroux 2012). Dans le domaine de l'aide internationale et de la construction de la paix, on retiendra particulièrement le travail de Janice Gross Stein, de Ole Jacob Sending et de Séverine Autesserre. Je reviens brièvement sur les travaux de ces auteurs de manière à faire ressortir la fécondité du tournant pratique pour l'étude de la construction de la paix.

Janice Gross Stein (Gross Stein 2011) s'interroge sur le changement des pratiques au sein d'une communauté de pratique particulière, la communauté humanitaire. Pour elle, le changement survient lorsque de nouveaux problèmes remettent en question les connaissances (le « *background* ») des acteurs de la communauté et lorsque ces derniers entreprennent une réflexion sur leurs propres pratiques de manière à les rendre plus compétentes. C'est donc à travers un débat sur la compétence des pratiques par les praticiens eux-mêmes que les pratiques changent au sein de la communauté humanitaire. L'auteure avance que, suite à l'effet combiné du retrait de l'Etat et des dérives de l'aide humanitaire dans les situations comme celles du Rwanda, des membres influents de la communauté humanitaire ont entrepris une remise en question profonde de leurs pratiques de manière à mieux « faire le bien ». Il existe donc un processus d'apprentissage où structure et agent

jouent un rôle de manière à propulser un changement des pratiques. Dans le cas discuté, le changement s'effectue par le passage d'une logique d'intervention centrée sur les droits et besoin des individus (logique d'obligation) vers une logique de l'efficacité de l'aide apportée (logique de conséquences). Une fois ce changement discuté, entamé, diffusé et finalement intériorisé, ce nouveau savoir-faire devient à nouveau un bagage inconscient et partagé (le « *background* ») à travers la communauté de pratique. La contribution de Janice Gross Stein est particulièrement importante dans la mesure où elle permet de rendre compte du changement des pratiques mais aussi parce qu'elle montre que les pratiques, et en particulier le débat sur leur compétence, permettent de tracer les frontières d'une communauté de pratique. Le débat sur ce qui est considéré comme une pratique compétente ou non permet d'inclure les bonnes et de rejeter les mauvaises pratiques, mais aussi de mettre à l'écart ceux qui ne partagent pas le standard de compétence que se donne la communauté. En conséquence, le changement de pratique contribue à transformer la communauté de pratique elle-même.

De son côté, Ole Jacob Sending s'intéresse à la formulation des stratégies de *peacebuilding* et à leur mise en pratique (Sending 2010, 2009). Malgré une large acceptation au sein de la communauté internationale de la centralité de l'appropriation des programmes (*ownership*) pour le succès de la construction de la paix, Sending avance que l'échec des interventions de *peacebuilding* à établir une paix durable réside précisément dans l'incapacité des acteurs à mettre en pratique cette appropriation. Cette incapacité, explique-t-il, découle d'une part d'une préférence pour les connaissances internationales par opposition aux connaissances locales. Dans la mesure où les agents internationaux fondent leurs



interventions sur les principes de l'approche libérale de la paix qu'il est impensable de discuter, négocier, ou adapter, les intervenants développent des connaissances sectorielles du *peacebuilding* qu'ils pensent universelles. Cette connaissance est appliquée de manière indiscriminée quelques soient les spécificités des terrains d'intervention et en dépit de l'existence de connaissances locales qui pourraient être pertinentes. D'autre part, mus par une volonté de renforcer la légitimité de l'Etat à construire, les intervenants préfèrent mobiliser les sources internationales de légitimité (issues des principes de la paix libérale) plutôt que de donner place aux sources locales de légitimité, éventuellement en conflit avec les principes de la paix libérale. Pour eux, la légitimité de l'Etat en construction s'acquiert – et doit être acquise - grâce au respect de l'état de droit, de la démocratie, du libre marché plutôt qu'en fonction de dynamiques locales. Pour Ole Jacob Sending, les intervenants en viennent à être à la fois aveugles et arrogants :

They are “blind” to local factors that are central to effective peacebuilding because their frame of reference is mainly drawn from universal templates for how to build peace which draws heavily on western experience, expertise and institutions. And they are “arrogant” as they believe that lack of domestic legitimacy is caused by misperceptions which can be addressed through quick impact projects and ad-hoc measures. The prevalence of these assumptions helps explain why respect for ownership and sensitivity to local context is preached but not practiced (Sending 2009).

Dans la même lignée que Ole Jacob Sending, Séverine Autesserre s'interroge sur les raisons pour lesquelles les interventions de construction de la paix « échouent à atteindre le plein potentiel de leur capacités »<sup>41</sup> (Autesserre 2014, 2). Pour elle, l'explication est à

---

<sup>41</sup> Traduction libre : “why international peace interventions often fail to reach their full potential”

chercher, comme le fait Ole Jacob Sending, dans les pratiques quotidiennes des acteurs appartenant au monde de la construction de la paix qu'elle appelle *Peaceland*. Elle montre qu'un certain nombre de pratiques (placer des expatriés et non des agents locaux à des postes d'administration, déployer un personnel ne connaissant ni la localité ni la langue, effectuer une rotation rapide du personnel déployé sur les terrains de conflit ou encore mettre en œuvre des mesures de sécurité quotidiennes pour les habitants de *Peaceland*) constituent des obstacles importants à la mise en œuvre des programmes internationaux. Ces pratiques, bien qu'elles permettent aux intervenants internationaux de fonctionner dans les contextes violents, ont aussi pour conséquence de créer des barrières entre les intervenants et la société d'accueil. Ces barrières minent la coopération entre les deux catégories d'acteurs, réduisent les chances d'appropriation des programmes par les acteurs locaux, et conduisent à des mécanismes de résistance, de contestation ou d'adaptation de la part des bénéficiaires. L'efficacité et la durabilité des programmes sont donc grandement affectées. Autesserre montre également que la faible interaction entre ces deux mondes conduit la communauté de pratique à développer une connaissance de la localité fondée sur une analyse simplifiée et biaisée des dynamiques de violence qui, en plus de contribuer à façonner des réponses peu ou pas appropriées, permettent la reproduction et le maintien de pratiques pourtant reconnues pour être problématiques.

Ces différentes études témoignent de la fécondité de l'approche par les pratiques pour l'étude de l'aide et de la construction de la paix. Elles sont aussi l'illustration de deux manières dont on peut mobiliser les pratiques dans l'analyse : comme *explanandum* ou comme *explanans* (Adler et Pouliot 2011, 16). Dans le premier cas, on s'intéresse à

expliquer les pratiques elles-mêmes, leur naissance, leur diffusion, et/ou leur évolution – autrement dit, leur cycle de vie. C’est ce que fait Janice Gross Stein dans la mesure où elle s’intéresse au changement des pratiques de l’aide humanitaire. C’est aussi ce qu’entend faire Séverine Autesserre en s’interrogeant sur les conditions de maintien de pratiques quotidiennes pourtant reconnues comme inefficaces. Dans le second cas, les pratiques permettent d’expliquer un phénomène. Ole Jacob Sending et Séverine Autesserre expliquent tous deux les faibles résultats des missions de *peacebuilding* par une analyse des pratiques.

Dans la mesure où j’interroge d’une part la *mise en pratique* du discours international de l’aide pour la paix et d’autre part les *impacts* de ces pratiques sur les dynamiques de conflit, je m’intéresse aux pratiques de l’aide pour la paix à la fois comme *explanandum* et *explanans*. C’est ce que j’explique dans les deux sections suivantes.

### **2.1.1. Les pratiques de l’aide comme *explanandum***

Dans le chapitre précédent, j’ai identifié l’existence d’un discours international établissant l’aide comme un outil de construction de la paix. Ce discours définit la structure normative dans laquelle s’inscrivent – ou devraient s’inscrire – les pratiques de l’aide en situation de conflit. Il s’agit alors de s’intéresser à la diffusion des normes (Finnemore et Sikkink 1998) mais surtout à leur traduction en pratiques. En m’intéressant au sens que donnent les acteurs de l’aide à leurs pratiques, je m’intéresse aux pratiques comme *explanandum*. En particulier, je cherche à analyser leur correspondance au discours qu’elles sont censées opérationnaliser.

Les agents de développement cherchent-ils à traduire le discours de l'aide pour la paix dans leurs pratiques ? Dans quelle mesure les acteurs internationaux font-ils ce qu'ils font pour des raisons issues de ce discours ? Dans quelle mesure le discours est-il interprété de manière uniforme par les agents de terrain ? En d'autres termes, existe-t-il des « pratiques de l'aide pour la paix » au même titre qu'il existe un discours de l'aide pour la paix ? Si oui, quelles sont-elles ? Si non, pourquoi ? S'agit-il alors d'un cas de « non-pratique » où le discours échoue à générer, diffuser et institutionnaliser des pratiques lui correspondant (Adler et Pouliot 2011, 19) ?

Ces questions ne sont pas purement théoriques, elles ont plusieurs implications empiriques. En plus de permettre de déterminer l'existence ou non de pratiques de l'aide pour la paix et, le cas échéant, de les identifier et les décrire, ces questions permettent également de déterminer l'existence et les frontières d'une communauté de pratique particulière. Comme le souligne très bien Janice Gross Stein en ce qui concerne la communauté humanitaire :

Practice is a central component within the community which is committed to alleviating suffering and to helping distant strangers. What it does, in other words, is central to who this community is; it is defined by its practices (Gross Stein 2011, 90).

S'il est possible de mieux identifier les pratiques de l'aide pour la paix, il est aussi possible d'identifier une communauté de pratique de l'aide pour la paix. Laquelle se distingue d'une communauté plus large de l'aide au développement en vertu de ses objectifs de *peacebuilding*. Elle se différencie aussi d'autres communautés de pratique du *peacebuilding* par l'approche particulière adoptée pour construire la paix : le

développement. Reconnaître l'existence d'une communauté de pratique particulière permet donc d'entreprendre un processus de distinction par rapport à d'autres communautés mais aussi d'entreprendre un débat sur la compétence des pratiques de l'aide pour la paix en vue d'améliorer leurs contributions en termes de gestion des conflits. En ce sens, l'absence d'une communauté de pratique de l'aide pour la paix ne signifie pas nécessairement que les pratiques mises en œuvre sur les terrains d'interventions ont des impacts négatifs sur les dynamiques de conflit. Par contre, cela signifie que si ces pratiques ont des impacts négatifs, il est plus difficile, voir improbable, que les acteurs tirent des leçons et ajustent leurs comportements, compte tenu du fait de l'absence d'une communauté de pratique.

En approchant les pratiques comme *explanandum*, je traite donc du problème d'adéquation entre discours et pratiques, de la question des frontières, aujourd'hui très faiblement dessinées, de la communauté de l'aide pour la paix ainsi que de la capacité des agents à discuter collectivement de la compétence de leurs pratiques en matière de construction de la paix. Je poursuis le débat sur la compétence en approchant les pratiques comme *explanans*. Avant d'expliquer ce point dans la section suivante, notons que, dans les cas où le discours de l'aide pour la paix n'est pas traduit en pratiques, je n'exclurai pas les pratiques qui sont mises en œuvre du reste de l'étude. Deux raisons expliquent ce choix. Ce n'est pas parce que ces pratiques ne traduisent pas le discours international qu'elles n'ont pas d'impacts sur les dynamiques de conflit (et donc un rôle comme *explanans*). Au contraire, c'est peut-être justement parce qu'elles ne mettent pas en pratique le discours sur l'aide pour la paix qu'elles ont des impacts négatifs sur les dynamiques de conflit.

L'approche des pratiques comme *explanandum* permet donc plusieurs contributions empiriques : déterminer l'existence (ou non) de pratiques et d'une communauté de pratique de l'aide pour la paix ; le cas échéant, identifier ces pratiques et déterminer les frontières de la communauté ; et, finalement, identifier la contribution de la (non) traduction du discours international en pratiques dans l'obtention de résultats plus ou moins compétents en termes de construction de la paix. La question de la compétence est également centrale dans l'approche des pratiques comme *explanans*.

### **2.1.2. Les pratiques de l'aide comme *explanans***

Approcher les pratiques comme *explanans* requiert de penser celles-ci comme les déterminants, parmi d'autres, d'un changement social (Adler et Pouliot 2011, 19). En particulier, je m'intéresse au rôle structurant de l'aide pour la paix sur les dynamiques de conflits. Comment les pratiques - mais aussi les « non-pratiques »<sup>42</sup> - de l'aide pour la paix contribuent-elles à façonner les dynamiques de conflit ? S'interroger sur le rôle structurant de l'aide permet non seulement d'analyser ses *impacts* mais aussi les *mécanismes* par lesquels l'aide agit sur le monde.

A l'inverse d'une grande majorité de travaux portant sur les interventions internationales (de développement ou de construction de la paix), je ne m'arrêterai pas simplement au résultat (l'intervention a-t-elle eu un impact positif ou négatif ?) ou à la

---

<sup>42</sup> C'est-à-dire les pratiques qui ne traduiraient pas le discours de l'aide comme outil de la construction de la paix en dépit de leur insertion dans une structure normative de l'aide pour la paix (voir supra).

question de l'efficacité (l'intervention a-t-elle été un succès ou un échec ?). J'entends clarifier *comment* l'aide au développement structure les dynamiques de conflit. A travers quels mécanismes l'aide structure-t-elle les dynamiques conflictuelles ?

Dans la section suivante, j'identifie trois mécanismes à travers lesquels les pratiques de l'aide pour la paix façonnent les dynamiques de conflit. Avant de procéder, il convient d'ajouter que ma démarche n'est pas simplement théorique. Elle a une visée pratique importante. En déterminant les mécanismes à travers lesquels les pratiques de l'aide pour la paix structurent les dynamiques de conflit, je contribue d'une part à clarifier le discours sur l'aide pour la paix et je fournis d'autre part des recommandations aux agents déployés sur le terrain de conflits de manière à rendre leurs interventions plus responsables mais aussi plus efficaces eu égard aux objectifs de *peacebuilding* recherchés. De fait, s'intéresser en premier lieu au processus n'exclut en rien un intérêt pour le résultat. L'efficacité des pratiques de l'aide pour la paix – ou, dans le langage de l'approche par les pratiques, leur compétence – sera évaluée en ce que les pratiques étudiées structurent de manière positive ou négative les dynamiques de conflit à travers les mécanismes identifiés dans la prochaine section.

## **2.2. Quels liens entre aide, paix et dynamiques de conflits ?**

Pour comprendre les effets structurants de l'aide sur les dynamiques de paix et de conflit, j'envisage les pratiques de l'aide pour la paix comme des facteurs de transformation des causes profondes des conflits (Bigdon et Korf 2004). L'aide n'est pas entendue comme

un simple outil d'influence permettant de contenir les politiques agressives de la part d'un régime à l'encontre de sa société (Corbetta 2010). Cette perspective est en effet relativement insatisfaisante puisqu'elle attribue à l'aide un simple rôle d'outil de négociation : les effets de l'aide sur le conflit reposent simplement sur la capacité du bailleur à s'en servir comme bâton ou comme carotte. Pour ma part, je considère le rôle des pratiques de l'aide de manière plus complexe et pars du postulat, largement admis par les analystes de l'aide au développement, selon lequel l'aide induit des transformations économiques, sociales et politiques importantes dans les sociétés récipiendaires (Olivier de Sardan et Bierschenk 1993). En conséquence, l'aide et les pratiques entourant sa distribution et sa gestion peuvent façonner les causes profondes des conflits et se révéler à la fois un outil pertinent pour la gestion des conflits et un facteur important de conflit.

Dans la littérature sur les causes économiques des conflits, le niveau et la nature du développement sont présentés comme des facteurs explicatifs des conflits intra étatiques. Toutefois, la logique de l'argument diffère selon les auteurs et trois hypothèses dites économiques<sup>43</sup> sont avancées : le rôle des motivations privées, le rôle des motivations de groupes et l'échec du contrat social (Stewart 2004, 270). Ces différentes approches révèlent une lecture différente du conflit : les uns mettent de l'avant une approche inspirée des théories du choix rationnel, les autres proposent plutôt une approche socio-politique du conflit. Dans cette section, je m'appuie sur cette littérature de manière à distinguer trois mécanismes au travers desquels les pratiques de l'aide peuvent façonner les dynamiques de

---

<sup>43</sup> Frances Stewart (Stewart, 2004, p. 270) parle de ces trois hypothèses en les qualifiant d'hypothèses économiques parce qu'elles font intervenir le développement. Cela étant nous verrons que pour les deux dernières, il s'agit en fait également d'explications d'ordre sociologique et politique.



paix et de conflit. L'aide peut transformer l'économie politique des conflits (2.2.1), affecter les inégalités horizontales (2.2.2) et/ou modifier la qualité du contrat social (2.2.3). En d'autres termes, c'est en façonnant des mécanismes reconnus dans la littérature sur les guerres civiles pour être porteurs de conflit que l'aide participe des dynamiques conflictuelles. Dans chacune de ces trois sections, je reviens d'abord sur la littérature sur les causes de conflit pour ensuite dégager comment l'aide peut structurer chacun de ces facteurs de conflit. La thèse s'intéresse en effet davantage à la manière dont les pratiques de l'aide façonnent ces mécanismes qu'à la manière dont ces derniers conduisent, seuls ou en interaction, au conflit. Dans une quatrième section (2.2.4), je discute des défis analytiques que pose un cadre d'analyse reconnaissant plusieurs mécanismes.

## **2.2.1. L'aide et l'économie politique des conflits**

### **2.2.1.1. Le rôle des motivations privées et des opportunités de conflit**

Pour les tenants de l'interprétation rationaliste ce sont les motivations individuelles telles que l'appât du gain et les opportunités économiques qui expliquent les guerres civiles mais aussi les conflits interétatiques.<sup>44</sup> Pour Grossman, les conflits sont motivés par l'avidité (Grossman, 1992).<sup>45</sup> Comme Reagan et Norton le notent, « l'explication de l'avidité présume que les rebelles poursuivent un gain matériel personnel »<sup>46</sup> (Regan et Norton 2005,

---

<sup>44</sup> Cette lecture a notamment été mobilisée pour expliquer la guerre en Irak : les connexions de l'administration Bush avec les industries pétrolières ont, de fait, donné du crédit aux hypothèses de recherche de profit privé.

<sup>45</sup> Cité par Collier et Hoeffler (Collier et Hoeffler 2002, 437)

<sup>46</sup> Traduction libre : « the greed explanation (...) assumes that rebels act in pursuit of self-interested material gain »

319). En s'inspirant des travaux de Grossman, Collier et Hoeffler avancent que les mauvaises conditions économiques rendent la rébellion attractive et augmentent ainsi les risques de guerre (Collier et Hoeffler 1998, 2004b). Ce n'est pas tant la pauvreté en soi mais des conditions économiques permettant des comportements avides qui importent (Williams 2012, 197).

Toutefois, la guerre n'est pas qu'une question de motivations économiques, c'est aussi une question d'opportunités. Plusieurs facteurs influencent l'opportunité de rébellion : la disponibilité financière, le coût de la rébellion et l'avantage militaire (Collier et Hoeffler 2004b). Pour qu'une rébellion naisse, il faut que celle-ci soit financièrement attirante et faisable ; que les coûts ne soient pas supérieurs aux gains qu'elle procure ; et enfin que la victoire soit militairement envisageable. Un pays dépendant des exportations de matières premières rend non seulement la rébellion attirante (dans la mesure où il est possible d'obtenir le contrôle de ces ressources) mais permet également de garantir le financement de celle-ci via leur extorsion. Le faible taux de scolarisation des hommes, le faible revenu par capita et une faible croissance économique abaissent les coûts liés à la rébellion.

Selon cette perspective, en l'absence de développement, la guerre devient une alternative à la paix rationnellement envisageable dans la mesure où elle fournit un avantage économique pour ceux qui la mènent. Si les pertes économiques du temps de paix sont faibles, le conflit s'en voit facilité. A l'inverse, un bon développement économique devient

---

un rempart contre la guerre dans la mesure où il offre des opportunités économiques pacifiques qu'il devient coûteux de remettre en question par le conflit. Si les revenus, la croissance économique, et le commerce sont faibles, il y a peu à perdre dans le conflit (Collier et Hoeffler 1998). L'appât du gain par les armes devient alors une solution envisageable. La pauvreté rend le recrutement plus aisé pour les « entrepreneurs du conflit ». Il se crée un cercle vicieux : la pauvreté devient à la fois la cause et la conséquence du conflit. C'est ainsi qu'un pays tombe dans le « piège du conflit » selon lequel le conflit nourrit des cycles subséquents de violence. Selon Collier et al., un pays qui sort d'un conflit civil a 44% de risques de retomber dans la violence dans les cinq ans (2003, 83). Selon cette approche, trois caractéristiques rendent donc un pays particulièrement à risque : de faibles revenus, une faible croissance économique et une économie fondée sur les exportations de matières premières (Collier *et al.* 2003). Le retard de développement économique augmente les risques de guerre dans la mesure où celui-ci abaisse les coûts de la rébellion et rend celle-ci plus attrayante en termes de gains potentiels.

Avant de s'intéresser à la manière dont l'aide peut offrir une solution à ces problèmes ou au contraire alimenter l'économie politique du conflit, il convient de souligner que cette approche a été vivement discutée, y compris au sein du paradigme rationaliste (Fearon 2008). Fearon avance, par exemple, que ce sont moins les faibles coûts d'opportunités qui expliquent le risque accru de guerre civile dans les pays pauvres que le fait que la mauvaise santé économique facilite la taxation (ou la prédation) de la population par les rebelles et complique la capacité des forces gouvernementales de mener une contre-insurrection. En effet, plus un pays est riche et développé, plus il est difficile pour les

rebelles de se cacher (du fait du développement urbain, du meilleur contrôle du territoire par le gouvernement etc.) et de prélever des taxes nécessaires à leur combat et meilleures sont les capacités militaires de mener une contre-insurrection. De son côté Murshed tempère l'analyse de Collier et Hoeffler en avançant que si la disponibilité des ressources issues de l'exploitation de matières premières peut expliquer la durée d'une guerre civile, celle-ci n'explique pas pour autant son déclenchement. Ces ressources permettent alors plus de financer la guerre qu'elles ne sont des sources de profit expliquant le déclenchement des conflits (Murshed 2007, 7).

#### **2.2.1.2. L'aide comme solution ?**

Selon l'approche rationnelle défendue par Collier et Hoeffler, il existe donc un certain nombre de conditions permissives éminemment liées au développement : une économie de paix désastreuse, de faibles revenus, une mauvaise gouvernance des ressources naturelles, un faible taux de scolarisation, une pyramide des âges présentant une population très jeune, etc.

Dans cette perspective, l'aide au développement peut devenir un outil pertinent de construction de la paix en changeant les incitatifs économiques des combattants. L'aide devient un outil de construction de la paix si celle-ci permet de modifier le calcul coûts/bénéfices via une croissance positive, un accès à l'emploi et de meilleurs revenus. Selon Collier, l'aide peut avoir des impacts réels en situation de post-conflit dans la mesure

où les effets de l'aide sont « super-efficaces » sur la croissance. En ce sens, l'aide permet de sortir des conflits mais surtout d'éviter une rechute (Collier *et al.* 2003). En permettant le développement des compétences des forces gouvernementales, en améliorant la couverture territoriale du gouvernement, et en transformant l'économie (en passant par exemple d'une économie centrée sur les matières premières à une économie de service plus difficile à taxer par les rebelles), l'aide peut aussi modifier la structure d'opportunité du conflit. Le conflit devient alors moins rationnel et donc moins probable.

Cela étant, l'aide peut aussi contribuer à l'économie politique du conflit et devenir une composante essentielle de celle-ci (Harborne 2012, 45). L'aide peut devenir une ressource, au service des rebelles ou du gouvernement, et devenir cruciale dans la poursuite et le financement de la guerre. En effet, l'aide a parfois eu des impacts négatifs, non intentionnels, en ce sens qu'elle affecte les marchés, renforce l'économie de guerre, se substitue aux ressources locales et libère ainsi de nouveaux combattants. L'aide peut également être volée et utilisée par les combattants pour subvenir aux armées ou acheter des armes (Anderson 1999b; Polman 2010; Nunn et Qian 2014).

Si la littérature a essentiellement montré que l'aide peut être captée par les rebelles soit dans une logique d'avidité ou pour financer les efforts de guerre, il convient de noter que l'aide peut aussi être captée par les élites pour les mêmes raisons : soit dans une logique d'enrichissement privé soit afin de financer les forces gouvernementales utilisées pour mener une forte répression et maintenir les intérêts de la classe au pouvoir. C'est ce que

Stewart et Samman (2001, 195-203) montrent dans le cas du Soudan où l'aide a permis de maintenir les revenus du gouvernement tandis que les distributions de nourriture ont permis de subvenir aux besoins des troupes gouvernementales. Grossman (1992)<sup>47</sup> et Mary B. Anderson (1999b) vont plus loin encore : l'aide n'est pas seulement un facteur de prolongation des conflits, elle est aussi un facteur de déclenchement des conflits. Les positions gouvernementales deviennent d'autant plus intéressantes à briguer qu'elles permettent l'accès et le contrôle de la rente de l'aide. En ce sens l'aide devient un moteur de rébellion. Plus encore, en structurant les opportunités de conflit de manière à rendre la rébellion plus difficile et donc moins rationnelle, il n'est pas certain que l'aide puisse réduire les risques de conflit sur le court terme. De fait, l'amélioration des compétences de contre-insurrection et la transformation de l'économie de manière à compliquer les efforts de taxation par les rebelles peuvent prendre du temps. Il est donc envisageable que les groupes d'opposition, voyant les risques que l'aide transforme durablement la structure d'opportunité, choisissent de prendre les armes pendant la durée des programmes d'aide, de manière préemptive et avant que cela ne soit plus possible.

L'aide peut donc structurer de manière positive ou négative l'économie politique des conflits et ainsi participer des dynamiques conflictuelles. L'aide n'est donc pas toujours un rempart contre les attitudes avides identifiées par Collier. Elle peut au contraire les nourrir et financer le conflit. Elle peut aussi modifier la structure d'opportunité de manière à rendre la mobilisation des rebelles moins rationnelle. Ce faisant, l'aide peut toutefois motiver les

---

<sup>47</sup> (Collier *et al.* 2003, 63-4) Notons ici que Collier et al. citent cet auteur afin de contester le rôle de l'aide dans le déclenchement des rébellions.

rebelles à agir de manière préemptive avant que la structure d'opportunité ne leur soit désavantageuse.

## **2.2.2. L'aide et les inégalités horizontales**

### **2.2.2.1. Le rôle des griefs dans les conflits**

Pour d'autres auteurs, ce ne sont pas tant les motivations individuelles ou les questions d'opportunités mais les inégalités qui alimentent les animosités entre groupes et favorisent les guerres civiles. Le rôle de la pauvreté acquiert ici une place relativement importante dans l'explication. Celle-ci, surtout lorsqu'elle coïncide avec des clivages ethniques, religieux, ou régionaux, peut devenir un facteur important de conflit (Williams 2012, 197). Pour F. Stewart, si la thèse de l'avidité des leaders politiques et des opportunités économiques joue certainement un rôle, elle ne suffit pas pour autant à expliquer les conflits. Un conflit sert peut-être les intérêts économiques privés des leaders mais c'est avant tout une « activité » de groupe (Stewart 2000, 246; 2004, 273). Pour que les leaders parviennent à leurs fins, encore faut-il qu'ils réussissent à mobiliser les troupes autour d'une identité commune (Stewart 2000, 247). Pour que la construction du groupe autour de cette identité soit effective, un certain nombre de caractéristiques communes sont nécessaires.

Some shared circumstances are needed for group construction, e.g. speaking the same language, sharing traditions, living in the same place, or facing similar sources of hardship or exploitation. Past group formation, although possibly constructed for political purposes at the time, also contributes to present differences (Stewart 2000, 247).

Ce ne sont donc pas tant les différences culturelles que les différences inter-groupes en termes de pouvoir et de conditions politiques et/ou économiques qui conduisent à une mobilisation de groupe violente. C'est la pauvreté relative plutôt que la pauvreté absolue qu'il faut prendre en compte lorsqu'il s'agit d'analyser les causes des conflits (Gurr 1970). C'est ce que Stewart nomme les inégalités horizontales.

We define these differences as horizontal inequalities. For simplification, we can categorize the latter into four areas: political participation; economic assets; incomes and employment; and social aspects. Each of these contains a number of elements. For example, political participation can occur at the level of the cabinet, the bureaucracy, the army and so on; economic assets comprise land, livestock, human capital and so on (Stewart 2000, 249).

Pour Stewart, les inégalités horizontales ont donc plusieurs dimensions (économiques, politiques, sociales) et les inégalités dans un secteur (pouvoir politique par exemple) s'accompagnent souvent (ou sont issues) d'inégalités dans d'autres dimensions (pouvoir économique). Ce ne sont pas uniquement les victimes de ces inégalités qui peuvent recourir au conflit pour faire valoir leurs griefs. Les privilégiés peuvent également choisir les armes afin de protéger leur accès aux ressources (Stewart 2004, 271). Pour que les inégalités horizontales se traduisent en conflit, il faut que celles-ci puissent être perçues comme telles. Il y a donc non seulement une interaction entre les inégalités dans différents secteurs (les inégalités politiques concourent à des inégalités économiques et vice versa) mais aussi entre ces facteurs et les perceptions et identités de groupes.

Pour F. Stewart, l'existence d'inégalités horizontales est donc primordiale dans l'explication des conflits. Les autres facteurs tels que la perception, la mobilisation identitaire, la faillite de l'Etat, ou encore la taille des groupes, ne sont que des facteurs



« permissifs » mais n'expliquent pas en eux-mêmes le conflit. Plus les inégalités horizontales sont persistantes et augmentent dans le temps, plus les risques de conflit sont grands.

Au total, les caractéristiques d'un pays à risque de guerre civile sont les suivantes : un degré considérable d'inégalités horizontales, l'existence de conflits passés, de faibles revenus et une stagnation économique (Stewart 2000, 260). Le manque de développement explique donc le conflit, non pas parce qu'il nourrit les motivations individuelles et ouvre des opportunités rationnelles, mais parce qu'il se caractérise par des inégalités horizontales qui, à terme, deviennent des terrains fertiles pour l'expression de griefs autour de mobilisations identitaires. La pauvreté est donc associée au conflit dans la mesure où celle-ci s'accompagne d'un sentiment d'injustice et de frustrations. Selon Paul D. Williams ces sentiments n'émergent pas nécessairement chez les personnes les plus pauvres en termes monétaires mais plutôt chez les personnes qui manquent d'accès aux soins, à l'éducation et qui ont conscience de leur situation par rapport à celle du reste de la société (Williams 2012). On retrouve donc ici la notion de «privation relative» (Gurr 1970).

#### **2.2.2.2. L'aide comme solution ?**

Si les inégalités horizontales sont une cause de conflit, alors on peut envisager un rôle de l'aide dans la construction de la paix si celle-ci est orientée vers une réduction de la pauvreté et surtout des inégalités (Stewart et al. 2008). La lutte contre la pauvreté, orientée vers un développement social, économique et politique plus équitable permet de tempérer

les griefs de groupes communautaires. Puisque les inégalités horizontales ne sont pas uniquement pensées en termes économiques, il ne s'agit pas seulement de réduire les écarts de richesse. Il s'agit aussi de réduire les écarts en termes d'accès aux postes à responsabilité.

Toutefois, comme le souligne Marie-Joëlle Zahar, l'aide « peut également mener au conflit lorsque les conditions entourant celle-ci sont directement responsables de l'aggravation des tensions sociales » (Zahar 2008). Dans le même ordre d'idée, Mary B. Anderson (Anderson 2000, 2004) avance que l'aide peut avoir une influence aussi bien sur les « connecteurs » que sur les « diviseurs » et c'est en ayant des effets, souvent non intentionnels, sur ce qui divise les groupes que l'aide alimente les conflits. Inversement, c'est en consolidant les connexions entre groupes en conflit que les acteurs internationaux pourront contribuer à la paix. S'il est difficile d'avancer que l'aide conduit à elle seule à la guerre (Harborne 2012, 45), l'aide peut parfois consolider les inégalités horizontales, les structures d'élites ou les disparités régionales qui finiront par se transformer en griefs. Pour P. Uvin, l'aide au développement au Rwanda a alimenté des dynamiques de paupérisation et d'exclusion déjà existantes et a ainsi contribué à entretenir des structures d'humiliation. Dans ce cas en particulier, l'aide aurait alimenté une violence structurelle, faite d'exclusion, d'inégalités, d'humiliation et de racisme, qui se serait rapidement transformée en violence physique (Uvin 1998).

En situation de post-conflit, la reconstruction peut également avoir les mêmes effets et précipiter un retour au conflit (Jenne et Verkoren 2005). Pour Bigdon, Korf et Stewart

(Bigdon et Korf 2004, 21-2; Stewart 2002c, 344), dans le cas du Sri Lanka, c'est au contraire en voulant corriger les inégalités que l'aide a nourri les tensions sociales. Voyant leurs avantages mis en danger par les programmes d'aide au développement, les privilégiés sont entrés dans une logique de violence. Le rôle de l'aide pour diminuer les inégalités horizontales peut donc s'avérer extrêmement périlleux et contreproductif.

Ainsi, si la réduction des inégalités horizontales est présentée par Stewart comme un moyen de réduire les conflits, la réalité des terrains montre que l'aide peut au contraire creuser les inégalités ou encore nourrir les griefs en tentant de les réduire. L'aide participe donc des dynamiques de conflit en structurant les inégalités horizontales – un facteur reconnu pour être potentiellement porteur de violences.

### **2.2.3. L'aide et la qualité du contrat social**

#### **2.2.3.1. Le rôle de l'échec du contrat social dans les conflits**

Enfin, une dernière approche relative aux causes économiques des conflits met de l'avant l'échec du contrat social. Selon cette dernière, la stabilité sociale repose sur un contrat implicite entre le gouvernement et la société. L'autorité de l'Etat est acceptée si celui-ci délivre des services publics et met en place un filet social garantissant un certain niveau de vie pour sa population. L'échec du contrat social lié à une faillite économique et/ou à de mauvaises politiques publiques devient alors une cause de conflit. Selon cette

perspective, les conflits internes sont donc bien la conséquence et non un symptôme d'un échec du développement (Murshed 2003, 18).

Par contre, lorsque le contrat social est respecté et que les institutions de redistribution et de gestion des conflits sont effectives, l'expression violente des griefs et de l'avidité ne serait pas possible. Selon Murshed, l'approche du conflit par la faillite du contrat social permet ainsi de faire une synthèse entre les hypothèses de l'avidité et des griefs.

In summary, both greed and grievance motivate belligerents, but they have complex and deep roots in a disintegrating social contract that then permits their free, and violent, expression (Murshed 2002, 390).

Bien qu'envisagée comme une explication économique des conflits dans la mesure où elle met en relation le manque de développement économique et la faillite du contrat social, cette approche fait également intervenir des facteurs politiques tels que le type de régime. Un Etat autoritaire fort tout comme un Etat démocratique permettent de réduire les risques de conflit, le premier par l'usage de la contrainte, le second par la promotion d'un changement pacifique. De la même manière, les risques de conflit en période de transition politique sont grands tant la faillite du contrat social est alors flagrante (Hegre et al., 2001).<sup>48</sup> Cette perspective montre également qu'un parti au pouvoir ne dépend pas exclusivement de l'usage de la force pour se maintenir, mais qu'il peut également user de politiques variées, dont la redistribution, afin de dissuader ses opposants de se rebeller (Azam, 1995).<sup>49</sup> La crédibilité du gouvernement concernant les capacités redistributives détermine alors

---

<sup>48</sup> Hegre et al. (2001) cité par Murshed (2003, 18)

<sup>49</sup> Azam (1995) cité par Azam et Mesnard (2003)

grandement le risque de guerre (Azam et Mesnard 2003, 457). Au-delà du type de régime ou des politiques redistributives, la confiance de la population à l'égard de ses dirigeants, les valeurs partagées entre le gouvernement et la population, et la légitimité du gouvernement sont autant de facteurs qui diminuent les risques de mobilisations sociales importantes.

Ici encore, le développement joue un rôle majeur dans l'explication des guerres civiles en raison de son impact sur la qualité du contrat social. En l'absence de politiques redistributives, d'institutions de gestion pacifique des conflits, de mécanismes de contrôle et de crédibilité de l'Etat, les risques de conflit sont grands. Notons toutefois que la compréhension du « développement » diverge chez les auteurs. Si Murshed avance clairement que la croissance économique peut réduire les risques de conflit (2007, 12),<sup>50</sup> Azam et al. se contentent simplement de préconiser le développement de la crédibilité de l'Etat, des institutions de contrôle et de la société civile (Azam et Mesnard 2003, 471). Le lien entre croissance économique et contrat social n'est donc pas toujours clairement établi.

#### **2.2.3.2. L'aide comme solution ?**

En s'inspirant de la perspective relative à la faillite du contrat social proposée par Murshed, Tadjoeeddin (2009), Azam et Mesnard (2003), on peut avancer que l'aide au

---

<sup>50</sup> "Growth can reduce conflict risk in four ways. First of all, by lowering poverty, it provides fewer ready recruits for conflict entrepreneurs. Secondly, growth can ultimately lower inequality, and this can also reduce conflict producing inter-group or horizontal inequality. Thirdly, growth creates denser sets of interaction between economic agents, resulting in situations where there is much to lose from conflict. Fourthly, growth can improve institutional functioning, creating better chances of peaceful conflict resolution; even producing situations ripe for the emergence of high quality democracy. By the same token, income poverty reduction and achieving the MDGs also lower conflict risk". (Murshed 2007)

développement permet de construire la paix si celle-ci favorise la mise en place de politiques redistributives et si elle participe de la reconstruction des institutions de gestion pacifique des conflits, de la crédibilité de l'Etat et du renforcement de la société civile.

A l'inverse, les études sur l'aide en situation de conflit montrent que l'aide n'est pas toujours un moyen pertinent pour restaurer le contrat social, renforcer les institutions et la société civile et asseoir la stabilité des régimes (Steinwand 2015). En effet, l'aide au développement a souvent été accusée de miner les institutions locales, de créer des situations de dépendance, de distordre le développement politique ou encore de rendre les leaders politiques plus redevables envers les bailleurs qu'envers leur propre population (Bigdon et Korf 2004; Paris 2009, 100; Uvin 1998, 151-3). Pour D. Morrow, dans l'objectif d'obtenir rapidement des résultats et de parer aux faiblesses de l'Etat, les politiques d'aide des bailleurs affaiblissent les capacités institutionnelles des gouvernements en décidant des projets à l'extérieur du système bureaucratique gouvernemental, en débauchant d'excellentes ressources humaines vers des agences internationales, en détournant l'attention des gouvernements des activités non subventionnées, et, enfin, en finançant des projets qui auraient de toutes façons été pris en charge par le gouvernement. En Afghanistan, de nombreuses ONG subventionnées par les bailleurs de fonds ont proliféré et pris en charge des activités relevant de l'Etat, telles que la gestion d'écoles ou de centres de santé (Morrow 2012, 59-64). Ce faisant, la construction institutionnelle et la restauration du contrat social ont été entravées. Pour d'autres auteurs, l'aide en situation de conflit ne permet pas d'améliorer les relations Etat/société dans la mesure où il s'agit le plus souvent d'un développement orienté vers le pouvoir plutôt que vers la population.

Aid agencies respond to political elites in recipient countries; they are not answerable to whole populations. Aid therefore consolidates power rather than reshapes it, and the emphasis upon speed of project delivery is more to satisfy recipient governments than actual postwar needs of the local population (Harborne 2012).

En ce sens, l'aide permet parfois le maintien au pouvoir d'élites illibérales (Stewart et Samman 2001; Uvin 1998; Vanderhill 2013) et façonne le développement bureaucratique (Brynen 2005). Bueno de Mesquita et Smith avancent que l'aide peut être utilisée par la coalition dirigeante de manière à accroître ses pratiques répressives (Bueno de Mesquita et Smith 2009). L'aide est parfois utilisée de manière partielle, favorisant ouvertement un groupe politique plutôt qu'un autre si bien que ce groupe devient plus redevable envers ses bailleurs externes qu'à l'égard de la population. En Palestine suite aux élections de 2006, l'aide internationale octroyée à l'Autorité palestinienne de Mahmoud Abbas, et non au gouvernement du Hamas, a permis de maintenir le Fatah à la tête de l'Autorité palestinienne en même temps qu'elle semble avoir contribué à radicaliser la compétition politique entre le Fatah et le Hamas et précipité un retour de l'aile « dure » du Hamas (Hovdenak 2009). Si dans cette logique, l'aide contribue souvent à maintenir le régime en place et ainsi à garantir une certaine stabilité politique sur le court terme, elle nuit fondamentalement à la qualité du contrat social. Se pose alors la question de l'impact de l'aide sur les dynamiques de conflit sur le long terme.

L'aide peut également devenir une source de conflit dans les cas où elle promeut une réforme de l'Etat. En effet, la réforme de l'Etat, souvent perçue comme un moyen du retour à la paix, peut rapidement s'avérer contre-productive et ce pour plusieurs raisons. Les nouvelles structures institutionnelles mises en place peuvent s'avérer faibles ou insuffisantes

pour gérer les différends au sein de la société. Elles peuvent aussi être mises en place trop rapidement et sans compensation pour les élites en place. Ces dernières peuvent alors recourir aux armes pour protéger leurs acquis (Bächler 2004).

L'aide peut donc avoir des impacts contradictoires sur les relations Etats/société. Elle peut permettre une amélioration de la qualité du contrat social ou nuire à celui-ci. Compte tenu du fait qu'une faible qualité du contrat social peut aboutir à d'importantes mobilisations, l'aide peut donc alimenter les dynamiques de conflit.

\*\*\*

Au total, la littérature sur les causes économiques de conflit met clairement en évidence le rôle du développement – ou plus exactement du retard de développement – dans les conflits.

Considerable evidence from econometric studies shows that conflict incidence is higher among countries with lower per capita incomes, lower life expectancy, and lower economic growth (Nafziger and Auvinen, 2000; Elbadawi and Sambanis, 2001; Collier and Hoeffler, 2000) (Stewart 2004, 276).

Trois grandes explications alternatives sont proposées : le rôle de l'avidité et des structures d'opportunités, le rôle des griefs, ou la faillite du contrat social. Dans la mesure où chacun de ces facteurs peut être façonné, positivement ou négativement, par l'aide, il devient clair que les pratiques de l'aide peuvent participer des dynamiques de conflit à travers trois mécanismes. Si l'aide peut transformer **l'économie politique du conflit** de manière à rendre la guerre moins avantageuse et rationnelle, elle peut tout aussi bien alimenter l'économie



politique du conflit et, ce faisant, participer des dynamiques de violence. L'aide peut réduire les **inégalités de groupe** et réduire les risques de conflit, mais elle peut aussi participer des dynamiques de conflit en augmentant les inégalités ou en cherchant à les réduire. Finalement, l'aide peut réduire les risques de conflit en améliorant la **qualité du contrat social**. Toutefois, l'aide peut être contre-productive et a souvent été dispensée à des fins de stabilisation politique nuisant sévèrement à la qualité dudit contrat.

Mary B. Anderson ajoute à ces trois mécanismes le rôle des messages éthiques que les acteurs internationaux véhiculent à travers leurs attitudes et manières de travailler (Anderson 2000, 2004). Par exemple, lorsque les acteurs internationaux utilisent les ressources de l'ONG pour leur propre plaisir, cela renvoie le message : « le contrôle des biens permet de s'en servir pour des raisons personnelles ». Ou encore, les critères de sécurité appliqués de manière différenciée au personnel humanitaire et local font penser que les vies n'ont pas la même valeur. Cela étant, plutôt que de faire des « messages éthiques » - qui sont par ailleurs avant tout des pratiques - un nouveau mécanisme liant l'aide aux dynamiques de conflit, il convient de voir en quoi ces messages ont un impact sur l'économie politique du conflit, les inégalités de groupe et/ou la qualité du contrat social.

Compte tenu de la complexité et de la multiplicité des liens entre aide et dynamiques de conflit, il devient utile de penser ces différentes explications de manière complémentaire plutôt qu'en compétition lorsqu'il s'agit d'analyser la manière donc l'aide façonne les dynamiques de conflit. En d'autres termes, il ne s'agit pas ici d'analyser *dans quelle mesure* les pratiques de l'aide structurent l'un plutôt que l'autre de ces mécanismes mais de chercher

à comprendre *comment* les pratiques de l'aide structurent ces trois mécanismes, par ailleurs reconnus dans la littérature pour être des vecteurs de violence. En cela, je reconnais l'apport des critiques récentes du débat « greed versus grievance » qui soulignent que ces approches sont loin d'être exclusives les unes des autres et entretiennent, en réalité, des relations complexes (Keen, 2012). Cela étant, cette perspective de complémentarité pose un défi important : comment appréhender l'existence de multiples liens entre aide et dynamiques de conflit ? Dans la section suivante, je propose quelques pistes de solution.

Avant de procéder, il convient de souligner que les trois mécanismes identifiés ci-dessus relèvent de trois différentes approches. Tandis que l'approche économique situe le conflit au niveau des individus, l'approche par les inégalités horizontales rend compte de conflits entre groupes sociaux. L'approche par le contrat social témoigne plutôt de rapports conflictuels entre la société et l'Etat. En ce sens, mobiliser ces trois mécanismes permet de comprendre le rôle que peut avoir l'aide sur les dynamiques conflictuelles à *différentes échelles*.

Par ailleurs, ces trois approches témoignent d'une lecture différente du développement. De fait, si pour certains rationalistes tels que Collier et Hoeffler la croissance économique est en soi un rempart contre le conflit dans la mesure où elle augmente les coûts de la rébellion et dissuade ainsi les individus de se mobiliser, pour les partisans d'une approche plus socio-politique, la croissance n'est un remède efficace que si celle-ci permet d'atténuer les inégalités horizontales entre groupes ou d'augmenter la crédibilité du gouvernement vis-à-vis de la société. La définition du développement est donc

pour certains purement attachée à la notion de croissance économique ; pour d'autres, elle comprend également une dimension de justice sociale et de développement politique et institutionnel. Si ces approches sont d'accord pour avancer que les risques de conflit sont plus grands dans les pays économiquement vulnérables, elles ne permettent donc pas d'avancer que le développement par la croissance économique serait en soi un rempart efficace contre le conflit. Dans son étude du Rwanda, P. Uvin fait la démonstration de ce paradoxe (Uvin 1998). Alors que les indicateurs macro-économiques du pays semblaient bien meilleurs que ceux de l'ensemble de ses voisins, cela n'a pas permis d'éviter que ce pays bascule dans la violence. Selon Uvin, ceci s'explique en grande partie par la nature du développement qui, laissant une partie de la population à l'écart, exerçait une réelle violence structurelle que les leaders politiques ont pu facilement instrumentaliser. Plus généralement, V. FitzGerald nuance le rôle des facteurs économiques dans la prévention de la guerre en montrant que les effets de la globalisation, tels que la libéralisation des marchés ou la mobilité des capitaux, peuvent autant empêcher que précipiter le conflit (FitzGerald 2001, 207). La littérature sur les causes des conflits, et en particulier les travaux relatifs aux inégalités horizontales et à la faillite du contrat social, appellent donc à porter une attention particulière non seulement au niveau de développement mais surtout à la nature de celui-ci ainsi qu'à ses répercussions sur la société, sur l'Etat et sur les relations Etat-société (Stewart 2004, 277).

## 2.2.4. Des mécanismes multiples liant aide et dynamiques de conflit

La section précédente a permis de dégager trois mécanismes liant l'aide aux dynamiques de paix et de conflit : l'économie politique du conflit (EPC), les inégalités horizontales (IH) et la qualité du contrat social (CS). Plutôt que de traiter ces liens de manière compétitive, j'opte pour une approche considérant leur complémentarité (figure 2.).

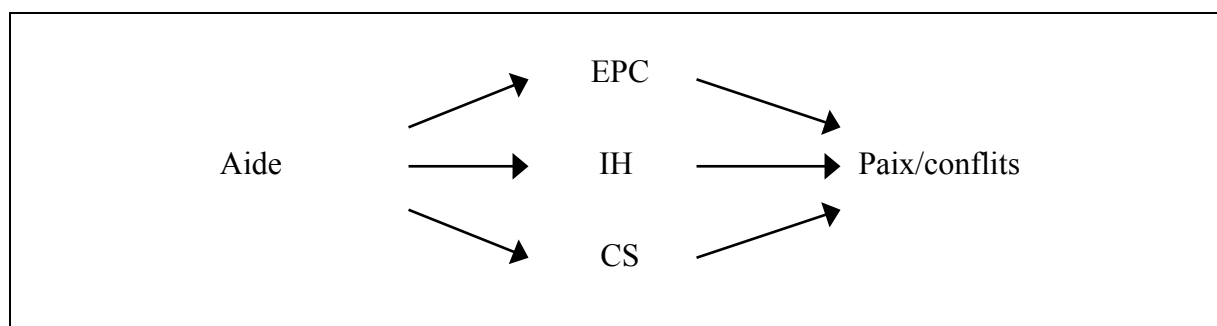


Figure 2. Complémentarité des mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit

Au-delà d'un plaidoyer pour une démarche embrassant la multiplicité des liens entre aide au développement et dynamiques de conflit, la question se pose quant à la manière de traiter cette complexité. La difficulté tient non seulement au fait qu'il existe trois mécanismes conduisant éventuellement à un même résultat, mais aussi qu'un même programme peut conduire à des résultats différents selon des mécanismes différents. Illustrons ces deux propositions par des exemples.

Première proposition : l'aide peut avoir un effet négatif sur les dynamiques de conflit mais de manière différente selon que celle-ci affecte l'économie du conflit, les inégalités sociales ou encore le contrat social (figure 3).

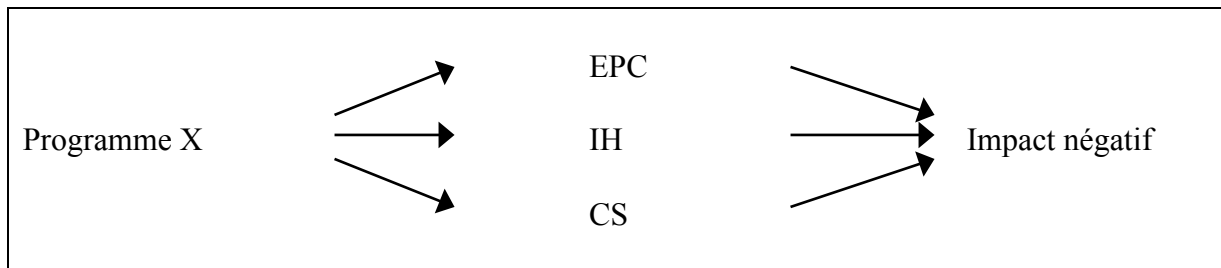


Figure 3. Multiplicité des mécanismes, résultat unique

Par exemple, je montrerai dans l'étude de la réforme du secteur de la sécurité qu'europeens et américains ont globalement eu des impacts négatifs sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. Toutefois, ce résultat s'exprime à travers différents mécanismes. L'aide dans ce secteur a eu un impact négatif sur le conflit entre le Hamas et le Fatah : en fournissant des finances, de l'équipement et des entraînements aux forces proches du Fatah, l'aide a transformé la structure d'opportunité en faveur du Fatah. Le Hamas a alors agi de manière préemptive en prenant la bande de Gaza par la force en 2007. L'aide a aussi alimenté les griefs du Hamas dans la mesure où les bailleurs ont systématiquement exclu ce dernier de leurs programmes. Finalement, l'aide dans ce secteur contribue aussi à une forte détérioration du contrat social dans la mesure où les programmes des bailleurs poussent les forces de sécurité à coordonner leurs activités avec Israël, en particulier dans la lutte contre le terrorisme. Ceci est très mal perçu par le Hamas mais aussi et surtout par la population palestinienne. Si l'aide dans le secteur de la sécurité a eu un impact négatif sur les

dynamiques de conflit inter-palestiniennes, il convient de rendre compte que ceci s'est fait à travers trois mécanismes différents et à différentes échelles de conflit.

Il se peut aussi que l'aide ait un impact positif au regard d'un des trois mécanismes mais négatif au regard des deux autres. Auquel cas, il s'agit d'une configuration répondant à la deuxième proposition (figure 4).

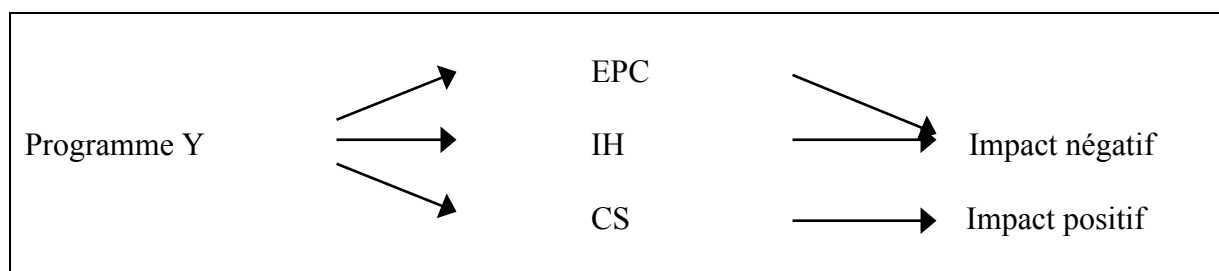


Figure 4. Multiplicité des mécanismes, résultats multiples

Par exemple, suite à la victoire du Hamas aux élections législatives de 2006, la communauté internationale a d'abord décidé de couper toute aide budgétaire à l'Autorité palestinienne. Considérant la dépendance de l'Autorité palestinienne à l'aide, cette décision a eu des conséquences importantes sur le niveau de vie des palestiniens dans la mesure où fonctionnaires et membres des services de sécurité n'ont pas reçu de salaire pendant plusieurs mois.<sup>51</sup> Alors que la situation sociale se dégradait et que les forces de sécurité, plutôt favorables au président Mahmoud Abbas (lui-même membre du Fatah), commençaient à se mobiliser, la communauté internationale a mis en place le Mécanisme International Temporaire (MIT). Celui-ci contournait le gouvernement du Hamas en

<sup>51</sup> Il est à noter que l'Autorité palestinienne est un des plus gros employeurs en Palestine.

délivrant une aide budgétaire directe au Bureau du président. Si le MIT a eu un impact positif sur les relations entre la société et le président dans la mesure où une partie des salaires a pu être versée aux fonctionnaires (non affiliés au Hamas), ce programme a renforcé les inégalités horizontales dans la mesure où il visait explicitement à exclure le Hamas des circuits de l'aide. De plus, le MIT a permis aux élites du Fatah de reprendre des pratiques d'enrichissement personnel (Turner 2009, 571). En ce sens, le MIT a contribué à pacifier la société tout en alimentant les dynamiques de conflit. L'aide a donc eu des résultats différents en fonction des différents mécanismes liant l'aide aux dynamiques de paix et de conflit.

Enfin, la difficulté tient aussi au fait que différents programmes d'aide peuvent conduire à des effets opposés de manière simultanée (figure 5) (Humphreys 2005, 518).

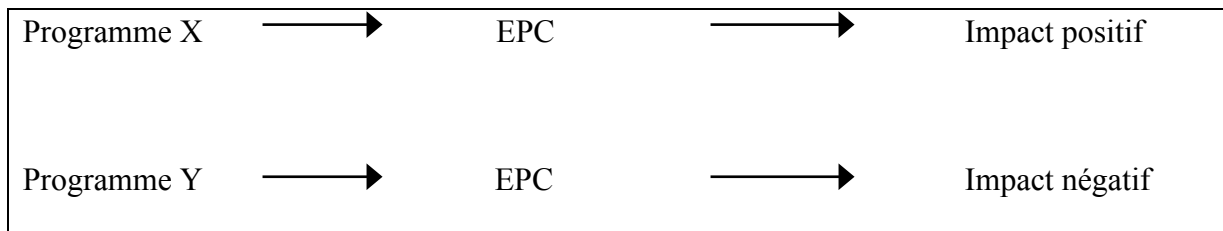


Figure 5. Multiples programmes, mécanisme unique, résultats différents

Par exemple, les bailleurs conçoivent l'aide au développement et l'aide budgétaire directe en Palestine comme ayant un impact positif sur les dynamiques de violence dans la mesure où celles-ci permettent de « détourner » les palestiniens d'activités violentes, que ce soit à l'encontre d'Israël ou de l'Autorité palestinienne. En ce sens, l'aide aurait un impact positif sur les dynamiques de conflit via son influence sur l'économie politique du conflit.

Toutefois, je montrerai qu'en fournissant le financement, le matériel et la formation nécessaire aux forces de sécurité palestiniennes proches du Fatah, l'aide dans le secteur de la sécurité a structuré l'opportunité de conflit en faveur du Fatah et au détriment du Hamas. En ce sens, l'aide a eu un impact négatif sur l'économie politique du conflit.

Lorsqu'il y a plusieurs mécanismes en jeu, un certain nombre de défis analytiques se posent donc. Comment faire la part des choses entre ces différents mécanismes ? Comment identifier les effets opposés et distinguer les mécanismes concourant à un même résultat ? Dans ce type de situation, Humphreys (2005, 519-21) propose notamment de désagréger les variables dépendantes et indépendantes ou encore d'identifier précisément les variables intervenantes entre  $x$  et  $y$ .

C'est ce que je fais en désagrégeant le conflit en entrée et durée du conflit (en particulier dans l'étude du secteur de la sécurité) mais aussi en fonction de diverses lignes de clivage au sein de la société (voir introduction). L'aide pour la paix est non seulement désagrégée en bailleurs et secteurs d'intervention mais aussi en pratiques (voir introduction et section 2.1 de ce chapitre). Il s'agira alors d'identifier quelle pratique mise en œuvre par quel acteur et dans quel secteur d'intervention a un impact et de quel ordre (entrée ou durée) et à quel niveau (au niveau des individus, entre groupes, entre la société et les élites etc.) sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes.

Le fait d'identifier trois mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit permet de faire une contribution importante à la littérature sur la construction de la paix. Tandis que la



plupart des auteurs s'intéressant aux rôles des interventions internationales dans la promotion de la paix se concentrent sur le succès ou la réussite des programmes,<sup>52</sup> je m'intéresse aussi au processus par lequel il y a succès ou échec. A titre d'exemple, Séverine Autesserre analyse la contribution relative de programmes spécifiques à la paix *quelques soient les chemins empruntés* (Autesserre 2014, 24). Elle ne spécifie pas si ces programmes permettent le renforcement des capacités de l'Etat ou s'ils permettent plutôt de créer du lien social entre groupes. Pour ma part, je considère les contributions à la paix et au conflit non seulement en fonction des éléments définis plus haut (pratique/acteurs/secteurs et entrée/durée du conflit) mais aussi en fonction des mécanismes qui lient l'aide aux dynamiques de conflit (l'économie des conflits/les inégalités horizontales et/ou la qualité du contrat social).

\*\*\*

Reconnaître la multiplicité des mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit pose certes des défis analytiques importants et impose de mener une analyse micro de l'aide et de ses impacts sur les sociétés récipiendaires. Toutefois, l'approche que je défends dans cette thèse est aussi particulièrement féconde. Elle permet d'identifier plus précisément *quelle pratique*, mise en œuvre par *quel acteur*, dans *quel secteur* (parmi les acteurs et secteur étudiés) a un impact de *quel ordre* et à *quel niveau* sur les dynamiques de conflit.

---

<sup>52</sup> Cela ne signifie pas pour autant qu'il existe un consensus sur la manière d'envisager les résultats. Tandis que certains évaluent le succès en termes de « paix négative », d'autres l'évaluent plutôt en termes de paix positive. Pour un débat sur ces différentes manières d'évaluer le succès ou la réussite d'un programme, voir Séverine Autesserre (Autesserre 2014, 20-3)

Elle permet aussi de mieux comprendre *comment* l'aide pour la paix participe parfois des dynamiques de conflit. Finalement, reconnaître la multiplicité des mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit permet de mieux comprendre comment une même pratique peut à la fois participer de la construction de la paix tout en alimentant les dynamiques de violence.

### **2.3. Conséquences inattendues, agencéité des acteurs locaux et hypothèses alternatives**

Avant de conclure sur le cadre théorique, il convient de nuancer la responsabilité de l'aide à travers une discussion autour de l'intentionnalité des bailleurs et des conséquences inattendues, de l'agencéité des acteurs locaux et des hypothèses alternatives.

#### **2.3.1. Intentionnalité versus conséquences inattendues**

Certains auteurs, à l'instar de Turner (2009, 572), considèrent que les bailleurs ont, en particulier pendant la période 2006-2007, eu pour *intention* de provoquer une guerre civile inter-palestinienne. Bien que je sois d'accord avec le fait que les bailleurs soutiennent à travers leurs programmes celles des élites qu'ils considèrent plus proches de leurs intérêts, il est toutefois difficile d'en conclure que les bailleurs aient eu pour intention de provoquer une guerre civile entre le Hamas et le Fatah. L'intentionnalité suppose que les bailleurs puissent contrôler l'impact de l'aide sur les dynamiques conflictuelles. Si les bailleurs peuvent parfois anticiper des effets positifs ou négatifs de l'aide, il me semble toutefois

difficile d'avancer que les dynamiques de conflit puissent résulter directement de leur intentionnalité. La distribution de l'aide est un processus qui implique de multiples acteurs, les transformations sociales et politiques induites par l'aide peuvent être difficiles à anticiper, et la réaction des acteurs locaux peut être difficile à prévoir. Finalement, penser les impacts de l'aide à travers l'intentionnalité des bailleurs nous renseigne peu sur la manière dont l'aide participe effectivement des dynamiques de conflit. Il est donc peut-être plus fécond de s'intéresser à la notion d'effets pervers, ou plus largement, de conséquences inattendues.

Comme le note Boudon, « une source importante du changement social est constituée par les effets pervers<sup>53</sup> » (Boudon 1977 18). Si certains effets pervers, tels que les embouteillages aux heures de pointes, ont peu d'incidence sur la société, d'autres effets pervers ont le potentiel de conduire à des transformations sociales plus importantes. C'est ce que Boudon démontre à travers le cas du développement de l'éducation qui, loin de conduire à une réduction des écarts de salaire et à une augmentation de la mobilité sociale, a engendré davantage d'inégalités économiques à l'échelle des sociétés occidentales.

Du côté des interventions internationales, praticiens et théoriciens affirment que la neutralité était l'une des caractéristiques les plus importantes des premières opérations de maintien de la paix. Il s'agissait d'offrir la présence d'une tierce partie dont l'intervention

---

<sup>53</sup> Bien que la notion d'effets pervers soit relativement claire, je reprends ici la définition de Boudon : « on peut dire qu'il y a effet pervers lorsque deux individus (ou plus) en recherchant un objectif donné engendrent un état de choses non recherché et qui peut être indésirable du point de vue soit de chacun des deux, soit de l'un des deux » (Boudon 1977 20).

n'aurait d'autre impact que de permettre le maintien d'un cessez-le-feu. Toutefois, la littérature reconnaît de plus en plus qu'intervenir dans des situations de conflit s'accompagne souvent d'effets inattendus (Aoi, De Coning et Thakur 2007). L'étude des conséquences inattendues des interventions internationales doit être distinguée de celle de l'efficacité. Comme le notent Chiyuki Aoi et al. :

Unintended consequences need to be distinguished from a failure to achieve the intended consequences (Aoi, De Coning et Thakur 2007, 6).

Il y a bien sûr des liens entre les deux : le fait d'échouer à remplir le mandat d'une intervention internationale s'accompagne souvent de conséquences inattendues et les conséquences inattendues participent souvent de l'échec des interventions internationales. Toutefois, les conséquences inattendues peuvent aussi être bénéfiques et aller dans le sens de l'effet recherché (Daase et Friensendorf 2010, 7). L'étude des effets inattendus doit aussi être distinguée de celle des intérêts des bailleurs. Sans nier le fait que les bailleurs interviennent et prennent des décisions en fonction de leurs intérêts privés et que ceux-ci peuvent aggraver ou causer des effets inattendus, les effets inattendus sont à la fois un phénomène plus large et distinct des motivations des bailleurs (Aoi, De Coning et Thakur 2007). Les conséquences inattendues sont donc un objet d'étude distinct des questions d'efficacité, d'intérêts ou de légitimité des interventions internationales (Daase et Friensendorf 2010, 7).

Considérant la difficulté de penser l'intentionnalité, la faiblesse heuristique de cette dernière pour comprendre les liens entre aide et dynamiques de conflit, ainsi que la complexité et la multiplicité des mécanismes qui lient l'aide aux dynamiques de conflit, il

me semble plus fécond de penser les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit en termes de conséquences inattendues. Bien que cette notion ne change en rien le rôle de l'aide dans l'alimentation des dynamiques de conflit, elle permet de nuancer la responsabilité des bailleurs de deux manières : en avançant que les impacts de l'aide sont rarement le produit d'une intention malveillante et en ouvrant la possibilité que ces conséquences inattendues puissent avoir un résultat positif sur les dynamiques de conflit. La notion de conséquences inattendues permet également de reconnaître une éventuelle agencéité des acteurs locaux – agencéité qui est sous-tendue par mon cadre théorique.

### **2.3.2. L'agencéité des acteurs locaux**

Si mon cadre théorique attribue aux pratiques de l'aide un rôle important, cela ne remet pas en cause le rôle des acteurs palestiniens. Au contraire, mon approche théorique permet de voir comment l'aide devient à la fois un élément structurant les dynamiques de conflit mais aussi un enjeu dont se saisissent les acteurs locaux. En ce sens, l'aide peut avoir des impacts directs et indirects sur les mécanismes identifiés plus haut.

Les bailleurs peuvent directement participer de l'économie politique du conflit en fournissant un soutien matériel, financier et/ou technique aux forces de sécurité du Fatah. Dans cette situation, ils contribuent à changer l'équilibre des forces et à transformer la structure d'opportunité en faveur du Fatah qui dispose, grâce à leur appui, d'un avantage militaire et des ressources financières nécessaires à la conduite de la guerre. L'aide a, dans ce cas, structuré l'économie politique du conflit sans qu'une réelle intervention des acteurs

locaux soit nécessaire. Toutefois, les bailleurs peuvent aussi participer de l'économie politique du conflit de manière indirecte lorsque leur assistance est saisie, détournée ou manipulée par les acteurs locaux à des fins d'enrichissement personnel par exemple.

De la même manière, les bailleurs peuvent directement et indirectement participer des inégalités horizontales. Ils alimentent directement les inégalités de groupe lorsque leurs pratiques excluent un groupe politique, tel que le Hamas. Ils participent des inégalités horizontales de manière indirecte lorsque les acteurs locaux instrumentalisent certaines de leurs pratiques de manière à favoriser le groupe auquel ils appartiennent et à exclure un autre. Par exemple, le fait de promouvoir certains critères de recrutement pour les forces de sécurité – tel que le fait d'avoir un casier judiciaire vierge – ne participe pas en soit des inégalités de groupe. Par contre, lorsque ces critères sont utilisés par les forces de sécurité du Fatah pour légitimer l'exclusion systématique des membres du Hamas, la pratique contribue à structurer les inégalités de groupe à travers l'utilisation qu'en font les acteurs locaux.

Nous verrons au chapitre 6 que la pratique de promotion de la coordination des forces de sécurité palestiniennes avec Israël nuit directement à la qualité du contrat social dans la mesure où elle impose aux forces palestiniennes un cadre d'intervention qui nuit à leurs relations sociales avec la population palestinienne. Toutefois, l'aide peut également influencer la qualité du contrat social de manière indirecte à travers l'usage qu'en font les acteurs locaux. La captation de l'aide par les élites locales à des fins d'enrichissement personnel contribue à la création d'une classe gouvernante prédatrice et nuit ainsi à la qualité du contrat social. Il en va de même lorsque les élites en place utilisent les techniques de

maintien de l'ordre inculquées par les bailleurs afin de mater l'opposition ou tout mouvement social contraire aux intérêts du régime.

En somme, les pratiques de l'aide peuvent directement et indirectement alimenter les dynamiques de conflit à travers les mécanismes identifiés plus haut. Les pratiques de l'aide participent de la construction d'un environnement social au sein duquel les acteurs palestiniens agissent en fonction de leurs propres agendas politiques. Si l'aide continue d'avoir des impacts négatifs sur les dynamiques de conflit, il convient de nuancer la responsabilité des bailleurs en reconnaissant le rôle des acteurs locaux. Reconnaître l'agencité des acteurs locaux renforce l'argument des conséquences inattendues. De fait, il peut être particulièrement difficile pour les bailleurs d'anticiper la manière dont les acteurs se saisiront de l'aide ou des opportunités que cette dernière leur ouvre.

Finalement, il convient aussi de reconnaître l'agencité des acteurs locaux dans la mise en oeuvre de « contre-pratiques » qui concourent à minimiser les dynamiques conflictuelles. Par contre-pratiques, je fais référence aux pratiques développées par les bénéficiaires de l'aide, de manière indépendante des bailleurs, et dont la mise en oeuvre permet potentiellement d'atténuer l'impact négatif des pratiques de l'aide. Bien que l'étude de ces « contre-pratiques » ne fasse pas l'objet de ma thèse, j'ai pu, au cours de mon enquête de terrain, en identifier quelques-unes dans le secteur de la sécurité. Parce que ces « contre-pratiques » mises en oeuvre par les forces de sécurité palestiniennes pourraient contribuer à minimiser les impacts négatifs des pratiques de l'aide dans le secteur de la sécurité, je les aborde brièvement dans le chapitre 6.

### **2.3.3. Les hypothèses alternatives**

Finalement, la lecture que je propose dans cette thèse ne se veut pas exclusive. Si je soutiens que les pratiques de l'aide jouent un rôle important, cela ne signifie pas que d'autres facteurs n'entrent pas en jeu pour expliquer les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. Les divergences politiques, normatives et religieuses entre le Hamas et le Fatah sont évidemment importantes pour expliquer la division inter-palestinienne, tout comme le sont les facteurs régionaux. Israël a, de fait, joué un rôle particulièrement important en soutenant le Hamas dans la bande de Gaza dans les années 1970 dans une optique de « diviser pour mieux régner ». Comme l'explique un agent européen, « si les forces de sécurité israéliennes (ne l'avaient pas soutenu) en disant, l'ennemi de mon ennemi c'est mon ami, le Hamas ne devient jamais ce qu'il devient dans les années 1990 » (Entretien 29/04/2013). Les affiliations régionales des deux groupes participent également des dynamiques de conflit, tant dans le sens d'une division plus importante que du rapprochement et de la réconciliation. En effet, on ne peut pas comprendre l'accord de réconciliation entre l'OLP et le Hamas signé en avril 2014 et résultant en la formation d'un gouvernement d'union constitué de technocrates sans prendre en compte la situation politique en Syrie et en Egypte – deux Etats qui ont pendant un temps soutenu le Hamas mais dont l'appui s'est estompé du fait de la guerre civile d'une part et du renversement du régime de Mohammed Morsi d'autre part. Je ne cherche donc pas à affirmer que l'aide explique mieux les dynamiques de conflit inter palestiniennes que toute autre explication. Il s'agit simplement de faire valoir que l'aide internationale participe, aux côtés d'autres facteurs, des dynamiques de conflit et qu'il faut davantage en saisir les mécanismes pour en minimiser les impacts.



\*\*\*

Au total, si la thèse s'intéresse aux impacts de l'aide internationale sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes, il convient d'en nuancer sa responsabilité. S'il est possible que les bailleurs puissent parfois avoir des intentions malveillantes, il est plus probable que les dynamiques de conflit résultent de conséquences inattendues. Les impacts de l'aide observés et analysés dans la thèse résultent de liens complexes entre aide et dynamiques de conflit et de comportements d'acteurs difficiles à anticiper. De fait, si les pratiques de l'aide peuvent directement structurer des mécanismes reconnus pour être porteurs de violences, il convient également de reconnaître le rôle des acteurs locaux. Ces derniers peuvent se saisir de l'aide pour poursuivre leurs propres agendas et ainsi participer des dynamiques de violence. Ils peuvent aussi diminuer les impacts de l'aide au travers de contre-pratiques. Finalement, les impacts de l'aide, bien qu'importants, ne sont pas les seuls facteurs explicatifs des dynamiques de conflit inter-palestiniennes.

## **Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai construit un cadre théorique fondé à la fois sur l'approche par les pratiques en Relations internationales et sur la littérature sur les causes économiques de conflit. En me concentrant sur ce que *font* les agents de développement, mon cadre théorique identifie deux niveaux de problèmes permettant d'expliquer le décalage entre les intentions et les résultats de l'aide pour la paix : à un premier niveau, il se pose un problème de

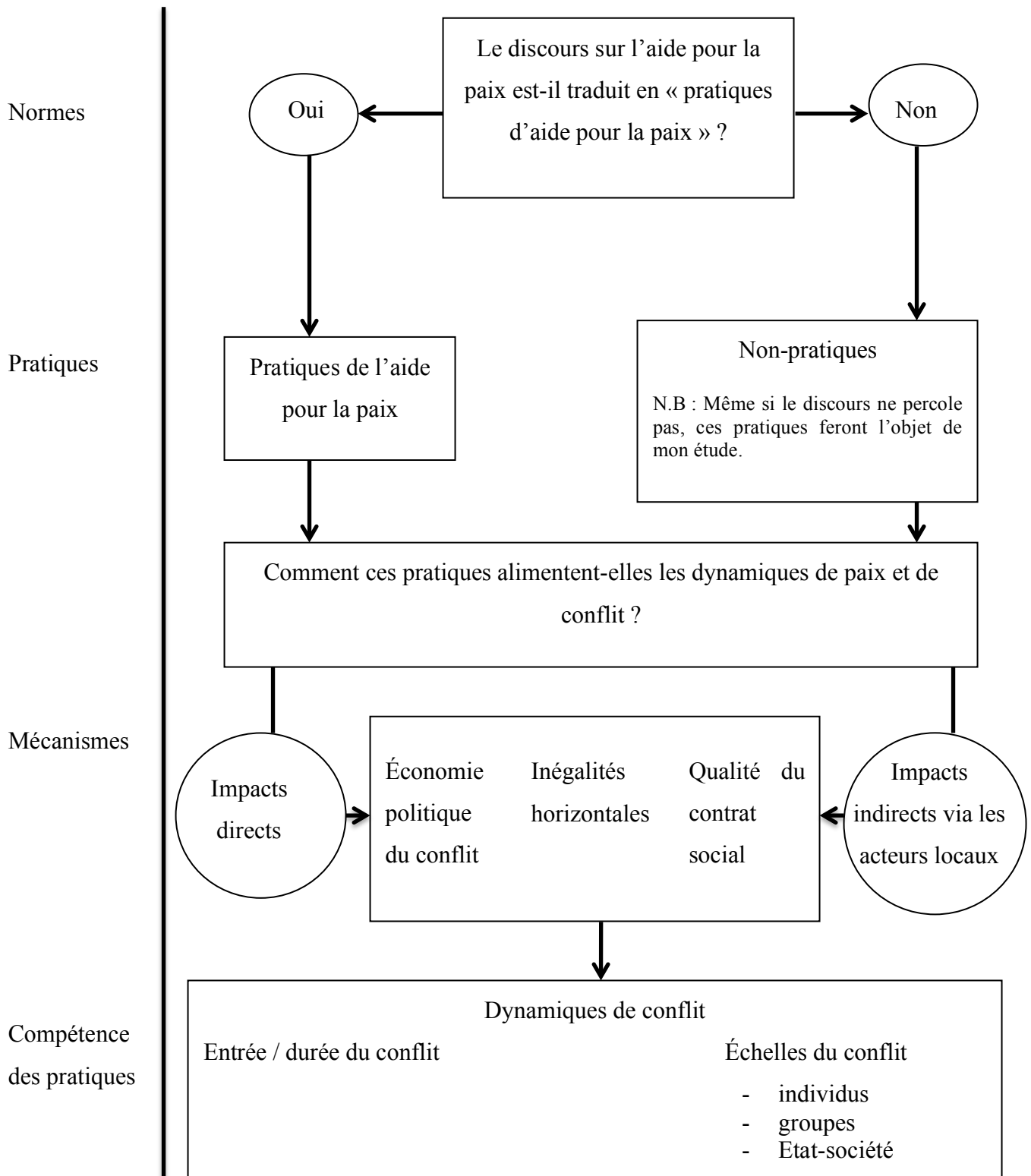
traduction de la norme en pratiques ; à un second niveau, il se pose le problème des effets structurants des pratiques de l'aide sur des mécanismes reconnus dans la littérature sur les guerres civiles comme étant porteurs de violences.

En m'appuyant sur la littérature sur les causes de conflit, j'ai distingué trois mécanismes différents mais complémentaires. J'avance que l'aide peut structurer les dynamiques de paix et de conflit en façonnant l'économie politique des conflits, les inégalités horizontales et/ou la qualité du contrat social. En ce sens, mon cadre théorique reconnaît le fait que l'aide peut alimenter différentes échelles de conflit au sein d'une société : au niveau des individus, des relations de groupes et/ou des relations Etat-société. Bien que mon cadre théorique se concentre sur les impacts des pratiques de l'aide sur des mécanismes porteurs de violences, j'ai nuancé la responsabilité de l'aide à travers une discussion autour de trois thèmes : la question de l'intentionnalité des bailleurs et des conséquences inattendues ; la question de l'agencéité des acteurs locaux ; et la question des autres facteurs explicatifs (les hypothèses alternatives). Si mon approche ne pose pas de relations causales claires et limite la possibilité de généraliser, mon cadre théorique - doublé d'une approche qualitative - permet toutefois de saisir des mécanismes complexes et changeants.

Le schéma suivant présente une synthèse de mon approche théorique intégrant à la fois le problème de la mise en pratique du discours et des impacts des pratiques de l'aide sur des mécanismes spécifiques porteurs de violence. Dans le chapitre suivant (chapitre 3), je me concentre sur le premier niveau de problème en étudiant de manière comparative la mise en pratique de l'aide pour la paix par les agents européens et américains dans les secteurs de

la sécurité et du développement agricole en Palestine. Je traiterai du second niveau de problème dans le reste de la thèse.

Figure 6. Cadre théorique : le tournant pratique appliqué à l'aide pour la paix



## **Chapitre 3 : Convergence de pratiques et divergences d'intentions. Une étude comparée de la mise en pratique de l'aide pour la paix en Palestine**

Dans le chapitre 1, j'ai retracé la genèse de l'aide pour la paix et ai effectué une revue de la littérature. Celle-ci a permis d'identifier un décalage entre les intentions internationales, inscrites dans le discours relatif à l'aide pour la paix, et les résultats peu satisfaisants de cette dernière dans les terrains d'intervention. Pour comprendre pourquoi l'aide pour la paix n'a pas toujours les effets escomptés, j'ai avancé dans le chapitre 2 deux niveaux de réponse : le problème de la traduction de l'aide pour la paix en pratiques et le problème des impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit. Dans ce chapitre, je m'intéresse au premier niveau de problème. En analysant les pratiques européennes et américaines dans les secteurs agricoles et de la sécurité, j'interroge si, et la manière dont, « l'aide pour la paix » a été traduite en pratiques. J'analyse d'une part les pratiques de l'aide (3.1) et interroge d'autre part le sens que donnent les acteurs à celles-ci (3.2).

Dans la première partie du chapitre, je m'inspire notamment du travail de Séverine Autesserre qui a étudié en profondeur les pratiques quotidiennes des acteurs appartenant au monde de la construction de la paix pour en expliquer les limites (Autesserre 2014). Pour ma part, j'identifie pour débiter une première catégorie de pratiques qui sont communes à

d'autres situations de post-conflit (3.1.1). Je m'intéresse ensuite à des pratiques qui répondent à des impératifs politiques liés au contexte palestinien<sup>54</sup> (3.1.2). L'étude comparée des pratiques européennes et américaines permet de mettre en exergue la similitude relative des pratiques entre ces deux bailleurs, en particulier lorsque ces pratiques répondent à l'approche libérale de la construction de la paix et du développement (3.1.1.2) ou aux impératifs politiques liés au conflit israélo-palestinien (3.1.2.). Le bailleur a donc, dans le contexte palestinien, peu d'influence sur la manière dont les agents traduisent la norme de l'aide pour la paix en pratiques.

J'analyse en deuxième partie de chapitre le sens que les acteurs de terrain donnent à leurs pratiques et la manière dont ils associent (ou non) celles-ci aux impératifs de construction de la paix. Si agents européens et américains ne divergent pas dans la compréhension de leurs pratiques au sein d'un même secteur d'intervention, il est particulièrement instructif de comparer le sens donné aux pratiques dans différents secteurs. Les agents européens et américains impliqués dans la réforme du secteur de la sécurité entendent davantage contribuer à la construction de la paix que leurs homologues impliqués dans le secteur agricole. En matière de mise en pratique de l'aide pour la paix en Palestine, il apparaît que :

1) la norme ne se traduit pas toujours en « pratiques de l'aide pour la paix » ;

2) l'interprétation et la mise en pratique de l'aide pour la paix sont davantage influencées par le secteur d'intervention que par l'acteur de mise en œuvre. L'internalisation

---

<sup>54</sup> Ces pratiques peuvent également se retrouver dans d'autres contextes conflictuels mais elles répondent davantage à des logiques politiques liées aux contextes d'intervention qu'à des principes ou normes régissant l'intervention elle-même.

et l'interprétation de la norme dépendent donc moins du bailleur que de l'agence étatique ou communautaire à laquelle les agents appartiennent. De fait, il existe une différence importante d'internalisation et d'interprétation de la norme entre les agents américains qui oeuvrent au développement agricole au sein de USAID et ceux qui travaillent à la réforme du secteur de la sécurité au sein de la mission USSC. Il en va de même pour les agents européens impliqués dans le développement agricole au sein de EuropeAid et ceux qui travaillent au sein de la mission EUPOL COPPS en soutien au secteur de la sécurité.

3) lorsque les agents européens et américains entendent participer de la paix, cette participation est différemment comprise avec deux objectifs divergents : la préparation à l'indépendance du futur Etat palestinien et l'appui aux négociations de paix israélo-palestiniennes.

4) quelque soit le sens donné à leurs pratiques, il s'agit pour les agents européens et américains davantage de répondre à des préoccupations externes, celles d'Israël et des bailleurs occidentaux, que de satisfaire aux besoins des palestiniens.

Avant de développer ces arguments dans le détail, rappelons brièvement la manière dont le discours sur l'aide pour la paix a été formalisé dans le cadre du conflit israélo-palestinien. Dès la signature des accords d'Oslo et la première conférence des donateurs qui s'est tenue en octobre 1999 à Washington, les bailleurs internationaux ont associé l'aide au développement à la construction de la paix en Palestine. Comme le rappelle Rex Brynen, les montants promis par les différents bailleurs avaient pour objectif de soutenir le processus de paix à travers un effort multilatéral considérable de manière à promouvoir la reconstruction et le développement en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza (Brynen 2000, 3). Il s'agissait

à cette époque d'assurer à travers l'aide que les dividendes de la paix ne se fassent pas attendre et ainsi de donner une chance à la paix. Avec l'échec des accords d'Oslo et en réaction à la seconde Intifada, le discours évolue mais l'aide demeure centrale au processus de paix. Pour George W. Bush la création de l'Etat palestinien devient conditionnelle à un certain nombre de réformes :

And when the Palestinian people have new leaders, new institutions and new security arrangements with their neighbours, the United States of America will support the creation of a Palestinian state, whose borders and certain aspects of its sovereignty will be provisional until resolved as part of a final settlement in the Middle East. (...) A Palestinian state will never be created by terror. It will be built through reform. And reform must be more than cosmetic change or veiled attempt to preserve the status quo. True reform will require entirely new political and economic institutions based on democracy, market economics and action against terrorism.

Pour atteindre ces objectifs, « The world is prepared to help » avance le président américain (The New York Times 25/06/2002). L'aide devient non plus un instrument de *consolidation* de la paix mais l'outil central de la *construction* de la paix. Il s'agit désormais de « construire un partenaire palestinien pour la paix » jugé absent. Comment ce discours a-t-il été traduit en pratiques ? Au-delà du discours international, quel est le sens donné par les agents de développement déployés sur le terrain à leurs pratiques ? S'agit-il, pour eux aussi, de construire un partenaire palestinien pour la paix ?



### 3.1. Pratiques de l'aide en Palestine

Lorsque l'on s'intéresse aux pratiques de l'aide, on peut étudier différents types de pratiques. A un premier niveau, le fait d'apporter de l'aide en situation de conflit est en soit une pratique. Aborder le conflit israélo-palestinien avec des programmes d'aide c'est ce que *font* les acteurs internationaux. Ces derniers ont également développé un certain nombre de manières de faire du développement en situation de conflit. Par exemple, les agences de développement abordent le conflit israélo-palestinien en apportant de l'aide budgétaire directe à l'Autorité palestinienne, en réformant le secteur de la sécurité, en renforçant la société civile ou encore en soutenant le développement socio-économique via la construction de zones industrielles ou le développement agricole. La plupart de ces pratiques ne sont pas spécifiques au terrain palestinien et se retrouvent dans d'autres contextes d'intervention : il peut s'agir de « pratiques de rapport au terrain » ou de « pratiques qui découlent de l'approche libérale du développement et de la construction de la paix » (3.1.1.). Il existe également d'autres pratiques qui découlent davantage des impératifs politiques liés au contexte étudié. Si certaines de ces pratiques peuvent être observées dans d'autres contextes d'intervention, dans le contexte palestinien, elles sont éminemment liées aux principes établis par les accords d'Oslo (3.1.2.). En accord avec la logique doublement comparative de la thèse, je m'intéresse dans ces deux sous-sections aux pratiques européennes et américaines dans les secteurs agricole et de la sécurité.<sup>55</sup> Dans la mesure où

---

<sup>55</sup> Dans le secteur de la sécurité, je m'intéresse aussi aux pratiques canadiennes. Comme expliqué en introduction, la mission américaine est soutenue par l'opération canadienne Proteus dont l'effectif est plus important.

je me concentre dans ce chapitre sur le sens que les acteurs donnent à leurs pratiques, je m'intéresse ici exclusivement aux pratiques telles que décrites par les enquêtés et observées sur le terrain entre 2013 et 2014. Les chapitres 5 et 6 prendront davantage en compte les pratiques du passé dans la mesure où il s'agira d'analyser les impacts de court et de long terme des pratiques européennes et américaines dans le secteur de la sécurité.

### **3.1.1. Pratiques communes à d'autres situations post-confliktuelles**

Parmi les pratiques communes à d'autres terrains d'intervention, j'identifie deux ensembles de pratiques : les pratiques de rapport au terrain (3.1.1.1.) et les pratiques programmatiques qui découlent d'une approche libérale du développement et de la construction de la paix (3.1.1.2.).

#### **3.1.1.1. Pratiques de rapport au terrain**

Trois pratiques liées au rapport au terrain reçoivent ici mon attention : les pratiques relatives aux choix des lieux de vie et de travail, les restrictions imposées sur les déplacements des agents et la rotation rapide du personnel. A l'instar de Séverine Autesserre, j'observe que ces pratiques sont parfois contre-productives et nuisent à l'efficacité de l'aide (Autesserre 2014). Toutefois, j'avance qu'il est difficile d'envisager que celles-ci puissent structurer les dynamiques de conflit à travers les mécanismes identifiés dans le chapitre 2 : ces pratiques, qui ont trait à la manière dont les agents évoluent sur le terrain, ont peu d'impact sur les dynamiques sociales et politiques palestiniennes.

Elles demeurent cependant importantes à étudier car elles permettent d'éclairer et de contextualiser la manière dont les praticiens approchent leur terrain d'intervention à travers leurs pratiques programmatiques.<sup>56</sup> Ces dernières, puisqu'elles contribuent plus directement à façonner la société dans laquelle elles sont mises en œuvre, peuvent être davantage problématiques : leurs impacts sur les dynamiques de conflit en Palestine seront étudiés en profondeur dans les chapitres suivants.

### *Lieux de vie et de travail*

Comme dans d'autres contextes d'intervention, les praticiens déployés en Palestine doivent suivre des consignes particulières quant au choix des lieux de vie et de travail. Ces choix peuvent répondre à des logiques sécuritaires, comme ce fut par le exemple le cas dans la décision de déménager le personnel de la mission des Nations-Unis en Libye (UNSMIL) en Tunisie (Security Council Report 2014), ou politiques, comme c'est le cas en Palestine.

En avril 2013, lorsque le ministre canadien des Affaires étrangères John Baird s'est entretenu avec la ministre israélienne de la Justice, Mme Tzipi Livni, à Jérusalem-est, ce qui ne devait être qu'une rencontre de courtoisie autour d'un café s'est révélé être un faux-pas diplomatique majeur. Deux ans après cette visite, Saeb Erakat, le principal négociateur palestinien dans les négociations de paix israélo-palestiniennes, reprochait encore au

---

<sup>56</sup> Les pratiques programmatiques feront l'objet de deux autres sections. Elles peuvent découler soit de l'approche libérale du développement et de la construction de la paix – auquel cas, elles peuvent être observées dans d'autres terrains d'intervention –, soit des impératifs politiques liés aux accords d'Oslo – auquel cas elles sont davantage spécifiques au contexte palestinien.

ministre canadien d'avoir consenti à rencontrer Mme Livni à Jérusalem-est (BBC 18/01/2015). En effet, Jérusalem est une ville hautement contestée par les israéliens et les palestiniens. Les accords d'armistice israélo-arabes de 1949 ont conduit à une division de la ville selon un axe est/ouest. Israël a alors fait de Jérusalem-ouest sa capitale. Suite à la guerre des Six jours au cours de laquelle Israël a occupé la partie est de la ville, l'Etat hébreu a fait de Jérusalem « réunifiée » sa capitale. Du côté palestinien, l'OLP a proclamé Jérusalem comme capitale de la Palestine en 1988, avant même la création de l'Autorité palestinienne et en dépit du fait qu'aucune instance palestinienne n'y soit présente. La communauté internationale considère quant à elle que le statut de Jérusalem doit faire l'objet de négociations et que les territoires conquis par Israël en 1967 doivent être libérés. En conséquence Jérusalem-est est considérée comme un territoire palestinien occupé par Israël. C'est pourquoi la plupart des chancelleries occidentales ont choisit Tel Aviv et non Jérusalem pour y établir leur ambassade.<sup>57</sup>

En choisissant Jérusalem-est pour rencontrer un représentant de l'Etat d'Israël, M. Baird remettait donc en question un principe clé de la diplomatie occidentale. Par la même occasion, il reconnaissait de facto Jérusalem (est et ouest) comme capitale israélienne. Dans le contexte du conflit israélo-palestinien où les questions géographiques sont particulièrement sensibles, les lieux choisis pour une représentation officielle revêtent une signification particulière et ont des conséquences importantes sur la perception des acteurs locaux. Compte tenu des difficultés de déplacement inhérentes au Mur de séparation et aux

---

<sup>57</sup> Les chancelleries occidentales ont par contre installé des Consulats à Jérusalem ou à Ramallah.

points de contrôle, ces choix ont également des conséquences sur la facilité d'accès au terrain. En dépit de ces contraintes communes, les agences européennes et américaines n'ont pas des pratiques unifiées quant aux choix des lieux de travail et de vie de leurs fonctionnaires.

Tandis que la mission européenne de réforme de la police civile palestinienne, EUPOL COPPS, a installé son QG à Ramallah, ses agents vivent de l'autre côté du Mur, à Jérusalem-est ou ouest. De son côté, la mission américaine de soutien aux forces de sécurité palestiniennes, USSC, a installé ses bureaux à Jérusalem-ouest. De la même manière, la mission canadienne de soutien à USSC, l'opération Proteus, s'est installée à l'ouest de la Route numéro 1 divisant Jérusalem en deux. En contrepartie, les agents canadiens résident dans un hôtel à l'est de la ville. Comme l'explique un agent canadien,

We are very careful to try to balance the way we use our money in the country. We work in west Jerusalem but we live in the east.... East Jerusalem (Entretien 24/10/2013).

Du côté du secteur agricole, les pratiques relatives au lieu de vie et de travail des européens sont peu surprenantes ; celles des américains sont pour le moins déconcertantes. En effet, les agents de EuropeAid travaillent à Jérusalem-est et vivent dans la ville (à l'est ou à l'ouest). Ces pratiques sont adoptées par une grande majorité des agences d'aide internationales implantées en Palestine (PNUD, UNRWA, OCHA, DFID, AFD etc.) ainsi que par la plupart des représentations diplomatiques pour les Territoires palestiniens qui ont installé leur consulat dans le quartier de Sheikh Jarrah (Jérusalem-est). Par contre, le siège de USAID est installé à ... Tel Aviv ! Les 42 ou 65 kilomètres qui séparent Tel Aviv de Ramallah ou Jenin permettent de faire l'aller-retour dans la journée mais, comme l'admet

volontiers un agent de USAID, le Mur et les points de contrôle, ainsi que les contraintes de sécurité auxquelles ils sont soumis (voir plus bas), constituent de réelles entraves au déplacement et donc aux visites de terrain pour le suivi des projets (Entretien 04/2013b). Qui plus est, la distance entre Tel Aviv et les Territoires palestiniens ne se compte pas qu'en kilomètres : les réalités de vie y sont extrêmement différentes. Bien que les agents américains y trouvent certainement un intérêt en termes de qualité de vie pour eux et leur famille, vivre à Tel Aviv les éloigne des préoccupations palestiniennes.

### *Les contraintes sécuritaires*

Une deuxième catégorie de pratiques liées au rapport au terrain concerne les contraintes sécuritaires imposées aux agents déployés sur le terrain. Comme le souligne Autesserre, « les procédures de sécurité consistent en un nombre d'actions qui sont relativement identiques d'une zone de conflit à une autre » (Autesserre 2014, 217).<sup>58</sup> Toutefois, dans le contexte palestinien, européens et américains ne sont pas soumis aux mêmes règles. Tandis que les agents européens évoluent relativement librement en Cisjordanie, les agents américains sont soumis à des restrictions plus grandes.

Un agent de USAID explique ainsi qu'il peut aller à Jéricho ou Bethléem seul, mais qu'il doit faire une coordination sécuritaire avec les forces israéliennes pour aller à Ramallah pour rendre visite aux employés de la compagnie Development Alternatives Incorporated

---

<sup>58</sup> Traduction libre : "Security procedures consist of a number of actions that are relatively identical across conflict zones".

(DAI) avec laquelle il travaille ou rencontrer le ministre de l'Agriculture palestinien. Dans les villes de Cisjordanie jugées plus dangereuses, telles qu'Hebron ou Jenin, il lui faut non seulement coordonner avec les israéliens mais également prendre des précautions sécuritaires supplémentaires telles que l'emploi d'un véhicule blindé par exemple (Entretien 04/2013b). Les agents américains de USSC sont soumis à ce même type de restrictions.

Ces contraintes ont deux implications importantes. D'une part, plus les contraintes de sécurité sont importantes, plus il est difficile de se déplacer régulièrement et donc d'effectuer un suivi rapproché des projets et de leur mise en oeuvre. Tout comme les choix des lieux de vie et de travail des agents américains, les contraintes sécuritaires qui s'imposent aux agents de développement ont un impact sur l'efficacité de l'aide. La deuxième implication concerne le recours à des sous-traitants. D'après un agent de USAID, les contraintes de sécurité sont la principale raison pour laquelle ils opèrent avec des entrepreneurs privés, qu'il s'agisse de DAI dans le secteur agricole ou de DynCorp dans le secteur de la sécurité : « Foreign service officers and private contractors don't have the same rules » explique-t-il (Entretien 04/2013b). Du côté de USSC, la sous-traitance ne s'effectue pas uniquement avec une compagnie américaine : elle se fait également avec leur allié canadien. Deux agents canadiens expliquent comme suit la création de la mission canadienne ainsi que la relation entre l'opération Proteus et USSC :

[Following the] IED [Improvised Explosive Device] that killed 4 American contractors at the crossing point into Gaza<sup>59</sup> (...) the

---

<sup>59</sup> D'après cet agent canadien, ces contraintes sécuritaires sont l'héritage d'un événement dramatique s'étant déroulé au cours de la seconde Intifada. Alors qu'un convoi diplomatique américain se rendait en octobre 2003 à Gaza pour rencontrer des candidats à la bourse Fulbright, une bombe en bordure de route a fait exploser un des trois véhicules du convoi, tuant sur le coup trois employés de la compagnie DynCorp assurant la sécurité

American government policy was that no American government officials would be allowed to enter the Gaza strip until the perpetrators of those murders would be found, and of course this never happened until this day, and no American government officials go into the Gaza strip. So the American General was faced with a conundrum: he couldn't do the mission because he couldn't actually go to where the people were. So he asked the Canada, Australia and the Great Britain for assistance. (...) [Today,] there is no end of work to be done, and the Americans have still limited access to the West Bank and so... They have complications with travels and contacts and... whereas we do not. So the Canadian mission has grown (...) from 3 (...) [to] 25 Canadians working here. Every given day -because we always have guys from Canada doing short terms stuff - we are almost 30 at any given time. And there are still only 11 American military (Entretien 28/03/2013).

We are their free cards. They are tied, they have so many restrictions to their movements and on what they can do that, when they want to do something in the field, it is us, and the British, who would do it. So they are restricted, we are not (Entretien 24/10/2013).

Dans le secteur agricole, les bailleurs font également appel à la sous-traitance via les ONG internationales et locales. Bien que ce soient plutôt les logiques du déboursement de l'aide à travers l'aide-projet et l'impératif de soutenir la société civile palestinienne que les questions de sécurité qui justifient ce choix (voir plus bas), force est de reconnaître que les contraintes sécuritaires poussent les bailleurs à davantage s'appuyer sur leurs sous-traitants.

### *La rotation rapide de personnel*

Une dernière pratique liée au rapport de terrain, souvent observée dans les études relatives aux missions de maintien de la paix de l'ONU, concerne la rotation rapide de

---

des diplomates américains. Depuis, aucun représentant officiel du gouvernement américain n'est autorisé à se rendre dans la bande de Gaza et les déplacements en Cisjordanie sont restreints et encadrés par des mesures de sécurité importantes.



personnel (Autesserre 2014; Benner, Mergenthaler et Rotmann 2011, 15; Lyck 2009, 162; Zhou 1984). A l'exception de quelques agents qui ont développé une connaissance étroite du terrain,<sup>60</sup> les agents internationaux sont le plus souvent déployés en Palestine pour des périodes courtes. A une extrême, les formateurs des services de sécurité palestiniens ne viennent sur le terrain que pour quelques semaines, le temps de la formation. Les agents de USSC et de l'opération Proteus ne restent sur place qu'entre 6 et 12 mois. Du côté européen, la rotation du personnel dans la mission EUPOL COPPS ou EuropeAid est moins rapide dans la mesure où les agents sont déployés pour 2 ou 3 ans. Les agents restent donc en général peu de temps sur le terrain ce qui ne favorise pas le développement d'une connaissance fine de la localité. Nous verrons dans la section suivante que cette pratique est associée à celle de la valorisation de l'expertise internationale et thématique.

\*\*\*

Dans le contexte palestinien, comme ailleurs, les acteurs internationaux mettent en place de manière consciente et inconsciente des pratiques qui structurent leur rapport au terrain d'une façon qui n'est pas toujours la plus pertinente pour l'efficacité de leurs programmes. L'accès limité au terrain du fait de l'éloignement géographique ou des mesures de sécurité ou encore la rotation rapide du personnel sont autant de pratiques qui nuisent à

---

<sup>60</sup> Il existe en effet quelques exceptions puisque le Lieutenant-général Keith W. Dayton est resté cinq ans au poste de United State Security Coordinator (USSC) de 2005 à 2010. Bien que leur séjour n'ait pas été continu, on peut aussi souligner le fait que le Brigadier-général P. Pearson, Commandant du contingent canadien au sein de USSC en 2013 ainsi que Rodolphe Mauget, actuellement chef de la mission EUPOL COPPS, faisaient respectivement partie de la mission canadienne en soutien à USSC et de EUPOL COPPS avant la division inter-palestinienne de juin 2007.

l'efficacité des interventions internationales en matière de construction de la paix. Bien que ces pratiques soient communes à d'autres contextes d'intervention post-conflit, force est de reconnaître qu'en Palestine, européens et américains ne partagent pas tout à fait les mêmes pratiques. Les premiers mettent en œuvre des pratiques à priori moins problématiques que leurs homologues américains. Ces divergences expliquent en partie le fait que les pratiques européennes soient mieux perçues que les pratiques américaines par la population palestinienne (voir conclusion générale de la thèse). En effet, Autesserre souligne à cet effet que ce type de pratiques participe de la construction de barrières entre les « outsiders » et les « insiders ». Ultimement, cela influence négativement les perceptions locales des intervenants extérieurs (Autesserre 2014).

Bien que parfois contre-productives et mal perçues, ces pratiques liées au rapport au terrain ne semblent pas pour autant structurer de manière directe les dynamiques de conflit. De fait, elles ne façonnent ni l'économie politique du conflit, ni la qualité du contrat social ni les inégalités horizontales au sein de la société palestinienne (chapitre 2). Par contre, elles décrivent « l'observatoire » à partir duquel les agents interviennent dans le terrain palestinien et construisent une compréhension de celui-ci. En ce sens, elles contextualisent la manière dont les programmes sont mis en œuvre et éclairent le sens que donnent les acteurs à leurs pratiques programmatiques en matière de peacebuilding (voir section 3.2). Dans les deux sections suivantes, j'explore les pratiques programmatiques des agents européens et américains en distinguant d'une part les pratiques communes à d'autres situations de post-conflit et qui découlent de l'approche libérale de la paix et du développement et, d'autre part, les pratiques qui sont davantage spécifiques au contexte palestinien.

### **3.1.1.2. Pratiques qui découlent de l'approche libérale du développement et de la construction de la paix**

Je me penche ici sur trois pratiques particulières : la valorisation de l'expertise internationale et thématique, la sous-traitance, et la valorisation d'une agriculture d'export. Comme les pratiques de rapport au terrain, ces pratiques ne sont pas propres au terrain palestinien : elles découlent plus largement d'une approche libérale du développement et de la construction de la paix.

#### *Valorisation de l'expertise internationale et thématique*

Comme l'explique un agent européen de la mission EUPOL COPPS, la mission repose essentiellement sur l'expertise internationale et ce de manière à promouvoir « les meilleurs pratiques » internationales.

Tous nos experts viennent d'Europe principalement, plus d'Etats non membres de l'UE, à savoir le Canada et la Norvège en ce moment. Ces membres de la mission viennent bien entendu avec leur expertise, [ils] sont recrutés en fonction des besoins (...) de la mission, pour approfondir tel ou tel domaine et le but c'est de venir en soutien des institutions palestiniennes mais sans leur imposer non plus des documents (...) ou une façon de faire préétablie. C'est à dire que l'on va venir avec les meilleures pratiques qui sont exercées dans les pays de l'Union Européenne, ou du Canada ou de la Norvège, et à partir de ces meilleures pratiques, à charge des autorités palestiniennes d'adapter ces meilleures pratiques au contexte palestinien (Entretien 02/04/2013).

Tout comme EUPOL COPPS, USSC, l'Opération Proteus, EuropeAid ou USAID<sup>61</sup> font grandement appel à des experts occidentaux. Bien entendu, les agences recrutent ou travaillent également avec des acteurs locaux. Par exemple, EUPOL COPPS a « un effectif d'environ 40 palestiniens, (...) eux-mêmes formés aux pratiques policières ou étant avocats, juristes, ... on a également un pool de traducteurs (...) parce qu'il y a quand même pas mal de documents à traduire » explique un agent de la mission (Entretien 02/04/2013). Du côté de USSC ou de l'opération Proteus, le recrutement d'acteurs locaux demeure plus faible et restreint aux fonctions de traducteur ou « conseiller culturel ». Lorsque leurs agents, experts ou formateurs, ne sont pas des militaires ou fonctionnaires américains ou canadiens, ils ont recours à DynCorp, un entrepreneur militaire privé basé aux Etats-Unis. Du côté du secteur agricole, la compagnie DAI, sous-traitante de USAID, emploie en très grande majorité des palestiniens. Son directeur est toutefois américain (Entretien 17/09/2014a). EuropeAid recrute également des agents locaux et finance des projets portés par des ONG locales telles que PARC (Palestinian Agricultural Relief Committees), PFU (Palestinian Farmers Union) ou ACAD (The Arab Center for Agricultural Development).

Bien que les agences et missions étudiées travaillent avec des acteurs locaux, force est de constater que ces derniers sont soit relégués à des tâches subalternes ou techniques (au sens de technicien) - laissant les fonctions de direction ou de gestionnaire de projet aux internationaux - soit employés par les ONG ou compagnies avec qui elles font affaire. Les

---

<sup>61</sup> Il convient toutefois de noter que je n'ai pu rencontrer qu'un seul agent de USAID et n'ai pas été invitée à le rencontrer dans les bureaux de USAID à Tel Aviv. Cela étant, le fait que le siège de l'agence soit installé en Israël réduit les chances qu'un palestinien puisse être recruté localement. Cela n'exclut pas toutefois que USAID puisse recruter des arabes israéliens à Tel Aviv ou que l'agence dispose d'autres antennes plus petites et installées en Cisjordanie.

opportunités de postes au sein de la mission EUPOL COPPS affichées en ligne en date du 20 octobre 2015 sont, à ce titre, éclairantes. Tandis que les profils « locaux » recherchés sont ceux de techniciens informatiques, les profils internationaux recherchés sont d'un niveau hiérarchique plus haut et/ou requérant une expertise plus valorisante. Par exemple, cinq conseillers seniors, un chef et un chef adjoint ainsi qu'un expert en rédaction législative, un conseiller politique et un conseiller en services pénitenciers sont recherchés. Il y a donc un biais important en faveur de l'expertise internationale.

Cette pratique n'est pas propre au terrain palestinien. De fait, le rôle de « l'expert », tant dans le développement que dans la construction de la paix, a été vivement critiqué dans la littérature (Autesserre 2014, 68-96; Donais 2009, 10; Barnett 2006a; Ferguson et Lohmann 1994; Kothari 2005, 430; Mosse 2011; Newman, Paris et P. Richmond 2009; Paris 2002, 2003; Richmond 2012; Wong 2012, 47). Les auteurs ont notamment soulevé le fait que les experts définissent les problèmes sur le terrain de manière à légitimer l'intervention des institutions internationales, non seulement pour satisfaire des intérêts extérieurs mais aussi pour répondre aux normes d'intervention que les agences internationales s'imposent (Goldman, 2005).<sup>62</sup> Le discours expert participe également à créer une hiérarchie de la connaissance non seulement entre acteurs externes et internes mais aussi entre connaissance technique et savoirs locaux (Autesserre 2014, 68-96; Kothari 2005, 430; Mosse 2011). En effet, l'expertise internationale est aujourd'hui (par opposition à la période coloniale) moins fondée sur une connaissance de la localité et de la langue que sur des aspects techniques

---

<sup>62</sup> Cité par Mosse (Mosse 2011, 8)

(Mosse 2011, 6; Kothari 2005, 430). L'expertise se présente comme universelle et transposable d'un terrain à un autre (Kothari 2005, 437). Sur mon terrain d'étude, je n'ai rencontré aucun agent international qui parle l'arabe ; par ailleurs, une expérience préalable en Palestine ou au Moyen Orient n'est pas un prérequis. Ceci est, de manière évidente, liée à la pratique de rotation rapide de personnel identifiée dans la section précédente.

Dans le secteur agricole en Palestine, l'expertise généraliste semble avoir été poussée à l'extrême puisqu'une formation en agronomie ou une connaissance fine de l'agriculture méditerranéenne ne semblent pas être une exigence. Tandis qu'un agent de USAID confie n'avoir qu'un MBA régulier en commerce, un agent de EuropeAid explique que si, au moment de l'enquête, trois agronomes sont déployés au sein de la mission, c'est davantage le fruit du hasard que le résultat d'un processus de recrutement mûrement réfléchi. Avant que celui-ci ne rejoigne Jérusalem, il n'y avait tout bonnement pas d'agronome au sein de la mission. S'il est vrai que l'essentiel du travail des agents américains et européens dans le secteur agricole consiste en de la gestion de projets, une compréhension minimale des problématiques auxquelles font face les agriculteurs de la région permettrait de dessiner des appels à projets plus en adéquation avec les besoins locaux. Or, nous verrons dans le chapitre 7 que ceci est loin d'être le cas.

Au-delà de son caractère technique, le discours expert est inspiré des valeurs occidentales et il véhicule les principes de l'agenda néolibéral (Barnett 2006a; Kothari 2005, 430; Newman, Paris et P. Richmond 2009; Paris 2002, 2003; Richmond 2012). En ce sens, ce discours devient un mécanisme, entre autres, de la diffusion des normes libérales du

centre vers la périphérie. Il permet de transmettre des « standards de comportement approprié »<sup>63</sup> et une vision particulière de la manière dont devrait s'organiser la société en interne. En cela, Roland Paris juge que la construction de la paix est une version moderne de la « mission civilisatrice » (Paris 2002, 637). Toutefois, la critique relative à l'imposition d'un agenda et de valeurs extérieures a conduit à l'adoption de nouveaux principes d'intervention. En particulier, la notion « d'appropriation locale » (*local ownership*) a été reconnue, dès le milieu des années 1990, par l'OCDE comme un principe clé du développement de manière à mettre en œuvre une approche plus respectueuse des préoccupations et des processus socioéconomiques locaux. Le concept a également été adopté dans les opérations de paix en 2001 lorsque que Kofi Annan a fait remarquer qu'une paix durable ne peut être atteinte que par la population elle-même (Donais 2009, 10; Wong 2012, 47).

En lien avec la notion *d'ownership*, les agents européens, américains et canadiens impliqués dans le secteur de la sécurité se défendent d'imposer leurs idées et opinions aux acteurs locaux et se targuent d'être entrés dans une phase de transfert des fonctions de formation aux mains des palestiniens. Un agent de EUPOL COPPS et un agent de la compagnie DynCorp déployé à plusieurs reprises pour mettre en œuvre les projets de la mission USSC expliquent respectivement qu'ils ont mis en place des « formations de formateurs » :

---

<sup>63</sup> Traduction libre : “peacebuilders have effectively ‘transmitted’ standards of appropriate behaviour from the Western-liberal core of the international system to the failed states of the periphery”.

On a mis en place des cours qui se définissent comme des “train the trainers”, c’est à dire qu’on (...) n’entraîne plus directement la police, c’est-à-dire que c’est des policiers palestiniens eux-mêmes qui vont donner des cours à d’autres palestiniens (Entretien 02/04/2013).

At the beginning it was pretty much international instructing with the Palestinians instructors watching. Now, (...) it transitioned to Palestinian led instructing and then Palestinian led administration of the program. And by July of 2010, after 7 courses and 2 years, most international instructors were released from their contract. And one American and one Brit stayed behind to sort of monitor the program. (...) During my second tour of duty, (...) rather than being and instructor, I became a sort of a mentor and advisor to the Palestinian staff (...) And as my second two years progressed, I became more and more an advisor to the commandant rather than to the instructors. You know, after 4 years instructors were doing pretty good (Entretien 16/01/2014).

Toutefois, comme le montre ce dernier extrait, le transfert de responsabilité n’implique pas un retrait complet des experts et formateurs internationaux qui continuent d’intervenir soit en tant que superviseurs, pour s’assurer de la qualité des formations dispensées et de leur conformité aux standards internationaux, soit en tant que formateurs dans des domaines spécialisés. Par ailleurs, les cours sont basés sur une expertise et sur les « meilleures pratiques » internationales préalablement transmises par des acteurs internationaux. Comme le soulignent Richmond et Donais, la question se pose donc à savoir si l’appropriation est bien « locale ». Compte tenu de la force avec laquelle l’agenda néolibéral s’est imposé comme étant *la* solution pour garantir la sécurité humaine, la paix et la stabilité du système international, force est de reconnaître que « l’appropriation » se résume bien à l’adoption de principes définis en externe par une catégorie particulière d’acteurs « locaux », soigneusement sélectionnée par les bailleurs (Richmond 2012; Barnett 2006a).



La valorisation de l'expertise internationale et technique, couplée avec une marginalisation du personnel local et une rotation importante du personnel international, conduisent à ce que les acteurs européens et américains ne soient pas toujours les mieux informés. De l'avis d'un agent du Quartet,

these missions, like USSC, where people are moving every 6 or 12 months... it is completely useless (Entretien 04/2013c).

Au cours des entretiens menés entre 2013 et 2014, j'ai rencontré plusieurs fois quelques approximations ou des erreurs factuelles dans le discours des agents interviewés. Par exemple, lorsque je l'interroge sur la structure des forces de sécurité au sortir de la seconde intifada, un agent européen de EUPOL COPPS répond de manière vague et avoue qu'il manque d'information :

Non, non.... C'est pour ça qu'il y avait... effectivement, il y avait des forces, des services de sécurité mais je.... Je vais pas rentrer trop dans le détail parce que je ne sais pas exactement, mais les services de sécurité effectivement étaient en mauvais état.

Lorsque je demande à un agent canadien de l'opération Proteus pourquoi ce devrait être la Force de sécurité nationale plutôt qu'un autre service de sécurité palestinien, par exemple l'Organisation de sécurité préventive, qui devrait être équipée d'une unité d'intervention spéciale, l'agent me répond « c'est qui eux ? » (Entretien 24/10/2013).

Plus problématique encore, l'expertise internationale et technique ainsi que le cadrage normatif néolibéral ne conduisent pas toujours à la mise en œuvre des projets les plus appropriés. Comme le montrent Ferguson et Lohmann en lien avec le développement au Lesotho, la représentation que se font les experts est parfois bien loin de la réalité et des

préoccupations locales (Ferguson et Lohmann 1994). Quant à Paris, il avance que certaines pratiques de *peacekeeping*, telles que la mise en place d'un régime de tutelle, sont disqualifiées parce qu'elles ne correspondent pas à la « culture globale » alors même qu'elles pourraient se révéler pertinentes pour le maintien de la paix (Paris 2003). Dans le même esprit, Autesserre montre que la construction de la paix au Congo a été cadrée de telle manière que les programmes internationaux n'ont pas pris compte des dynamiques de violences de niveau micro, ce qui a largement entravé le succès des efforts en matière de résolution des conflits (Autesserre 2009). Sur mon terrain d'étude, Yezid Sayigh souligne le décalage entre les formations dispensées dans le cadre de la mission USSC à la Force de sécurité nationale et les ambitions de cette dernière dans l'appareil sécuritaire. Tandis que les acteurs externes cherchent à faire de cette force une sorte de « Gendarmerie » palestinienne, les palestiniens souhaitent en faire l'armée du futur Etat palestinien. Au-delà du fait que la formation d'une gendarmerie et celle d'une armée nationale diffèrent, cette dissemblance de perspective reflète une divergence politique profonde entre occidentaux et palestiniens quant à l'avenir de l'Etat palestinien et le format d'un éventuel accord de paix israélo-palestinien (Sayigh 2011, 14). Je reviendrai sur cette question plus en détail dans les chapitres relatifs au secteur de la sécurité.

#### *Sous-traitance et valorisation de l'agriculture d'export*

Comme je l'ai évoqué plus haut, dans le secteur agricole les bailleurs ne mettent pas directement en œuvre les projets de développement qu'ils financent : dans le cas de USAID, le projet Compete est mis en œuvre par la compagnie DAI, tandis que l'Union Européenne

finance des projets de développement exécutés par des ONG locales et internationales. Si la sous-traitance peut répondre à des impératifs sécuritaires (voir plus haut), elle répond dans le cas du secteur agricole davantage à l'approche libérale du développement et de la construction de la paix. La sous-traitance dans le secteur agricole n'est donc pas propre au contexte Palestinien. La compagnie DAI agit comme sous-traitant de USAID (mais aussi du DFID) dans d'autres régions et pays du monde (Amérique latine et les Caraïbes, Somalie, Egypte).<sup>64</sup> Il s'agit à travers cette pratique de recruter des « experts » en développement et ainsi de répondre aux logiques identifiées dans la section précédente. De la même manière, l'Union européenne finance des projets de développement portés par des ONG ailleurs qu'en Palestine. Il s'agit par là de soutenir le développement de la société civile locale, jugée centrale à la démocratie, tout en apportant une assistance au développement économique et social (Challand 2005, 2009; Hanafi et Tabar 2005; Jarrar 2005; Lewis 2001; Pouligny 2005; Raik 2006; Sbeih 2014; Sullivan 1996). Comme le souligne Garcette, la sous-traitance n'empêche pas les bailleurs d'avoir un certain contrôle sur les projets de développement. Les bailleurs ont

la capacité d'influencer la nature des projets de développement de quatre manières différentes : en orientant les projets sur les thématiques qu'ils jugent prioritaires, en imposant des modalités de leur mise en oeuvre, en prédéterminant leur envergure par l'enveloppe financière allouée, et enfin en conditionnant le rythme mais aussi la durée impartie au projet (Garcette 2015, 209).

A travers ce mode de fonctionnement, les bailleurs européens et américains ont pour autre pratique commune de valoriser une agriculture orientée vers l'export plutôt que vers

---

<sup>64</sup> Site web de la compagnie DAI consulté le 2 octobre 2016, <https://dai.com/our-work/regions>

l'autonomie alimentaire des Territoires palestiniens. Ici encore, cette pratique n'est pas propre au contexte palestinien ; il s'agit d'une traduction de l'impératif libéral de construire la paix à travers la promotion du développement économique, de l'interdépendance économique et de l'intégration dans l'économie de marché (Collier *et al.* 2003; Collier et Hoeffler 2004a; Hegre 2000; Oneal et Russett 1997; Rosecrance 1986; USAID 2009). Bien qu'européens et américains aient pour pratique commune la valorisation de l'agriculture d'export, leur stratégie diverge sur un point : tandis que le projet Compete de USAID cible des agro-industries, les projets financés par EuropeAid ciblent plutôt des petits agriculteurs réunis en coopératives. Nous verrons au chapitre 7 que la sous-traitance et l'orientation de l'agriculture vers l'export ont des conséquences importantes tant sur l'économie politique du conflit que sur les inégalités horizontales et la qualité du contrat social.

\*\*\*

Si européens et américains se distinguent dans la mise en œuvre des pratiques de rapport au terrain, ils se rejoignent sur un certain nombre de pratiques programmatiques. Ces deux bailleurs valorisent l'expertise internationale et technique (par opposition à l'expertise et la connaissance locale), font recours à la sous-traitance et orientent leurs programmes vers l'agriculture d'export. Nous verrons dans le reste de la thèse que ces pratiques, qui découlent d'une approche libérale de la construction de la paix et du développement, peuvent être problématiques pour les dynamiques de conflit interne en Palestine. De fait, elles participent de l'économie politique du conflit et des inégalités de groupes et contribuent à détériorer les relations entre l'Autorité palestinienne et la société palestinienne.

### **3.1.2 Pratiques répondant aux impératifs politiques du contexte d'intervention**

En plus des pratiques programmatiques qui découlent d'une approche libérale de la construction de la paix et du développement, les acteurs européens et américains mettent également en œuvre des pratiques qui répondent à trois impératifs politiques liés au contexte d'intervention<sup>65</sup> : la conciliation des intérêts israéliens, la lutte contre le terrorisme et le soutien aux élites politiques et économiques proches du Fatah.

#### **3.1.2.1. Les pratiques qui découlent de la conciliation des intérêts israéliens**

Dans les deux secteurs étudiés, européens et américains concilient à travers leurs pratiques les intérêts israéliens. Cela se traduit par la priorisation de la sécurité par rapport au développement agricole et l'absence d'investissements en matière de développement agricole dans les zones C, la consultation des forces de défense israélienne dans l'assistance au secteur palestinien de la sécurité, et la promotion de la coordination entre forces palestiniennes et forces de défense israéliennes.

---

<sup>65</sup> Il est à noter que si certaines de ces pratiques sont spécifiques au conflit israélo-palestinien, d'autres peuvent également être rencontrées dans d'autres contextes d'intervention. Toutefois, ces dernières ne découlent pas d'une approche libérale du développement et de la construction de la paix mais bien d'impératifs politiques.

*La priorisation de la sécurité par rapport au développement agricole et l'absence d'investissements en matière de développement agricole dans les zones C*

Une première pratique découlant des impératifs politiques liés au conflit israélo-palestinien et commune aux acteurs européens et américains concerne la priorisation de la sécurité par rapport au développement agricole. Il s'agit par là de répondre à la priorité donnée à la sécurité d'Israël dans les différents accords de paix et déclarations internationales.

S'il existe deux - voir trois, si l'on ajoute la mission canadienne - missions de sécurité clairement identifiées, formellement structurées et disposant d'un budget et d'un personnel importants, le secteur agricole est quant à lui moins bien doté. Le secteur agricole reçoit 1% de l'aide totale aux Territoires palestiniens ainsi qu'1% du budget de l'Autorité palestinienne. Le secteur de la sécurité reçoit quant à lui 26% du budget annuel de l'Autorité Palestinienne.<sup>66</sup> Pourtant, comme je le détaillerai davantage dans le chapitre 7, l'agriculture est centrale au projet de construction d'un Etat palestinien tant d'un point de vue économique que du point de vue de l'intégrité territoriale de l'Etat. Comme le résume en une

---

<sup>66</sup> Il est difficile de connaître la part de l'aide réservée au secteur de la sécurité. Ceci tient au fait que l'aide dans le secteur de la sécurité n'est pas entièrement comptabilisée au titre de l'aide publique au développement. Dans les statistiques officielles de l'OCDE par exemple, le secteur de la sécurité n'y figure pas. A titre indicatif, les missions USSC et EUPOL COPPS dépensent respectivement en moyenne 100 millions et 9 millions de dollars américains par an. A cela, il faut ajouter l'aide bilatérale au secteur ainsi que le budget de l'opération Proteus.

phrase un jeune palestinien, l'enjeu est de taille : « If we can build control over the Jordan Valley,<sup>67</sup> we can build our independent economy ». <sup>68</sup>

En mars 2013, selon l'organigramme de la délégation européenne, le développement agricole ne constituait pas un portefeuille séparé. L'agriculture était placée sous la section infrastructure avec l'environnement et l'UNRWA.<sup>69</sup> Ainsi, M. Guillaume Fine était identifié comme le « *Head of the Infrastructure Section, Environment, Agriculture & UNRWA* ». En 2015, le terme « agriculture » a disparu de l'organigramme mais le secteur semble recevoir plus d'attention de la part de l'Union européenne. Il existe désormais un « *Head of Section : Water and Land Development* ». Cela s'explique notamment par la déclaration récente de l'Union européenne de davantage investir dans les zones C (voir chapitre 7). Toutefois, cette déclaration reste pour l'heure de l'ordre du vœu pieux. Comme l'explique un agent européen, en pratique, peu d'investissements durables sont faits sur ces zones :

Dans la zone C, l'aide c'est quasiment rien quoi. (...) Alors ça, c'est l'exemple où on essaie vraiment de s'arracher les cheveux parce que ...Ça fait 60% de la West Bank, ça fait l'essentiel des ressources en eau, l'essentiel en potentiel agricole. Et là par exemple, dans la mesure où Israël garde la maîtrise non seulement du volet sécurité mais aussi du processus civil, dont l'allocation ou l'octroi des permis, on n'arrive pas à faire passer grand chose. Tous les donateurs, y compris les américains, ont accompli vraiment très très peu de choses dans cette zone C parce que les israéliens la considèrent comme une zone à eux (...). Donc il peut y avoir une certaine efficacité de l'aide (...) dans [les zones] A et B mais en C on peut quasiment rien faire (Entretien 1 et 2/04/2013).

---

<sup>67</sup> La vallée du Jourdain est une zone particulièrement fertile. Israël contrôle une partie importante de ce territoire et beaucoup d'exploitations israéliennes s'y sont installées pour tirer profit de ces terres fertiles et du climat très avantageux.

<sup>68</sup> Discussion informelle avec un jeune palestinien. Ramallah, septembre 2013.

<sup>69</sup> L'UNRWA est l'organisation de l'ONU spécialisée sur la question des réfugiés palestiniens.

Du côté américain, la tendance est la même. L'agriculture ne figure pas parmi les secteurs identifiés sur le site dédié au travail de USAID en Palestine.<sup>70</sup> Le soutien à l'agriculture se fait sous le chapeau de « *Economic growth and trade* » à travers le projet « *Compete* »<sup>71</sup> qui couvre plusieurs secteurs d'activité jugés importants pour le développement économique des Territoires palestiniens : le tourisme, l'extraction de pierres et de marbre, le développement des technologies et de l'information et le développement de l'agro-industrie.

Plus optimiste sur les possibilités de faire du développement agricole dans les zones C que l'agent européen cité plus haut, un agent palestinien de DAI explique que ce n'est pas totalement impossible mais qu'il faut passer à travers la bureaucratie israélienne, éviter la construction d'infrastructures et être relativement innovant. Lors d'une visite de terrain,<sup>72</sup> j'ai par exemple pu constater que cela implique parfois d'installer des kilomètres de tuyau aériens afin de faire acheminer l'eau depuis un puits situé en zones A ou B à quelques kilomètres des terres cultivées en zones C. Les lourdeurs administratives et les risques de refus de permis ou de destruction des projets en zones C sont des dissuasifs importants pour les bailleurs européens et américains. A titre indicatif, l'Autorité palestinienne a délivré 44 000 permis de construire dans les zones A et B entre 2000 et 2007 tandis que les autorités israéliennes n'en ont délivré que 91 pour les zones C sur la même période (Adwan 2009). Si les bailleurs présentent cela comme une contrainte à leur action, les palestiniens y voient

---

<sup>70</sup> <https://www.usaid.gov/west-bank-and-gaza/our-work>

<sup>71</sup> <http://www.competeproject.ps/>

<sup>72</sup> Visite de terrain organisée par la compagnie DAI, 3/10/2014



plutôt un manque de volonté à faire pression sur Israël de manière à défendre leurs intérêts (Entretien 04/2013a).<sup>73</sup>

L'aide pour la paix en Palestine passe donc davantage par un appui aux forces de sécurité palestiniennes qu'à travers le développement agricole. Puisque les bailleurs investissent peu ou de manière peu durable dans les zones C, l'appui au secteur agricole se fait dans le respect des intérêts israéliens et des principes édictés dans les accords d'Oslo. Il en va de même pour l'appui au secteur de la sécurité de la sécurité. Cela se traduit notamment par deux pratiques particulières : la consultation des autorités israéliennes dans l'assistance au secteur palestinien de la sécurité et la coordination avec les forces de défense israéliennes.

*La consultation des autorités israéliennes dans l'assistance au secteur palestinien de la sécurité*

Une première pratique tient au fait que le soutien aux forces de sécurité palestiniennes se fait sous le contrôle des autorités israéliennes, et ce, depuis le début des deux missions. Comme l'explique un agent canadien, la première règle d'engagement de USSC, également respectée par l'opération Proteus, est de ne jamais soutenir d'activité qui pourrait nuire à la sécurité des Etats-Unis ou d'Israël. En conséquence, toutes les activités subventionnées par les Etats-Unis ou le Canada requièrent l'approbation d'Israël. Cette

---

<sup>73</sup> Discussion informelle avec un jeune palestinien. Ramallah, septembre 2013.

pratique est également mise en oeuvre, même si de manière moins formelle, par EUPOL COPPS. Comme l'explique un agent européen, EUPOL COPPS a suspendu son soutien à la police civile palestinienne en 2006 lorsque le Hamas était au pouvoir et ce, en partie, pour préserver la sécurité d'Israël.

[A cette époque,] on ne renforce pas les capacités opérationnelles de la police civile palestinienne parce que l'on ne sait pas en fin de compte ce qu'elle va devenir. Donc il y a aussi une crainte à ce moment là que la police civile ne bascule pour une raison x ou y dans les mains du Hamas. Donc on ne va pas commencer à renforcer ce qui peut devenir demain un outil hostile tant envers Israël qu'au gouvernement ... enfin qu'au président Abbas que la communauté internationale et la communauté européenne soutient (Entretien 29/04/2013).

Plus encore, l'équipement acheté par les deux missions de sécurité doit être vérifié et recevoir l'accord Israélien avant d'être livré aux forces de sécurité palestiniennes. A titre d'exemple, les forces de sécurité israéliennes se sont assurées que les gilets par balles fournis par USSC à la Force de sécurité nationale ne résistent pas à l'épreuve de leurs balles avant de donner leur feu vert (Entretien 11/04/2011, 24/09/2013b, 26/11/2013a).

### *La promotion de la coordination*

Une deuxième pratique, propre au secteur de la sécurité et en lien avec les impératifs politiques liés au conflit israélo-palestinien, tient à la promotion de la coordination entre les forces de sécurité palestiniennes et les forces de défense israéliennes (FDI). Ce principe de coordination est établi dès les accords d'Oslo (Clarno 2014). Cela étant, il faut attendre l'arrivée du président Mahmoud Abbas et, plus tard, de Salam Fayyad au poste de premier ministre, pour que la coordination entre les deux corps de forces soit davantage promue par

les bailleurs internationaux. En théorie, la coordination suppose une communication et une coopération accrue entre les forces palestiniennes et israéliennes de manière à maintenir l'ordre et la sécurité dans les différentes zones (A, B et C) des Territoires palestiniens et ainsi réaliser la mission première des forces de sécurité palestiniennes telle qu'établie dans les accords d'Oslo : « agir systématiquement contre toute expression de violence et de terreur »<sup>74</sup> (The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip. Annex 1. Art II. 1.b. 1995). En pratique, nous verrons dans le chapitre 6 que la coordination est relativement déséquilibrée et qu'elle suscite de nombreuses critiques de la population palestinienne à l'encontre du gouvernement de Mahmoud Abbas en Cisjordanie.

En somme, que ce soit dans le secteur agricole ou dans celui de la sécurité, les agences américaines et européennes concilient, à travers leurs pratiques, les intérêts israéliens en Cisjordanie. Dans la section suivante, je montre que d'autres pratiques programmatiques découlent du double impératif de soutien à l'Autorité palestinienne (du Fatah) et de la lutte contre le terrorisme.

### **3.1.2.2. Les pratiques qui découlent du double impératif de soutien à l'Autorité palestinienne et de la lutte contre le terrorisme**

Comme le laisse entendre l'agent européen cité plus haut (p198), américains et européens ne sont pas seulement conciliants avec les intérêts israéliens, ils soutiennent

---

<sup>74</sup> Traduction libre : "act systematically against all expressions of violence and terror".

également une classe politique et économique particulière, proche du Fatah, ou plus précisément, proche du président Mahmoud Abbas. Il s'agit par là de soutenir les élites qu'ils jugent plus favorables à un accord de paix avec Israël et de maintenir l'Autorité palestinienne en vie malgré l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations de paix. Il s'agit aussi de lutter contre tout groupe s'opposant à Israël, à l'Autorité palestinienne, et, plus généralement, à la paix telle qu'elle est promue par les bailleurs occidentaux. Ces différents impératifs politiques se traduisent par plusieurs pratiques : le soutien à une élite politique et économique particulière, la priorité donnée aux aspects tactiques de la sécurité plutôt qu'aux questions de gouvernance et l'exclusion des membres du Hamas et du Jihad islamique des programmes d'aide.

*Le soutien à une élite politique et économique proche du Fatah*

L'impératif de soutenir une élite particulière est particulièrement visible dans le secteur de la sécurité puisqu'il s'agit de soutenir les forces de sécurité de l'Autorité palestinienne sous contrôle du Fatah et non les forces de sécurité du Hamas à Gaza. Si les agents européens et américains se défendent de soutenir « les forces du Fatah » et mettent en avant le professionnalisme croissant des forces palestiniennes, il s'agit, à tout le moins, d'éviter de soutenir des forces de sécurité qui pourront s'avérer « hostiles (...) au président Abbas » (Entretien 29/04/2013).

A l'inverse, dans le secteur agricole, les agences américaines et européennes soutiennent peu l'Autorité palestinienne. Au contraire, le ministère de l'agriculture, jugé

inefficace, incompetent, et corrompu, est volontiers mis à la marge de leurs programmes. Ceci peut sembler paradoxal compte tenu de l'engagement des bailleurs à soutenir l'Autorité palestinienne sous contrôle du Fatah dans le secteur de la sécurité. Cela étant, ceci cadre parfaitement avec la logique de la paix libérale dans la mesure où, tout en renforçant le monopole de la violence légitime de l'autorité centrale, il s'agit aussi de développer une société libérale à travers le renforcement de la société civile et le développement du secteur privé (Barnett, 89). Cette pratique est également en lien avec les logiques actuelles de déboursement de l'aide internationale et en particulier l'approche par projet (Garcette 2011, 212; Ryfman 2009; Pérouse de Montclos 2012; Giovalucchi et Olivier de Sardan 2009). En accord avec cette logique, européens et américains financent des projets portés par des ONG locales et internationales ou par la compagnie DAI<sup>75</sup> et se contentent de coordonner leurs activités avec le Ministère de l'Agriculture ou de le soutenir dans la rédaction de sa stratégie nationale de développement une fois tous les 2 ou 3 ans. Cela étant, je montrerai au chapitre 7 qu'en dépit du fait que leurs projets contournent le ministère de l'agriculture et du fait d'une forte collusion entre l'élite économique et politique, les bailleurs concourent directement et indirectement à soutenir une classe économique proche du régime dans le secteur agricole. Comme l'explique Béatrice Hibou,

L'aide apportée par les institutions publiques internationales fait souvent l'objet d'une appropriation privée. Celle-ci peut être directe (...), mais elle est le plus souvent indirecte : en mettant de l'huile dans les rouages d'une économie d'ores et déjà privatisée, les institutions internationales favorisent encore davantage le positionnement des classes dirigeantes (Hibou 1998b, 157).

---

<sup>75</sup> Bien que la compagnie DAI et certaines ONG soutenues ne soient pas palestiniennes, il s'agit à travers ces sous-traitants de soutenir les entreprises et la société palestiniennes dans une logique libérale.

*Une priorité donnée aux aspects tactiques et logistiques de la sécurité*

L'impératif de soutenir le Fatah est devenu particulièrement critique après la division inter-palestinienne. Cela s'est traduit par une priorité donnée aux aspects tactiques et logistiques de la sécurité plutôt qu'aux aspects institutionnels. Il s'agissait par là de renforcer rapidement les capacités matérielles et tactiques des forces palestiniennes de manière à ce que celles-ci puissent éviter que le Hamas prenne le dessus en Cisjordanie comme il venait de le faire dans la bande de Gaza. Il s'agissait aussi de faire en sorte que les forces palestiniennes assurent leur mandat tel que défini dans les accords d'Oslo et qu'elles s'engagent plus fermement dans la coordination sécuritaire avec les forces de défense israéliennes. En effet, pendant les premières années suivant la division, les deux missions se sont concentrées sur l'entraînement (en particulier en maintien de l'ordre), la livraison de matériel et la construction d'infrastructures (casernes, centres de formation etc).

Comme le souligne Sedra, l'approche « Train, Build and Equip » est aujourd'hui largement mise en œuvre par les bailleurs occidentaux dans des terrains aussi variés que ceux de l'Afghanistan, l'Irak ou le Pakistan. Cette approche répond peu aux principes fondateurs de la réforme du secteur de la sécurité puisqu'elle ne prête pas attention à la promotion de la bonne gouvernance et à la diffusion de normes démocratiques (Sedra 2010b). Cette approche conduit également à écarter les aspects politiques de la réforme, réduisant celle-ci à une simple affaire technique (Mustafa 2015a, 15). De fait, ce n'est qu'à partir de 2010 que la mission européenne réoriente sa mission vers le « capacity building »

et l'« institution building » (Entretien 02/04/2013). Quant à la mission américaine, cette transition ne semble s'opérer qu'au moment où j'ai effectué mon terrain, soit en 2013-2014.

### *Le « vetting » et l'exclusion du Hamas*

L'impératif de soutenir l'Autorité palestinienne du Fatah et la nécessité de lutter contre le terrorisme se sont également traduits par la pratique du « *vetting* » des personnes recevant une formation financée par les Etats-Unis. Par cette pratique, les américains s'assurent que leurs bénéficiaires ne soient pas inscrits sur les listes terroristes et excluent toute personne ayant eu des activités criminelles par le passé, affiliée au Hamas ou au Djihad Islamique, ou dont le nom est jugé trop proche de membres connus de ces groupes (Entretien 11/04/2011, 24/09/2013b, 24/10/2013). Si l'Union européenne ne procède pas à un contrôle des antécédents politiques des membres de la Police civile palestinienne qu'elle soutient, elle participe aussi de l'exclusion du Hamas. Comme mentionné plus haut, la bande de Gaza est depuis 2007 exclue des programmes américains et européens de réforme du secteur de la sécurité : les forces de sécurité du Hamas ne reçoivent ni matériel ni formation.

Dans le secteur agricole, la pratique du « *vetting* » est également appliquée, quoi que de manière moins stricte du fait des modes de fonctionnement du secteur qui impliquent de faire appel à des sous-traitants pour exécuter les projets. Les américains vérifient le « *background* » politique des directeur, directeur-adjoint, et technicien en chef de toute entreprise qu'ils soutiennent (Entretien 17/09/2014a). Dans le cas européen, il n'y a pas de système de « *vetting* » mais les principaux membres de l'ONG porteuse d'un projet financé

par l'UE doivent signer une clause anti-terroriste. Il s'agit d'un principe d'engagement de la part de l'ONG plutôt que d'un véritable contrôle des affiliations politiques des bénéficiaires de l'aide.

\*\*\*

Dans ce qui précède, j'ai rendu compte des pratiques mises en œuvre par les agents européens et américains investis dans l'agriculture et la sécurité en Palestine. Certaines pratiques, telles que les pratiques de rapport au terrain et les pratiques qui découlent de l'approche libérale de la construction de la paix et du développement, ne sont pas propres au terrain palestinien. D'autres pratiques sont davantage en lien avec les impératifs politiques liés au conflit israélo-palestinien.

Si les pratiques de rapport au terrain ne semblent pas structurer les mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit, je montrerai dans le reste de la thèse que les pratiques programmatiques, qui répondent aux principes libéraux de l'intervention internationale ou aux impératifs politiques liés au contexte d'intervention, contribuent aux dynamiques de paix et de conflit en Palestine. J'ai également montré qu'en matière de pratiques programmatiques, il y a peu de différences entre acteurs européens et américains. En ce sens, européens et américains traduisent de manière relativement similaire la norme de l'aide pour la paix en pratiques. Ceci peut paraître naturel compte tenu de la proximité idéologique des acteurs étudiés. Toutefois, d'autres auteurs ont montré que les injonctions internationales ne sont pas toujours traduites en pratiques de manière analogue, y compris lorsque les



acteurs sont idéologiquement proches. A titre d'exemple Isaline Bergamaschi montre qu'au Mali, le FMI, la coopération suisse ou encore USAID interprètent de manière différenciée la notion d'appropriation (*ownership*) tout comme la notion de « lutte contre la pauvreté » est interprétée de manière divergente par d'autres bailleurs. Ces interprétations divergentes conduisent dans le cas malien à des pratiques concurrentes (Bergamaschi 2011). Dans le cas palestinien, la similarité des pratiques mises en œuvre signifie-t-elle que les acteurs étudiés ont une interprétation similaire de l'aide pour la paix ? C'est ce que j'explore en seconde partie de chapitre en interrogeant le sens que donnent les praticiens à leurs pratiques.

### **3.2. Discours des agents sur leurs pratiques**

Dans cette deuxième partie de chapitre, j'analyse la manière dont les acteurs européens et américains font sens de leurs pratiques programmatiques. De l'étude des entretiens effectués auprès des agents européens, américains et canadiens dans les secteurs de la sécurité et de l'agriculture en Palestine, quatre types de discours peuvent être identifiés. Deux de ces discours témoignent d'une intention de participer à la construction de la paix à travers les pratiques mises en œuvre tandis que deux autres remettent en cause le lien entre pratiques et construction de la paix. Si dans ce qui suit les quatre discours sont séparés à des fins analytiques, les interviewés naviguent le plus souvent de l'un à l'autre dans les entretiens. Toutefois, les deux premiers discours sont davantage mobilisés par les agents investis dans la réforme du secteur de la sécurité alors que les deux derniers se retrouvent principalement chez les agents impliqués dans le développement agricole. En ce sens, dans

le cas Palestinien, les interprétations de la norme divergent moins entre bailleurs qu'entre secteurs d'intervention et donc entre les agences sectorielles d'un même bailleur.

### **3.2.1. Une norme commune, des compréhensions variées**

Deux discours lient l'aide à la construction de la paix. Le premier insiste sur le rôle de l'aide pour le développement des capacités du futur Etat palestinien, tandis que le second met de l'avant le rôle des pratiques d'aide dans la « pacification » de la société palestinienne.

#### **3.2.1.1. Développer les capacités du futur État palestinien**

Sans grande surprise, le discours dominant parmi les interviewés – en particulier dans le secteur de la sécurité - est qu'à travers leurs pratiques, ils participent du développement des capacités du futur Etat palestinien. En accord avec la solution à deux Etats promue par le Quartet (ONU, Etats-Unis, Union européenne et Russie), il s'agit de développer les institutions et les capacités d'un Etat palestinien, indépendant et autonome. Il s'agit de construire un « minimum standard of state » (Entretien 09/04/2013). Comme l'explique un agent de EUPOL COPPS, dans ce processus, la sécurité est jugée essentielle :

La construction de n'importe quel Etat, en fait, se construit autour d'unités assez fondamentales et parmi ces unités ou ces domaines spécifiques, la sécurité et la justice font partie de ces piliers assez fondamentaux de la construction d'un pays et de la démocratie en général (Entretien 29/04/2013).

Cette idée est également reprise par un agent canadien impliqué dans la mission USSC.

In order to have a state in Palestine, they must be able to police themselves, they must be able to do their own fire fighting, have their own jail, their own justice system... so we are building that, the security forces to be able to do this. So if we decide tomorrow that they can have their own state, then they can manage the security (...) of that state. So that is what we are doing (Entretien 24/10/2013).

Au-delà de la centralité de la sécurité pour la construction du monopole de la violence légitime, les acteurs européens et américains estiment que celle-ci est également capitale pour le développement des capacités économiques (Entretien 29/04/2013, 28/03/2013, 4/11/2013). « On ne peut pas entrevoir le développement économique d'une entité sans qu'il y ait un minimum de sécurité et de justice qui soit instauré » affirme ainsi un agent européen de la mission EUPOL COPPS (Entretien 02/04/2013).

En liant sécurité et développement économique, ces agents s'approprient le discours sur la réforme du secteur de la sécurité véhiculé par les agences internationales et reprennent la logique du nexus sécurité-développement. Par exemple, dans un document relatif aux principes reliés à la Réforme du secteur de la sécurité, l'OCDE avance que :

Security is fundamental to people's livelihoods, reducing poverty and achieving the Millennium Development Goals. It relates to personal and state safety, access to social services and political processes. It is a core government responsibility, necessary for economic and social development and vital for the protection of human rights (OCDE 2005).

A travers la sécurité, agents européens et américains entendent donc participer du développement des capacités de l'Etat palestinien et ce de manière à ce que celui-ci, une fois reconnu, soit *viable*. En un sens, à travers leurs pratiques, ils font en sorte de préparer les

palestiniens pour le jour où, finalement, l'Etat palestinien sera créé (Entretien 24/10/2013, 28/03/2013).

Une deuxième logique liée à la construction des capacités de l'Etat palestinien est également suggérée par les interviewés. Comme l'avancent respectivement un agent britannique impliqué dans la mission USSC et un agent européen de EUPOL COPPS, il ne s'agit pas seulement de préparer le futur Etat à l'indépendance, il s'agit aussi de créer les *prérequis à ce que celui-ci puisse être reconnu indépendant* :

We want to advise and assist [Palestinians] to take a rule of law [approach] so that the world recognizes that this is a safe place, there is no lawlessness, there is law and order and when folks do bad things, they are treated in a transparent system that everyone can witness if they want. So, in order to do that, you have to participate in a broad way across the West Bank (Entretien 29/10/2013).

Lorsque les institutions palestiniennes seront reconnues comme suffisamment autonomes et viables, davantage de perspective pourront s'ouvrir sur la reconnaissance d'un Etat palestinien (Entretien 02/04/2013).

Certains interviewés vont plus loin encore et jugent qu'avant même de parler de reconnaissance de l'Etat palestinien, le développement des capacités étatiques est un prérequis pour la tenue de négociations :

Well [security] is an essential prerequisite. Helping the Palestinians to build security forces to such a capacity where they will be capable of maintaining security in the West Bank is what we have done. And they have to be capable of that in order to reach a deal (Entretien 29/10/2013).

Le développement des capacités du futur Etat palestinien est considéré nécessaire à la tenue de négociations dans la mesure où cela permet de gagner la confiance d'Israël et de

la communauté internationale en montrant que les palestiniens sont « capables de se prendre en charge, de se gouverner » (Entretien 29/04/2013).

Participer à une solution à deux Etats in fine ça veut dire qu'on a deux Etats qui se respectent mutuellement. Et pour se respecter mutuellement, ces deux Etats doivent avoir confiance l'un dans l'autre et pour créer la confiance, il faut des institutions stables et viables (Entretien 02/04/2013).

Comme l'explique un haut gradé canadien, il s'agit de ne pas donner d'occasion au gouvernement israélien d'éviter les négociations :

But if there was chaos in the WB, if there was no effective Palestinian security - even if there was just robbers banks, and not political violence (...) - it would mean almost certainly a way for... an excuse, a good excuse, for the Israeli government to say that we cannot, in good conscience, negotiate if this is going to be the result (Entretien 28/03/2013).

Comme le montrent ces différents extraits d'entretiens, la préoccupation est davantage externe qu'interne. En effet, un seul agent parmi les personnes rencontrées soulève la nécessité de développer les capacités de l'État pour les palestiniens :

Le but c'est vraiment de contribuer à ce que... ben l'Autorité palestinienne puisse être perçue par les citoyens palestiniens comme étant mature, capable de gérer l'ordre dans les rues, capables de faire... comment dirais-je... d'assurer une mission de sécurité (...) « démocratique et déontologique » (Entretien 29/04/2013).

En somme, pour les agents européens et américains, leurs pratiques permettent en premier lieu de participer de la construction des capacités sécuritaires et économiques du futur État palestinien et ce afin d'atteindre deux objectifs liés à la construction de la paix : la tenue de négociations et la préparation à l'indépendance dans la perspective d'une

solution à deux États. Ces objectifs sont davantage pensés comme un moyen de répondre aux attentes externes, israéliennes et internationales.

### **3.2.1.2. Pacifier la société palestinienne**

Sous-tendu par l'explication du lien entre les capacités de l'Etat palestinien et la tenue de négociations, un deuxième discours met en avant le rôle des pratiques d'aide pour pacifier la société palestinienne. Il ne s'agit pas seulement de développer les capacités sécuritaires et économiques de manière à montrer qu'un Etat Palestinien pourrait être viable, il s'agit également de pacifier la *société*. Pour un palestinien proche des organisations internationales, à travers la pacification, la communauté internationale tente de promouvoir le régime en Cisjordanie en faisant valoir que « c'est en Cisjordanie qu'il y a une prospérité économique » par opposition à la bande de Gaza, où « si tu votes Hamas, tu as ... Gaza » (Entretien 04/2013c).

Dans la logique des interviewés, la « pacification » de la société passe aussi bien par le développement des capacités coercitives que par celui d'une économie productive, le développement économique permettant de mettre fin aux activités violentes.

Du côté de la sécurité, comme l'explique un agent canadien de l'opération Proteus, il s'agit de restaurer l'ordre interne de manière à éviter les affrontements avec Israël.

Because they are policing themselves - you know making sure that the young kids who want to fight... you know, they want to fight the IDF,

they want to fight the Israelis, they try to keep them under their control  
- there are less skirmishes (Entretien 24/10/2013).

Bien sûr, restaurer l'ordre interne a un intérêt pour les palestiniens eux-mêmes, pour « que les gens puissent aller au moins vaquer à leur occupation, aller au travail, aller faire le shopping que ce soit dans les souks ou ailleurs sans se prendre une balle de kalachnikov... » (Entretien 29/04/2013). Toutefois, dans le contexte palestinien, ordre interne et externe sont intimement liés (Hunter et Jones 2004). En mettant fin aux milices palestiniennes et à la compétition entre elles, il s'agit de promouvoir une certaine catégorie d'élites, celles du Fatah, davantage favorable au processus de paix (Turner 2009). Compte tenu du fait que la sécurité au sein des Territoires palestiniens relève encore en partie d'Israël, notamment dans les zones C, il s'agit aussi de diminuer les risques d'affrontements entre Israéliens et palestiniens et d'en faire accepter le statut quo. Comme l'analyse un agent du Quartet,

Pacifying from the perspective of accepting the status quo in the West Bank as something that is just going to go on (Entretien 04/2013c).

Pour un agent de la société civile internationale travaillant dans la réforme du secteur de la sécurité, la pacification de la société est devenue une réalité qu'il critique :

On est entrés dans ce circuit fermé de la Cisjordanie avec une société moins politisée, plus attachée à (...) son bien être.... Je pense que c'est un modèle idéal pour les européens et les américains. Pas d'Etat parce que ça fâche un peu trop mais une société apaisée, où règne un certain bien être, qui ne dérange pas et à l'avenir peut être qui sait... un Etat. Pour nous c'est vraiment une érosion de la capacité du palestinien à voir les choses de manière critique, de revoir le cadre de gouvernance dans lequel les services de [sécurité] fonctionnent (Entretien 19/11/2013b).

L'objectif de pacification que poursuivent les acteurs interviewés soutient l'analyse critique de certains auteurs selon laquelle l'association entre sécurité et développement

participe d'une entreprise de pacification des sociétés périphériques à travers la reproduction de l'ordre social promu par le centre global (Duffield 2001). Il s'agit d'une entreprise de « pacification de populations récalcitrantes et leur intégration éventuelle dans le network de la gouvernance libérale »<sup>76</sup> (Mustafa 2015a, 7).

Tout comme le développement des capacités, la pacification est nécessaire non seulement à ce que la communauté internationale puisse consentir à la création d'un Etat palestinien mais aussi à ce que les négociations puissent avoir lieu.

It was crucial to have law and order in order to talk. How could I talk with my neighbor if there is no order, there are rifles etc... (Entretien 4/11/2013).

Less skirmishes means less ...it is a more secure environment, then the Israelis are more willing to talk peace... to go back to the... there are less problems between the two communities, and there are more chances that they can actually focus on peace talks, how to separate the two and who is going to be responsible for what rather than to think about... and talk about the last skirmishes that happened yesterday ... and you did this, and you did that. So there are less and less skirmishes (Entretien 11/04/2011).

Du côté du développement agricole, les interviewés semblent peu convaincus quand ils présentent l'idée communément partagée selon laquelle le développement économique permet de réduire la violence (Entretien 04/2013b, 1 et 2/04/2013).

En soulageant la pauvreté... bon c'est un argument un peu ... (siffle) [mais] si les gens bossent ils sont moins incités par la violence, ils sont plus concentrés sur la famille, l'éducation et des choses comme ça (Entretien 1 et 2/04/2013).

---

<sup>76</sup> Traduction libre : "These programmes have been re-conceptualized into a macro-structure dubbed 'bio-political imperialism' (Kienscherf 2011, 521), whose ultimate purpose is the pacification of recalcitrant populations and their eventual integration into the network of liberal governance".



L'analyse du discours des agents impliqués dans le secteur agricole, discours qui tend à remettre en cause la norme de l'aide pour la paix, permet de mieux comprendre ce manque d'adhésion au lien entre le développement économique et sécurité. Je traite de ces discours dans la section suivante.

\*\*\*

Pour les agents européens et américains investis dans la réforme du secteur de la sécurité, il s'agit non seulement de construire l'Etat palestinien mais aussi de pacifier la société palestinienne afin de préparer l'indépendance de l'Etat, convaincre la communauté internationale et Israël du bien fondé de la création de l'Etat palestinien et faciliter les négociations. Ces différentes compréhensions du rôle de l'aide dans la construction de la paix permettent de mieux comprendre les pratiques programmatiques identifiées plus haut, et en particulier les pratiques qui découlent de la conciliation des intérêts israéliens ou de l'impératif de lutte contre le terrorisme.

## **3.2.2. Une norme remise en cause**

### **3.2.2.1. Une mission technique**

Le premier discours qui remet en question le lien entre pratiques programmatiques et la construction de la paix mobilise un langage techniciste. En accord avec la pratique de la valorisation de l'expertise internationale, les agents internationaux s'identifient comme

« experts » ou « techniciens » et procèdent ainsi à une distinction entre leur fonction et celle des agents « politiques » des consulats ou ambassades. Comme je l'ai montré plus haut, le caractère « technique » de l'aide a été vivement critiqué dans la littérature et procède essentiellement d'une construction sociale de la part des agences internationales, dans une double logique de professionnalisation de l'intervention internationale et de recherche de neutralité. Toutefois, de nombreux auteurs ont montré que le discours techniciste n'enlève rien au caractère éminemment politique de l'aide internationale (Olivier de Sardan 1995a; Giovalucchi et Olivier de Sardan 2009; Cussò et Gobin 2008; Kothari 2005, 430; Mosse 2011).

Bien qu'on l'entende également chez certains agents investis dans la réforme du secteur de la sécurité, ce discours se retrouve plus souvent parmi les acteurs impliqués dans le secteur agricole. Tandis qu'un agent de USAID affirme « our mission is not political » un agent de EuropeAid affirme « moi je suis technicien, je ne fais pas de politique » (Entretien 04/2013b, 25/04/2013). Un agent de la compagnie DAI qui met en œuvre le projet Compete de USAID explique quant à lui:

we are only helping the private sector to compete in the international market. We never talk about the two states solution. We concentrate on assistance to the private sector to become more competitive (Entretien 17/09/2014a).

Du fait de cette compréhension de leur rôle, les agents internationaux ont développé une vision de l'intervention internationale en Palestine en deux volets : le volet diplomatique et politique auquel ils ne participent pas, et le volet socio-économique. Bien sûr, les interviewés admettent que le second est censé soutenir le premier mais ils avancent aussi que

l'argument de la paix économique est de l'ordre du discours politique. Ceci s'explique à mon sens, non seulement par la perception de leur rôle comme « technicien », mais aussi parce qu'au-delà du discours sur le nexus sécurité-développement les mécanismes liant l'intervention de ces agents à la construction de la paix sont peu clairs. À travers leurs pratiques programmatiques, ces agents entendent seulement promouvoir l'export et une économie durable. L'influence que cette économie peut avoir sur la construction de la paix ou l'instrumentalisation qu'en font les politiques ne sont pas de leur ressort.

Bien que ce discours soit davantage mobilisé dans le secteur agricole, force est de reconnaître que les agents l'adoptent également dans le secteur de la sécurité, quoi que dans une moindre mesure. Comme le souligne Tahani Mustafa, la mission EUPOL COPPS s'est positionnée comme « un bureau technique avec aucune fonction politique ».<sup>77</sup> Comme cela deviendra évident dans les chapitres suivants, le rôle politique que jouent les forces de sécurité palestiniennes rend cette posture peu crédible (Mustafa 2015a, 15-6).

### **3.2.2.2. Une coopération politique**

Un deuxième discours, apparemment contradictoire avec le premier, avance que les pratiques des agents ne soutiennent pas le processus de paix car « ici, la coopération est politique ». Ce discours est en particulier mobilisé par deux acteurs européens de

---

<sup>77</sup> Traduction libre : “EUPOLCOPPS has asserted it is a technical office with no political function.”

EuropeAid. Pour l'un d'entre eux, dans le contexte palestinien, le contexte politique empêche l'aide de jouer un rôle dans le processus de peacebuilding :

J'ai beaucoup travaillé sur ces questions du rôle de l'aide dans la paix, moi je n'y crois plus du tout dans ce type de situation. Encore une fois c'est différent dans les cas où il y a un accord politique et que l'on reconstruit. C'est très différent mais je pense qu'ici ... l'accord politique est absolument fondamental pour que l'aide soit efficace et que... sans accord politique l'aide c'est, je veux dire, on se donne bonne conscience. (...) L'aide massive dans un cas comme la Palestine, y compris avec beaucoup d'aide budgétaire, sans horizon politique et bien ... (...) à un moment donné ça pose un problème moral très grave : est-ce que l'on contribue au maintien du statut quo négativement ? Et en particulier en rendant la colonisation moins douloureuse, est-ce qu'on n'y participe pas ? (...) A force de payer constamment les trous du budget peut être qu'on endors un petit peu la machine et que l'on permet à l'occupant de ne pas prendre toutes ses responsabilités. (...) Quelle est la pertinence d'une aide massive sans résolution politique ? (Entretien 1 et 2/04/2013)

Cet argument est également formulé par un agent du Quartet avec qui je me suis entretenue en parallèle de mon enquête auprès des agences américaines et européennes. Selon ce dernier,

What is described as development aid becomes a way of mitigating illegal measures. A lot of international aid goes for example to mitigate the effects of the barrier (...) The more practical question is: is this development aid, is that done for development purposes? Or is it done in a way to lessen the impacts of the occupation? And some critics would say that this is done in a way of beautifying the occupation. This is a way of normalizing things. Because you can't solve the problem politically, because you can't put pressure on the Israelis to stop committing violation of the international law, (...) what you do is that you throw money at it. (...) what they are really doing is not development, it is very political (Entretien 04/2013c).

En somme, selon ces interviewés, les pratiques d'aide ne peuvent soutenir le processus de paix, non pas parce que l'aide est « technique » et déconnectée du champ politique mais, bien au contraire, parce que l'aide en Palestine est trop politisée. S'ils ne réfutent pas les

principes de l'aide pour la paix, ils affirment fermement que, dans le contexte politique palestinien et en l'absence d'horizon politique, le discours sur l'aide pour la paix ne peut pas tenir. L'aide sert moins la construction de la paix qu'au maintien du statut quo ; il s'agit moins de construire un Etat ou de favoriser les négociations que de rendre la situation supportable pour les palestiniens ; il s'agit moins de construire la confiance des israéliens et de la communauté internationale que de se donner bonne conscience face à l'incapacité de déboucher sur un accord de paix.

\*\*\*

Par opposition aux deux premiers discours adoptant de manière manifeste la norme de l'aide pour la paix, deux autres discours témoignent d'une remise en cause de celle-ci. Toutefois, les raisons invoquées pour expliquer le fait que les pratiques ne participent pas du peacebuilding sont diamétralement opposées : les uns mobilisent un discours technique, les autres un discours politique de l'aide.

## **Conclusion**

Dans ce chapitre, j'ai identifié les pratiques de l'aide pour la paix en Palestine et ai effectué une distinction entre les pratiques que l'on retrouve dans d'autres contextes d'intervention (les pratiques de rapport au terrain et les pratiques programmatiques qui découlent de l'approche libérale de la construction de la paix et du développement) et les pratiques programmatiques spécifiques au contexte palestinien. Tandis que les pratiques de

rapport au terrain peuvent être contre-productives, elles n'ont pas d'impact direct sur les mécanismes liant l'aide aux dynamiques de paix et de conflit identifiées dans le chapitre précédent. Celles-ci peuvent nuire à l'efficacité de l'aide mais elles ne façonnent pas directement les dynamiques sociales et politiques palestiniennes. Les pratiques programmatiques, qu'elles découlent de principes libéraux ou d'impératifs politiques, peuvent structurer l'économie politique du conflit, les inégalités de groupe et la qualité du contrat social. De fait, elles ont une influence plus directe sur la société palestinienne. Leur étude minutieuse fera donc l'objet des chapitres suivants.

Une fois ces pratiques identifiées, j'ai interrogé le sens que leur donnent les acteurs déployés sur le terrain de manière à voir si le discours de l'aide pour la paix se traduit en pratiques et à analyser la compréhension que les acteurs ont du rôle de leurs pratiques dans la construction de la paix. L'étude comparée des discours européens et américains dans les secteurs agricoles et de la sécurité montre qu'en Palestine, tous les acteurs déployés sur le terrain n'adoptent pas la norme internationale de l'aide pour la paix de manière analogue. Tandis que celle-ci est davantage internalisée par les acteurs dans le secteur de la sécurité, elle reste de l'ordre du discours international et est sévèrement remise en question par les acteurs investis dans le secteur agricole à travers un discours soit techniciste soit extrêmement critique. L'aide pour la paix est donc partiellement un cas de non-pratique où le discours échoue à générer, diffuser et institutionnaliser des pratiques lui correspondant (Adler et Pouliot 2011, 19). En ce sens, les frontières de la communauté de pratique de l'aide pour la paix sont faiblement définies.

Dans le cas palestinien, la diffusion et l'internalisation différenciées de la norme sont moins liées à la différence entre les acteurs européens et américains qu'à celle entre les secteurs d'intervention. Le fait que la norme ne soit pas toujours internalisée et pas toujours de manière similaire par les acteurs appartenant à une même entité politique (les Etats-Unis ou l'Union européenne) peut paraître paradoxal. Ceci peut toutefois s'expliquer par le fait que, comme je l'ai indiqué en introduction, agriculture et réforme du secteur de la sécurité sont diamétralement opposés par rapport au nexus sécurité-développement. Tandis que l'agriculture correspond à un secteur d'intervention « classique », la réforme du secteur de la sécurité découle directement du discours sur les liens entre sécurité et développement. Le temps que prend le changement de normes dans un champ de pratique – en particulier lorsqu'il y a de fortes résistances à l'intérieur dudit champ - peut expliquer pourquoi les agents du secteur agricole n'ont pas encore internalisé la norme de l'aide pour la paix et donc expliquer pourquoi cette dernière est adoptée de manière divergente par les acteurs issus d'un même bailleur.

Compte tenu du fait que certains acteurs refusent ou remettent en question la norme, le décalage entre les intentions de l'aide pour la paix et les résultats observés sur le terrain palestinien peuvent, en partie, s'expliquer par la « non-internalisation » de la norme par les acteurs investis dans le développement agricole. Ceci les empêche de contribuer de manière plus consciente et effective à la construction de la paix mais aussi de former une communauté de pratique « de l'aide pour la paix » et d'ainsi entamer un processus d'apprentissage et d'évaluation des bonnes et mauvaises pratiques en matière de

construction de la paix. In fine, cela les empêche de prendre pleinement conscience des effets structurants de leurs pratiques sur les dynamiques de conflit internes en Palestine.

Lorsque la norme est adoptée, les acteurs entendent participer de la paix de deux manières : en construisant les capacités du futur Etat palestinien et en pacifiant la société palestinienne. Ultiment, ces deux objectifs devraient permettre de préparer l'indépendance de l'Etat mais aussi de faciliter les pourparlers. De manière significative, les efforts des acteurs internationaux sont majoritairement tournés vers l'externe plutôt que l'interne : il s'agit moins de favoriser un meilleur vivre ensemble pour les palestiniens que de satisfaire les exigences et de construire la confiance du partenaire Israélien. Cette orientation est d'ailleurs bien traduite en pratiques dans la mesure où les agences européennes et américaines concilient volontiers les intérêts israéliens à travers les pratiques qu'ils mettent en oeuvre.

Dans le secteur de la sécurité où la norme est davantage internalisée, le décalage entre les intentions de l'aide pour la paix et les résultats observés ne s'explique donc pas par l'absence d'internalisation de la norme au niveau des acteurs de terrain. Dans les chapitres 5 et 6, nous verrons que ceci s'explique davantage par les effets structurants de leurs pratiques sur les dynamiques de conflit. Leur vision de la paix, davantage tournée vers l'extérieur, conduit à ce que leurs pratiques aient des impacts extrêmement négatifs sur les dynamiques de conflit internes en Palestine. En plus d'être éthiquement problématique, ce résultat s'avère ultimement contreproductif pour l'objectif final d'un accord de paix avec Israël. Avant de me tourner vers l'analyse de l'impact de l'aide sur les dynamiques de conflit,



j'expose dans le chapitre suivant quelques principes généraux relatifs à la réforme du secteur de la sécurité et quelques éléments de contexte sur le secteur de la sécurité en Palestine.

## **Chapitre 4 : La réforme de la sécurité : principes généraux et contexte palestinien**

Ce chapitre s'inscrit en introduction des chapitres 5 et 6 qui s'intéresseront à l'analyse des impacts de l'aide dans le secteur de la sécurité sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes de 1993 à 2014. Il s'agit ici de revenir sur les principes et limites liés à la réforme du secteur de la sécurité en général (4.1) et d'exposer quelques préalables relatifs à la réforme du secteur de la sécurité en Palestine (4.2). Je terminerai le chapitre par une analyse préliminaire du secteur de la sécurité palestinien (4.3). Celle-ci permettra d'identifier les principales critiques formulées dans la littérature ainsi que les problèmes qui restent non résolus.

### **4.1. La réforme du secteur de la sécurité : principes et limites**

Cette section revient sur les principes généraux de la réforme du secteur de la sécurité ainsi que sur les principaux problèmes auxquels se confronte ce type de programmes.

Les programmes de réforme du secteur de la sécurité (RSS) sont une des expressions les plus importantes des liens établis au cours des années 1990 entre la sécurité et le développement. De fait, la RSS est une réponse directe à trois constats qui ont marqué la genèse du « nexus sécurité-développement » : la sécurité concerne tant l'Etat que les

individus, l'Etat peut être une source d'insécurité et la sécurité est essentielle au développement. A ce titre, le discours de Clare Short, au King's College à Londres, est fondateur (Albrecht, Stepputat et Andersen 2010, 76). En reconnaissant que le secteur de la sécurité dans les pays du sud constitue à la fois une menace à la sécurité et une entrave au développement, la Secrétaire d'Etat du Royaume-Uni pour le développement international inscrit la RSS comme clé de voute du nexus sécurité-développement (Short 1999).

La RSS devient avec ce discours une précondition au développement économique et à la stabilité. A travers la RSS, il s'agit de créer « un secteur de la sécurité responsable, imputable et efficace » (Sedra, 2010)<sup>78</sup> permettant d'assurer non seulement la sécurité de l'Etat mais aussi la sécurité des individus (Mustafa 2015b; Sedra 2010b; Zahar 2013). Il s'agit de restaurer le monopole de la violence physique légitime tout en assurant, à travers la promotion d'une gouvernance démocratique et efficace du secteur, que l'Etat ne devienne une menace pour sa propre population (Sedra 2010b; Sisk 2013, 79; Zahar 2013). Dans les mots de MJ Zahar, les programmes de RSS ont pour objectif de construire un Etat qui « dissuade » les opposants éventuels à l'ordre établi autant qu'il « rassure » la population (Zahar 2013).

Selon Sedra, la RSS a connu deux phases de développement. La première (fin des années 1990 et début des années 2000) se caractérise par « le développement de son modèle conceptuel » ; la seconde est celle de « l'institutionnalisation du modèle conceptuel dans les

---

<sup>78</sup> Cité par Zahar (Zahar 2013) : « responsible, accountable and effective security sector »

politiques de développement et de sécurité des organisations bilatérales et multilatérales et de sa première vague de mise en œuvre » (Sedra 2010c, 115).<sup>79</sup> Malgré le succès de la RSS à s'imposer dans les champs du développement et de la construction de la paix, ce concept et les politiques qui en découlent ont suscité un certain nombre de critiques et provoqué de nombreux débats. Deux critiques en particulier retiennent mon attention.

La première souligne un écart important entre une définition large de la RSS et une mise en pratique étroite de celle-ci (Bouris 2014, 95). Tandis que la première définition se concentre uniquement sur le renforcement et la restructuration des institutions autorisées à utiliser la violence légitime, la seconde comprend également « la reconstruction ou le renforcement des capacités de l'Etat à gouverner le secteur de la sécurité de manière à ce que celui-ci serve les intérêts de la population au complet plutôt qu'une élite politique restreinte » (Jackson 2010, 124).<sup>80</sup> En d'autres termes, la réforme du secteur de la sécurité vise-t-elle simplement à restaurer l'ordre et assurer la sécurité physique des individus et de l'Etat ou bien s'agit-il également de promouvoir une gouvernance démocratique de ce secteur ? Dans la mesure où l'Etat est reconnu comme une source potentielle d'insécurité, la littérature conceptuelle sur la RSS a attribué un rôle décisif à la promotion de la « bonne gouvernance », de l'état de droit et des valeurs démocratiques comme moyens de prévention et de résolution des conflits (Ball 2010, 37). Sur le plan du développement conceptuel de

---

<sup>79</sup> Traduction libre : “SSR is entering the third phase in its evolution. Its first phase, in the late 1990s and early 2000s, saw the development of the conceptual model — the first generation of SSR. The second phase, over the past five to seven years, saw both the rapid institutionalization of the model in the development and security policies of bilateral and multilateral organizations and the first wave of implementation”.

<sup>80</sup> Traduction libre : “SSR moves far beyond narrow technical definitions of security institutions and follows a more ambitious agenda of reconstructing or strengthening a state's ability to govern the security sector in a way that serves the population as a whole rather than the narrow political elite”.

cette notion, c'est cette deuxième définition qui fait aujourd'hui consensus au sein des agences internationales. Sur le plan opérationnel, le débat reste d'actualité dans la mesure où les chercheurs constatent avec regret que les programmes mis en œuvre ont davantage traduit une conception étroite de la RSS (Byrd 2010; Friedrich 2004; Friedrich et Luethold 2008; Mustafa 2015b, 2015a; Sayigh 2009, 2011; Sedra 2010b ; 2010a).

Bien que la mise en œuvre d'une approche plutôt restrictive de la RSS soit une réalité, deux éléments de nuance doivent être introduits. D'une part, certains auteurs soulignent que les réalités des contextes d'intervention rendent la mise en œuvre d'une conception large de la RSS difficile si ce n'est impossible. Chuter avance que la multiplication des principes encadrant non seulement la RSS mais aussi le soutien extérieur à ce type de programmes rendent

any serious SSR programme impossibly large and complex, and turn SSR questions themselves into more general questions of "governance" (Chuter, 2006).<sup>81</sup>

Sedra explique quant à lui que les conditions souvent difficiles et l'urgence de stabiliser la situation conduisent les bailleurs à favoriser le paradigme du « *Train and Equip* » correspondant à une définition étroite de la RSS (Sedra 2010b, 18). Pour Sisk, le problème tient surtout en la faible capacité des institutions, des organisations mais aussi des ressources humaines dans les pays d'intervention (Sisk 2013). Finalement, Friedrich argumente que le problème se situe plutôt au niveau du caractère stato-centré de la RSS. Celui-ci empêche de prendre en considération les besoins de réforme des groupes non-

---

<sup>81</sup> Cité par Bouris (2014, p97)

étatiques qui jouent un rôle crucial tant dans le climat d'insécurité que dans celui de la sécurité (Friedrich 2004, 12-3).

D'autre part, une analyse plus précise des approches de la RSS adoptées par les différents bailleurs permet d'avancer que certains font davantage d'efforts pour traduire une définition plus large de la RSS. C'est en particulier le cas de l'Union Européenne en comparaison aux Etats-Unis (Albrecht, Stepputat et Andersen 2010; Bouris 2014). Nous verrons dans le chapitre conclusif que ces observations générales tiennent également dans le contexte palestinien.

Une deuxième critique, en lien avec la première, reproche à la RSS d'être présentée et mise en oeuvre de manière universelle alors que ces programmes nécessitent une adaptation aux spécificités du terrain et une appropriation par les acteurs locaux. La RSS est éminemment liée au projet libéral de construction de la paix (Mustafa 2015b, 2015a). Lequel place la sécurité humaine mais aussi le « state-building » en son centre (Sisk 2013). La RSS est fondée sur des valeurs et expériences occidentales jugées universellement transposables. Ce sont en effet les « standards internationaux » et les « meilleures pratiques » inspirés des modèles de gouvernance sécuritaire des pays occidentaux qui sont promus au sud. Le modèle suivi par les programmes de RSS est inspiré des institutions de sécurité occidentales et ne prend en compte ni le fait que ces dernières ont émergé d'un processus historique particulier ni celui que les lieux où sont mis en oeuvre ces programmes ne partagent pas la même histoire (Friedrich 2004, 14). Comme le souligne Donais,

From a donor perspective, the prevailing sentiment continues to be that SSR is about making 'their' institutions look more like 'our' security

institutions. Thus, a clear tension has emerged between a vision of SSR as an outside-in process, driven by external actors armed with purportedly universal set of norms and institutional blueprints, and a contrasting inside-out vision, which holds that sustainable SSR must not only be rooted in the values and traditions of the reforming state, but also produced by locals themselves (Donais, 2008).<sup>82</sup>

Conséquence de l'universalité présumée des valeurs promues par la RSS, les réformes manquent d'appropriation (*ownership*) par la population locale. L'intervention extérieure est presque inévitable dans la mesure où les programmes de RSS existent justement pour pallier à des structures trop faibles et à des problèmes de gouvernance importants. En ce sens, les auteurs soulèvent le risque de dérives (Friedrich 2004), voir même le caractère fondamentalement néocolonial de ce type de programmes. Sous couvert de la bonne gouvernance, du développement durable et de la démocratie, les Etats du nord assureraient à travers les programmes de RSS leurs propres intérêts stratégiques plutôt que de défendre les intérêts et la sécurité des populations locales (Mustafa 2015b).

Dans la dernière section de ce chapitre, nous verrons que ces différentes critiques relatives aux programmes de RSS ont également été formulées à l'encontre des missions européennes et américaines en Cisjordanie (4.3). La RSS en Palestine correspond de fait davantage à une définition étroite, poursuit des objectifs sécuritaires plus externes qu'internes, et manque d'appropriation.

---

<sup>82</sup> Cité par Bouris (2014, p95).

Pour Sedra, ces différentes critiques à l'encontre de ce type de programme devraient permettre le développement d'une « deuxième génération de RSS » :

That new model should not only lead to the development of more flexible, politically sensitive and realistic reform doctrines and approaches, but demand the development of new donor institutional mechanisms to implement them. Making SSR work is not just about getting the strategy right, but making sure that the reformers have the right tools and mindsets to achieve real change (Sedra 2010c, 115).

Pour ma part, j'avance que le développement de cette deuxième génération de RSS doit également se fonder sur une analyse minutieuse des impacts desdits programmes sur les dynamiques de conflit. De fait, les réformes du secteur de la sécurité en situation de (post-) conflit ont parfois contribué à alimenter les dynamiques de violence plutôt qu'elles n'ont permis de construire la paix. Comme le soulignent respectivement Oren Barak et Timothy Sisk, le cas irakien en est un triste exemple. Pour ces auteurs, l'entreprise de dissolution et de « débaasification » de l'armée irakienne après l'invasion américaine de 2003 est un facteur important pour comprendre la montée des violences entre communautés chiites et sunnites (Barak 2007; Sisk 2013, 100). De manière similaire, de nombreux observateurs imputent une responsabilité importante aux programmes de RSS dans la division inter-palestinienne de 2007 (Friedrich et Luethold 2008; Sayigh 2009; Turner 2009).

Au-delà de l'impact négatif de ces programmes, il convient de mieux comprendre les mécanismes liant ces réformes aux dynamiques de conflit. Pour ce faire, j'avance qu'il est nécessaire de prendre en compte que la RSS n'est pas seulement une question de sécurité humaine et étatique ainsi qu'une affaire de bonne gouvernance, en particulier dans les espaces politiques où les forces de sécurité sont hautement reliées aux opportunités



économiques et politiques. En effet, la RSS soulève également des questions sur les bénéficiaires de ces programmes, sur leurs impacts sur les inégalités horizontales, et sur la qualité du contrat social qu'elles contribuent à construire. En ce sens, la littérature sur les causes des guerres civiles se révèle très pertinente pour comprendre les limites de cette première génération de RSS mais aussi le décalage entre les objectifs de construction de la paix poursuivis par ces programmes et les résultats observés en termes de dynamiques conflictuelles.

## **4.2. Le contexte de la réforme du secteur de la sécurité en Palestine**

Avant de passer à une analyse approfondie de la manière dont les pratiques d'aide dans le secteur de la sécurité ont alimenté les dynamiques de conflit en Palestine, il convient de revenir sur l'émergence de ce secteur et les contraintes qui s'imposent à celui-ci du fait du conflit israélo-palestinien (4.2.1) ainsi que sur le rôle des forces de sécurité dans la consolidation du régime (4.2.2). Je termine cette section en m'intéressant à l'assistance internationale dans ce secteur (4.2.3) et en dressant un tableau rapide du secteur de la sécurité palestinien aujourd'hui (4.2.4).

#### **4.2.1. Émergence du secteur et contraintes de l'occupation israélienne**

Avant 1993 et la création de l'Autorité palestinienne, c'est au gouvernement israélien, en tant que force occupante, que revenait la charge de maintenir la sécurité et la justice dans les Territoires palestiniens occupés. Compte tenu de la violence de la Première Intifada mais aussi en raison du contexte sécuritaire au Moyen Orient du fait de la guerre du Golfe, il devient urgent pour les puissances occidentales d'entamer des négociations pour stabiliser la région. C'est dans ce contexte tendu que s'ouvre la conférence de Madrid de 1991 qui permet d'entamer un processus de paix au Proche Orient. Cette conférence est suivie de négociations secrètes entre israéliens et l'OLP sous l'égide de la Norvège. Celles-ci aboutissent en 1993 à la signature des accords d'Oslo et à la création de l'Autorité palestinienne (AP).

Parce que la sécurité est une préoccupation centrale des israéliens, celle-ci occupe une place centrale dans ces accords et seule une partie des responsabilités qui incombent à un Etat sont transférées à l'AP nouvellement créée. Tandis que l'AP acquiert une responsabilité complète sur les affaires civiles et sécuritaires en zones urbaines (zones A, environ 17% du territoire), elle n'est responsable que des affaires civiles en zones B (21 % du territoire) où se trouvent environ 450 petites villes et villages. Dans les zones C, qui représentent 61 % du territoire, l'AP n'a aucune responsabilité. L'administration israélienne demeure donc aujourd'hui responsable de la sécurité dans plus de 80% du territoire palestinien. La sécurité dans la ville d'Hébron, que l'histoire du conflit israélo-palestinien a divisée en deux zones (H1 et H2), est une responsabilité partagée entre palestiniens et israéliens.

Les responsabilités limitées de l'AP en matière de sécurité ont d'abord été établies dans l'accord « Gaza-Jéricho » (Accord Gaza-Jéricho Mai 1994) et réaffirmées dans l'« accord intérimaire Israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la Bande de Gaza » (Accord intérimaire Israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la Bande de Gaza Septembre 1995). La première responsabilité de la Police Palestinienne<sup>83</sup> est d'agir de manière systématique contre toutes les expressions de violence et de terreur. Comme l'observent respectivement Lia, Bouris, Friedrich et Luethold, trois grandes conséquences doivent être tirées de ce qui précède en ce qui concerne le secteur de la sécurité palestinien :

Premièrement, la

principale anomalie (de la Police palestinienne) est de ne pas avoir été (établie) d'abord pour assurer la sécurité et rendre des services à la population au sein de laquelle ses membres ont été recrutés (...) mais pour assurer la sécurité d'un Etat étranger et de ses citoyens (Lia 2006, 269).<sup>84</sup>

Deuxièmement,

The framework that was agreed for security governance in Palestine was not one for a state but one for a transitional regime with only partial autonomy and legitimacy (Bouris 2014, 101).

Troisièmement, il s'agissait de créer à travers les accords d'Oslo des forces de police mais

---

<sup>83</sup> Dans les accords israélo-palestiniens, les forces de sécurité palestiniennes sont nommées « Police palestinienne » de manière à garder ces forces le moins militarisées possibles et ainsi satisfaire aux préoccupations de sécurité israéliennes. Dans la mesure où il existe plusieurs forces de sécurité palestinienne, je choisis pour ma part d'utiliser dans le reste du chapitre la notion de « forces de sécurité palestinienne » (FSP) pour faire référence à l'ensemble des forces de sécurité palestiniennes. Ceci permettra d'éviter les confusions lorsqu'il s'agira de parler spécifiquement de la Police civile palestinienne (PCP), l'un des corps de sécurité visé par les programmes de RSS.

<sup>84</sup> Traduction de Julien Salingue (Salingue 2014, 255).

pas un secteur de la sécurité à part entière avec des institutions civiles de supervision (Friedrich et Luethold 2008, 196).

L'accord intérimaire définit également les responsabilités et fonctions des Forces de sécurité palestiniennes (FSP), leur forme et structure ainsi que les principes de coordination avec les forces militaires israéliennes. Le document est précis au point de définir jusqu'au nombre d'unités, le nombre de policiers en Cisjordanie et dans la bande de Gaza ainsi que la quantité précise d'armes, de munitions et d'équipement. Selon ce qui avait été défini en 1995, les FSP devaient être composées de six branches : la police civile, la force de sécurité publique, la défense civile, la sécurité préventive, la garde présidentielle et les services de renseignements généraux (Accord Intérimaire, 1995, Annexe 1). Toutefois aux lendemains de l'établissement de l'AP, Yasser Arafat avait sous ses ordres jusqu'à douze organes de sécurité<sup>85</sup> (Bouris 2014, 104; Friedrich 2004; Friedrich et Luethold 2007; Lia 2006, 2007; Sayigh 2009, 2011). Ceci s'explique notamment par le fait que ces différents organes ont permis de donner de l'emploi aux anciens combattants de l'OLP revenus de leur exil mais aussi aux militants de l'intérieur (voir section 4.2.2).

---

<sup>85</sup> Ces 12 agences comprenaient la police civile, la défense civile, l'organisation de sécurité préventive, la force de sécurité nationale, la force 17, le service de renseignement militaire, la police navale, la police de l'air, la ligue navale palestinienne, les services de renseignements généraux, la sécurité interne et les forces spéciales. A cela, il faut ajouter les différentes branches armées des différentes factions politiques qui ont joué, en particulier pendant la seconde Intifada, un rôle important en matière d(e) (in)sécurité.

#### **4.2.2. Les forces de sécurité palestiniennes : un instrument de consolidation du régime**

Bien que les forces de sécurité palestiniennes aient pour principal rôle de dissuader et réprimer toute opposition aux accords israélo-palestiniens, celles-ci ont également joué un rôle important dans la consolidation de l'appareil d'Etat (ou proto-Etat) en construction et du régime de Yasser Arafat (Brynen 2000; Salingue 2014, 256).

Comme le souligne à juste titre Salingue, à travers ces forces de sécurité, il a été possible « d'intégrer la base naturelle de la direction de l'AP aux institutions de l'autonomie ». En particulier, il a été possible d'offrir des postes de responsabilité aux divers cadres de l'OLP et anciens combattants de l'Armée de libération de la Palestine. Les « revenus » (*returnees*) ou « les palestiniens de l'extérieur », c'est-à-dire les palestiniens qui sont revenus dans les Territoires occupés après la signature des accords d'Oslo, ont en particulier été recrutés dans la Garde présidentielle, la Force 17 (qui n'existe plus aujourd'hui), la Force de sécurité nationale ou dans les renseignements (Salingue, 2014, p260-261). Les FSP ont aussi permis d'intégrer les « *chebabs* »<sup>86</sup> affiliés au Fatah de la première Intifada (Salingue 2014, 258-62; Bucaille 1998). Ces derniers ont ainsi été récompensés pour leur engagement dans la lutte contre Israël durant cette période. Finalement, les FSP ont également recruté des « dizaines de milliers de palestiniens aux profils divers » de manière à donner emploi et salaire à une partie importante de la population et ainsi intégrer ces personnes au projet de l'Autorité palestinienne (Salingue

---

<sup>86</sup> Jeunes combattants de l'Intifada.

2014, 258-62).

Tout comme l'ont fait d'autres chefs d'Etats ailleurs au Moyen Orient, Yasser Arafat a utilisé la politique du « diviser pour mieux régner » comme une stratégie de consolidation du pouvoir et ce, particulièrement, dans une logique de protection contre les coups d'Etat (Makara 2013; Albrecht 2015). L'existence de multiples forces de sécurité en compétition les unes avec les autres et aux rôles peu définis a permis d'assurer qu'aucune de ces forces n'acquière suffisamment de pouvoir pour renverser le président de l'AP (Bouris 2014, 105).

Finalement, les FSP ont permis de consolider le régime de Yasser Arafat à travers une forte répression contre l'opposition. En effet, les accords d'Oslo ont suscité d'importantes oppositions en interne. Celles-ci proviennent de deux fronts différents. Les mouvements islamistes, tels que le Hamas et le Djihad islamique, constituent l'opposition la plus importante aux accords d'Oslo et donc au régime de Yasser Arafat (Kristianasen 1999). Ces groupes s'opposent à la création de l'Etat d'Israël et défendent la lutte armée de manière à libérer la Palestine historique (de la Méditerranée au Jourdain) de son occupant hébreu. Ils voient dans la signature des accords d'Oslo une trahison des intérêts et valeurs palestiniennes et s'opposent aux institutions de l'autonomie, dont les forces de sécurité palestiniennes qu'ils considèrent comme des collaborateurs de l'occupant israélien. Les FSP ont donc été un instrument important au service de Yasser Arafat pour mener des campagnes de répression violentes à l'encontre de ces opposants dont le poids politique n'a cessé d'augmenter à mesure que les contradictions des accords d'Oslo devenaient évidentes. Un second front d'opposition provient de factions politiques pourtant associées à l'OLP telles

que le Front de libération de la Palestine (FLP), le Front Populaire de libération de la Palestine (FPLP) ou encore le Front démocratique de libération de la Palestine (FDLP) (Bröning 2013; Entretien 5/12/2013a). Ces différents partis politiques n'ont pas empêché la signature des accords d'Oslo mais ils ont très tôt manifesté leur opposition aux principes de ces accords qu'ils jugeaient défavorables aux intérêts palestiniens, trop contraignants et fondamentalement inégalitaires (Bröning 2013). Les forces de sécurité palestiniennes ont souvent été employées pour faire taire la critique lorsque celle-ci devenait trop gênante pour le régime.

Comme nous le verrons en détail dans les chapitres suivants, après la mort de Yasser Arafat, les forces de sécurité palestiniennes ont continué de jouer un rôle important dans la consolidation du régime de Mahmoud Abbas et de l'AP en tant que solution intermédiaire au conflit israélo-palestinien. Elles ont été un instrument efficace de repression contre l'opposition aux accords d'Oslo et à l'AP, elles ont joué un rôle central dans la lutte entre le Fatah et le Hamas en 2006 et elles demeurent un secteur d'emploi important pour récompenser les alliés politiques de Mahmoud Abbas. Bien que ces fonctions n'aient pas changé depuis l'établissement de l'AP, le secteur a beaucoup évolué pour ne compter aujourd'hui que sept forces. Cette évolution est le produit des pressions exercées par la société civile palestinienne et la communauté internationale à travers les programmes de RSS.

### **4.2.3. Le soutien extérieur à la réforme du secteur de la sécurité en Palestine**

La relation entre l'aide internationale et le secteur de la sécurité en Palestine est clairement encadrée par les accords d'Oslo. Selon l'article IV.6 "Introduction of Arms, Equipment and Foreign Assistance":

- a. All foreign contributions and other forms of assistance to the Palestinian Police must comply with the provisions of this Agreement.
- b. The introduction of arms, ammunition or equipment intended for the Palestinian Police shall be coordinated through the JSC (Joint Coordination and Cooperation Committee), in accordance with its established practices.

L'assistance internationale au secteur de la sécurité n'est donc pas un jeu bilatéral. Il est tripartite : tous les programmes doivent être autorisés et coordonnés avec Israël (Mustafa 2015a, 16; Sayigh 2011, 30). En conséquence, le soutien extérieur à la réforme du secteur de la sécurité en Palestine a suivi de près l'évolution de la situation géopolitique sur le terrain. Dans cette section, je reviens sur les grandes lignes de l'évolution de la RSS en Palestine. Ce faisant, je distingue trois points de rupture importants qui permettront d'organiser les chapitres 5 et 6 de manière chronologique en accord avec la méthode du *process tracing* (4.2.3.1). Par la suite, je présente les deux missions de RSS, USCC et EUPOL COPPS, qui occuperont, à partir de 2005-2006, une place centrale dans mon analyse des impacts des pratiques de l'aide (4.2.3.2).



#### 4.2.3.1. Évolution et points de rupture

La seconde Intifada marque un premier point de rupture important par rapport aux pratiques de RSS post-Oslo. Celle-ci conduit à l'entière destruction du secteur, à une évolution du rôle de la RSS en Palestine, et à une augmentation de l'engagement des acteurs internationaux. Au cours de la seconde Intifada, les FSP sont accusées d'avoir joué un rôle central dans – ou, à tout le moins, de n'avoir rien fait pour empêcher- les violences contre Israël. Entre 2000 et 2002, Israël réoccupe les zones A et détruit toutes les infrastructures sécuritaires de l'AP (Friedrich et Luethold 2007; Salingue 2014, 265). Au sortir de l'Intifada, c'est donc un secteur de la sécurité réduit à néant que doivent reconstruire palestiniens et bailleurs occidentaux.<sup>87</sup> En raison du rôle présumé des FSP dans l'Intifada, cette reconstruction se fait dans un cadre différent de celui qui prévalait pendant la période intérimaire. Alors que le soutien au secteur de la sécurité dans la période d'Oslo répondait à une logique de *consolidation* de la paix, il devient suite à l'Intifada une *pré condition* à la tenue de négociations et à l'établissement d'un Etat palestinien (Brynen 2005, 2008; Bouris 2014, 102; ICG 2010). Le discours de G. W. Bush en 2002 entérine ce changement :

The United States will not support the establishment of a Palestinian state until its leaders engage in sustained fight against terrorists and dismantle their infrastructure. This will require an externally supervised effort to rebuild and reform the Palestinian Security Services (The New York Times 25/06/2002).

Cet argument a par la suite été adopté par le Quartet et a inspiré la Feuille de route pour la paix adoptée en 2003.

---

<sup>87</sup> Le traumatisme de l'impact de l'intifada sur le secteur de la sécurité est exprimé de manière très claire pas divers interviewés : (Entretien 26/11/2013c, 26/11/2013a, 4/12/2013a).

A two-state solution to the Israeli-Palestinian conflict will only be achieved through an end to violence and terrorism, when the Palestinian people have a leadership acting decisively against terror and willing and able to build a practicing democracy based on tolerance and liberty (Quartet 2003).

Le consensus sur la primauté des réformes dans ce secteur a conduit à une augmentation substantielle des pressions exercées à l'encontre de Yasser Arafat de manière à introduire lesdites réformes mais aussi en vue de pousser vers un changement de président. Toutefois, les attentats du 11 septembre, la guerre en Afghanistan et l'intervention américaine en Irak conduisent les bailleurs à reléguer au second plan l'impératif de réforme qui avait été identifié au début des années 2000. Du côté palestinien, bien que la société civile ait également appelé ses élites à entreprendre des réformes dans le secteur de la sécurité (Brown 2005, 10), les manipulations politiques de Yasser Arafat font que celles-ci demeurent limitées voire même superficielles. Il faudra attendre son décès pour que le soutien international et les réformes reprennent.

L'élection de Mahmoud Abbas à la tête de l'Autorité palestinienne en 2005 conduit à un investissement plus sérieux de la part des bailleurs occidentaux en matière de RSS. Ceci s'explique en grande partie par l'attitude davantage coopérative des nouvelles élites en place. Le nouveau président de l'AP adopte à la fois l'agenda de réforme et l'idée d'une paix négociée telle qu'inscrite sur la Feuille de route. Il s'engage à restaurer la situation sécuritaire dans les zones sous sa responsabilité (zones A), à empêcher les attaques terroristes contre Israël et à engager des réformes dans le secteur de la sécurité. De manière générale, le principe de « la sécurité d'abord, l'Etat ensuite » est largement adopté par les élites au pouvoir. Pour un agent de l'AP interviewé par Bouris, il est clair que « sans sécurité

nous ne parviendrons jamais à obtenir notre Etat » (Bouris 2014, 107).<sup>88</sup>

En février 2005, la Secrétaire d'Etat des Etats-Unis Condoleezza Rice annonce le déploiement d'un Coordonnateur pour la sécurité (Hussein 2007, 54-5). Quelques mois plus tard, le Lieutenant-général Ward est déployé sur le terrain. La mission USSC est alors créée. Dans la mesure où les citoyens américains sont soumis à d'importantes contraintes dans leurs déplacements dans les Territoires palestiniens, l'initiative américaine est soutenue par d'autres Etats (Canada, Grande Bretagne, Turquie, Pays-Bas). Le Canada, avec l'Opération Proteus, et la Grande Bretagne sont les plus gros partenaires de la mission USSC. L'Union européenne déploie deux missions la même année : EUCOPPS<sup>89</sup> en soutien à la PCP (cette première sera remplacée par la mission EUPOL COPPS en janvier 2006) et EUBAM Rafah en soutien à l'AP dans ses fonctions de contrôle des frontières et de douanes.

L'élection du Hamas en 2006 puis la division inter-palestinienne de juin 2007 sont deux autres points de rupture dans l'évolution de l'assistance extérieure en matière de RSS en Palestine. L'arrivée au pouvoir du Hamas force les bailleurs occidentaux à suspendre leur aide et à trouver des moyens alternatifs de soutenir le président Mahmoud Abbas. La division inter-palestinienne conduit à une suspension de l'engagement international dans la bande de Gaza (la mission EUBAM Rafah est à ce jour encore en veille) et à un engagement très important des bailleurs en Cisjordanie. Cela conduit également à une pérennisation des

---

<sup>88</sup> Traduction libre : "without security we will never manage to get our state".

<sup>89</sup> European Coordination Office for Palestinian Police Support

missions EUPOL COPPS et USSC. Dans la section suivante, je détaille chacune de ces missions.

Bien que l'analyse menée aux chapitres 5 et 6 se concentrera sur ces missions du fait de leur rôle prédominant, il convient de noter que le secteur reçoit également un soutien bilatéral de la part des agences de développement étatiques, telles que le DFID, ou de renseignement, telle que la CIA. Quelques organisations non étatiques spécialisées, telle que DCAF, développent également des programmes d'assistance au secteur (formations, consultations, assistance juridique etc.). La multiplication des acteurs et des programmes rend le travail de coordination complexe. De manière à coordonner le tout aussi bien entre bailleurs qu'avec les autorités palestiniennes compétentes, il existe un « Security Working Group » (SWG). Regroupant tous les bailleurs dans le secteur de la sécurité, il est présidé par le Ministère de l'intérieur et le Royaume-Uni en est le « co-chair » (Entretien 02/04/2013). EUPOL COPPS agit en tant que « *technical adviser* ». Toutefois, de l'aveu de plusieurs enquêtés, la fréquence de rencontre est insuffisante et l'utilité du SWG est remise en question. Plusieurs interviewés reprochent qu'à l'occasion de ces réunions, les bailleurs se contentent d'énumérer leurs activités, les palestiniens expriment des demandes parcellaires pour chacune des agences de sécurité soutenues, et les résolutions prises pour améliorer la coordination entre les acteurs ne sont que des vœux pieux (Entretien 24/04/2013, 02/04/2013, 11/04/2011, 30/09/2013, 26/11/2013a, 5/11/2013).

#### 4.2.4.2. Les missions USSC et EUPOL COPPS

##### *La mission américaine USSC*

La mission USSC a donc été établie suite au décès de Yasser Arafat. L'arrivée au pouvoir d'un nouveau président, davantage apprécié des chancelleries occidentales et plus enclin à adopter l'agenda d'une paix négociée, a facilité le déploiement d'une mission spécifiquement dédiée au secteur de la sécurité en Palestine. Bien qu'elle dépende d'une agence du Département d'État américain – l'agence *International Narcotic and Law Enforcement* - la mission est, depuis sa création, dirigée par un militaire.

Les objectifs de la mission ont également évolué, en réponse à l'évolution de la situation et pour mieux refléter le degré d'implication américain sur le terrain palestinien. L'objectif initial, associé à la Feuille de route pour la paix, était d'« assister Palestiniens et Israéliens à développer un concept de sécurité pour un Etat palestinien éventuel » ainsi que « faciliter et suivre les progrès accomplis par les deux parties quant à leurs obligations définies par la Feuille de route » (Sayigh, 2009, p5-6).<sup>90</sup> Au moment du désengagement unilatéral d'Israël de la bande de Gaza, la mission a essentiellement appuyé et encadré ce processus (Hussein 2007, 54-5) et elle a œuvré à stabiliser la paix en assurant la sécurité aux frontières et en permettant le développement économique de la bande de Gaza (Entretien

---

<sup>90</sup> Traduction libre : 1) "help Israel and the Palestinian Authority develop a security concept for an eventual Palestinian state" ; 2) "facilitate and monitor progress by the two sides in fulfilling their obligations under the 'Roadmap'."

4/11/2013). A partir de 2007, la mission de USSC se stabilise autour de trois objectifs : 1) « transformer » et « professionnaliser » les FSP de l'AP en Cisjordanie,<sup>91</sup> 2) construire les liens de confiance entre israéliens et palestiniens et 3) soutenir les efforts d'une approche intégrée (*whole-of-government*) en vue de mettre en place les conditions d'une solution négociée à deux Etats.

Ces différents objectifs s'expliquent à la fois par l'évolution de la situation géopolitique en Israël-Palestine et par les conflits sur la manière dont il sied d'y répondre aux Etats-Unis. Un premier désaccord sépare ceux pour lesquels il suffit de « gérer » le conflit et ceux qui veulent « faire quelque chose pour le résoudre »<sup>92</sup> (Sayigh, 2009, p 5-6). Alors que les objectifs premiers de la mission correspondent davantage à cette dernière perspective, l'appui du désengagement israélien de Gaza répond davantage à la première approche. Un deuxième désaccord sépare le Département d'Etat et le Pentagone quant à l'autorité qui devrait superviser la mission (Sayigh 2009, 5-6). Cet enjeu reflète plusieurs débats qui ont animé la société américaine au début des années 2000 : le débat sur la pertinence d'une intervention militaire en Palestine mais aussi la crainte du coût politique d'un éventuel nouveau déploiement militaire au Moyen Orient suite aux interventions américaines en Afghanistan et en Irak. Le débat porte également sur le type de mission qui serait plus adéquat pour atteindre les objectifs initialement visés dans un contexte jugé dangereux : une mission civile ou militaire ? A cela s'ajoute le refus israélien de tout

---

<sup>91</sup> (Entretien 11/04/2011).

<sup>92</sup> Traduction libre : « One battle pitted Vice President Richard Cheney and neoconservatives such as Deputy National Security Adviser Eliot Abrams, who wanted only to “manage” the Israeli–Palestinian conflict, against those who wanted to “do” something to resolve it, namely, Rice and Dayton ».

déploiement militaire international pour gérer la question palestinienne. Le déploiement d'une mission rattachée au Département d'Etat américain sous commandement militaire peut donc être compris comme un compromis. A travers ce montage institutionnel, il s'agit de déployer des militaires pour mener à bien une mission sans que cela ressemble à une nouvelle intervention militaire.

Finalement, un troisième désaccord oppose le Département d'Etat au Congrès dont les membres se sont montrés extrêmement réticents à soutenir et financer les FSP. Cette réticence s'explique par le poids du lobby juif sur le Congrès mais aussi par la crainte générale d'armer des forces arabes qui pourraient sur le long terme se retourner contre les intérêts américains dans la région (Mearsheimer et Walt 2006; Zanotti 2016). Suite à l'élection du Hamas en 2006, à la division inter-palestinienne et à l'engagement des FSP dans la lutte contre le terrorisme en Cisjordanie à partir de 2007, le Congrès a exprimé moins de réticences à financer la mission USSC.<sup>93</sup> En menant une lutte acharnée contre le Hamas, les FSP allaient dans le sens des intérêts américains et israéliens.

Les débats internes ainsi que les différentes orientations politiques données à la mission expliquent « l'irrégularité des ressources allouées par les Etats-Unis à l'assistance en matière de sécurité à l'Autorité palestinienne » (Sayigh, 2009, p5-6).<sup>94</sup> La mission a d'abord fonctionné avec un budget et un personnel extrêmement restreints (Sayigh 2009, 5-

---

<sup>93</sup> (Entretien 4/11/2013)

<sup>94</sup> Traduction libre : “ inconsistency of the resources allocated by the United States for security assistance to the Palestinian Authority ”.

6). C'est pourquoi d'autres Etats ont dès le début prêté main forte à la mission USSC. Comme le montre l'organigramme de la mission (Figure 7), la Grande Bretagne et le Canada sont les deux plus gros contributeurs en termes de personnel.

Depuis la division inter-palestinienne, l'investissement financier américain a largement augmenté : il est passé de 2,3 millions de dollars en 2005 à «161 millions de dollars autorisés par le Congrès en 2006 et 2008 »<sup>95</sup> (Sayigh 2009, 5-6) et à une moyenne de 100 millions par an pour les années 2009, 2010 et 2012.<sup>96</sup> Le Canada continue de contribuer à la mission avec un personnel important et une assistance financière pour des programmes qu'il a pris en charge.<sup>97</sup>

Pour remplir les objectifs qu'elle s'est donnée suite à la division inter-palestinienne, la mission USSC a développé un plan en 4 phases (voir figure 8). La première phase s'attache à « stabiliser les forces de sécurité palestiniennes ». Il s'agit de former et équiper les différents bataillons des forces soutenues par la mission (la Garde présidentielle, la Force de sécurité nationale (FSN) et la Défense civile), de renforcer leurs capacités en matière de

---

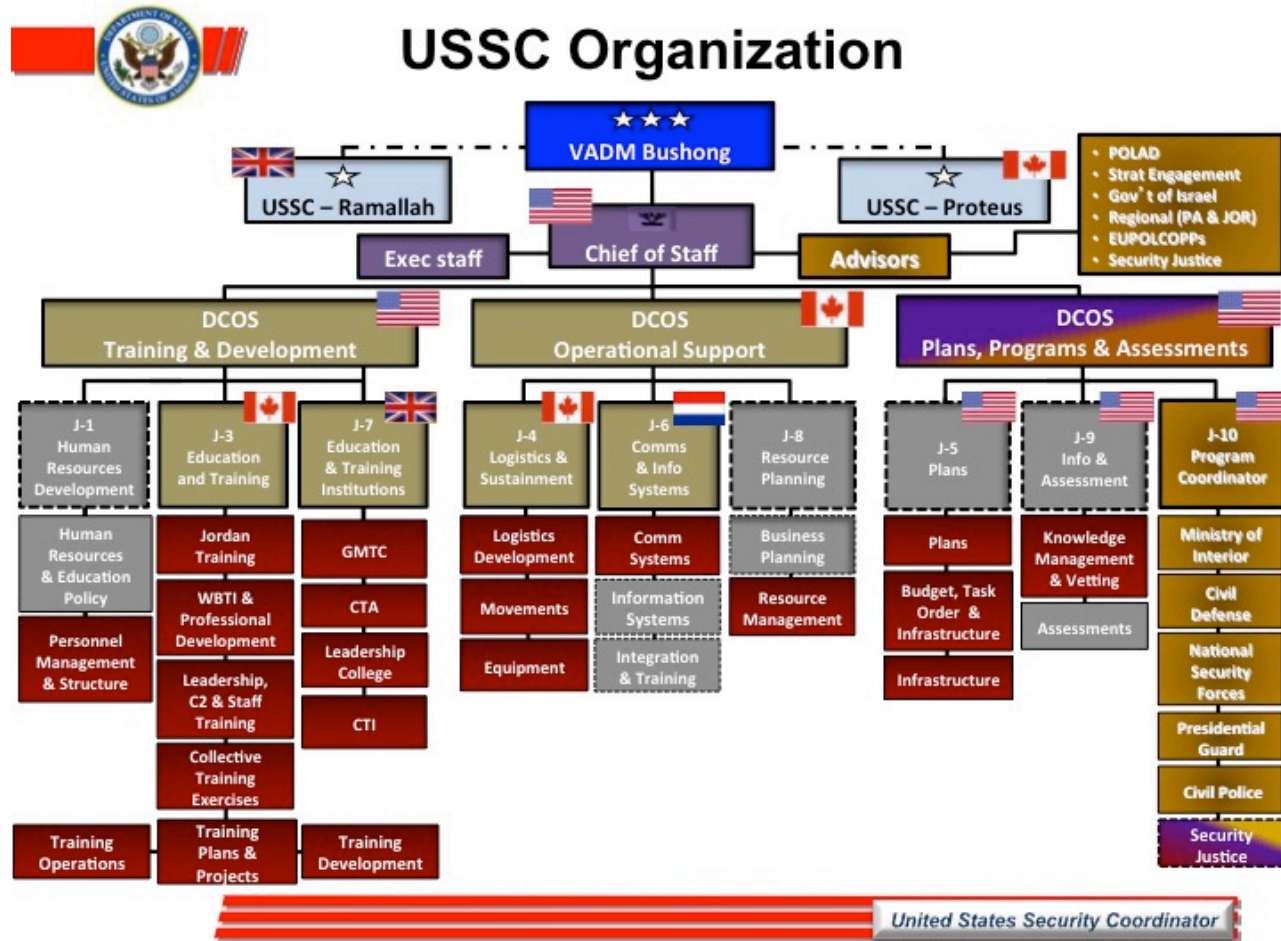
<sup>95</sup> Traduction libre: “ various activities were funded from a total of \$161 million approved by Congress in 2006 and 2008”

<sup>96</sup> Informations obtenues entre mes entretiens et les travaux de Sayigh (Sayigh 2009).

<sup>97</sup> Selon mes sources, le Canada a apporté un soutien aux FSP de l'AP de \$242,1K sur les années 2012 et 2013 (\$78.5K pour la formation ; \$23K pour le soutien en « communication général » ; \$123K pour le soutien en « communication pour les FSP et 17.6K pour de l'équipement électrique d'urgence ») Traduction libre, communication écrite du 6/11/2013



Figure 7. Organigramme de la mission USSC.

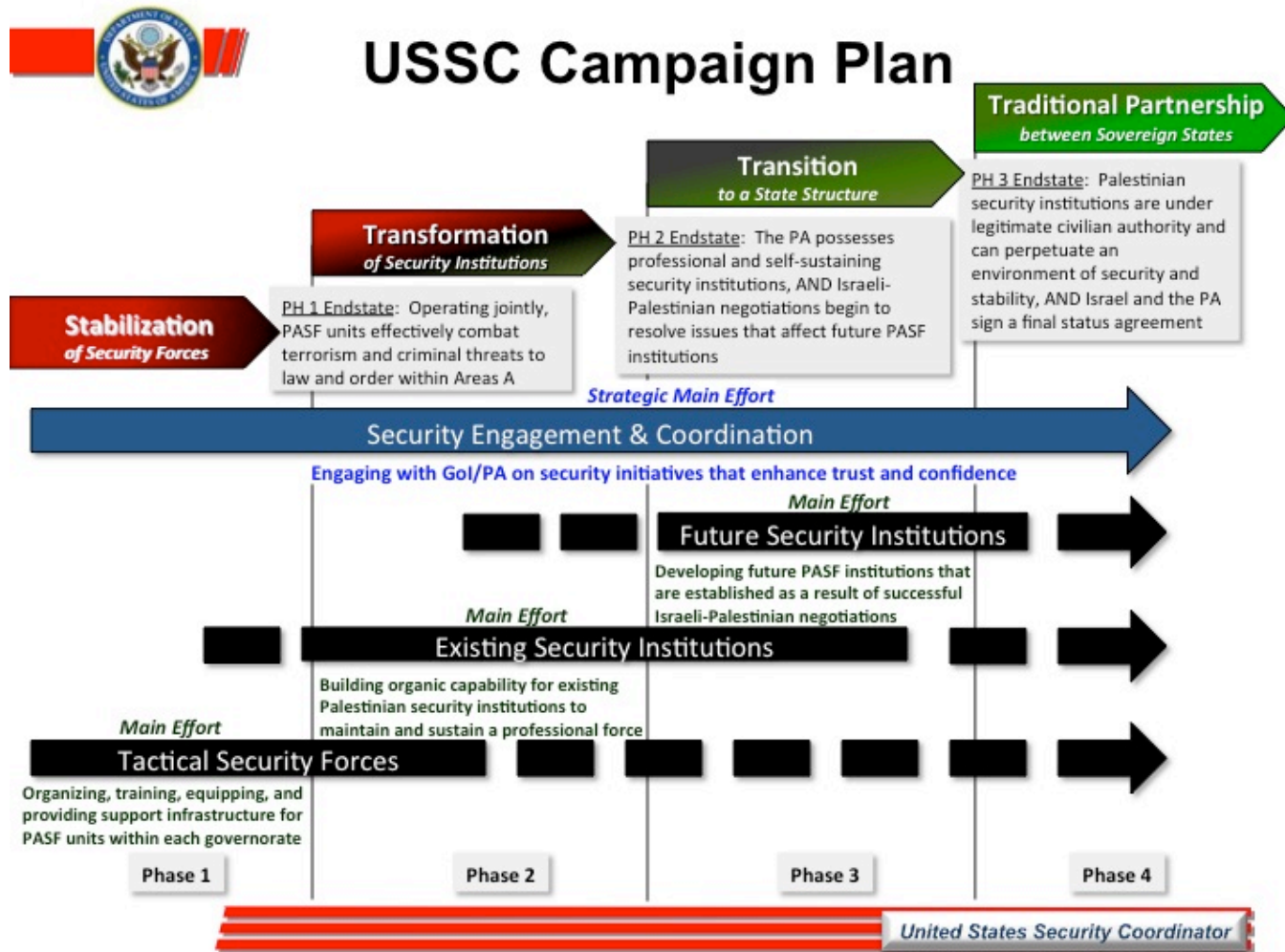


Source : présentation power point de la mission USSC (Entretien 11/04/2011).

lutte contre le terrorisme et de maintien de l'ordre dans les zones A, de construire de nouvelles infrastructures, et de renforcer la coordination entre les différentes forces de sécurité palestiniennes ainsi qu'entre la FSN et les forces de défense israéliennes (Sayigh 2011, 13).

Cette première phase était sur le point de s'achever au moment de mon terrain en 2013. La deuxième phase vise la « transformation des institutions de sécurité ». Entamée en 2013-2014, cette phase est dite davantage « stratégique » dans la mesure où elle se concentre moins sur les capacités tactiques des forces. Il s'agit désormais de renforcer les institutions de sécurité existantes, telles que le Ministère de l'intérieur, et de développer leurs capacités de manière à maintenir un secteur professionnel et démocratique. Par exemple, la mission s'est récemment attachée à assister l'AP dans le développement de la justice militaire et d'un code de discipline afin que le travail des FSP soit davantage encadré par la loi (Entretien 21/10/2013; USSC 22 mars 2011). Les troisième et quatrième phases n'ont pas encore été entamées. Elles visent à accompagner la transition d'un secteur de la sécurité proto-Etatique vers un secteur de la sécurité étatique et la mise en place d'un partenariat sécuritaire entre deux Etats souverains. En somme, il s'agit d'aboutir à des négociations concernant le statut et les responsabilités des FSP afin d'aboutir à un accord de paix final entre les deux parties.

Figure 8. Plan d'intervention de la mission USSC.



Source : présentation power point de la mission USSC (Entretien 11/04/2011).

La mission USSC travaille en étroite coordination avec Israël qui approuve toutes les formations dispensées, le matériel distribué et la construction d'infrastructures et autorise les mouvements transfrontaliers des FSP pour les formations qui ont lieu en dehors de la Cisjordanie. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, une règle majeure d'intervention de la mission est de ne pas promouvoir ou soutenir d'activités qui nuiraient à la sécurité d'Israël ou des Etats-Unis. La traduction pratique de ce principe consiste à passer au crible tous les candidats palestiniens qui bénéficient d'une formation financée par les Etats-Unis. En d'autres termes, les services de renseignements américains et israéliens s'assurent qu'aucun membre du Hamas ou du Jihad Islamique ne puisse bénéficier de leur programme (Entretien 11/04/2011).

#### *La mission européenne EUPOL COPPS*

La mission européenne EUPOL COPPS a vu le jour en janvier 2006 dans le même contexte que la mission USSC : suite au décès de Yasser Arafat et à l'engagement du nouveau président vers une solution négociée au conflit Israélo-palestinien. Cette mission s'inscrit dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Elle remplace la mission EU COPPS qui avait été créée de manière à concrétiser la promesse faite par les Etats membres de l'UE en 2004 d'aider l'AP à prendre ses responsabilités en matière de maintien de l'ordre et d'établissement de l'état de droit (Bouris 2014, 110).

Selon le site web de la mission, EUPOL COPPS remplit ce mandat en aidant la Police Civile Palestinienne (PCP) à établir un cadre d'intervention durable et efficace et en conseillant ses partenaires palestiniens en matière de justice criminelle. Cette assistance se fait dans le respect de l'appropriation (*ownership*) palestinienne, en accord avec les meilleurs standards internationaux et en coopération avec, d'une part, les programmes de la Commission européenne en matière de construction des institutions et, d'autre part, les efforts d'autres bailleurs dans le secteur de la sécurité, incluant la réforme de la justice criminelle.<sup>98</sup>

Le mandat initial de la mission prévoyait un déploiement sur le terrain pour trois ans seulement. Celui-ci a été renouvelé à plusieurs reprises si bien qu'EUPOL COPPS a fêté son dixième anniversaire en 2016. Comme le montre son organigramme (voir figure 9), la mission se décline en deux volets opérationnels : l'un en soutien à la PCP créé dès 2006, l'autre lié à l'état de droit créé en 2008 (Entretien 02/04/2013). Ce deuxième volet a été établi sous l'impulsion de la Grande Bretagne de manière à mieux traduire l'importance que l'UE attache à l'état de droit au sein de la réforme du secteur de la sécurité (Palm 2011).<sup>99</sup> Pour un agent de la société civile internationale impliqué dans la RSS, ce volet est surtout une réponse aux critiques des députés européens sur l'orientation initialement jugée trop sécuritaire de la mission (Entretien 19/11/2013b). Quoi qu'il en soit, ce volet permet à la mission de se rapprocher d'une conception plus large de la RSS et la conduit à porter

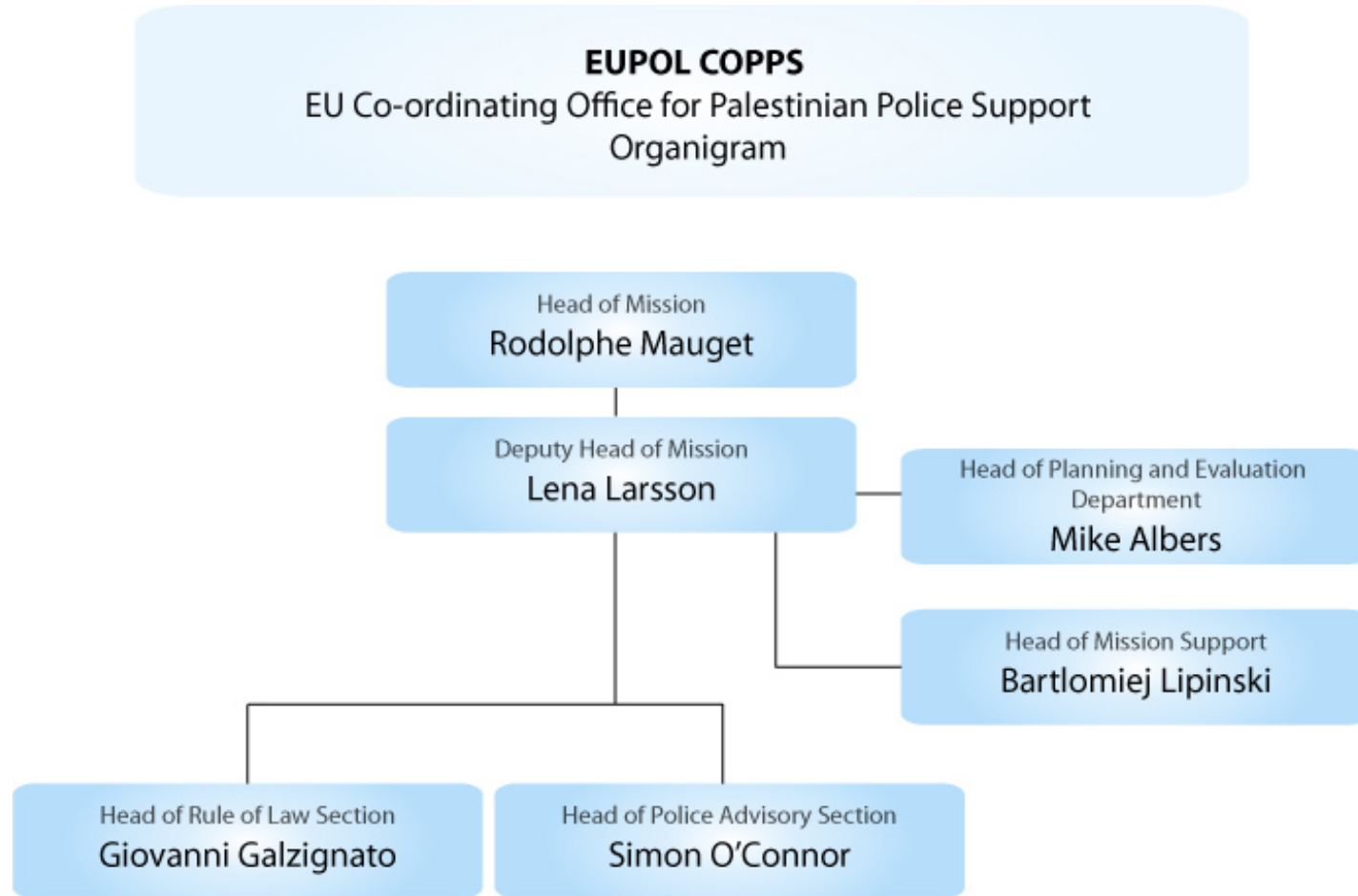
---

<sup>98</sup> Traduction libre. Site web de la mission consulté le 29 février 2016 : <http://eupolcopps.eu/en>

<sup>99</sup> Site web du Réseau de recherche sur les opérations de paix, consulté le 10 août 2016 : <http://www.operationspaix.net/171-historique-eupol-copps.html>

assistance à tous les acteurs de la « chaîne criminelle » (Bouris 2014, 111; Entretien 19/11/2013b).

Figure 9. Organigramme et structure de la mission EUPOL COPPS



Source : site web de la mission consulté le 28/02/2016. <http://eupolcopps.eu/en>

Au début de la mission, il n’y avait que 4 ou 5 personnes « co-localisées » au sein du Ministère de l’intérieur (Bouris 2014, 109; Sayigh 2009; Entretien 29/04/2013). Après le coup de force du Hamas, la mission a substantiellement grandi. Elle a installé son QG dans un bâtiment indépendant du Ministère de l’intérieur et a vu son budget et son personnel croître de manière exponentielle pour atteindre environ 9 millions d’euros pour plus de 110 employés (Bouris 2014, 110) (voir tableau 2).

Tableau II. Budget de la mission EUPOL COPPS.

<b>Année</b>	<b>Budget (euros)</b>	<b>Personnel</b>
2006	6,1	48 (dont 15 locaux)
2007	2,8	32 (dont 6 locaux)
2008	6,0	68 (dont 17 locaux)
2009	6,2	82 (dont 29 locaux)
2010	6,87	86 (dont 33 locaux)
2011	8,25	89 (dont 36 locaux)
2012	9,33	111 (dont 41 locaux)
2013 -2014/06/30	9,33	112 (dont 41 locaux)
--		--
07/2015 – 06/2016	9,175	--

Sources : échange de courriel avec un membre de la mission et Bouris (Bouris 2014, 110).

Concernant le budget de la mission, il est important de souligner que celui-ci sert majoritairement à « financer la logistique » :

Donc véhicules, personnel... Parce qu’ (...) on est pas une mission de financement, on est une mission de soutien. (...) Sur ces 9 millions, on a une part (...) qui est dédiée à des projets mais ça, ça va être des projets d’appui. Ca [ne] va pas être des projets d’envergure, ça va être des projets d’appui direct qui vont servir à de l’aide immédiate à nos [partenaires] (Entretien 02/04/2013).

Par exemple, l’Union européenne a soutenu la construction de l’école de Police de Jéricho, « qui a coûté 15 millions d’euros » (Entretien 02/04/2013). Toutefois, ces frais



n'apparaissent pas dans le budget de la mission tel que présenté dans le tableau ci-haut. De manière à financer cette école, EUPOL COPPS a pu compter sur le soutien de la Commission européenne, représentée par le Service européen de l'action extérieure à Jérusalem, ainsi que sur l'aide bilatérale des Etats membres de l'UE. Plus généralement, la Commission européenne intervient souvent en soutien au budget et aux activités mises en œuvre par la mission EUPOL COPPS. Elle finance régulièrement des experts qui travaillent avec la mission (Entretien 24/04/2013). En conséquence, un des mandats de EUPOL COPPS est également de coordonner et d'orienter l'assistance financière des Etats membres à la PCP (Bouris 2014, 111).

L'existence de deux entités européennes en soutien à l'AP peut parfois rendre l'assistance compliquée. Selon un agent européen, il est nécessaire de renforcer la complémentarité entre la commission et EUPOL COPPS car, à l'heure actuelle, l'assistance européenne manque de cohésion. Cet agent regrette l'absence de politique européenne commune à l'égard de la Palestine : il n'y a de cohésion ni entre les Etats membres, ni entre la Commission et le Conseil européen (Entretien 24/04/2013).

Tout comme pour la mission américaine, l'activité de EUPOL COPPS a été très dépendante de l'évolution des événements sur le terrain. Lorsque le Hamas est sorti vainqueur des élections législatives en 2006, les missions EUPOL COPPS et EUBAM Rafah ont suspendu leur activité. Tandis que la mission EUBAM Rafah est demeurée en veille du fait de la situation à Gaza, la mission EUPOL COPPS a été réactivée en septembre 2007 pour se concentrer à appuyer la PCP en Cisjordanie seulement. D'ailleurs, en 2008, le mémorandum

d'accord signé entre l'UE et Israël a été révisé de manière à interdire à la mission d'opérer dans la bande de Gaza (Sayigh 2011, 30).

\*\*\*

Au total, le secteur de la sécurité palestinien a bénéficié dès 1993 d'une assistance extérieure. Celle-ci a largement évolué en réponse aux intérêts géostratégiques des bailleurs et en réaction aux événements politiques et sécuritaires sur le terrain. Suite à la mort de Yasser Arafat, l'Union européenne et les Etats-Unis se sont plus fermement engagés dans la réforme du secteur de la sécurité en déployant deux missions spécifiques, EUPOL COPPS et USSC. A la suite de l'élection du Hamas en 2006, celles-ci ont été officiellement suspendues. Suite à la division inter-palestinienne, elles ont été réactivées avec pour mandat de porter uniquement assistance à l'AP installée en Cisjordanie. Elles évoluent aujourd'hui dans un secteur de la sécurité bien différent de celui qui avait été développé par Yasser Arafat à la fin des années 1990.

#### **4.2.4. Le secteur de la sécurité palestinien aujourd'hui**

Aujourd'hui, le secteur de la sécurité compte selon un employé du Ministère du plan entre 60 000 et 70 000 employés (Entretien 30/09/2013).<sup>100</sup> Le ratio forces de sécurité/civils

---

<sup>100</sup> En matière de chiffres sur le secteur de la sécurité, il est relativement difficile d'avoir des données exactes. Les estimations varient selon les acteurs interviewés ou les auteurs. Ceci est lié au problème général d'accès à des statistiques fiables en Palestine mais surtout au fait que le secteur de la sécurité palestinien demeure relativement

est de 1 pour 52, un des taux les plus hauts du monde (Amrov et Tartir 2014; Fayez 2015).<sup>101</sup> A titre comparatif, ce taux serait en France de 1 pour 144 et de 1 pour 142 aux Etats-Unis.<sup>102</sup> A la faveur des pressions internes et externes et des réformes menées par Yasser Arafat puis Mahmoud Abbas au début des années 2000, le secteur ne comprend aujourd'hui plus que six forces de sécurité, sept si l'on inclut la défense civile (les pompiers) comme le font souvent les bailleurs occidentaux (voir Figure 11). Du fait de la division inter-palestinienne de juin 2007, ces forces n'opèrent qu'en Cisjordanie. Le gouvernement du Hamas a développé son propre appareil sécuritaire, également représenté par Yezid Sayigh dans la figure 11. Pour ma part, et dans la mesure où les bailleurs étudiés ne soutiennent pas les forces dans la bande de Gaza, j'ai exclu ces dernières de mon étude.<sup>103</sup>

---

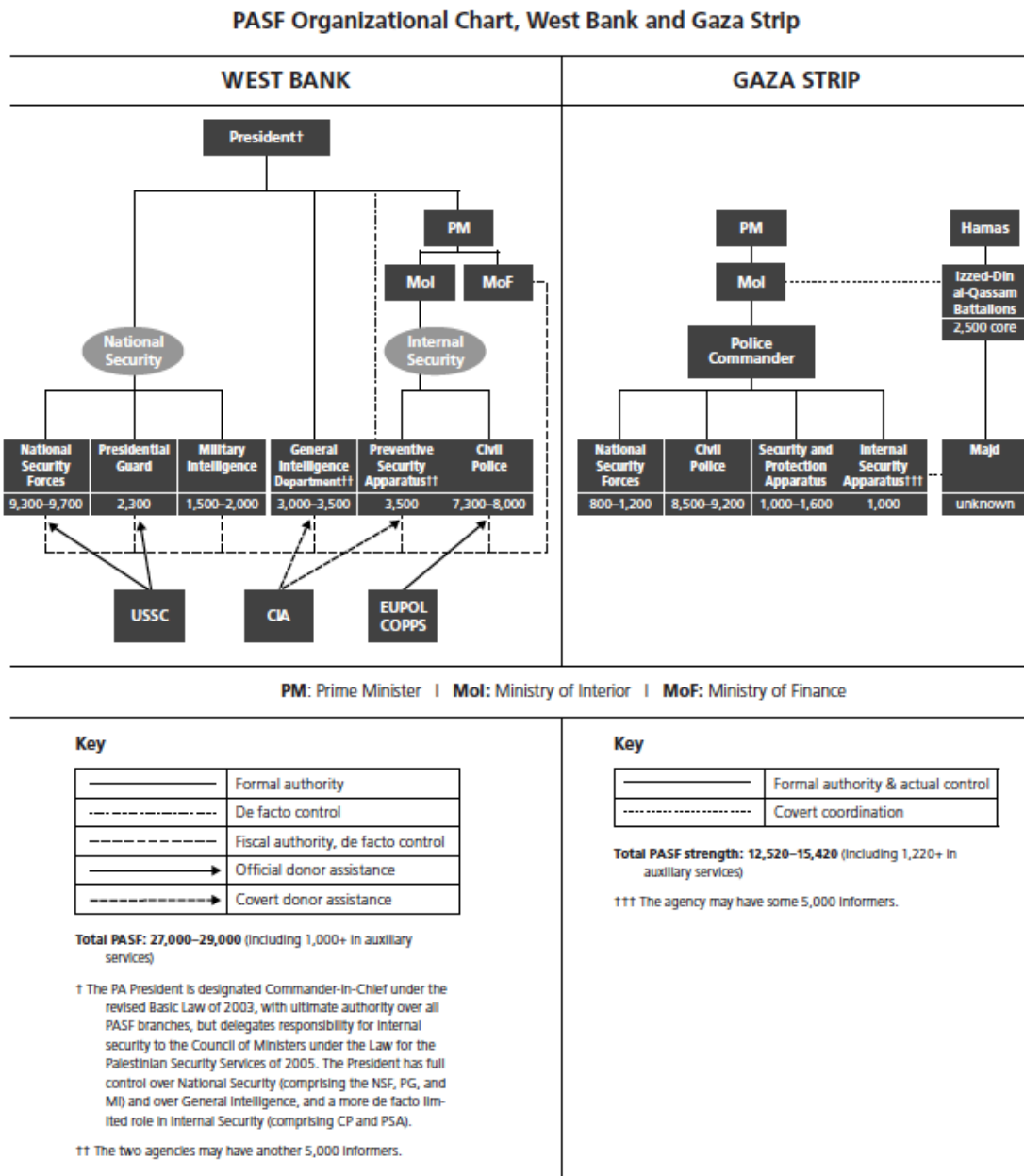
opaque. Par ailleurs, le flou tient aussi au fait qu'il n'est pas toujours clair si les chiffres exposés prennent uniquement en compte les forces de sécurité de l'AP installée en Cisjordanie ou s'ils prennent également en compte les forces du gouvernement du Hamas ainsi que les forces du Fatah restées dans la bande de Gaza après la division inter-palestinienne et qui continuent d'être payées par l'AP en Cisjordanie. La fourchette de 60 à 70 000 employés prend à priori en compte les forces du Fatah restées à Gaza mais exclu probablement les forces du gouvernement du Hamas.

<sup>101</sup> Ce ratio est celui que l'on retrouve le plus communément dans la littérature (Fayez 2015; Amrov et Tartir 2014). Toutefois, si l'on rapporte le nombre estimé de forces de sécurité palestiniennes (entre 60 et 70 000) à la population totale en Cisjordanie (2 785 366 en 2015), on obtient un ratio compris entre 1 membre des FSP pour 46 personnes (fourchette basse) et 1 membre des FSP pour 40 personnes (fourchette haute). Soit un ratio supérieur à celui que présente le plus souvent la littérature de 1 pour 52. Cela dit, le nombre de forces de sécurité palestinienne reste difficile à estimer pour les raisons évoquées à la note de bas de page précédente.

<sup>102</sup> Ces taux sont calculés en prenant en compte le nombre de policiers, de gendarmes et de forces armées françaises (armée de terre, marine nationale et armée de l'air) et de policiers et militaires américains (United States Army, United States Marine Corps, United States Navy, United States Air Force, United States Coast Guard).

<sup>103</sup> Pour une comparaison des forces de sécurité, de leur structure et gouvernance entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, voir le rapport de Yezid Sayigh publié par le Carnegie Middle East Center (Sayigh 2011).

Figure 10. Structure des forces de sécurité palestiniennes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.



Not shown (for West Bank and Gaza): auxiliary services (Civil Defence, Military Medical Services), Political and Moral Guidance Commission, and Military Judicial Staff.

Source Sayigh (2011, 6).

Comme le montre cette figure, les forces de sécurité de l'AP sont regroupées en trois grands groupes : la sécurité nationale, la sécurité interne, et les services de renseignements. Cette distinction découle des réformes adoptées par Yasser Arafat entre 2002 et 2004 suite à la seconde Intifada et en réponse aux pressions internationales. En réunissant les différentes forces de sécurité en trois groupes, il s'agissait de rationaliser les FSP et de transférer une partie du contrôle de ces forces au Ministère de l'intérieur et ce afin d'introduire une gouvernance plus démocratique du secteur. En pratique, cette réorganisation est largement restée lettre morte jusqu'à la mort de Yasser Arafat qui, de son vivant, a continué d'exercer un contrôle direct sur les différents services de sécurité palestinien. Aujourd'hui, cet organigramme est souvent mis à mal par les agissements tant de Mahmoud Abbas que des leaders des différents services de sécurité qui cherchent à maintenir une relation directe avec le président. Il est aussi important de noter que cette nouvelle organisation introduit une fonction et une force non prévues par les accords d'Oslo. Alors que ces derniers ne concevaient qu'un rôle interne pour les forces de sécurité palestiniennes, Yasser Arafat crée la force de sécurité nationale qu'il conçoit comme « l'armée du futur Etat palestinien » et réoriente par là-même la garde présidentielle et le renseignement militaire en fonction de menaces externes plutôt qu'internes. En cela, Arafat marque une rupture importante avec la logique des bailleurs internationaux pour qui l'Etat palestinien devra être, au moins dans un premier temps, démilitarisé. Comme je le montrerai dans les pages suivantes, cette différence de perspective entre acteurs externes et internes continue d'être un enjeu important du processus de réforme. Dans ce qui suit, j'expose brièvement le rôle de chaque force de sécurité palestinienne et précise quel bailleur les soutient.

#### **4.2.5.1. Les forces de la sécurité interne**

Au sein de la sécurité interne, on retrouve la police civile palestinienne (PCP), la défense civile (DC), et l'organisation de sécurité préventive (OSP). Légalement, ces trois forces sont placées sous la tutelle du Ministère de l'intérieur. Tandis que l'OSP joue un important rôle politique, la PCP et la DC sont davantage des forces de rapport aux citoyens. La PCP est soutenue par la mission européenne EUPOL COPPS et la DC par la mission USSC (volet britannique essentiellement). Pour sa part, l'OSP n'est pas officiellement soutenue par ces deux missions. Toutefois, les rumeurs courent sur un soutien de long terme de la CIA.

##### *L'organisation de sécurité préventive*

L'organisation de sécurité préventive est un service de renseignement interne souvent comparé au FBI (Entretien 24/09/2013b, 28/03/2013). Elle compte entre six et dix mille hommes (Salingue 2014, 257). Elle fait partie des forces les plus partisanses et les plus politisées de Palestine. Selon un de ses membres interviewé par Julien Salingue, elle a pour fonction de « surveiller les partis politiques, les organisations et la population palestinienne afin que le gouvernement puisse gouverner » (Salingue 2014, 257). « Lorsque la sécurité préventive a été établie, les seuls qui pouvaient être recrutés étaient des gens du Fatah. Personne du Hamas, du Jihad islamique ou des autres partis ne pouvait être recruté. On ne voulait que des gens du Fatah, que des gens bien » raconte un de ses interviewés (Salingue 2014, 262-3).

Dans le conflit de juin 2007 contre les forces du Hamas, la sécurité préventive a été la plus active des différentes FSP. Suite à la division inter palestinienne, le président Abbas a autorisé cette force à « conduire des arrestations et à gérer des centres de détention » (Sayigh, 2011, p20),<sup>104</sup> privilèges qui ne lui étaient pas accordés par la Loi fondamentale de 2003. Elle a également entrepris une grande vague d'arrestations des membres du Hamas et du Djihad islamique en Cisjordanie, ce qui lui a valu beaucoup de critiques de la part de la population palestinienne. Bien qu'elle ne soit pas officiellement soutenue par les bailleurs occidentaux, cette force est dotée d'équipements plus modernes que les autres forces de sécurité (Sayigh 2011, 23). Comme je le montrerai au chapitre suivant, au-delà d'un soutien présumé de la CIA, cette force a vraisemblablement également été soutenue par la mission USSC dans la période qui fait suite à la victoire du Hamas aux élections de 2006.

### *La police civile palestinienne*

La police civile palestinienne est, avec la défense civile, la force la moins politiquement marquée de Palestine. Comme l'explique Sayigh,

This is partly due to the legacy of policing in the occupied territories before the PA's establishment: local policemen were often regarded as collaborators with Israel, and after the 1993 Oslo Accords, Palestinian nationalists preferred to join the new, untainted intelligence agencies or the National Security Forces (Sayigh 2011, 23).

Malgré le soutien européen, la PCP est la moins bien équipée des forces de sécurité

---

<sup>104</sup> Traduction libre: "In November 2007, Abbas expanded the powers of the Preventive Security Apparatus to make arrests and run detention facilities"

(Sayigh 2011, 23). Elle comprend entre onze et douze mille hommes au total, dont 8 500 sont en Cisjordanie (le reste est dans la bande de Gaza mais ne travaille pas depuis 2007). Lors des manifestations, ou en cas de problème dans les camps de réfugiés, elle doit intervenir la première. Si elle ne parvient à maintenir l'ordre, la PCP peut faire appel à la Force de sécurité nationale (FSN) pour un renfort. Dans ce type d'opération conjointe, la PCP est la seule force à pouvoir mener des arrestations. Toutefois, Sayigh souligne que

the Civil Police does not enjoy primacy among PASF<sup>105</sup> branches.  
Political control outranks “public service » ((Sayigh 2011, 23).

Malgré ses capacités encore faibles et en dépit du fait qu'elle se fasse souvent doubler par les autres forces de sécurité, elle jouit d'une meilleure réputation auprès de la population palestinienne que les autres forces de sécurité du fait de son caractère moins partisan et de sa fonction davantage au service des citoyens (Salingue 2014; Entretien 19/11/2013b, 02/04/2013, 29/04/2013).

### *La défense civile*

Tout comme la PCP, la défense civile est peu politisée. Elle a pour mission d'assurer la sécurité publique, intervient dans les incendies, accidents, ou lors de désastres naturels (inondations, tempêtes etc.). Elle compte 26 casernes et trois mille hommes dont 1800 volontaires en Cisjordanie.

---

<sup>105</sup> Palestinian Authority Security Forces



#### **4.2.5.2. Les forces de sécurité nationale**

Les forces de sécurité nationale sont composées de la garde présidentielle (GP), de la Force de sécurité nationale (FSN) et des renseignements militaires (RM). S'il y a peu d'ambiguïtés sur l'autorité de tutelle de la GP, un débat important existe autour du ministère de tutelle de la FSN et des RM. Ce débat tient aux différences de perspective entre bailleurs et israéliens d'un côté et palestiniens de l'autre quant au statut du futur Etat palestinien, spécifiquement si ce dernier doit avoir une armée ou pas. Par opposition à la PCP et la DC, la FSN et la GP sont des forces relativement politisées même si leurs membres prennent soin de se distinguer du travail de l'OSP. Le rôle politique que jouent respectivement l'OSP, la FSN et la GP a conduit et continue de conduire à des luttes d'influence, parfois violentes, entre ces différentes forces. La FSN et la GP sont les principales forces soutenues par la mission USSC (volet canadien et américain) depuis la division inter palestinienne. Officiellement, les RM ne sont pas soutenus par les bailleurs occidentaux.

##### *La force de sécurité nationale*

Beaucoup des membres de la Force de sécurité nationale sont d'anciens combattants de l'Armée de libération de la Palestine et sont, à ce titre, affiliés au Fatah (Salingue 2014, 261). La FSN aurait, selon un informateur palestinien membre des FSP, 8 500 hommes (Entretien 26/11/2013c). Toutefois, selon les bailleurs occidentaux, cette force serait la plus importante, ce qui porterait à priori ses effectifs à plus de 8 500 si l'on compare ce chiffre à celui de la PCP. Les agents de la mission USSC estiment le nombre d'hommes de la FSN à 10 500. Les

estimations de Julien Salingue « de plus de 16 000 hommes » et de Sayigh (15 000 hommes) sont plus généreuses (Salingue 2014, 257; Sayigh 2009, 5-6). Pour les raisons évoquées plus haut (voir note de bas de page en page 254), il est difficile d'estimer précisément le nombre exact des FSP. Il convient donc de prendre ces différentes données avec précaution.

La FSN joue un rôle primordial de commandement des autres forces de sécurité dans les différentes localités palestiniennes. En effet, le Commandant des forces de sécurité, nommé dans chaque gouvernorat, provient toujours de la FSN et travaille directement en relation avec le gouverneur. Son rôle est de coordonner les différentes forces locales et de fournir une réponse sécuritaire appropriée en cas de problème requérant l'intervention des FSP dans la localité. Sous les ordres de ce Commandant travaillent donc les unités locales des autres forces de sécurité palestiniennes (la PCP locale, l'OSP locale etc.) (Entretien 24/09/2013b). La FSN a également pour « principales attributions d'assurer le contrôle des limites des zones autonomes palestiniennes<sup>106</sup> (...) et de participer aux 'patrouilles conjointes' israélo-palestiniennes » (Salingue 2014, 257). En termes de coordination sécuritaire avec Israël, cette force joue donc un rôle central. Finalement, la FSN intervient aussi en soutien à la PCP dans les opérations de maintien de l'ordre ou lors de missions plus pointues pour lesquelles la PCP n'a ni les compétences ni l'équipement nécessaires. Elle peut également établir un cordon de sécurité lors d'opérations menées par l'OSP et la GP. Elle n'a pas le pouvoir d'arrestation et doit donc compter sur la PCP ou l'OSP pour arrêter un criminel (Entretien 24/09/2013b).

---

<sup>106</sup> Zones A

La FSN est divisée en plusieurs unités et comprend 9 bataillons de garnison et 9 bataillons spéciaux. Il existe également une distinction entre les forces régulières et la force 101, sorte de groupe d'intervention tactique vraisemblablement formé après la division inter-palestinienne (Entretien 24/09/2013b). Au-delà du rôle de la FSN en soutien à la PCP dans les opérations internes (maintien de l'ordre ou cas sensibles), il existe un débat sur le rôle précis que devrait jouer cette force en matière de sécurité interne et/ou externe advenant un accord de paix israélo-palestinien. Je détaille les enjeux de ce débat plus bas.

Bien que le soutien américain ait grandement permis d'améliorer les capacités techniques et matérielles de cette force, pour un haut gradé de la FSN, le « vrai » changement est arrivé avec la nomination par le président Abbas du General Abu Dukhan à la tête de la FSN fin 2011 (Entretien 27/11/2013). Le General Abu Dukhan est relativement jeune. Il est issu des Renseignements militaires ce qui lui vaut d'avoir eu accès dans ses fonctions précédentes aux dossiers des hommes aujourd'hui sous son commandement. Lui, ainsi que les autres membres des renseignements militaires, « ont l'information, ils savent qui est bon et qui est mauvais, qui est corrompu et qui ne l'est pas »<sup>107</sup> précise ainsi un informateur palestinien (Entretien 24/09/2013a). Si cette recherche d'informations est perçue par les agents de la mission USCC comme une preuve que l'AP fait des efforts de « nettoyage » des FSP, cela peut également être compris comme un moyen d'acquérir un contrôle important sur les forces de sécurité elles-mêmes afin, notamment, de prévenir les coups d'Etats (Makara 2013; Albrecht 2015). Quant à la question de l'affiliation du General Abu Dukhan au Fatah, Nasser Alrayyes,

---

<sup>107</sup> Traduction libre : “they have the information, they know who is good and who is bad, who is corrupted and who is not”.

un membre de l'ONG palestinienne de défense des droits de l'homme Al-Haq, affirme mi-moqueur mi-découragé dans un mélange d'anglais et de français « Yes yes yes. Obligatoire ! » (Entretien 19/09/2013). Pour le haut gradé de la FSN cité plus haut, le changement est arrivé avec le General Abu Dukhan dans la mesure où

He came with a new vision to build the forces. New departments were added.<sup>108</sup> We have the soldiers, our guns and our leader. [And we also] have Public relations, International relations, Psychological support... (...) It was [a] very dangerous situation after Hamas and Fatah's division. It really changed with Abu Dukhan. Now we feel safe. Dukhan's vision is to give security to his troupes. Security and safety to his soldiers to provide security for the others (Entretien 27/11/2013).

Comme je le démontrerai dans le chapitre 6, du fait du soutien américain qu'elle reçoit, de sa participation dans la lutte contre le Hamas en Cisjordanie après 2007, et de son rôle dans la coordination sécuritaire avec Israël, cette force pâtit d'une mauvaise réputation auprès des palestiniens. La création de nouvelles unités par le Général Abu Dukhan et une orientation plus marquée vers des activités de service à la communauté sont deux éléments qui peuvent être interprétés comme un moyen pour la FSN de redorer son image (voir chapitre 6).

### *La garde présidentielle*

La fonction de la Garde présidentielle, comme son nom l'indique, est principalement d'assurer la sécurité du président mais aussi des autres hauts fonctionnaires de l'AP et « des infrastructures du pouvoir palestinien » (Salingue 2014, 258). Selon la mission USSC, la GP,

---

<sup>108</sup> Dont la force 101 mais aussi des services davantage orientés en soutien à la population (Entretien 1/10/2013, 26/11/2013c)

dotée de 3 600 hommes, peut également conduire des opérations risquées ou de contre-terrorisme. (Entretien 11/04/2011). Tout comme les membres de la FSN, les hommes de la GP sont souvent issus de l'Armée de libération de la Palestine ou de l'ancienne Force 17 chargée « de protéger les cadres du mouvement lorsque l'OLP était à l'étranger » (Salingue 2014, 258). Ils sont donc proches du Fatah.

### *Les renseignements militaires*

Les renseignements militaires constituent une force plus petite et dont le mandat est peu clair. Si certains avancent que son rôle est de collecter des renseignements militaires extérieurs, son rôle actuel se rapproche plus vraisemblablement d'un service de renseignement sur les FSP elles-mêmes (Entretien 21/10/2013).<sup>109</sup> Il s'agit d'identifier et de traduire devant la justice militaire les membres des forces palestiniennes qui se seraient rendues coupables de crimes, d'activités terroristes ou de trahison. Cette force a également pour fonction de prévenir et d'identifier les infiltrations au sein des différents services de sécurité (Levy 26/04/2016). Cette force n'a pas le prestige des renseignements généraux.

#### **4.2.5.3. Les renseignements généraux**

Les Renseignements généraux sont donc une force très prestigieuse mais aussi très secrète. Egalement constituée d'anciens membres de l'Armée de libération de la Palestine,

---

<sup>109</sup> Site web des renseignements militaires palestiniens : <http://www.pmi.pna.ps/pmia/pmie/>

cette force est censée être responsable des opérations de sécurité à l'extérieur des Territoires palestiniens. Théoriquement, elle devrait jouer le même rôle que le Mossad. Compte tenu des conditions d'occupation, son rôle est (à priori) plutôt orienté vers des opérations de renseignement intérieur. Compte tenu du secret entourant cette force, les agents des renseignements généraux opèrent en civil, parfois au-delà des frontières des zones A. Cette force serait également engagée dans la coordination sécuritaire avec Israël. Le Major General Majid Faraj, à la tête des RM depuis 2009, est très proche de Mahmoud Abbas dont il est pressenti pour être un des potentiels successeurs (Levy 26/04/2016; Kuttab 26/01/2016).

Les Renseignements généraux n'ont pas de Ministère de tutelle et sont donc placés directement sous le contrôle du président. Toutefois, comme l'explique Sayigh, la question se pose de savoir qui a réellement un contrôle sur l'autre. Pour cet auteur, deux des trois services de renseignements (Renseignements généraux et Organisation de sécurité préventive),

are emerging as autonomous power centers that acknowledge no higher, constitutional authority, even that of factions within Fatah with which they are closely allied. Both Abbas and Fayyad [or more generally speaking the PM]<sup>110</sup> face an uncertain future if there is no credible movement toward statehood within the coming year; they could be turned into little more than the civilian face for yet another Arab polity run by the mukhabarat (secret police), in this case with a strong, even pervasive behind-the-scenes role for Israel and the CIA (Sayigh 2011, 32).

---

<sup>110</sup> note de l'auteur

\*\*\*

En dépit des différents rôles que les diverses forces de sécurité palestiniennes jouent, en pratique, la distinction n'est pas toujours claire. Comme l'explique un agent canadien impliqué dans la mission USCC, en matière de « contre-terrorisme »,

it is funny that the PG<sup>111</sup> takes that as a role, the NSF<sup>112</sup> takes that as a role (...). Sometimes you have many layers of the same role. So... Who is the lead ? (Entretien 1/10/2013).

Cette question nous amène à analyser les principaux problèmes du secteur de la sécurité en Palestine.

### **4.3. Une analyse préliminaire du secteur de la sécurité en Palestine**

Dans cette dernière partie du chapitre 4, je reviens sur les principales critiques formulées à l'encontre de la RSS en Palestine dans la littérature (4.3.1) et j'identifie les principaux problèmes qui ont marqué – et marquent encore – le secteur de la sécurité palestinien (4.3.2).

---

<sup>111</sup> Presidential Guard. Soit la Garde présidentielle.

<sup>112</sup> National Security Force. Soit la Force de sécurité nationale.

### **4.3.1. Les grandes critiques formulées à l'encontre de la RSS en Palestine**

En dépit des efforts importants en matière d'assistance au secteur de la sécurité, il existe un large consensus dans la littérature sur le fait que les programmes de RSS n'ont eu aucun impact sur le processus de paix et qu'ils ont eu des conséquences négatives sur les dynamiques de conflit en Palestine. Si, aux lendemains de l'Intifada, le déploiement de trois missions de soutien au secteur de la sécurité (EUPOL COPPS, USSC et l'Opération Proteus) a permis de substantiellement améliorer les conditions de sécurité en Palestine, peu d'avancées peuvent être constatées sur les objectifs visés par les programmes de RSS. Il n'y a eu aucun progrès sur le plan des négociations israélo-palestiniennes ; deux gouvernements en compétition, l'un contrôlé par le Fatah, l'autre par le Hamas, gouvernement respectivement la Cisjordanie et la bande de Gaza ; chaque épisode de violence entre israéliens et palestiniens fait craindre l'éclatement d'une troisième Intifada ; et les palestiniens mettent souvent en garde, qu'advenant une troisième Intifada, aussi bien Israël que l'Autorité palestinienne seraient visés.

La littérature s'est penchée sur les limites, si ce n'est l'échec, des programmes de RSS en Palestine. En ce qui concerne le monopole de la violence physique légitime de l'AP, celui-ci est mis à mal par au moins trois sources de compétition sécuritaire : l'existence continue de factions armées, la présence persistante et les incursions répétées des forces de défense israéliennes dans les Territoires palestiniens (y compris dans les zones A), et l'émergence en 2007 du gouvernement du Hamas avec son propre appareil sécuritaire dans la bande de Gaza.



Les auteurs ont également souligné l'échec des programmes de RSS dans la promotion de la gouvernance démocratique des FSP. Brown et Sayigh attribuent un rôle aux programmes de RSS dans l'accroissement de l'autoritarisme (Brown 2005; Sayigh 2011). D'autres soulignent l'échec de ces programmes à répondre aux principaux problèmes des FSP : entre autres, le factionnalisme, le népotisme, la corruption, le manque de gouvernance civile et l'absence d'état de droit (Abdul Hadi, Friedrich et Luethold 2006; Arouri et Arttili 2007; Brown 2005; Friedrich 2004; Friedrich et Luethold 2007; Hussein 2007; Marten 2014 ; Mustafa 2015a; Sayigh 2009, 2011).

En ce qui concerne l'objectif plus large de construction de l'Etat et de consolidation de la paix, les auteurs s'accordent pour dire que les résultats sont inquiétants. Les programmes de RSS perpétuent l'autoritarisme, le népotisme et la compétition violente entre les différentes branches du secteur de la sécurité (Brown 2005; Marten 2014; Sayigh 2011) ; ils contribuent à la polarisation de la politique palestinienne et nourrissent les contradictions inhérentes de l'agenda pour la paix en Palestine, un agenda qui est mené non seulement sous occupation, mais aussi selon Turner et Mustafa, en accord avec les politiques israéliennes de colonisation (Mustafa 2015b; 2015a ; Turner 2011, 2012, 2013, 2015).

Pour rendre compte de ces résultats limités, plusieurs explications sont mises de l'avant. Un premier niveau de critique met l'accent sur la nature même des programmes de RSS et de construction de la paix. Tandis que Mustafa voit ce type de programmes en général comme un moyen d'imposer les intérêts des bailleurs et de reproduire des relations de pouvoir sous couvert d'un discours sur la bonne gouvernance et la paix (Mustafa 2015b), Turner est

plus prudente et analyse le cadre spécifique de la construction de la paix en Palestine qu'elle qualifie de « pratiques coloniales » ou de « contre-instruction » et dont l'objectif serait d'imposer le « bon » type d'élites (Turner 2011, 2012, 2013, 2015). Un deuxième niveau de critique met de l'avant que si les résultats en matière d'assistance au secteur de la sécurité sont si décevants, c'est parce que l'approche de la RSS a été subvertie. Ces auteurs argumentent que les programmes de RSS en Palestine ne satisfont pas aux exigences d'une définition large de la RSS (Abdul Hadi, Friedrich et Luethold 2006; Arouri et Arttili 2007; Friedrich 2004; Friedrich et Luethold 2007; Friedrich et Luethold 2008; Hussein 2007; ICG 2010; Sayigh 2009, 2011). Leurs travaux s'intéressent aux agendas politiques des bailleurs au-delà du discours sur la construction de la paix et analysent leurs impacts sur le terrain. Ils identifient la fragmentation, la déstabilisation, et la violence parmi une série d'effets de la RSS.

Un deuxième ensemble d'explications met en lumière l'impact de l'environnement dans lequel les programmes de RSS sont mis en œuvre. Trois facteurs sont particulièrement mis en exergue. D'abord et avant tout, il s'agit de l'occupation israélienne et du cadre général des accords d'Oslo qui, comme précédemment indiqué, donnent à Israël non seulement l'autorité en matière de sécurité dans les zones B et C mais aussi le droit de contrôler la forme et les mouvements des FSP (Abdul Hadi, Friedrich et Luethold 2006; Beudet et Ibrahim 2012; Bouris 2014; Brown 2005; Clarno 2014; ICG 2010 ; Sayigh 2001). Le rôle de la politique palestinienne est également souligné (Friedrich 2004; Marten 2014; Mustafa 2015b, 6; Sayigh 2009, 2011). La compétition pour le pouvoir entre les principales factions politiques mais aussi, comme le souligne Mustafa, « la corruption rampante et le népotisme, la politique irresponsable, répressive et personnalisée du leadership » ont significativement entravé le

projet de réforme du secteur de la sécurité (2015b, 6).<sup>113</sup> Les bailleurs sont pareillement jugés responsables du manque de succès de la RSS. Leurs intérêts stratégiques dans la région, leurs relations avec Israël, leur politique domestique mais aussi leur incapacité à honorer leurs promesses, à coordonner leurs programmes et à encourager de manière effective l'appropriation de ceux-ci par les palestiniens sont autant d'éléments considérés comme des manquements importants à leurs engagements (Friedrich et Luethold 2008; Lia 2007; Sayigh 2007, 2009). L'importance accrue des missions USSC et EUPOL COPPS et du soutien de la CIA depuis 2007 fait dire à plusieurs auteurs que ce ne sont pas les palestiniens, mais bien ces agences, qui contrôlent le secteur (Mustafa 2015b, 2015a; Sayigh 2011, 21 et 30). Dans un rapport très controversé, Yezid Sayigh affirme que le manque de leadership et d'appropriation des programmes par l'AP en Cisjordanie rend comparativement le développement du secteur de la sécurité dans la bande de Gaza moins artificiel et plus rationnel, alors même que le gouvernement du Hamas a reçu bien moins d'assistance extérieure (Sayigh 2011, 30).

La littérature a donc largement documenté les résultats limités et l'impact négatif de la RSS en Palestine et identifié les raisons de ces performances décevantes. On y retrouve les principales critiques adressées plus généralement à la RSS et identifiées au début de ce chapitre : la mise en œuvre d'une perspective restreinte de la RSS, la poursuite d'intérêts extérieurs, une approche universalisante qui prend peu en compte les spécificités locales et qui manque d'appropriation locale. Toutefois, cette littérature n'identifie pas clairement les mécanismes précis qui lient les programmes de RSS aux dynamiques conflictuelles inter-

---

<sup>113</sup> Traduction libre : “ rampant corruption and the nepotistic, unaccountable and repressive personalized style of politics favoured by the leadership”

palestiniennes. En m'appuyant sur le cadre théorique développé au chapitre 2, j'offre dans les deux prochains chapitres l'opportunité de mieux comprendre les liens entre les programmes de RSS et les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. Avant de procéder, il me reste à identifier plus précisément les problèmes spécifiques au secteur de la sécurité palestinien qui demeurent sans réponse.

### **4.3.2. Problèmes spécifiques non résolus**

Depuis 1993, le secteur de la sécurité palestinien connaît des problèmes récurrents auxquels les programmes de RSS n'ont pas réussi – ou cherché – à répondre. En partie parce que les programmes de RSS se sont davantage concentrés sur une approche restrictive de la RSS, ces problèmes ont trait à la gouvernance du secteur (4.3.2.1) ainsi qu'au monopole du Fatah sur les services de sécurité palestinien (4.3.2.2).

#### **4.3.2.1. Les problèmes relatifs à la gouvernance du secteur**

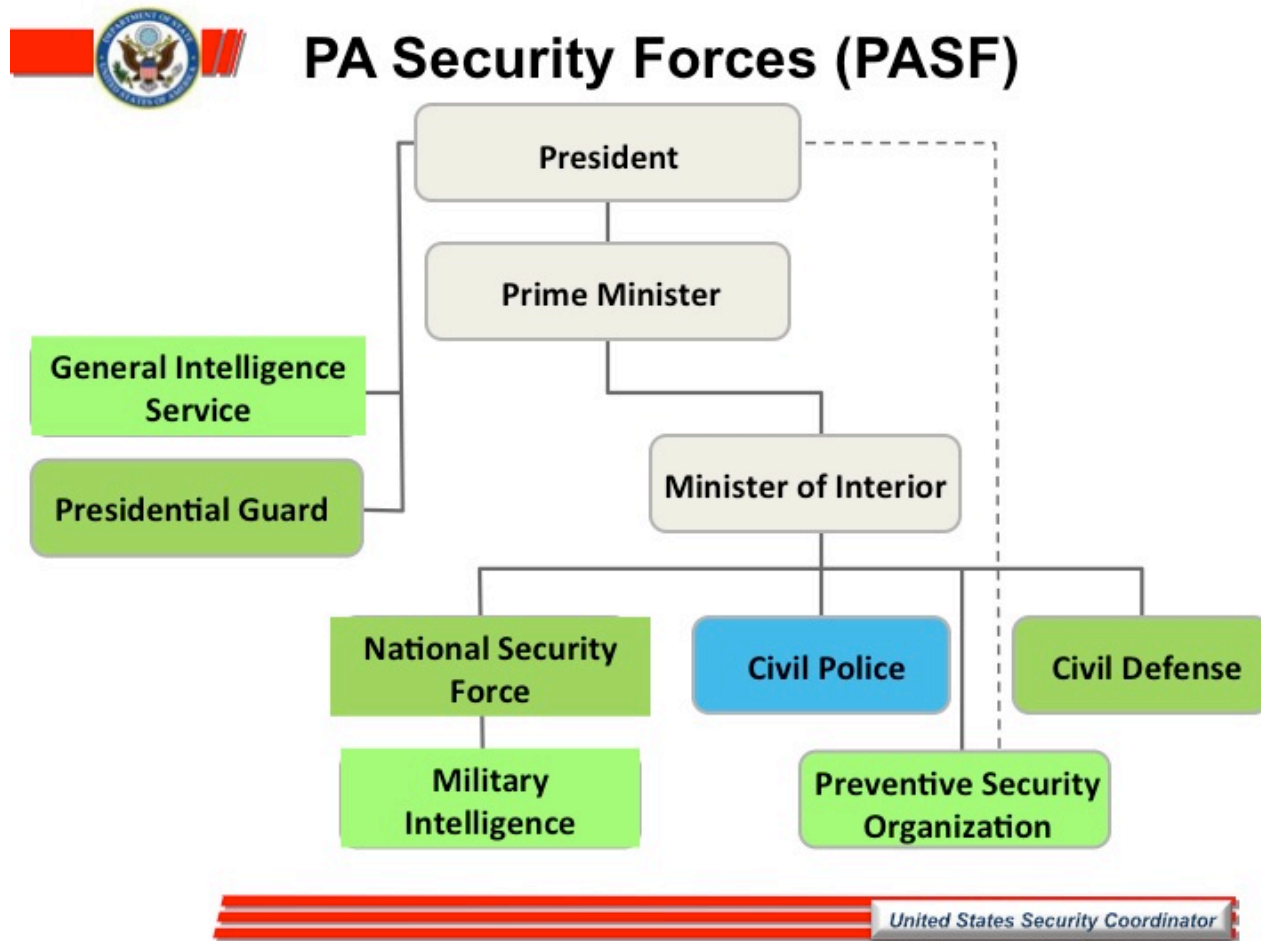
*Qui est vraiment en charge ?*

Un premier problème relatif à la gouvernance du secteur concerne la structure formelle de commandement. Tandis que les forces de sécurité internes (PCP, DC et OSP) sont sous la tutelle du Ministère de l'intérieur, les forces de sécurité nationales sont sous le contrôle direct du président. Toutefois, comme je l'ai indiqué plus haut, il existe un débat important entre

palestiniens d'un côté et israéliens et bailleurs occidentaux de l'autre au sujet de l'autorité civile dont devrait dépendre la FSN. Pour les palestiniens, cette force sera l'armée du futur Etat palestinien et devrait donc dépendre d'un Ministère de la défense (ou de la sécurité nationale) qui, à l'heure actuelle, n'existe pas (Entretien 27/11/2013, 26/11/2013c, 24/09/2013a). Pour les acteurs extérieurs, dans la mesure où ils refusent l'idée d'un Etat palestinien militarisé, la FSN devrait plutôt jouer le rôle des gendarmes français ou des carabinieri italiens (Sayigh 2009, 5-6; Entretien 28/03/2013, 24/09/2013b). En l'absence d'un Ministère de la sécurité nationale, il serait donc selon eux plus logique de placer cette force sous la tutelle du Ministère de l'intérieur. C'est d'ailleurs ainsi qu'ils se représentent le secteur de la sécurité palestinien. Comme le montre la figure 11 préparée par la mission USSC, la FSN est placée sous la tutelle du Ministère de l'intérieur tandis que la figure 10, qui correspond davantage à la représentation palestinienne du secteur, place cette force sous la tutelle du président. A travers leurs pratiques programmatiques de RSS les plus récentes, c'est aussi ce rapport hiérarchique qu'américains et canadiens tentent de promouvoir.

Cette différence de perspective illustre le fait que les acteurs extérieurs poursuivent davantage leurs intérêts que ceux des palestiniens. Cela montre également que les programmes de RSS promus par les bailleurs manquent d'appropriation par la population locale. Ultimement, ce désaccord entre palestiniens et bailleurs occidentaux sur la fonction de la FSN remet en question la pertinence de leur soutien à cette force depuis 2008. Celui-ci est-il approprié au rôle que jouera la FSN advenant la création d'un Etat palestinien ?

Figure 11. Représentation graphique par la mission USSC du secteur de la sécurité palestinien.



Source : présentation power point de la mission USSC (Entretien 11/04/2011)

Le débat relatif à l'autorité de tutelle de la FSN est aussi symptomatique du flou important, hérité de la période Arafat et savamment entretenu par Abbas et par les chefs des différentes forces de sécurité eux-mêmes, concernant les chaînes de commandement et les relations entre les forces et le président.

Until his death in 2004, then Palestine Liberation Organization (PLO) Chairman and PA President Yasser Arafat maintained the PASF114 as his own preserve, denying the MoI<sup>115</sup> any control over it whatsoever. Six years later, the ministry has yet to exercise more than nominal authority over PASF recruitment, procurement, and pay. Fayyad continues to negotiate directly with the commanders of each PASF branch over their budgets (Sayigh 2011, 20).

Comme l'expliquent aussi bien un agent britannique impliqué dans la mission USSC et le ministre de l'Intérieur, en matière de gouvernance civile des différentes FSP, il existe toujours un écart important entre ce que prescrit la loi fondamentale et les pratiques quotidiennes de commandement (de haut en bas) et de rapport (de bas en haut). Pour l'agent britannique, « toutes les routes mènent apparemment au bureau du président Abbas, aucune ne mène aux bureaux du ministre de l'Intérieur et très peu mènent aux bureaux du premier ministre » (Entretien 29/10/2013).<sup>116</sup> Les forces de sécurité elles-mêmes instrumentalisent ce flou sur la structure organisationnelle du secteur. Pour le ministre de l'Intérieur, tout est une question de relations inter-personnelles :

Security chiefs, here, choose where to connect: President, Prime Minister, Minister of Interior (...). It depends on personal estimate. If he likes the MoI,<sup>117</sup> he contacts him, or he has other choices. This is a real problem. This reality does not match or don't have a good

---

<sup>114</sup> Palestinien Authority Security Forces.

<sup>115</sup> Ministry of the Interior.

<sup>116</sup> Traduction libre : « Ultimately (...) all the roads apparently lead to Abbas' office. None of them lead to Ministries offices and very few go to the PM offices.

<sup>117</sup> Minister of Interior

connexion with law. (This is) still (the case). (It is) not changing (Entretien 26/11/2013a).

Ce problème n'existe pas seulement au niveau de la FSN privée d'un Ministère de la Défense, il est également présent au niveau des forces de la sécurité interne même si, de manière évidente, la PCP est à ce titre un meilleur élève que l'OSP (Sayigh 2011, 18).

Ce manque de clarté quant à la chaîne de commandement contribue à une gouvernance du secteur peu transparente et démocratique mais aussi à un manque de cohérence générale. Il y a peu de coordination entre les différentes branches de sécurité et un faible contrôle de la part du Ministère de l'intérieur. Le statut légal et les prérogatives des différentes forces restent flous (Sayigh 2011, 19-25). L'absence de parlement depuis 2007 est évidemment une contrainte importante à un contrôle démocratique plus étroit de ces forces mais aussi à une clarification de leur statut et fonctions (Entretien 4/12/2013a). Les FSP se sont également illustrées par un nombre important de violations des droits de l'homme et une large impunité (Sayigh 2011, 25; Human Rights Watch 2008).

Plus encore, selon un interviewé canadien, la différence de tutelle qui existe (même si celle-ci est, comme on l'a vu, contestée) entre les forces de la sécurité nationale et les forces de sécurité interne constitue une ligne de fracture importante entre ces deux branches et conduit à des logiques de compétition pour le pouvoir (principalement entre l'OSP, la GP et la NSF) (Entretien 11/04/2011). Cette compétition a parfois participé du climat d'insécurité en Palestine et pérennise les relations directes entre les forces telles que l'OSP, la GP et la NSF et le président, y compris lorsqu'il est clair que celles-ci devraient faire rapport au ministre de



l'Intérieur (comme c'est le cas de l'OSP).

Bien que les programmes de RSS mis en œuvre par les bailleurs occidentaux cherchent en partie à remédier à ce problème de gouvernance, je montrerai dans les chapitres suivants que les pratiques de l'aide ont malgré tout contribué au manque de coordination entre les forces, à l'affaiblissement du Ministère de l'intérieur et, de manière générale, à la tendance autoritaire des FSP. Ces différents problèmes sont centraux à la qualité du contrat social et partant, aux dynamiques de conflit inter-palestiniennes.

*Un secteur en croissance exponentielle.*

Un deuxième problème de gouvernance, qui découle en grande partie du rôle qu'ont joué les FSP dans la consolidation des régimes d'Arafat et d'Abbas, concerne le poids du secteur par rapport au budget de l'AP et à la taille de la société palestinienne. Un rapport récent souligne ce qui suit :

More public servants are now employed in the security sector than in any other sector—44% a total of 145,000 civil servants. (...) Security eats up a sizeable proportion of the PA budget, accounting for almost \$1 billion (26%)<sup>118</sup> of the 2013 budget, compared to only 16% for education, 9% for health, and a staggeringly low 1% for agriculture, traditionally one of the main sources of livelihood for Palestinians. (...) In fact, there is now one security person for every 52 Palestinian residents compared to one educator for every 75 residents. Daily newspapers frequently carry announcements of bids for more PA

---

<sup>118</sup> Les estimations de la part du budget allouée au secteur de la sécurité et de la masse salariale de ce secteur varient selon les sources (et l'année de référence). Tandis que Sayigh estime pour l'année 2010 que 22,4% du budget et près de 41% des salaires de l'AP sont réservés au secteur de la sécurité en Cisjordanie (Sayigh, 2011, p26), d'autres sources estiment plutôt que 37% du budget est réservé à ce secteur (Entretien 30/09/2013; Fayez 2015).

prisons – there are already 52 new prisons and eight new security compounds – as well as riot control gear (Amrov et Tartir 2014).

La taille du secteur de la sécurité a des conséquences directes sur la répartition des dépenses publiques et conduit à délaisser d'autres secteurs importants pour le développement économique mais aussi pour la construction de l'Etat palestinien (notamment l'agriculture, voir chapitre 7). Pour de nombreux observateurs, les chiffres cités plus haut, associés aux répressions musclées de manifestations, aux arrestations politiques et aux violations régulières de droits de l'homme, sont le signe manifeste d'une dérive autoritaire de l'AP et le symptôme de la construction d'un Etat policier sous l'égide d'Israël et de la communauté internationale (The Electronic Intifada 2014; Ma'an News Agency 16/10/2013a, 24/10/2014, 30/12/2015, 14/09/2015; Amnesty International 2013; Amrov et Tartir 2014; Brown 2005; Byrne 2011; Sayigh 2011). Dans un contexte économique difficile du à l'occupation israélienne, le poids que représente le secteur de la sécurité pour les finances publiques conduit également à une dépendance importante de l'AP à l'aide internationale (Amrov et Tartir 2014; Sayigh 2011, 30). Les deux missions étudiées investissent des millions dans la formation, l'équipement et l'infrastructure de ce secteur. Par ailleurs, l'Union européenne, à travers le programme PEGASE et l'aide budgétaire directe, offre également un soutien important au paiement des salaires des fonctionnaires de l'AP. Même si l'UE ne finance pas directement les salaires des FSP, son soutien dans d'autres secteurs permet à l'AP d'assumer le coût d'un secteur de la sécurité important compte de tenu de la fongibilité des finances.

Dans les deux prochains chapitres, j'avance que la priorité donnée à la sécurité ainsi que les pratiques internationales de RSS ont non seulement grandement alimenté ce processus

de dérive autoritaire de l'AP mais qu'elles ont aussi nourri les dynamiques conflictuelles en Palestine à travers la détérioration du contrat social.

#### **4.3.2.2. Les problèmes liés à la sur-représentation du Fatah dans les forces de sécurité palestiniennes**

*Tous du Fatah !*

Un autre problème régulièrement soulevé dans la littérature relative au secteur de la sécurité en Palestine, concerne le caractère politiquement teinté des forces de sécurité palestiniennes. On l'a vu, ces forces sont issues d'un accord de paix signé par Yasser Arafat que plusieurs formations politiques palestiniennes ont dès le départ refusé. En conséquence, ces formations ont également refusé de participer aux institutions civiles et sécuritaires de l'Autorité palestinienne, en particulier dans les positions hiérarchiques élevées. De plus, les FSP ont été constituées sur la base d'organisations liées à l'OLP en exil, telles que l'Armée de libération de la Palestine ou la Force 17, dans lesquelles le Fatah jouait un rôle prédominant. Comme je l'ai expliqué plus haut, ces forces ont également joué un rôle central dans la consolidation du pouvoir de Yasser Arafat et des institutions de l'AP. Comme ailleurs au Moyen Orient, les institutions palestiniennes et le parti au pouvoir (le Fatah) sont progressivement devenus indissociables (Heydemann 2007).

En raison de l'histoire de leur formation, les FSP sont donc souvent associées au Fatah. Leurs leaders et membres hauts gradés sont historiquement issus de ce mouvement. Les FSP

ont également servi – et continuent de servir - de « filet social » de manière à fournir emploi et salaire à un grand nombre, souvent en dépit du manque de qualifications apparentes pour les postes occupés.

The PASF still acts as a social safety net and patronage system: many officers who are considered unsuitable for service and have no formal posting, but who do not qualify for a pension, still receive pay as if on active duty. Insiders confirm “very few real agents” work in the three intelligence agencies, whose covert nature makes it especially easy to hire relatives and friends as paid informants (Sayigh 2011, 17-8).

Les interviewés racontent souvent que pendant la période post-Oslo, de manière à être recruté au sein de ces forces, il fallait soit adhérer au Fatah soit être soutenu par des leaders connus du mouvement (Salingue 2014, 263), ce qui induit également une coloration Fatah – au moins de convenance - des forces y compris dans les positions subalternes.

Finalement, la division inter-palestinienne et la lutte contre le Hamas et le Djihad islamique en Cisjordanie post-2007 a fini d’entériner le caractère politiquement teinté des FSP de l’AP même si, comme de nombreux agents internationaux se plaisent à le souligner, les forces sont aujourd’hui plus professionnelles que par le passé (voir chapitre 6 à ce sujet).

Bien que la domination du Fatah au sein des FSP soit une réalité qui pose un sérieux problème lorsque l’on s’intéresse aux dynamiques de conflit inter-palestiniennes, il convient de tempérer à minima l’idée d’une AP et d’un secteur de la sécurité à 100% Fatah.

Premièrement, il convient de nuancer le fait que le parti au pouvoir et les institutions proto-étatiques soient devenus complètement indissociables. En effet, cette proposition

communément admise par les études sur les systèmes politiques arabes (pré-printemps arabes) cache, dans le cas palestinien, une relation bien plus complexe entre l'AP et le Fatah (Heydemann 2007; Jamal 2005; Robinson 1997). Puisque ce sujet dépasse la portée de cette thèse, il suffira ici de mentionner que le Fatah a toujours connu des divisions internes importantes. Celles-ci se sont amplifiées avec la mort de son leader charismatique Yasser Arafat si bien qu'il est difficile de prétendre à une adéquation parfaite entre le mouvement politique et les institutions du proto-État. Si certains membres ont rejoint les institutions de l'Autorité par loyauté envers leurs leaders, d'autres l'ont rejoint par opportunisme. De fait, dans un contexte de déclin économique important, voir de « dé-développement » après les accords d'Oslo (Roy 1995, 1999), l'AP est devenue un moyen important d'accéder à un revenu – ce qui explique en grande partie le fait que les forces de sécurité, et plus généralement les institutions de l'AP, emploient un si grand nombre de personnes. De plus, certains membres du Fatah ont refusé de rejoindre les rangs des forces de sécurité de l'AP. Comme le souligne Salingue,

nombre de militants du Fatah [ont refusé] de participer à la construction de l'AP (...). Pour certains militants, l'engagement dans les forces de sécurité ressemble en effet davantage à une trahison du peuple palestinien (Salingue 2014, 264).

Deux militants du Fatah, Wissam et Walid, interviewés par Salingue, expliquent le fait qu'ils n'aient pas rejoint les forces de l'AP en ces termes :

Wissam : Pourquoi faire ? Pour protéger Israël ? Israël n'a pas besoin de moi pour cela.

Walid : La plupart des militants n'étaient pas prêts à faire un certain nombre de choses que nous demandaient nos dirigeants, comme arrêter d'autres militants, voire leur tirer dessus ou les torturer. Oui, les vrais militants ont refusé de participer à ça (Salingue 2014, 264).

Deuxièmement, « la politique de cooptation / intégration des *chebab* de l'*Intifada* s'est progressivement élargie ». Il est ainsi possible de retrouver au sein des forces des membres d'autres partis politiques associés à l'OLP, dont le Front populaire de libération de la Palestine (FPLP) ou le Front démocratique de libération de la Palestine (FDLP) (Salingue 2014, 263; Entretien 19/09/2013). Toutefois, on ne retrouve jamais ces membres dans les positions hiérarchiques qui sont réservées aux membres du Fatah. Ceci témoigne d'une intégration limitée de l'opposition dans une logique de libéralisation contrôlée du régime (Brynen, Moore, Salloukh et Zahar 2012).

Troisièmement, les tendances de vote des FSP au moment de l'élection législative de 2006 permettent également de tempérer le fait que celles-ci soient 100% affiliées ou sympathisantes du Fatah. Selon un membre du FDLP, le Hamas a recueilli près de 23 000 votes auprès des FSP. Si l'on estime à 60 000 le nombre total de forces, près de 38% d'entre elles auraient donc voté pour le principal parti d'opposition. Bien sûr, la grande majorité de ces personnes ont davantage voté pour le Hamas dans une logique de contestation du Fatah que par réelle adhésion au programme du Hamas. Toutefois, il est difficile d'envisager qu'un membre actif du Fatah puisse avoir voté Hamas lors de ces élections.

Ces précautions posées, il est néanmoins clair que les FSP ont un caractère politique important non seulement en raison de leur histoire mais aussi du fait des événements de juin 2007. Suite à la division inter-palestinienne, une vague de purges a été menée au sein des FSP de manière à en exclure tout militant (et non sympathisant !) du Hamas. Ce caractère politique des FSP se traduit également par les arrestations politiques menées par ces forces contre les

membres de l'opposition. Ceci a particulièrement été le cas au cours des années 2008 et 2009 mais la pratique remonte à avant la division inter-palestinienne et a encore régulièrement cours aujourd'hui (Ma'an News Agency 16/10/2013b, 24/10/2014, 16/10/2013a, 30/12/2015, 14/09/2015; Amnesty International 2013; The Electronic Intifada 2014). Comme le souligne à juste titre Yezid Sayigh,

What drives the two security sectors [in the West Bank and Gaza Strip]<sup>119</sup> is their determination to help their political leaders and dominant parties to maintain political control. Their partisan nature is their most salient common trait (Sayigh 2011, 17).

Je montrerai dans les prochains chapitres que les pratiques d'aide ont sur le long terme largement contribué à renforcer, voire même à institutionnaliser, le caractère politiquement teinté des FSP participant ainsi des inégalités horizontales et des dynamiques de conflit en Palestine.

*Un secteur au service de la promotion des intérêts privés d'un petit nombre*

Un dernier problème, associé à la surreprésentation du Fatah dans les FSP, concerne le fait qu'à travers leurs positions au sein des FSP, un petit nombre d'individus a réussi à promouvoir ses intérêts privés. Ceci a particulièrement été le cas à travers la construction de monopoles économiques dirigés par les élites de l'AP. Comme l'explique un représentant du Conseil législatif palestinien cité par Markus Bouillon :

The Palestinian leaders thought that our economy was some sort of inheritance due them and their children. Every honcho got himself a

---

<sup>119</sup> ndl

fat slice of the imports into the Authority. One got the fuel, another got the cigarettes, yet another the lottery, and his crony the flour. Gravel is a monopoly belonging directly to the security apparatuses, and they earn a fortune from it that finances their operations (Bouillon 2004, 95).

Les positions hiérarchiques dans le secteur de la sécurité ne permettent pas seulement l'enrichissement personnel à travers une pénétration du secteur économique ; elles permettent également la poursuite des intérêts privés à travers l'accès à des positions politiques privilégiées au sein de l'AP en tant que Conseiller spécial auprès du président ou au sein des gouvernorats et municipalités (Amrov et Tartir 2014). Comme le souligne Brynen, les impératifs liés à la consolidation du régime d'Arafat expliquent en grande partie que ces pratiques d'enrichissement personnel, mais aussi de promotion politique, aient pu prendre place. A la suite de cet auteur, je montrerai dans les chapitres 5 et 6 que l'aide a largement contribué à ces dynamiques (Brynen 2000, 144). J'avancerai également que, ce faisant, l'aide a alimenté l'économie politique du conflit et partant, les dynamiques de conflit inter-palestiniennes.

## **Conclusion**

Dans ce chapitre, je me suis attachée à discuter des principes et des limites de la réforme du secteur de la sécurité en général et en Palestine. J'ai distingué deux principales critiques adressées à ce type de programmes : le fait que ces derniers traduisent d'une part une conception étroite de la RSS et d'autre part une vision universalisante, souvent peu appropriée par les acteurs locaux, de ce que devrait être un « bon » secteur de la sécurité. J'ai par la suite



brossé un tableau rapide du secteur de la sécurité palestinien en m'intéressant à son émergence, aux contestations internes, à son rôle dans la politique palestinienne, au rôle des acteurs extérieurs et à la structure actuelle du secteur. En effectuant finalement une revue de la littérature relative à la RSS en Palestine, j'ai montré que cette dernière pâtit des mêmes limites que la littérature identifie au sujet de la RSS en général (conception étroite, universalisme et manque d'appropriation) et mis en avant le fait qu'il existe un consensus clair sur le fait que ces programmes ont eu un impact limité sur le conflit israélo-palestinien et négatif sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. J'ai également identifié les principaux problèmes que connaît le secteur palestinien depuis sa création - problèmes qui demeurent largement d'actualité. Dans les deux chapitres suivants, je montre de manière chronologique comment les pratiques de la RSS ont contribué à ces différents problèmes et, ce faisant, alimenté les dynamiques de conflit inter-palestiniennes à travers les mécanismes identifiés au chapitre 2.

## **Chapitre 5 : Impacts des pratiques en matière de réforme du secteur de la sécurité – 1993 à 2007**

Dans les chapitres 5 et 6, j'analyse les pratiques européennes et américaines en matière de réforme du secteur de la sécurité et leurs impacts sur les dynamiques de conflit inter-palestinienne. L'objectif central de ces deux chapitres est d'identifier les mécanismes par lesquels l'assistance internationale dans ce secteur a contribué aux dynamiques de conflit inter-palestiniennes – une observation souvent avancée et reprise dans la littérature spécialisée mais dont les mécanismes sociaux et politiques restent peu expliqués (voir chapitre 4).

Au-delà de l'étude du cas palestinien, ces deux chapitres explorent également une nouvelle manière d'expliquer le décalage entre les objectifs poursuivis par les programmes de RSS et leurs résultats peu satisfaisants. Plutôt que d'expliquer les impacts limités, voire négatifs, de la RSS uniquement en termes de capacité des États, de bonne gouvernance et de stabilité, ou encore à travers l'argument d'une perversion des principes clés de la RSS par les bailleurs, j'avance que nous devrions également évaluer les pratiques de RSS en termes de leurs impacts sur l'économie politique du conflit, sur les inégalités horizontales et sur la qualité du contrat social. Si la RSS structure ces mécanismes que la littérature sur les guerres civiles identifie comme des causes de conflit, il y a un problème que la communauté des bailleurs doit impérativement adresser. En d'autres termes, analyser les impacts de la RSS sur les dynamiques de conflit à travers mon cadre théorique suggère que le décalage entre intentions et résultats en Palestine n'est pas spécifique au cas d'étude. S'il est évident que le

conflit Israélo-palestinien et les accords d'Oslo façonnent les politiques de construction de la paix, les impacts de ces politiques ne sont pas nécessairement dépendants du contexte d'intervention. Bien sûr, les processus sociaux et politiques de niveau micro exposés ci-bas sont propres au cas palestinien. Toutefois, les mécanismes plus larges qui lient la RSS aux dynamiques de conflit ne le sont pas. Ceci suggère que ma recherche a une portée plus grande que le cas Palestinien et que mon cadre théorique peut nous aider à comprendre l'impact de la RSS sur les dynamiques de conflit dans d'autres contextes conflictuels.

Je commence mon étude des impacts des pratiques de RSS selon la méthode du *process tracing* à partir de 1993. Les points de rupture identifiés dans le chapitre précédent (la seconde intifada, la victoire du Hamas aux élections législatives et la division inter-palestinienne) constituent les bornes temporelles de chacune des séquences étudiées dans les chapitres 5 et 6. Ce chapitre s'intéresse en particulier à la séquence qui commence avec la signature des accords d'Oslo et se termine avec la seconde Intifada (5.1) puis à la période de la division inter-palestinienne qui s'ouvre avec l'élection du Hamas en 2006 et s'achève par la prise de Gaza par le Hamas en 2007 (5.2). Le chapitre 6 s'intéressera aux impacts de l'aide en matière de RSS suite à la division inter-palestinienne. En utilisant le cadre théorique exposé au chapitre 2, les chapitres 5 et 6 offrent une relecture de vingt ans de pratiques américano-canadiennes et européennes en matière de RSS en Palestine et montrent comment l'assistance externe dans ce secteur a contribué aux dynamiques de conflit inter-palestiniennes.

## **5.1. D'Oslo à la seconde Intifada (1993-2005)**

Dans cette section, je m'intéresse aux pratiques et impacts de l'aide dans le secteur de la sécurité d'abord pendant la période d'Oslo (5.1.1.) puis pendant la seconde Intifada (5.2.2.). Je montre que le triple impératif d'assurer la sécurité d'Israël, de lutter contre le terrorisme et d'appuyer le développement des institutions de l'autonomie ont conduit les bailleurs à mettre en œuvre des pratiques qui ont participé à orienter la « structure d'opportunité » en faveur du Fatah, à creuser les inégalités horizontales entre membres du Hamas et du Fatah et à affaiblir la qualité du contrat social entre la société palestinienne et l'AP.

### **5.1.1. La Période d'Oslo (1993-2000) : pratiques et impacts de l'aide**

L'objectif de construire et de développer le secteur de la sécurité en Palestine a été, dès le début, une entreprise difficile à mettre en œuvre. Alors que certaines contraintes découlaient des accords d'Oslo, d'autres étaient davantage liées au style de gouvernance néo patrimonial de Yasser Arafat. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, un premier problème réside dans le fait que les FSP ont été créées dans le but d'assurer la sécurité d'Israël plutôt que celles des palestiniens (Bouris 2014, 101; Lia 2006, 269). Le second problème tient à la manière dont Yasser Arafat a construit et utilisé les forces de sécurité palestiniennes. Puisqu'il s'agissait de récompenser les combattants palestiniens tant de l'intérieur que de l'extérieur, les forces de sécurité palestiniennes ont été davantage constituées de miliciens que de professionnels de la sécurité. Bien que l'OLP soit une organisation regroupant de multiples partis politiques, les

alliés du Fatah ont été favorisés si bien que les FSP ont, dès le début, été politiquement teintées. Par ailleurs, l'existence de multiples forces de sécurité, l'absence de structure claire du secteur, l'autonomie de certains chefs tels que M. Dahlan et J. Rajoub, les deux leaders de l'Organisation de sécurité préventive (OSP) à Gaza et en Cisjordanie (Lia 2007, 170), ou encore la relation directe entre le président et les chefs des différentes FSP, constituent autant d'éléments qui ont significativement marqué le secteur de la sécurité palestinien dès ses débuts.

Bien qu'américains et européens aient été partiellement responsables de ce cadre d'intervention difficile et conscients des problèmes de structure et de commandement des FSP, ils ont tout de même porté assistance au secteur de la sécurité palestinienne, avec l'accord d'Israël, pendant la période 1993-2000. Pour les bailleurs occidentaux, il était impératif de protéger le processus de paix des factions opposées à celui-ci et d'assurer la transition entre les autorités israéliennes, jusqu'à lors responsables de la sécurité dans les Territoires palestiniens, et les institutions de l'Autorité palestinienne (AP) nouvellement créées. A travers quelles pratiques et avec quelles conséquences sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes cette transition s'est-elle effectuée ?

Au cours de cette période, l'assistance au secteur de la sécurité s'est traduite par une orientation de l'aide vers la formation en maintien de l'ordre et la livraison de matériel. Selon Sayigh, « la plupart de l'assistance européenne aux FSP entre 1994 et 2000, qui s'élevait à environ 11 millions d'euros par an, était orientée vers la formation au contre terrorisme plutôt

qu'à la construction des forces » <sup>120</sup> (2009, 15). L'équipement fourni était non létal : il s'agissait de matériel antiémeute, de matériel administratif ou de voitures.

Les bailleurs occidentaux, qui jusque lors considéraient l'OLP comme une organisation terroriste, ont été particulièrement réticents à soutenir les FSP financièrement. Ils ont toutefois été forcés de le faire au vu de la situation financière de l'OLP. En effet, la première Intifada et la Guerre du Golfe avaient eu des conséquences désastreuses sur la situation économique tant interne aux Territoires palestiniens que de celle de l'OLP. En représailles de l'appui de Yasser Arafat à Saddam Hussein, les pays du Golfe ont suspendu leur assistance à l'OLP, limité l'aide aux associations caritatives et renvoyé au Liban ou en Jordanie les travailleurs palestiniens expatriés sur leur territoire (Finkelstein 1992; Abed 1991; Hallaj 1991; The New York Times 13/02/1991; Aljazeera 2009)}. En situation de crise économique sévère au moment de la signature des accords d'Oslo, l'OLP ne pouvait assumer les coûts liés à la création des institutions de l'AP (Lia 2007, 26). Afin de maintenir le processus de paix en vie, les bailleurs occidentaux n'ont eu d'autre choix que de couvrir les dépenses courantes de l'AP, dont les salaires des FSP. Dans la mesure où il n'y avait pas encore d'institution appropriée pour recevoir l'aide budgétaire directe, telle qu'un Ministère des finances ou de l'intérieur, l'argent a été versé directement à l'OLP ou au bureau du président (Lia 2006).

Le financement direct des FSP a non seulement empêché une bonne reddition des comptes mais a également ouvert la voie à un détournement important des fonds, soit à des

---

<sup>120</sup> Traduction libre : "most of the European assistance to the PASF in 1994–2000, averaging €11 million annually, was for counterterrorism training rather than force building."

fins d'enrichissement personnel soit pour financer des FSP que les bailleurs refusaient de soutenir. Ceci fut en particulier le cas de l'OSP qui était considérée, au moins jusqu'à ce qu'elle soit explicitement mentionnée dans l'accord intérimaire de 1995, comme une « force de l'ombre »<sup>121</sup> (Lia 2007, 174). Bien que cela soit difficile à vérifier, on raconte souvent qu'à cette époque, européens et surtout américains, avaient pour pratique d'apporter des mallettes d'argent directement au président ou aux chefs des différentes FSP afin de payer les salaires des hommes sous leur commandement. Ainsi, deux sources palestiniennes se souviennent que Mohammad Dahlan et Jibril Rajoub, les deux leaders de l'OSP, ont grandement bénéficié de ces pratiques :

En 1994, en Tunisie, Dahlan n'a pas un sou. Aujourd'hui, il a des millions. En deux ou trois ans, il est devenu riche. En 1997 déjà il était riche ! C'est à cause des réformes. Je ne sais pas si tu vois comment à l'époque, les américains et les européens, ils venaient avec des valises entières d'argent à la Mouqata'a. Jusqu'en 2006, il y avait de l'argent viré directement sur les comptes d'individus pour faire passer aux services [de sécurité] (Entretien 21/11/2013).

He (Dahlan) was exiled from Israel wearing one trouser and one shirt (...) and he came back when he was 30 or 31 as head of the Preventive security in Gaza. And within several years he became milliardaire (...) The preventive security [got] a direct support from the Americans (...). They paid directly Dahlan and Rajoub, for their own budget (...). That was not controlled by the Ministries (...). Direct support! And those leaders used this direct support to make some empires (Entretien 28/11/2013b).

En accord avec ces deux témoignages, Lia avance que la relation directe entre les bailleurs et les FSP et l'absence de contrôle sur les financements octroyés ont facilité la corruption, le népotisme et les mécanismes d'enrichissement privé.

---

<sup>121</sup> Traduction libre : "shadowy security force"

“By the end of the 1990s, the extent of economic corruption involving Gaza’s security forces had reached ‘saturation point’” according to Palestinian businessmen and foreign diplomats, and ‘connexions’ (wasta) and bribes were allegedly “required to carry out almost any business activity”. The outspoken ‘Abd al-Jawad Salih, a former PNA cabinet minister heavily involved in the anti-corruption protest, asserted that the PNA had by 2000 become a ‘mafia state’ as a result of the extortion practices of the Palestinian Police<sup>122</sup> (Lia 2007, 167).

L’assistance au secteur de la sécurité au cours de cette période a donc servi les intérêts privés des officiers et des élites du Fatah. Ce faisant, occuper et sécuriser un poste au sein de l’appareil sécuritaire est non seulement devenu un moyen d’accéder aux ressources de l’aide, mais aussi un moyen pour les élites d’étendre leurs bénéfices économiques. Bouillon explique à ce titre qu’après les accords d’Oslo,

the Palestinian economy came to be centralized in the core elites, which pursued highly personalized interest politics and marginalized most ordinary Palestinians (Bouillon 2004, 50).

Un membre du Front Démocratique de Libération de la Palestine (FDLP) raconte que les élites du secteur de la sécurité ont tiré profit de leurs positions pour créer des monopoles, confirmant ainsi les liens entre l’obtention d’une position de responsabilité au sein de l’appareil de sécurité et l’enrichissement personnel :

After the establishment of the Authority, Dahlan and Rajoub established a company, which buys the fuel from Israel and distributes it to the Palestinians. (...) And they monopolized this role for years. (...) If anybody (...) tried to make (...) a small project to start a gas station, he was forbidden, unless he had a licence from the Preventive security. (...). So [they] manipulated all this distribution, which gave [them] millions of dollars every month. This is an example, just one example! Dahlan was [also] controlling all the borders [of the] Gaza Strip [with his forces] (...). They [imposed] a tax for everything that

---

<sup>122</sup> Ici, la notion de « Palestinian Police » fait référence aux forces de sécurité palestiniennes dans leur ensemble.



came in or out. (...) He [had] the power, he [had] his own security forces, (...) he [had] the [ability] to travel and to go and make deals with the Israelis. (...). It [was] not an open competition (Entretien 3/12/2013).

Puisque l'AP s'est essentiellement construite sur un mouvement révolutionnaire, le Fatah, ces riches et puissants individus à la tête des FSP appartenaient tous à un seul et même groupe politique. Les programmes d'aide au secteur de la sécurité ont donc alimenté les inégalités de pouvoir politique et économique entre les différentes factions politiques palestiniennes. L'AP est vite devenue une « propriété » du Fatah explique un informateur palestinien travaillant pour une organisation internationale. Il était difficile de bénéficier d'un poste de pouvoir au sein de l'AP sans en être membre, poursuit-il (Entretien 04/2013c).<sup>123</sup> L'enrichissement privé à travers le détournement de l'aide, mais aussi la construction de monopoles, est donc devenu l'apanage des membres du Fatah.

La sauvegarde des intérêts de groupe des nouveaux 'barons' de l'AP s'est également transformée en une structure d'exclusion systématique, souvent accompagnée de violence, contre les partis d'opposition et en particulier contre le Hamas et le Djihad islamique. Bien que les FSP aient reçu des formations en maintien de l'ordre et en droit humanitaire, elles ont eu recours à la violence contre l'opposition pendant toute la période d'Oslo (Najib et Friedrich 2007, 108; Collantes Celador, I Lecha, Reigeluth, Aytar et Arican 2008).

---

<sup>123</sup> Traduction libre : "I mean you had a revolutionary movement that came in and took over the (PA) (...) So the PA became like the Fatah... as they owned it. Of course (...) they are not going to hire someone who is not with them... If you want to get a job in the PA, most likely you would be Fatah."

Par exemple, à l'automne 1994, les FSP ont arrêté 400 membres du Hamas dont Ibrahim al-Yazuri, l'un des fondateurs du mouvement. En réaction à cet événement, en novembre 1994, les FSP ont été caillassées par des islamistes. Les FSP ont alors riposté en tirant sur la foule, tuant 13 personnes et causant plus de 200 blessés. Cet événement, qui a provoqué des émeutes dans l'ensemble des Territoires palestiniens et un rassemblement de plus 20 000 supporters du Hamas à Gaza le 26 novembre 1994, a fait craindre à la communauté internationale qu'une guerre civile éclate entre factions palestiniennes (Kristianasen 1999; Lia 2007, 180; The New York Times 21/11/1994; Le Monde 20/11/1994, 24/11/1994).

A mesure que les tensions entre le Fatah et le Hamas montaient, Arafat a réclamé davantage d'assistance de manière à maintenir la sécurité dans les Territoires palestiniens et le processus de paix en vie (The New York Times 21/11/1994). Les bailleurs ont jugé pertinent de soutenir davantage les FSP par peur que « beaucoup d'agents de police<sup>124</sup> perdent leur loyauté envers l'Autorité palestinienne et rejoignent l'opposition »<sup>125</sup> (Lia 2007, 180). Le leader du Hamas, le Sheikh Ahmad Yassin, a inévitablement critiqué cette décision :

The donor countries and Israel outdid each other to disburse the funds – which they had delayed – to the Palestinian Authority as a reward for that massacre and to support Arafat's strength and stability.<sup>126</sup>

En d'autres termes, la priorité absolue des bailleurs de préserver les accords d'Oslo et d'éviter que l'AP ne s'effondre les a conduit à contribuer à l'économie politique du conflit

---

<sup>124</sup> Entendre ici agents des différentes FSP

<sup>125</sup> Traduction libre : “many policemen may lose their loyalty to the PNA and join the opposition”

<sup>126</sup> Cité dans Lia (2007, p141)

dans la mesure où, en soutenant encore plus le secteur de la sécurité, ils ont fourni à l'AP la légitimité et la « disponibilité des finances »<sup>127</sup> nécessaires à la répression de leur opposants (Collier et Hoeffler 2004b).

Il convient toutefois de reconnaître que l'assistance au secteur de la sécurité au cours de cette période était peu durable et souvent peu coordonnée. Relativement importante entre 1994 et 1995, l'aide a chuté de manière significative en 1996, passant de 54,4 à 10,6 millions de dollars (Lia 2007, 209). Après 1996, et en réaction aux attentats suicides menés par des militants du Hamas et du Jihad islamique contre Israël, les bailleurs ont réinvesti dans le secteur de la sécurité avec un intérêt encore plus marqué pour le contreterrorisme. Ceci s'est traduit par un soutien essentiellement bilatéral et peu transparent. Selon certaines sources, la CIA était fortement impliquée (Lia 2007, 211-2).

L'aide au secteur de la sécurité a donc été initialement délivrée de manière *ad-hoc*. Elle a souvent été déboursée en réaction à la situation sécuritaire des Territoires palestiniens. Très peu d'attention ou d'appui ont été accordés à la structuration de ce secteur qui venait d'être créé par les accords d'Oslo. Pourtant, les besoins en matière de gouvernance étaient importants. Yasser Arafat cumulait les postes de président et ministre de l'Intérieur et, comme le laisse entendre aujourd'hui le Dr. Sabateen, conseiller juridique et Chef de cabinet du chef de la Police civile palestinienne (PCP), les fonctions des différentes FSP étaient peu définies :

This was a new experience for the Palestinians to have the self-autonomy (...) So at the beginning, there were some gaps in these

---

<sup>127</sup> Traduction libre : "availability of finance"

security forces, (...) there were contradictions and even overlapping between the competencies and the specialisation of these security forces. (...) At the beginning there was no legal frame for the work of these security forces, there was no legal frame that identifies the tasks and duties of each security service in order to avoid overlapping in the competencies (Entretien 3/10/2013).

La littérature qui se penche sur la promotion de la bonne gouvernance dans des contextes post-confliktuels souligne une tension entre les objectifs de court et de long terme dans la construction de la paix (Zaum et Cheng 2009). Si laisser libre cours aux différentes formes de corruption peut faciliter les objectifs de stabilisation sur le court terme, les principales agences internationales reconnaissent aujourd'hui que la lutte contre la corruption doit faire partie intégrante de l'agenda libéral de construction de la paix car celle-ci peut devenir sur le long terme une entrave majeure à la sécurité et au développement des sociétés post-confliktuelles (Le Billon 2008; Zaum et Cheng 2009).

Dans le contexte palestinien, la priorité accordée au processus de paix explique pourquoi les bailleurs ont fermé les yeux sur les pratiques de captation de la rente de l'aide, d'exclusion, de répression et de violation des droits humains les plus élémentaires (Brown 2005, 22). Bien sûr, la corruption et les pratiques népotiques prennent davantage leur source dans des dynamiques locales liées à la construction des institutions de l'AP que dans les pratiques de l'aide internationale. Toutefois, l'absence de soutien à la structuration et à la promotion de la bonne gouvernance des FSP a ouvert une fenêtre d'opportunité pour ces dernières. Elles ont ainsi pu se développer dans un vide juridique et en l'absence de tout contrôle parlementaire. Le rôle des différentes FSP n'a pas pu être clarifié. En plus de conduire à une compétition souvent violente entre les différentes FSP ainsi qu'entre ces

dernières et les branches armées des différentes factions politiques, cela n'a pas permis d'éviter les dérives autoritaires et répressives des forces de l'AP contre la population palestinienne. De fait, au cours de cette période, la société civile palestinienne a régulièrement dénoncé les violations des droits de l'homme commises par les FSP, telles que « la répression des manifestations, les infractions contre la liberté d'expression, les arrestations extrajudiciaires, les perquisitions ou la maltraitance des prisonniers »<sup>128</sup> (Arouri et Arttili 2007, 81). Pour un membre du FDLP, l'absence d'intérêt de la part des bailleurs pour les questions de bonne gouvernance, n'a pas permis de jeter les bases d'un service de sécurité responsable et démocratique – et donc de participer à la construction d'un contrat social.

Now, what is the responsibility of the internationals? (...) They didn't support a democratic and transparent Authority. They could [have], from the beginning, put [harder] conditions, like they do now for NGOs (...). But they [didn't] (...) So with time, corruption began (...). We say that corruption [has been] established as an institution (Entretien 28/11/2013b).

Pendant la période d'Oslo, l'absence de soutien à la structuration du secteur de la sécurité est davantage le fait d'un choix stratégique répondant à des logiques de court terme qu'une *pratique*. Toutefois, nous verrons dans les pages suivantes que la répétition dans le temps de ce choix en fait une pratique. En ce sens, une pratique ne se limite pas au fait de *faire* quelque chose. Le fait de *ne pas faire*, de façon répétée et en ayant connaissance des conséquences de ce choix fait de ce dernier une pratique.

---

<sup>128</sup> Traduction libre : “assaults on public demonstrations, infringements on the freedom of speech, unlawful arrests and house searches and the abuse of prisoners”

\*\*\*

En somme, l'intérêt porté par les bailleurs à assurer la sécurité d'Israël, lutter contre le terrorisme et faire en sorte que l'AP ne s'effondre a conduit à ce que leurs pratiques au cours de la période 1993-2000 alimentent les dynamiques de conflit inter-palestiniennes à travers certains des mécanismes identifiés dans le chapitre 2. Les forces de sécurité ont individuellement tiré bénéfice de l'assistance au secteur et l'aide a alimenté des « structures d'opportunité » favorables aux élites du Fatah qui pouvaient compter sur le soutien de la communauté internationale pour réprimer toute opposition. J'avance également que l'économie politique du conflit a exacerbé les inégalités horizontales qui ont caractérisé la construction du secteur de la sécurité palestinien dès ses débuts (voir chapitre 4). Les élites de l'AP étaient non seulement toutes issues du Fatah mais avaient aussi tout intérêt à empêcher l'accès aux FSP aux autres formations politiques de manière à conserver le contrôle sur cette manne financière et les avantages procurés par leurs positions de pouvoir. Les nombreux abus commis contre l'opposition et, plus généralement, contre la société palestinienne, ont en partie été rendus possibles par un soutien financier direct et par le manque d'intérêt des bailleurs à la structuration et à la bonne gouvernance du secteur. En retour, ces abus n'ont pas permis de construire des liens de confiance entre la société palestinienne et l'AP. Un sondage de 1995 témoigne du manque de satisfaction des palestiniens à l'égard de leur autorité :

In Gaza, 57 percent of respondents expressed dissatisfaction with the functioning of the Palestinian Authority, 69 percent complained of lack of democracy, and 90 percent expressed the view that positions in the PA [were] filled unfairly (Brynen 1995).

Cette frustration s'est notamment traduite par un soulèvement massif de la part de la population palestinienne lors de la seconde Intifada.

### **5.1.2. La période de l'Intifada (2000-2005) : pratiques et impacts de l'aide**

En juillet 2000, se tient le sommet Camp David II pour mettre un terme au conflit israélo-palestinien et apporter une réponse aux questions épineuses laissées en suspens lors des accords d'Oslo : les frontières de l'État d'Israël, le statut de Jérusalem et le retour des réfugiés palestiniens de 1948. Le sommet se solde par un échec des parties au conflit à trouver un consensus. En septembre 2000, la visite du chef du Likoud, Ariel Sharon, sur l'esplanade des Mosquées dans la vieille ville de Jérusalem, met le feu aux poudres. Les palestiniens se soulèvent massivement pour la seconde fois contre l'occupation israélienne et la poursuite de la colonisation mais aussi les accords d'Oslo dont les limites sont devenues évidentes. La seconde Intifada se caractérise par un niveau de violence accru par rapport à la première. Les militants palestiniens de tous bords font recours aux armes à feu. Le Hamas et le Djihad islamique revendiquent attentats suicides et à la voiture piégée en Israël. L'État hébreu fait un recours excessif à la force contre les palestiniens. Ariel Sharon, nouvellement élu Premier ministre, juge Yasser Arafat responsable du déclenchement de la seconde Intifada et cible les institutions de l'AP. Au printemps 2002, l'armée israélienne assiège la Muqata'a, siège de l'AP et quartier général de Yasser Arafat. Les forces de défense israéliennes détruisent systématiquement les infrastructures et les capacités de l'AP. Le secteur de la sécurité palestinien est particulièrement touché. Face à l'incapacité et au manque de volonté des FSP de maintenir l'ordre, les milices armées prennent le dessus (McLauchlin et Pearlman 2012,

59). Les forces du Hamas contrôlent des villes importantes de Cisjordanie comme Naplouse et Jenin. Fin 2002, on décompte 2073 morts du côté palestinien et 685 morts du côté israélien.

Les violences des premières années de la seconde Intifada<sup>129</sup> ont poussé les bailleurs à couper toute assistance internationale ainsi que toutes demandes internes de réforme du secteur de la sécurité (Brown 2005, 8-9; Sayigh 2009, 6).<sup>130</sup> Toutefois, le discours du président George W. Bush en juin 2002, la création du Quartet pour la paix au Moyen Orient<sup>131</sup> ainsi que l'élaboration d'une « Feuille de route pour la paix » ont permis de relancer l'assistance au secteur de la sécurité. Cela étant, cette assistance s'est fait de manière relativement distante, sous forme de pressions diplomatiques, et ce jusqu'à la mort de Yasser Arafat.

En avril 2002, les membres du Quartet appellent à une action résolue de Yasser Arafat contre la violence et le terrorisme, s'engagent à porter assistance aux parties au conflit afin que celles-ci honorent leurs engagements pour la paix et appellent la communauté internationale, dont les États arabes, à participer à l'effort de reconstruction de l'AP (Le Monde 10/04/2002). Sur un ton plus direct, le président américain appelle en juin de la même année à la démission de Yasser Arafat et somme les palestiniens de s'engager vers la démocratie. Pour George W.

---

<sup>129</sup> Il n'y a pas de consensus clair sur la date précise de fin de la seconde Intifada. Si certains jugent que l'adoption de la Feuille de route pour la paix par le Quartet en avril 2003 marque la fin de la seconde Intifada, d'autres considèrent plutôt la mort de Yasser Arafat l'année suivante comme le véritable point de rupture. D'autres encore considèrent que la seconde Intifada ne s'est jamais réellement achevée puisque les violences entre israéliens et palestiniens ont continué, quoique de manière plus sporadique et sous d'autres formes.

<sup>130</sup> La CIA aurait toutefois continué à financer l'OSP au cours de la seconde Intifada de manière à soutenir la lutte contre le terrorisme (Lia 2006, 2007).

<sup>131</sup> Le Quartet est composé des Nations-Unies, de l'Union européenne, des États-Unis et de la Russie



Bush, ces deux points constituent une précondition à une reprise significative de l'assistance internationale et à la signature d'un accord de paix avec Israël.

Peace requires a new and different Palestinian leadership so that a Palestinian state can be born. I call on the Palestinian people to elect new leaders, leaders not compromised by terror. I call upon them to build a practicing democracy based on tolerance and liberty. If the Palestinian people actively pursue these goals, America and the world will actively support their efforts. If the Palestinian people meet these goals, they will be able to reach agreement with Israel and Egypt and Jordan on security and other arrangements for independence (The New York Times 25/06/2002).

Puisqu'israéliens et américains tenaient Yasser Arafat pour responsable de l'éclatement de la seconde Intifada et qu'ils étaient convaincus que le manque de réforme était la cause centrale de la violence, il fallait donc pouvoir mener un sérieux programme de réforme, sous supervision internationale, afin de relancer le processus de paix. Il fallait remédier à « l'absence de partenaire pour la paix » en soutenant en particulier le secteur de la sécurité palestinien (The New York Times 25/06/2002).

Malgré un désaccord interne profond quant à l'appel américain à la démission de Yasser Arafat, les membres du Quartet parviennent finalement à s'entendre sur la tenue d'une « conférence internationale sur les réformes de l'Autorité palestinienne » à Londres en janvier 2003. En représailles d'un attentat perpétré le 6 janvier à Tel Aviv par une faction liée au Fatah, les autorités israéliennes refusent de donner aux représentants palestiniens les autorisations de voyage nécessaires pour y assister. La conférence se tient donc en l'absence des principaux intéressés (Le Monde 14/01/2003).

Cette conférence permet essentiellement de faire émerger un consensus international sur la solution à deux États ainsi que sur la nécessité d'apporter une assistance à l'AP afin de mettre fin aux violences et de « réinstaurer une Autorité palestinienne crédible » (Radio France Inter 15/01/2003). Elle se traduit quelques mois plus tard par la signature de la « Feuille de route pour la paix » devant mener à la création de l'État palestinien. S'il n'exige pas la démission de Yasser Arafat, ce plan de paix adopte néanmoins l'approche défendue par George W. Bush selon laquelle la signature d'un accord de paix et la création d'un État palestinien ne peuvent être atteints que si l'AP s'engage fermement à mettre fin aux violences et à mener de sérieuses réformes.

Les pressions externes conduisent Yasser Arafat à adopter quelques réformes dans le secteur de la sécurité (Entretien 4/12/2013a; Brown 2005, 10). En 2003, Arafat cesse d'occuper les postes de premier ministre et de ministre de l'Intérieur. Mahmoud Abbas est nommé premier ministre et occupe le poste de ministre de l'Intérieur le temps de trouver un accord avec le président sur la personne qui devrait contrôler les FSP. Le président de l'AP place également la Défense Civile (DC) et l'Organisation de Sécurité Préventive (OSP) sous le contrôle du Ministère de l'intérieur et ratifie la loi fondamentale qui clarifie et organise la structure des services de sécurité selon trois branches : sécurité interne, sécurité nationale et services de renseignements (voir chapitre 4). Toutefois, de manière à conserver un contrôle sur les FSP, Arafat crée un nouvel organe, le Conseil de Sécurité Nationale (CSN), qu'il dirige. Comme le souligne Brown, l'absence de fondement légal ou constitutionnel du CSN

« indiquait que les choses n’avaient pas changé en matière de politique palestinienne » (Brown 2005, 12).<sup>132</sup>

En septembre 2003, sept mois après sa nomination au poste de premier ministre, Mahmoud Abbas démissionne. La difficulté de trouver un accord avec le président de l’AP sur la question du contrôle des forces de sécurité, les critiques essuyées par le Premier ministre sur sa manière de négocier avec Israël et, plus généralement, le manque de soutien de Yasser Arafat au gouvernement de Mahmoud Abbas, expliquent sa démission (Radio France Inter 7/09/2003; L’Obs 12/11/2003; Bennet 2003). En conséquence, la dynamique de réforme prend fin (Brown 2005, 10). Le CSN prend en charge la réorganisation et le contrôle des FSP et devient le principal outil de contrôle d’Arafat. Ce dernier ordonne aux chefs de sécurité de contourner le ministre de l’Intérieur et de lui faire rapport directement à titre de président du CSN. Le ministre de l’Intérieur et le Premier ministre renoncent progressivement à leur juridiction sur les FSP. L’unification des forces sous trois branches, prévue par la loi fondamentale, ne sera pas mise en œuvre (Abdul Hadi, Friedrich et Luethold 2006; Friedrich 2004).

Sous les pressions exercées par les bailleurs, en particulier par l’Union européenne, Salam Fayyad, alors ministre des Finances, établit un contrôle plus serré des sommes destinées aux FSP. En particulier, celui-ci exige de la part des différents chefs des FSP une liste précise des individus sous leur commandement recevant un salaire. C’est ainsi que l’on s’aperçoit en

---

<sup>132</sup> Traduction libre : “the absence of any legal or constitutional basis for the new body indicated that some things had not changed in Palestinian politics”

avril 2004 que le General Haj Ismail Jabber, alors commandant de la FSN, empochait mensuellement le salaire de 7 000 soldats fictifs. Considérant que le salaire moyen d'un soldat était à l'époque de trois à quatre cent dollars par mois, ce dernier détournait plus 2 millions de dollars mensuellement. A partir du printemps 2004, les salaires des FSP sont directement versés sur le compte des officiers plutôt que de passer par celui de leurs leaders (Regular 2004; Entretien 3/12/2013).

Si les pressions pour plus de contrôle des finances ont compliqué, voire empêché, les mécanismes d'enrichissement personnel, la création des postes de premier ministre et de ministre de l'Intérieur ont eu un impact moins positif.

En effet, celle-ci n'a pas été bien reçue par une partie importante des factions politiques palestiniennes, en particulier les factions membres de l'OLP et opposées aux accords d'Oslo. Selon Mohammed Al Saoudi, directeur du bureau du Front de libération de la Palestine, la création de ces deux ministères avait pour vocation de «réduire les responsabilités»<sup>133</sup> de Yasser Arafat non pas pour répondre aux aspirations palestiniennes mais pour affaiblir son rôle à la table des négociations avec Israël. Cette décision a donc suscité des tensions importantes sur la scène politique interne et ce pour deux raisons.

Premièrement, en acceptant de réduire son pouvoir en interne, Arafat a donné le sentiment qu'il allait davantage se soumettre aux demandes d'Israël et renoncer aux

---

<sup>133</sup> Traduction libre : “decrease the responsibilities”

revendications clés des palestiniens (en particulier la revendication de Jérusalem comme capitale, le droit au retour des réfugiés et les frontières de 1967) (Entretien 5/12/2013a). Deuxièmement, la création de ces deux ministères a été perçue comme un approfondissement des accords d'Oslo que beaucoup de partis (membres et non-membres de l'OLP) avaient dès le départ contestés. La création de ces institutions a donc été perçue comme une stratégie supplémentaire d'Israël et de ses alliés extérieurs pour, d'une part, prolonger l'entreprise d'affaiblissement de Yasser Arafat entamée au cours de la seconde Intifada et, d'autre part, consolider le statut quo défavorable aux palestiniens créé par les accords d'Oslo.

Ceci a eu pour conséquence d'accélérer davantage les luttes politiques internes qui avaient émergé au cours de la seconde Intifada. En effet, pendant la période 1993-2000, les dissensions politiques palestiniennes ont été relativement étouffées par un mélange de répression, de cooptation et de clientélisme. Toutefois, McLauchlin et Pearlman avancent qu'avec la répression israélienne de la seconde Intifada, les désaccords politiques ont éclaté au grand jour. Ceci s'explique selon ces deux auteurs pour les raisons suivantes :

By weakening preexisting umbrella leadership, strategy, and institutions, repression opened a space for groups that wished to effect a new distribution of power. It allowed them to act on agendas that the prior dominance of Arafat's PA had inhibited (McLauchlin et Pearlman 2012, 58).

Tout comme l'intervention israélienne pendant l'Intifada a permis d'ouvrir des espaces de contestation politique contre Yasser Arafat, la concession faite par ce dernier de renoncer aux postes de premier ministre et de ministre de l'Intérieur a également participé de l'affaiblissement de son pouvoir et de sa légitimité. Ceci a donné lieu à une compétition

politique plus accrue entre factions palestiniennes qui avait alors « atteint des niveaux exceptionnels » (ICG, 2004, p 18).<sup>134</sup>

La création des postes de premier ministre et de ministre de l'Intérieur aurait pu être bénéfique pour la qualité du contrat social dans la mesure où cela participe de la construction des bases institutionnelles d'un État davantage démocratique. Toutefois, compte tenu de l'impact de ces réformes sur la légitimité de Yasser Arafat, cela a plutôt eu un effet mitigé.

\*\*\*

Au cours de l'Intifada, l'aide a été somme toute relativement timide. Les pressions internationales ont permis de mettre fin aux pratiques d'enrichissement privé à travers le détournement de l'aide mais elles n'ont pas permis de surmonter les désaccords profonds entre les différentes factions politiques palestiniennes. Toutefois, il convient de ne pas surestimer le rôle des bailleurs à cette époque. La méfiance à l'encontre d'Arafat, associée à l'engagement américain en Afghanistan et en Irak, a mené à une implication relativement faible et distante des bailleurs, et ce en dépit de leur reconnaissance de la nécessité d'entreprendre une profonde réforme du secteur de la sécurité. La mort d'Arafat en novembre 2004 et l'arrivée de Mahmoud Abbas à la tête de l'AP en 2005, ouvrent la porte à une implication plus sérieuse de la part de l'Union européenne et des États-Unis dans le secteur de la sécurité.

---

<sup>134</sup> Cité par (McLauchlin et Pearlman 2012)

## **5.2. La division inter-palestinienne (2006-2007)**

Cette section s'intéresse à la période de la division inter-palestinienne qui s'ouvre avec la victoire du Hamas aux élections législatives de 2006 et se termine par la prise de Gaza en juin 2007. La victoire du Hamas ne peut se comprendre sans un détour par le contexte précédant la tenue de ces élections. Si, de 2005 à 2006, l'assistance internationale au secteur de la sécurité est très différente en comparaison avec la situation qui prévaut avant la mort de Yasser Arafat, l'état du secteur et le climat d'insécurité qui règne dans les Territoires palestiniens avant les élections législatives sont, quant à eux, peu différents. Ce contexte permet d'expliquer la défaite du Fatah et la victoire du Hamas aux élections législatives de juin 2006.

### **5.2.1. De l'élection de Mahmoud Abbas à la victoire du Hamas (2005-2006) : comment comprendre la victoire islamiste ?**

L'élection de Mahmoud Abbas à la tête de l'AP en 2005 conduit à un investissement plus sérieux de la part des bailleurs occidentaux en matière de RSS. Ceci s'explique en grande partie par l'attitude plus coopérative du nouveau président. Bien qu'issu de la même famille politique que Yasser Arafat, Mahmoud Abbas adopte à la fois l'agenda de réforme et l'idée d'une paix négociée telle que formulée dans la Feuille de route pour la paix. Il s'engage à restaurer la sécurité dans les zones sous sa responsabilité (zones A), à empêcher les attaques terroristes contre Israël et à engager des réformes dans le secteur de la sécurité (Friedrich et Luethold 2007; Entretien 4/12/2013a). De manière générale, le principe de « la sécurité

d'abord, l'État ensuite» est largement adopté par les élites au pouvoir (Bouris 2014, 107). Ce nouvel engagement s'accompagne d'un plus grand investissement de la part des États-Unis et de l'Union européenne dans le secteur de la sécurité.

Ce sont d'abord les britanniques qui s'engagent de manière bilatérale auprès de la Force de sécurité nationale (FSN) en envoyant un officier de liaison. Au regard des besoins colossaux et des demandes du Premier ministre palestinien Ahmed Qurei d'un appui dans le secteur de la sécurité, la Grande Bretagne fait appel aux États membres de l'UE pour déployer une mission européenne (Bouris 2014). En janvier 2005, la mission européenne en soutien à la Police civile palestinienne, EU COPPS est créée sous le bureau du Représentant spécial de l'UE pour le processus de paix au Moyen Orient à Jérusalem. En janvier 2006, elle est remplacée par la mission CSDP EUPOL COPPS (Sayigh 2009; Bouris 2014, 110). Le 24 novembre 2005, suite à la décision unilatérale d'Israël de se désengager de la bande de Gaza et à la signature entre Israël et l'AP de l'accord sur les mouvement et l'accès (*AMA, Agreement on Movement and Access*), la mission EUBAM Rafah est également créée. Celle-ci a pour mission de surveiller les opérations frontalières entre la bande de Gaza et l'Égypte et d'appuyer l'AP dans la construction de ses capacités douanières et de contrôle des frontières (Bouris 2014).<sup>135</sup> En mars 2005, les États-Unis répondent également aux engagements du nouveau président de l'AP en déployant sur le terrain le Lieutenant-général E. Ward avec un budget de 3 millions de dollars et le mandat d'encourager la coordination sécuritaire entre

---

<sup>135</sup> Voir site de la mission : <http://www.eubam-rafah.eu/node/2300>



Israël et l'AP et de superviser les réformes des FSP (Hussein 2007, 54-5).<sup>136</sup> Le bureau du « United States Security Coordinator » (USSC) est ainsi créé. Pour les raisons exposées au chapitre précédent, le Canada déploie l'opération Proteus en parallèle.

Bien que le changement de président et le déploiement de ces différentes missions aient permis certains développements en accord avec les principes de la RSS – tels que l'adoption d'un décret interdisant la promotion fondée sur les liens familiaux ou l'adoption de lois exigeant une plus grande séparation des pouvoirs entre le politique et le secteur de la sécurité (Entretien 4/12/2013a) -, les résultats restent limités. Aucune des mesures entreprises ne suffit à mettre fin aux problèmes fondamentaux du secteur de la sécurité en Palestine. Deux raisons expliquent ces résultats : l'attention portée par les missions à l'évaluation des besoins et le manque de volonté des bailleurs à traduire leur engagement politique en pratiques (Hussein 2007, 54-5; Sayigh 2009; Bouris 2014).

Plutôt que d'appuyer les FSP dans une réelle réforme du secteur de la sécurité comme l'avait promis le président G.W. Bush dans son discours de 2002, les missions USSC, EUBAM Rafah et EUPOL COPPS, se sont en effet limitées à appuyer Israël dans son désengagement de la bande de Gaza et à mettre en œuvre l'AMA (Friedrich 2004, 54-5; Sayigh 2009, 4). En ce sens, les missions américaines et européennes ont donné priorité aux intérêts israéliens. Un agent haut gradé américain impliqué dans la mission USSC estime qu'à l'époque, la mission américaine manquait de sincérité. Selon lui, la mission était une idée de

---

<sup>136</sup> Voir aussi le site de l'opération PROTEUS : <http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-current/op-proteus.page>

Tony Blair, alors à la tête du Quartet et très « impliqué dans le conflit Israélo-palestinien (...) » et qui « avait convaincu Bush de s'impliquer ». Il s'agissait de rendre « la monnaie de la pièce au soutien de Tony Blair en Irak (...). Mais c'était quelque chose qui n'était pas aimé par les américains [qui] ne voulaient pas s'impliquer dans une autre pagaille au Moyen Orient » (Entretien 4/11/2013).<sup>137</sup> En novembre 2005, les plans prévoyaient la fermeture de la mission dans les six mois à venir. Dès lors, cette dernière s'est limitée à soutenir le désengagement unilatéral israélien de la bande de Gaza, en travaillant conjointement avec EUBAM Rafah sur les points de contrôle transfrontaliers. Pour cet interviewé, qui reprend dans son discours les liens entre le développement économique et les questions de sécurité, il s'agissait d'œuvrer à une « paix économique » :

Radicalism in Gaza is created out of the isolation. There is no future. But there are economic perspectives, agriculture and small industry. We wanted to give a sense of normality, to make them less dependent on aid. (...) Gaza is a tiny place, with a lot of people, lot of poverty, the idea was to release pressure" so that "they would be less interested in killing Israelis.

En conséquence, la partie « sécurité » de la mission était très limitée.

“Security” because Israel was preoccupied about security and there was a need to secure the borders. There was suspected tunnels under the borders crossings, we were afraid that a bomb could destroy the crossings from underneath. And if you don't have security in a border between people who don't trust each other, the economic plan was not going to work (Entretien 4/11/2013).

---

<sup>137</sup> Traduction libre : “he was passionate about the Israeli-Palestinian conflict (...) he pushed Bush to get involved”. USSC was “a sort of ‘pay back’ for Tony Blair who supported him in Iraq. (...) But it was something that was not liked by the Americans [who] didn't want to be involved in another Middle East mess”.

En d'autres termes, malgré l'arrivée d'un nouveau président et le déploiement de différentes missions dédiées à la RSS, ni l'UE ni les États-Unis n'ont véritablement appuyé une réforme du secteur.

Les FSP sont donc restées au-dessus des lois. Comme l'expliquent Arouri et Arttili, la raison est davantage politique que législative : certaines lois existent mais « de nombreux juges et fonctionnaires du parquet sont membres du Fatah ». Pour ces auteurs, « cela s'est traduit par une culture de clientélisme plutôt que par une nomination en fonction du mérite et des compétences »<sup>138</sup> (Arouri et Arttili 2007, 80-1). Selon Saeed Zaid, un agent administratif du Conseil législatif palestinien, les réformes du président Abbas n'étaient que de la poudre aux yeux et n'ont pas apporté de changement à la surreprésentation du Fatah au sein des FSP :

Abu Mazen,<sup>139</sup> when he did the reforms, (...) or changed the heads, he changed them from the same security sector, the same department, from the same office, so they had the same background, basically (Entretien 4/12/2013a).

Plus encore, cet interviewé fait aussi remarquer que la résolution prise par le président d'opérer une distinction plus claire entre les FSP et le politique, tout comme la résolution de respecter les droits de l'homme, ne se sont pas traduites en pratiques. Les personnes nouvellement placées à la tête des forces, bien que plus jeunes, avaient comme leurs prédécesseurs, fait leurs classes dans l'Armée de libération de la Palestine et connu les prisons israéliennes. Ils étaient donc tous issus du Fatah et davantage formés à la lutte pour la libération nationale qu'au travail des forces de sécurité d'un État en devenir. Dans le même

---

<sup>138</sup> Traduction libre : "many judges and officials in the prosecution are members of Fatah. This has resulted in a culture of clientelism (...) rather than [appointment] upon merit and qualification"

<sup>139</sup> Abu Mazen est le pseudonyme donné au Président Mahmaoud Abbas.

esprit, Nasser Alrayyes, un membre d'Al-Haq, une ONG palestinienne de défense des droits de l'homme, souligne qu'en dépit de ce que prescrit la loi, beaucoup de membres de la FSN se sont présentés comme candidats au cours de l'élection législative palestinienne de 2006 et qu'ils n'ont ni démissionné de leurs fonctions au sein des FSP ni été poursuivis pour leur manquement à la loi (Entretien 19/09/2013).

A cela s'ajoutent d'autres initiatives du nouveau président dont l'impact sur les dynamiques de conflit a été particulièrement dommageable. Dans un effort de réduction des niveaux de violence dans les rues palestiniennes, Mahmoud Abbas a entrepris de démobiliser, désarmer et réinsérer (DDR) les milices armées de la seconde Intifada. Toutefois, ces mesures n'ont été orientées que vers les milices du Fatah qui ont accepté la politique de réforme et de paix négociée promue par l'AP (Najib et Friedrich 2007, 116-9). En conséquence, certains membres des brigades Al-Aqsa ont rejoint les FSP augmentant ainsi la coloration Fatah des forces palestiniennes.

L'augmentation des FSP a conduit à une sévère dégradation du contrat social. Selon Byrd, un secteur de la sécurité trop important peut « exacerber l'insécurité (...) à travers (...) les abus des forces de sécurité et leurs actions de prédation à l'encontre de la population »<sup>140</sup> (Byrd 2010). Dans le cas palestinien, cet avertissement s'est effectivement matérialisé. La désintégration du Fatah suite à la mort de Yasser Arafat a suscité des combats entre les différentes branches du mouvement, entre le Fatah et l'AP mais aussi entre les différentes

---

<sup>140</sup> Traduction libre : "overspending on security (...) can also exacerbate insecurity more directly, through (...) abuses on the part of security forces and their predatory actions against the population".

FSP. Les FSP ont alors été jugées responsables du climat d'insécurité. Selon un sondage effectué par le Centre Suisse pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 86% de la population considérait que les services de sécurité ne remplissaient par leur fonction. Selon ce même sondage, les Palestiniens exprimaient davantage de confiance envers les groupes armés qu'envers les FSP.<sup>141</sup> Les membres des factions islamiques, tirant profit de l'incapacité de l'AP à réinstaurer la sécurité, « ont menacé d'organiser une campagne de désobéissance civile à Ramallah si l'exécutif de l'AP ne prenait pas les mesures nécessaires pour mettre fin au chaos sécuritaire dans les Territoires palestiniens ».<sup>142</sup> Un avocat a même engagé une action en justice contre le président Abbas pour sa « responsabilité directe dans l'anarchie et le chaos sécuritaire »<sup>143</sup> (Arouri et Arttili 2007, 82).

Rétrospectivement, et considérant la faible satisfaction des palestiniens à l'égard de leur leadership, il n'est pas étonnant que le Hamas ait gagné les élections législatives de 2006. De fait, pour beaucoup d'observateurs, la victoire du Hamas s'explique moins par une adhésion des électeurs au programme du parti islamiste qu'en termes d'un « vote sanction » contre le Fatah (Turner 2006; Hovdenak 2009; Mishal 2008; Zweiri 2006; Hroub 2006a; Bucaille 2006; Francois et De Lesquen 2007; Hroub 2006b; Crooke 2006; Gresh 2006; Shikaki 2006). Lors des élections de 2006, le Hamas fait preuve d'un certain pragmatisme et se présente comme une bonne alternative à la domination et la corruption du Fatah. Alors qu'il avait boycotté le scrutin législatif de 1996 sous prétexte que ces élections le conduiraient à

---

<sup>141</sup> Cité dans (Najib et Friedrich 2007)

<sup>142</sup> Traduction libre : “threatened to organize a campaign of civil disobedience in Ramallah if the PA Executive did not take effective steps against the security chaos in the Palestinian Territories”.

<sup>143</sup> Traduction libre “direct responsibility for the anarchy and security chaos”.

reconnaître les accords d'Oslo et l'AP qu'il juge illégitimes, le parti décide finalement de prendre part à la vie politique de l'AP en participant aux élections législatives de 2006. Par ailleurs, il ne fait pas campagne sur son crédo historique d'annihilation de l'État d'Israël mais sur un programme plus modéré et une liste dite de « Changement et réforme » pour marquer la rupture avec les positions plus dures du parti (Wagemakers 2010; Challand 2007; Hroub 2006b; Roy 2003; Hroub 2008; Mishal 2008; Rabbani 2008). Le Hamas se présente donc aux électeurs palestiniens comme une manière de sanctionner les dérives des élites du Fatah et leur incapacité à trouver une issue satisfaisante au dossier du conflit israélo-palestinien. A l'issue du scrutin de janvier 2006, le Hamas remporte 74 sièges au Parlement sur 132 contre 45 pour le Fatah (Le Monde 29/01/2006).<sup>144</sup> Ismaël Haniyeh, un dirigeant du Hamas, est alors nommé premier ministre par Mahmoud Abbas.

Le résultat de ces élections a un impact majeur sur l'orientation de l'aide en Palestine ainsi que sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. Bien que ce point de rupture affecte les politiques d'aide jusqu'à ce jour, il est important d'étudier la courte période allant de janvier 2006 à juin 2007 séparément afin de distinguer les mécanismes de court et de long terme qui lient les pratiques de RSS à l'éclatement de la violence entre le Hamas et le Fatah.

---

<sup>144</sup> Les 13 autres sièges sont répartis entre d'autres formations politiques palestiniennes telles que le FPLP ou le parti centriste de la « Troisième voie » de Salam Fayyad.

## **5.2.2. De l'élection du Hamas à la prise de Gaza (2006-2007) : pratiques et impacts de l'aide**

A l'inverse de Turner qui considère que les bailleurs cherchent, entre 2006 et 2007, à provoquer une guerre civile, j'avance que la division inter-palestinienne ne résulte pas de la volonté de ces derniers (Turner 2009, 572). Si européens et américains portent une part de responsabilité pour les violences de juin 2007, c'est davantage en raison des effets pervers de leurs pratiques sur l'économie politique du conflit, l'approfondissement des inégalités horizontales et la détérioration du contrat social. Pour bien comprendre le rôle des pratiques de l'aide au cours de cette période, il convient d'analyser leurs impacts de court et de long terme.

### **5.2.2.1. Sur le court terme**

Après l'élection du Hamas, la première réaction des États-Unis et de l'Union européenne a été de couper tout soutien à l'AP, et de demander au Hamas de renoncer à la violence, de se soumettre aux accords précédemment signés avec Israël et de reconnaître l'existence de celui-ci. De son côté, Israël a décidé de ne pas transférer les taxes perçues au nom de l'AP – taxes qui représentaient en 2006 deux-tiers des revenus du gouvernement palestinien.<sup>145</sup> Dans la mesure où le Hamas refuse de se soumettre aux demandes des bailleurs,

---

<sup>145</sup> Selon le Protocole de Paris signé en 1994, c'est à Israël que revient la charge de collecter les taxes des produits importés dans les Territoires palestiniens ainsi que les taxes sur les revenus des palestiniens travaillant en Israël. L'Etat hébreu a souvent retenu ces revenus fiscaux palestiniens pour faire pression sur les décisions politiques palestiniennes. Or ces taxes représentent une source de revenus importante pour l'AP. Le Protocole de Paris a été signé en marge des Accords d'Oslo et régit plus largement une grande partie des relations

celui-ci fait face à un sérieux problème : comment gouverner une AP dominée par le Fatah sans revenus ? De fait, si le parlement et le gouvernement sont majoritairement composés de membres du Hamas, les institutions et les forces de sécurité palestiniennes sont dirigées par des membres du Fatah.

Pour compliquer davantage les choses, le président Abbas adopte plusieurs mesures qui, tout en réassurant les bailleurs, contraignent davantage le gouvernement du Hamas. Il annule le décret de 2002 qui plaçait la PCP, la DC et l'OSP sous le contrôle du ministre de l'Intérieur. Il adopte également un nouveau décret empêchant ce ministère de nommer de nouveaux officiers ou de créer de nouvelles forces de sécurité. Ces décisions n'ont pas nécessairement été poussées par les États-Unis ou l'Union européenne mais l'aide a tout de même joué un rôle majeur dans les considérations du président.

Pour un agent européen, la décision profondément anti-démocratique, et contraire aux réformes préalablement mises en place, de placer les FSP sous le contrôle du président est clairement motivée par la nécessité de réassurer les bailleurs, d'assurer le maintien de l'aide et d'éviter que cette dernière ne finance le Hamas.

À l'époque, il y avait un plan de fusion de certains services de sécurité pour justement récupérer le financement international en disant... ils ne sont pas [sous le] Ministère de l'intérieur. (...) En d'autres termes, ce qui s'est passé en 2006 c'est que le Fatah a essayé de détricoter ce qu'on avait mis des années à faire pour soustraire [les FSP] au président et pour [les] mettre au niveau ministériel (...). On a voulu

---

économiques des palestiniens avec l'extérieur. Je reviendrai sur ce Protocole au chapitre 7 lorsque je traiterai de la difficulté des agriculteurs palestiniens d'exporter leurs produits.



repartir en sens inverse pour ... pour... pour court-circuiter le Hamas  
(Entretien 29/04/2013).

Si Turner (2009, 572) voit cela comme une « manœuvre hautement cynique »<sup>146</sup> de la part des bailleurs, pour cet agent européen, cette action n'a été encouragée ni par les États-Unis ni par l'Union européenne. Elle est davantage guidée par les intérêts du leadership palestinien :

Les palestiniens étaient prêts (...) à rattacher tous les services de sécurité directement au président pour pouvoir continuer à être payés hein, tout simplement (...). Donc tous ces gens là ne sont pas payés. Donc, pour continuer à être payés, pour récupérer les financements pour le budget opérationnel, pour acheter des voitures, pour payer l'essence, pour payer la nourriture, pour payer les salaires... les palestiniens du Fatah essayaient tout pour décrocher (...) les services de sécurité du ministre de l'Intérieur, pour les remettre non pas au premier ministre qui était Hamas, mais pour les remettre au niveau de la présidence. C'était dans leurs intérêts !

C'était dans l'intérêt des élites politiques et sécuritaires palestiniennes pour deux raisons : continuer à recevoir les salaires dont ils bénéficient individuellement mais aussi s'assurer de pouvoir continuer de payer les salaires d'une partie importante de la population palestinienne et ainsi éviter une contestation sociale importante qui aurait pu conduire à leur destitution. L'avidité des leaders du Fatah mais aussi leur dépendance à l'aide pour se maintenir au pouvoir expliquent donc les manœuvres politiques de Mahmoud Abbas.

---

<sup>146</sup> Traduction libre : "highly cynical manœuvre"

L'aide a donc façonné l'économie politique du conflit mais pas exactement comme Grossman ou Anderson le prédisent.<sup>147</sup> Elle n'est pas devenue un motif de rébellion ; elle est plutôt devenue une ressource particulièrement stratégique pour le président qui cherche à en garder le contrôle. L'intention derrière cette décision du président Abbas est également confirmée par Saeed Zaid, un agent administratif du Conseil législatif palestinien

What he meant to do (...) was to reduce the pressure that he was receiving from the international community. (...) He needed to reassure them (...) he did so in order to say "nothing is going to change. I am taking control (...). Don't stop the donations, or give it back" (Entretien 4/12/2013a).

En réaction à la décision du président de placer les forces de sécurité sous son contrôle, mais aussi en réaction à une situation sociale et humanitaire de plus en plus catastrophique due « au non-paiement des salaires de quelque 150 000 fonctionnaires », l'aide budgétaire directe européenne reprend en mai 2006 à travers le Mécanisme International Temporaire (MIT) (Le Monde 10/05/2006). Ce mécanisme court-circuite le gouvernement du Hamas en délivrant l'aide directement au bureau du président. Ce faisant, le MIT alimente l'économie politique du conflit en permettant le retour des pratiques d'enrichissement personnel et de cooptation que les bailleurs avaient pourtant cherché à réduire après l'Intifada. Turner explique ainsi que le MIT

reinstated practices used by the PA under Arafat that reforms had tried to eradicate: funds were channelled directly to the Office of the President, payments were made to political allies and opponents were excluded, petty corruption flourished as access to scarce services were exchanged for favours, and suitcases of money were carried through the Rafah checkpoint into Gaza (2009, 571).

---

<sup>147</sup> Voir chapitre 2

Le MIT a également eu des conséquences sur les deux autres mécanismes identifiés dans le cadre théorique, les inégalités horizontales et la qualité du contrat social. D'un côté, le MIT a permis d'éviter un chaos général et une sérieuse détérioration du contrat social dans la mesure où celui-ci a permis au président de payer une partie importante des salaires des fonctionnaires de l'AP. De fait, l'aide budgétaire est devenue dans la période d'Oslo « le seul système de survie disponible pour le processus de paix moribond et le seul mécanisme disponible pour éviter une explosion des frustrations politiques locales »<sup>148</sup> (Brynen 2000). D'un autre côté, le MIT a augmenté les inégalités horizontales entre membres du Fatah et du Hamas en termes d'accès à des positions politiques puisqu'il visait justement à court-circuiter le leadership du Hamas. Il a ainsi contribué à nourrir les griefs du Hamas contre le Quartet mais aussi contre le bureau du président, les membres du Fatah et les FSP.

Du côté des missions d'assistance à la sécurité, les deux missions européennes, EUPOL COPPS et EUBAM Rafah ainsi que la mission USSC, ont officiellement suspendu leur activité dès que le Hamas a été élu. Les agents européens n'étaient, en effet, plus autorisés à soutenir la PCP à travers la livraison de matériel ou la réhabilitation et la construction de leurs infrastructures (Sayigh 2009). Toutefois, certaines sources laissent entendre qu'européens et américains ne se sont pas complètement retirés du jeu. Un agent européen impliqué dans la mission à l'époque raconte qu'ils ne sont pas « restés inactifs non plus » :

Fin 2006-début 2007 on fait tout l'audit (...) [des] biens immobiliers de la police civile. On va dans tous les commissariats de la Cisjordanie, on regarde ce qu'ils ont : les radios, les ordinateurs, les

---

<sup>148</sup> Traduction libre : “the only ‘life support’ available to an otherwise moribund peace process and the only mechanism available to avert an explosion of local political frustrations”

voitures, les uniformes, les chaussures, les cantines enfin tout tout tout... les cuisines, on passe tout au crible parce qu'on se dit... on se doute bien que ça ne va pas durer ad vitam æternam, hein, le non paiement. Soit ça débouche sur quelque chose de positif ou ça explose. On s'est dit : « misons quand même sur le positif. Quid de... dans 5, 10, 15 mois... si on nous donne l'ordre de (...) de réengagement ? ». Faut quand même qu'on soit prêts (Entretien 29/04/2013).

Parallèlement, en janvier 2007, le chef de la mission USSC, le Lieutenant-général Dayton, aurait vraisemblablement promis à l'AP 86,4 millions de dollars afin de « démanteler l'infrastructure de terrorisme et établir la loi et l'ordre dans la bande de Gaza »<sup>149</sup> (Rose 2008). Après l'accord de la Mecque de février-mars 2007 qui résulte en un gouvernement d'union nationale entre le Hamas et le Fatah, les États-Unis semblent vouloir jouer un rôle plus actif encore en adoptant « un Plan d'action pour la présidence palestinienne » (*"Action Plan for the Palestinian Presidency"*). Ce plan, qui a été exposé au grand jour par un journal Jordanien en avril 2007 (Barthe 2011, 178), n'a jamais été officiellement confirmé. Il exigeait du président palestinien de mettre un terme au gouvernement d'union nationale et de prendre les mesures appropriées pour démanteler la Force exécutive (FE) du Hamas – force que le Hamas avait créée quelques mois plus tôt pour répondre à son incapacité d'exercer un contrôle sur les forces de sécurité régulières de l'AP. Le document prévoyait également d'accroître le nombre et les capacités des forces du Fatah, « d'organiser 'une formation spécialisée à l'étranger', en Jordanie et en Égypte, et promettait de 'fournir le personnel de sécurité avec l'équipement et les armes nécessaires pour mener à bien leur mission' »<sup>150</sup> (Rose 2008). La formation devait

---

<sup>149</sup> Traduction libre : “dismantle the infrastructure of terrorism and establish law and order in the WB and Gaza”

<sup>150</sup> Traduction libre : “promised to arrange ‘specialized training abroad,’ in Jordan and Egypt, and pledged to ‘provide the security personnel with the necessary equipment and arms to carry out their missions’”

être coordonnée par le Lieutenant-général Dayton et Mohammed Dahlan, l'ancien chef de l'OSP et « homme fort » de Gaza.

Le Hamas perçoit le soutien présumé que la mission USSC a apporté aux forces sous le contrôle de Dahlan comme une ressource supplémentaire qui a fondamentalement transformé la structure d'opportunité et donc l'économie politique du conflit. Cet appui donnait aux forces du Fatah non seulement l'incitatif économique de lutter contre le Hamas mais aussi les moyens techniques et financiers de le faire. Avec la disponibilité des finances et, potentiellement, l'avantage militaire, la possibilité d'une réconciliation basée sur le compromis diminuait.

Au delà de ce plan secret, le Brigadier-général Michael Pearson, Commandant du contingent Canadien au sein de USSC en 2013 et déjà déployé sur le terrain en 2006-2007 explique quant à lui que, suite à la décision du président palestinien de placer les FSP sous son contrôle, l'assistance au secteur de la sécurité a pu reprendre à minima :

Now, we had a Hamas government but we had a president from Fatah. We had a no contact policy with Hamas and a contact policy with the President. So the President declared the Presidential Guard to be not under the government but under the President and he declared National Security Forces to be under the President (...) Because, the Americans were still not allowed to go to the Gaza Strip, it was the Canadians and the British who were there. I was appointed (...) to [implement] the AMA. (...) So we worked on that crossing site with Europeans until the fighting between Hamas and...and... Fatah [began] (Entretien 28/03/2013).

Que ce soit en réponse au « Plan d'action pour la présidence palestinienne » ou, comme le suggère plutôt cet interviewé canadien, de manière à donner une dernière chance à

la mise en œuvre des accords AMA, de nouvelles forces palestiniennes, équipées et formées en Égypte entrent dans la bande de Gaza en mai 2007. Échaudé par le boycott de la communauté internationale et les manœuvres politiques de Mahmoud Abbas et interprétant la présence des nouvelles forces palestiniennes à Gaza comme la preuve que le président était en train de se préparer à lutter contre le Hamas avec le soutien américain, ce dernier a agi de manière préemptive. En l'espace de quelques semaines d'une rare violence, le Hamas prend la bande de Gaza par la force.

\*\*\*

Les décisions du président Abbas, basées sur une interprétation des comportements susceptibles de faire reprendre le cours de l'assistance internationale, ainsi qu'un certain nombre de pratiques d'aide ont joué un rôle déterminant dans la division inter-palestinienne de juin 2007. Ce qui précède suggère que les pratiques de l'aide de court terme ont été mises en œuvre à la fois en réaction à l'évolution des événements sur le terrain et dans le but d'influencer les décisions politiques de Mahmoud Abbas. La suspension de l'aide budgétaire ainsi que la mise en œuvre du MIT sont respectivement des réactions à l'élection du Hamas et à la décision de Mahmoud Abbas de placer les forces sous son contrôle. Toutefois, les promesses effectuées par les États-Unis ont davantage cherché à structurer l'évolution de la vie politique en Palestine en tentant d'influencer la décision de Mahmoud Abbas de participer à un gouvernement d'union nationale. Les impacts de l'aide peuvent donc être directs et indirects. Si les États-Unis ont directement participé de l'économie politique du conflit en tentant d'influencer le président Abbas de manière à l'empêcher de s'engager dans un

gouvernement d'union nationale, les bailleurs ont indirectement participé de l'économie politique du conflit à travers le MIT dans la mesure où ce mécanisme a, à nouveau, permis l'enrichissement des élites du Fatah à travers le détournement de l'aide. Bénéficiant de cette aide, les élites du Fatah avaient tout intérêt à prolonger le conflit. L'aide est donc à la fois un élément structurant et un enjeu dont se saisissent les acteurs locaux. Les dynamiques de conflit induites par l'aide sont donc le résultat d'un processus complexe, comprenant des impacts directs et indirects, et peu maîtrisé par les bailleurs. Le caractère non-intentionnel des impacts de l'aide est également confirmé par le fait que les dynamiques de conflit inter-palestiniennes de juin 2007 ne résultent pas uniquement des impacts de court terme de l'aide. De fait, pour de nombreux palestiniens, la prise de Gaza par le Hamas est également le résultat de long terme des pratiques de l'aide (Entretien 5/12/2013b, 10/12/2013b, 3/12/2013).

#### **5.2.2.2. Sur le long terme**

Pour Hussein,<sup>151</sup> un parlementaire élu en 2006 sur la liste « Changement et réforme », il faut revenir aux relations directes entre les bailleurs et les FSP pour comprendre pourquoi le Hamas crée en avril 2006 la Force exécutive. Essentiellement constituée de militants islamistes, cette force, qui a largement participé de la compétition politique entre les factions palestiniennes à cette époque, a été créée pour contourner l'insubordination des FSP dominées par le Fatah aux ordres du gouvernement du Hamas. Pour Hussein, cette insubordination émane du soutien financier dont bénéficient les FSP depuis leur création – et illustre donc la

---

<sup>151</sup> Pour respecter l'anonymat, le prénom a été changé

manière dont l'aide peut créer des incitatifs privés qui contribuent à perpétuer voire augmenter une situation de conflit. Il explique le lien comme suit :

Because of that connection of the PSFs to the funder, (...) they might (...) disobey the government because they are working based on the motto of "who pays more, is more respected and is more served". And it is not the government. It is the international donor. (...) When Hamas was elected, and the boycott started, (...) they were financially weak and unable to pay for the salaries of the security services (...). [Consequently, the PSFs were] not complying with the Ministry of Interior's decisions... This has led the MoI<sup>152</sup> to form the Executive Force (Entretien 5/12/2013b).

Dans la même logique, un membre du Front démocratique de libération de la Palestine (FDLP) associe la corruption de long terme des FSP à la présence des bailleurs occidentaux et à un comportement « mercenaire » de la part des forces. Pour lui, la corruption conduit à ce que les FSP soient déconnectées de tout projet national et de tout service à la population. Les FSP se battent que si elles sont payées. Si elles ne le sont pas, il n'y a pas de projet national à défendre. Dans le contexte de 2006-2007, puisque les FSP n'étaient plus payées en raison du boycott international, elles n'ont rien fait pour éviter l'émergence de la Force Exécutive et le coup de force du Hamas (Entretien 28/11/2013b). Bien qu'il n'associe pas directement ce comportement à l'aide internationale, un agent européen argumente dans le même sens :

Les gens du Fatah s'étaient plus embourgeoisés, [ils] n'avaient plus vraiment la foi et pensaient plus à leurs écrans plats, leurs voitures, la maitresse, les jolis pistolets mais [ils] n'allaient peut être pas risquer leurs vies non plus pour l'Etat. Alors qu'en face, [les gens du Hamas], ils n'avaient rien à perdre (Entretien 29/04/2013).

---

<sup>152</sup> Ministry of the Interior



L'aide dans le secteur de la sécurité a donc structuré l'économie politique du conflit de telle sorte que les FSP sous contrôle du Fatah n'ont ni répondu aux ordres du gouvernement du Hamas ni empêché l'émergence de la Force exécutive. L'un dans l'autre, l'aide a alimenté les dynamiques conflictuelles inter-palestiniennes.

De manière à davantage expliquer l'insubordination des FSP au ministre de l'Intérieur nommé par le Hamas, il faut également prendre en compte des causes plus profondes que les aspects pécuniaires. Il y a bien sûr l'héritage d'un secteur coloré Fatah mais il y faut aussi tenir compte de l'impact de l'absence totale de mesures et mécanismes visant à clarifier la structure de commandement et briser les relations directes entre la présidence et les FSP. Le caractère particulièrement confus de l'extrait d'entretien suivant, réalisé avec un membre haut placé de la PCP, permet de rendre compte de la manière dont les FSP ont joué de ce flou pour choisir leur autorité de tutelle et ainsi contourner les ordres du ministre de l'Intérieur :

The Minister of Interior (MoI) was Hamas Minister. At the same time, the internal security department belonged to the MoI, but let's say that this was (...) just a theoretical belonging (...). So, it means that the Police was not receiving any political decisions (...) from the Hamas Minister. (...) The Palestinian police belonged to the internal security department and the head [of] the internal security department was (...) reporting to the President (...). The Ministry of Interior (...) [had] to pass his orders through the director of the internal security. [At the end, all] the PSF belong to the President (...). He is the high commander of the security forces (Entretien 24/11/2013).

Pour comprendre à la fois l'émergence de la Force exécutive et la prise de Gaza par la force, il faut également tenir compte des inégalités horizontales de long terme qui se sont manifestées par l'exclusion du Hamas des institutions de l'AP. Dans cette perspective, la Force exécutive a également permis au parti islamiste de fournir un emploi aux membres de la

branche armée du Hamas qui ont été oubliés, si ce n'est exclus, des programmes de DDR mis en œuvre par le président en 2005 (Najib et Friedrich 2007, 126). De plus, les violences de juin 2007 peuvent également être analysées comme la « revanche » du Hamas après des années de persécution :

Dahlan il avait du sang sur les mains, attention... ce qu'à fait la branche dure du Fatah c'était pas beau à voir non plus, (...) c'était pas très déontologique quand même. Donc, c'était la revanche aussi de ces gens là. Il y en a combien qui ont souffert de ces services de sécurité ? Pendant combien de temps ? Donc, c'était la revanche du Hamas. Alors je ne justifie pas, j'explique juste (Entretien 29/04/2013).

Si les programmes de DDR de 2005 et les comportements peu orthodoxes de l'Organisation de sécurité préventive sont davantage le fait des politiques de Mahmoud Abbas que le fait des programmes des bailleurs européens et américains, j'avance qu'ils résultent aussi, quoi que de manière indirecte, de l'attention octroyée par les bailleurs à la lutte contre le terrorisme et de la faible implication des bailleurs à promouvoir une réelle réforme du secteur de la sécurité, tel que cela avait été prévu au sortir de la seconde Intifada.

\*\*\*

In fine, la division inter-palestinienne de juin 2007 résulte moins d'une « tentative de provoquer une guerre civile »<sup>153</sup> qu'elle n'est le résultat des impacts directs et indirects, de court et de long terme, des pratiques de l'aide sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes (Turner 2009, 572). Dans l'extrait suivant, un agent de EUPOL COPPS revient

---

<sup>153</sup> Traduction libre : “in an attempt to provoke a Palestinian civil war that would remove Hamas from power”.

de manière critique sur cette période. Aux pratiques programmatiques identifiées dans cette section, et aux pratiques de « rapport de terrain » identifiées au chapitre 3, il ajoute l'incohérence de l'approche des bailleurs à l'égard de leur terrain d'intervention.

Pour moi, l'erreur manifeste de la communauté internationale et de l'occident en particulier, ça a été de ne pas engager politiquement avec le Hamas. Ça a été une connerie phénoménale. On n'a jamais vu un mouvement de libération nationale [religieux] comme le Hamas, (...) obtenir la libération d'un pays en s'asseyant autour de la table sans qu'on leur ouvre la porte d'une négociation politique ! (...) Donc en d'autres termes, si on veut pacifier les gens qui ont les armes le jour J sur les jours d'après, ben... il faut négocier, il faut se mettre autour d'une table, que ça plaise ou que ça ne plaise pas. Alors après, est-ce que la politique du Hamas nous plaisait ? Certainement pas. Mais on a été très très très sibyllin pour ne pas dire complètement... (...) *Inconsistant* ! (...) On était pas du tout cohérent, on a manqué de cohérence entre : « Oh qu'est-ce que c'est bien cette élection, elle est extraordinairement démocratique, c'est une des élections les plus démocratiques au Proche Orient (...) » et, parce que le résultat ne nous plait pas, « allez vous faire foutre ! » C'est quand même pas très cohérent ! Donc, on ne voulait pas le pire mais on l'a eu quand même (Entretien 29/04/2013).

## Conclusion

Dans ce chapitre, je me suis intéressée aux pratiques et impacts de l'aide dans le secteur de la sécurité avant et pendant la division inter-palestinienne. Dans la première partie, j'ai montré comment les pratiques de l'aide ont contribué à alimenter les problèmes du secteur de la sécurité palestinien. En portant principalement attention aux intérêts israéliens et à la sauvegarde du processus de paix, les bailleurs ont facilité l'enrichissement privé d'un petit nombre d'individus associés au Fatah et n'ont pas permis de construire un secteur de la sécurité transparent, responsable et au service de sa population. En ce sens, les pratiques de

l'aide ont contribué à semer les graines des dynamiques conflictuelles qui se sont exprimées suite à la victoire du Hamas aux élections législatives de 2006.

Dans la deuxième partie, j'ai montré qu'au cours de la période critique qui fait suite à la victoire du Hamas, les pratiques des agents européens et américains ont directement et indirectement structuré l'économie politique du conflit et creusé les inégalités de groupe entre le Fatah et le Hamas. Ce faisant, les bailleurs occidentaux ont participé de la compétition politique entre ces deux groupes et donc de la division inter-palestinienne. J'ai également montré que l'impact de l'aide sur la division inter-palestinienne de juin 2007 ne résulte pas uniquement de ses effets immédiats sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes mais aussi de son impact de long terme sur l'économie politique du conflit et les inégalités horizontales.

Compte tenu de la complexité des liens entre l'aide et les dynamiques de conflit, j'avance que ces dernières résultent moins de l'intention des bailleurs que d'un processus complexe et non maîtrisé. Dans le chapitre suivant, je poursuis l'analyse entamée dans ce chapitre en m'intéressant à la période post-division inter-palestinienne.

## **Chapitre 6 : Impacts des pratiques en matière de réforme du secteur de la sécurité après la division inter- palestinienne – 2007-2014**

Après la prise de Gaza par le Hamas, le président Mahmoud Abbas forme un gouvernement d'urgence en Cisjordanie sans l'accord du Conseil législatif palestinien. Tandis que le Hamas dénonce l'illégalité de ce gouvernement et en forme un autre dans la bande de Gaza, la communauté internationale reconnaît l'AP sous le contrôle de Mahmoud Abbas comme la seule Autorité palestinienne (AP) légale. Le Conseil législatif palestinien suspend son activité et demeure jusqu'à ce jour inactif. Les événements de juin 2007 ont donc conduit à ce que la Cisjordanie et la bande de Gaza soient administrées par deux gouvernements en compétition, respectivement sous la tutelle du Fatah et du Hamas.

De 2008 à 2014, cinq tentatives de réconciliation entre le Hamas et le Fatah échouent à réunifier la Cisjordanie et la bande de Gaza sous un seul et même gouvernement. Plusieurs raisons, non exclusives les unes des autres, permettent d'expliquer cela. D'une part, les échecs de réconciliation peuvent s'expliquer par la conciliation difficile de deux visions radicalement opposées quant à la question du conflit israélo-palestinien et à la place de la religion dans le modèle de gouvernance à adopter pour le peuple palestinien. D'autre part, cela peut également s'expliquer par les pressions externes qui ont largement contribué à faire dérailler les différents processus de réconciliation. A cet égard, Israël et les États-Unis ont joué un rôle majeur, respectivement en retenant le versement des taxes collectées en lieu et place de l'AP

ou en menaçant de suspendre toute aide aux palestiniens advenant une réconciliation qui placerait le Hamas à des postes de pouvoir au sein de l'AP (Ma'an News Agency 8/09/2014). Les questions relatives aux FSP - leur contrôle, leur réforme et la problématique de la fusion des différentes forces de sécurité du Hamas et du Fatah – constituent également des pierres d'achoppement au processus de réconciliation. De manière à mieux comprendre les échecs de ces tentatives de réconciliation, ce chapitre s'intéresse à l'impact des pratiques de réforme du secteur de la sécurité post-2007 sur les dynamiques de conflit entre le Hamas et le Fatah, et, au delà, sur les relations entre l'AP et la société palestinienne.

La division inter-palestinienne a conduit à une suspension de l'engagement international en matière de RSS dans la bande de Gaza et à un engagement très important des bailleurs en Cisjordanie. Européens et nord-américains se sont investis dans des programmes de RSS d'envergure même si, comme le soulignent respectivement Sayigh et Bouris, la suspension du Conseil législatif palestinien place d'emblée tout effort de réforme en dehors du cadre législatif et démocratique et devient, par conséquent, problématique eu égard aux principes de la RSS (Bouris 2014; Sayigh 2009, 2011). Malgré cette limite importante, les agences USSC et EUPOL COPPS ainsi que l'opération Proteus reprennent leur travail de RSS au lendemain de la division inter palestinienne. Comme l'explique un Lieutenant-général américain,

The Coup helped to build confidence that what we were doing was the right thing to do. There was a great concern that this could happen again in the West Bank. This was said quite openly. Everyone agreed to build a force that was not Hamas to help the West Bank government (...). After 2007, Bush went to Congress and asked for money, [he] asked for millions of dollars. Condoleezza Rice [asked us

to] build a Palestinian security sector that would convince Israelis that Palestinians could be a partner (Entretien 4/11/2013).

Les principaux objectifs des missions USSC et EUPOL COPPS sont alors d'éviter que le Hamas prenne le pouvoir en Cisjordanie – objectif traduit par l'expression « *the West Bank first Strategy* » – et de construire un partenaire palestinien pour la paix. Pour répondre à ces objectifs, européens, américains et canadiens entreprennent une large campagne de formation auprès de la Police civile palestinienne (PCP), de la Force de sécurité nationale (FSN) et de la Garde présidentielle (GP). Les formations ont, du moins au départ, une dimension militaire importante et leur vocation première est le maintien de l'ordre. Il s'agissait de construire de « nouvelles » unités, « organisées, avec une identité nationale, (...) et qui lutterait contre les criminels et les terroristes »<sup>154</sup> (Entretien 4/11/2013). En 2008, ces « nouvelles forces » mènent des opérations coordonnées avec Israël à Naplouse, Jenin et Hébron, trois villes particulièrement problématiques du fait de la compétition entre différentes branches armées et de la forte influence du Hamas. En 2009, le Hamas n'est plus une menace en Cisjordanie (Entretien 26/11/2013c). Pour un Lieutenant-général américain, la formation qu'ils ont dispensée aux FSP avait payé :

In 2009 and 2010, during the riots, they did an impressive job, these guys behave brilliantly, in a very professional way. They felt they were the future of Palestine (Entretien 4/11/2013).

La communauté internationale s'accorde pour dire que la sécurité a été rétablie dans les villes de Cisjordanie, qu'une nouvelle génération de leaders a pris les commandes des FSP et

---

<sup>154</sup> Traduction libre : “to build organized units, *with a national identity, that would* reinforce the *civil* police in appropriate situation, *and* fight against criminals and terrorists”.

que les officiers sont maintenant davantage loyaux envers l'institution qu'envers leurs commandants. En d'autres mots, les FSP sont plus « professionnelles » et moins « politisées ».

Pour un Lieutenant-général américain, ce succès se traduit par l'ouverture de cinémas :

In 2006 there were no movies theaters. (...) By 2008 every city had its movie theater. This would mean two things: investors would be enough confident to put money in it, and parents would let their kid go to see movies (Entretien 4/11/2013).

En somme, les bailleurs impliqués considèrent les missions réussies. Toutefois, une analyse plus minutieuse de l'impact des pratiques de l'aide post-2007 sur les dynamiques de conflit internes permet de dresser un bilan plus mitigé.

Dans ce chapitre, j'analyse l'impact des pratiques européennes et américaines à travers quatre thèmes promus par les bailleurs européens et américains : la professionnalisation (6.1), la dépolitisation (6.2), la coordination avec Israël (6.3) et l'amélioration de la gouvernance démocratique du secteur (6.4). A travers ces thèmes, je montre que les pratiques d'aide en matière de RSS depuis 2007 ont continué de structurer l'économie politique du conflit en faveur du Fatah, contribué à pérenniser et institutionnaliser les inégalités entre le Fatah et le Hamas et aliéné la société palestinienne. Je montre donc que les « succès » en matière de RSS s'accompagnent aussi de coûts importants en matière de dynamiques conflictuelles sous-nationales.



## **6.1. Les forces de sécurité palestiniennes, des forces professionnelles ?**

Agents internationaux, fonctionnaires et élites politiques palestiniennes, membres des FSP, membres de la société civile palestinienne et internationale et même certains membres de l'opposition reconnaissent qu'aujourd'hui, les FSP sont davantage professionnelles. En particulier, leurs compétences techniques se sont significativement améliorées. La PCP, soutenue par EUPOL COPPS, intervient de manière plus cordiale auprès de ses concitoyens qui hésitent moins à faire appel à elle lorsque nécessaire (Entretien 02/04/2013, 19/11/2013b). La FSN n'intervient plus de manière systématique et laisse désormais la priorité à la PCP. Les FSP sont aujourd'hui capables de maintenir l'ordre et de lutter contre le terrorisme dans les zones A sous le contrôle de l'AP (Entretien 4/11/2013). Européens et américains avancent que les formations qu'ils ont dispensées sont parvenues à briser les liens d'appartenance familiale et tribale au sein des FSP et à rendre les officiers davantage subordonnés aux institutions de l'AP plutôt qu'à leurs leaders (Entretien 1/10/2013, 4/11/2013, 24/09/2013b). Les officiers répondent donc davantage aux ordres de la hiérarchie y compris pour entreprendre des missions politiquement sensibles sur la scène politique palestinienne telle que l'arrestation de membres du Hamas (Salingue 2014). Malgré ce succès apparent, il convient de tempérer le degré de professionnalisme des FSP en trois points liés les uns aux autres.

### 6.1.1. Une professionnalisation limitée et spécialisée

Premièrement, il convient de souligner que les bailleurs occidentaux ont répondu à la « *West Bank first Strategy* » en s'orientant vers une définition très limitée de la RSS. Comme l'explique un agent canadien, du côté de la mission USSC, il s'est agi de « former les forces de sécurité, construire leur infrastructure et leurs capacités, et les équiper dans les limites de la loi américaine, donc ni armes ni munitions, mais tout le reste »<sup>155</sup> (Entretien 16/01/2014). L'agenda américain, mais aussi européen, s'est donc orienté vers un soutien exclusif aux FSP de l'AP installées en Cisjordanie dans le but de « former, construire et équiper » (« *train, build and equip* ») ces dernières.

En Cisjordanie, l'amélioration des compétences a privilégié le maintien de l'ordre interne et la lutte contre les groupes jugés terroristes par Israël et les pays occidentaux. Comme l'explique un agent de DynCorp, les 9 bataillons de la FSN ont reçu entre 2008 et 2014 essentiellement une formation de type militaire :

They have been trained more to the military model than to the civilian model (...). At the beginning, especially. In 2007, it was more aligned with a strict military model. And part of that was the need to push a lot of people through training quickly. And the training became how to march, how to shoot, and how to salute and very little academic work (Entretien 16/01/2014).

---

<sup>155</sup> Traduction libre : “we could propose a train the Palestinian security forces, build their infrastructure and capacity, and equip them within the limitation of the American law, so no weapon and no munitions but everything else”.

De la même manière, aux lendemains de la division inter-palestinienne, les forces de la PCP soutenues par l'Union européenne ont essentiellement appris les techniques de maintien de l'ordre. Un agent européen raconte :

Le 3 ou 4 septembre 2007, on est à Jéricho en formation avec eux. On commence à 4 heures du matin, on va faire 4 heures du matin – 13 heures, parce qu'il fait 70 degrés sur le tarmac à ce moment là. On arrête de 13 heures à 18 heures. On réattaque 18 heures – minuit. On fait ça 12 jours non stop. On réattaque unités après unités. Je passe les 7 unités de maintien de l'ordre en l'espace de 4-5 mois pour pallier au plus pressé avec des techniques de police, avec de la déontologie, avec des... des droits de l'homme quand même, et puis toutes les techniques spécifiques de maintien de l'ordre. (...) On débloque des fonds pour rééquiper l'intégralité des forces de maintien de l'ordre. On les rééquipe en uniforme, (...) en chaussures, en ceinture, en protections, casques, coudières, euh... protection de torse, protection de parties, protections de coudes, protection de genoux, boucliers, tonfa, bâtons... tout ce qui est non létale hein, et on les forme avec tout ça. (...) « Vous voulez de la crédibilité ? Vous voulez éviter que ce scénario catastrophe qui s'est produit dans la bande de Gaza ne se produise ici ? (...) Devenez professionnels ! (Entretien 29/04/2013)

Deuxièmement, l'amélioration des compétences n'a visé que certaines forces (la FSN, la PG et la PCP) si bien que les forces exclues n'ont pu bénéficier de cette « professionnalisation ». Sont exclues des formations offertes par les bailleurs occidentaux, bien sûr, les forces relevant du gouvernement du Hamas à Gaza. C'est aussi le cas des services de renseignements militaires ou de l'OSP de l'AP en Cisjordanie (Sayigh 2009). Or, l'OSP est reconnue pour être de loin la force la plus problématique en termes de violences, d'abus, de torture etc. (Entretien 17/09/2013, 19/09/2013, 28/11/2013a, 19/11/2013a). C'est aussi la force qui a joué un rôle central dans la division inter-palestinienne (voir chapitre précédent).

Par ailleurs, le désaccord entre bailleurs, israéliens et palestiniens quant au rôle que devrait jouer la FSN, advenant la création d'un Etat Palestinien, conduit potentiellement à ce

que les compétences développées ne soient pas adaptées au rôle que ces forces seraient éventuellement appelées à jouer. Dans la logique d'un futur Etat palestinien démilitarisé – solution privilégiée par Israël et les bailleurs occidentaux – quelle sera la pertinence d'une force qui a reçu essentiellement un entraînement militaire ? Si la FSN s'oriente davantage vers un rôle de contrôle des frontières, les formations en termes de maintien de l'ordre seront-elles adéquates ? Jeff Barr, Lieutenant-colonel canadien impliqué dans la mission USSC à titre de gestionnaire de programme, souligne à cet égard que « c'est une chose de former la gendarmerie, mais c'en est une autre de former une force au contrôle des frontières »<sup>156</sup> (Entretien 24/09/2013b).

Aujourd'hui, la critique d'une professionnalisation limitée et spécialisée peut être un peu nuancée. En effet, les cours financés par les États-Unis et l'UE ont cherché à aller au-delà de l'orientation « militaire » des débuts, en développant par exemple des cours pour les « leaders » de manière à enseigner « un leadership plus approprié », en insistant davantage sur le respect des droits de l'homme ou en formant des unités de police à du travail d'enquête ou de service à la communauté (Entretien 16/01/2014, 02/04/2013, 29/04/2013). Des projets visant à améliorer la justice militaire ou à mieux encadrer le travail des différentes FSP ont également été mis en œuvre au sein de ces deux missions (voir section 6.4). Si en période de calme, ces cours ont sans aucun doute eu des impacts positifs sur le comportement des FSP, en période de contestation sociale ou de tensions avec le Hamas ces bons principes sont vite oubliés. Majeed Sawalha, directeur de la Commission palestinienne indépendante pour les

---

<sup>156</sup> Traduction libre : “As for the USSC, it is one thing to train the gendarmerie but is another thing to train (in) border (control)”

droits humains, explique à cet égard que les violations des droits de l'homme commises par les FSP, telles que les arrestations politiques, sont fonction des tensions politiques : « Quand ils (le Fatah et le Hamas) commencent à parler de réconciliation, les arrestations politiques diminuent. Mais quand les négociations échouent, elles augmentent à nouveau »<sup>157</sup> (Entretien 19/11/2013a).

### **6.1.2. Vers un autoritarisme croissant ?**

La conséquence immédiate de l'orientation anti-terroriste des missions européenne et nord-américaine et de la traduction étroite des principes de la RSS est une amélioration « technique » des compétences qui passe à côté d'un des principes clés de la RSS : le principe selon lequel les forces de sécurité devraient être au service des citoyens. Plus généralement, l'approche « former, construire et équiper » que la mission USSC, et dans une moindre mesure la mission EUPOL COPPS, ont adoptée aux lendemains de la division inter palestinienne ne conduit qu'à une professionnalisation superficielle. Comme l'explique Sedra,

The problem with this approach, with its lack of focus on governance and some of the other “soft” security elements of the process, not to mention its characteristically apolitical interaction with local conditions and realities, is that it diverges so sharply from the principles of SSR that it can hardly be identified as an SSR process at all (Sedra 2010c, 111).

---

<sup>157</sup> Traduction libre : “When they start to speak about reconciliation, political arrests decrease. But when negotiations fail, it goes up again. So there is a direct link between these violations and political issues”.

Un acteur de la société civile internationale travaillant dans le domaine de la RSS abonde dans ce sens :

[Chez] les donateurs qui t'intéressent, (...) il y a une tendance à parler de la RSS comme un processus technique qui consisterait à entraîner des forces de sécurité de manière à se comporter de manière plus ou moins adéquate face aux citoyens, sans commettre d'abus etc. Mais on parle là d'un processus technique. Ce n'est pas un vrai processus de réforme. Un vrai processus de réforme implique que la sécurité soit vue au travers du prisme du service, (...) donc concentrée sur le citoyen. (...) La RSS (...) si tu la maintiens à un niveau technique, tu peux tout à fait construire une très belle dictature avec un policier qui se comporte bien mais qui agit en dehors de tout cadre légal, en dehors de tout cadre de gouvernance et donc qui agit comme un pion d'un système autoritaire (Entretien 19/11/2013b).

En d'autres termes, la professionnalisation n'est pas en soi un rempart contre une dérive autoritaire des forces de sécurité et donc contre une dégradation des relations entre les FSP et les citoyens. De fait, dans le contexte palestinien, les FSP sont de plus en plus considérées comme des forces, certes plus professionnelles, mais qui travaillent à l'encontre de l'intérêt national. De l'avis d'un membre du Front démocratique de libération de la Palestine (FDLP),

You can build a professional security forces, you can build professional ministers, you can build professional... everything is professional but the collective structure of this Authority is not serving our Palestinian ambitions (Entretien 28/11/2013b).

Cette perception, qui reflète une claire détérioration du contrat social, tire ses sources de deux problèmes particuliers : d'une part la coordination avec Israël sur laquelle je reviendrai plus bas (voir section 6.3), et d'autre part l'utilisation abusive de la force en particulier entre 2007 et 2011. A travers les consultations populaires, l'acteur de la société

civile internationale cité plus haut a constaté à cette époque que les citoyens « n'étaient pas au diapason de ce qui se passait » :

On a eu des remarques concernant les deux services qui sont (...) les uns, influencés par les européens, et les autres par les américains : les National Security Forces et la police. (...) Les citoyens n'étaient pas contents (...). Les remarques négatives n'étaient pas forcément que celles du Hamas (...), c'était des remarques citoyennes qu'on entendait : (...) « ils traitent mal les femmes, les israéliens traitent mieux les femmes qu'eux, ils sont pas éduqués, ils te demandent la carte d'identité et ils te la jettent à la figure ...» (Entretien 19/11/2013b).

Même si cet interviewé et les agents de EUPOL COPPS constatent qu'aujourd'hui la PCP s'est nettement améliorée, qu'elle est moins « agressive », qu'ils aident « les femmes, les vieux et les enfants », qu'« on ne te demande pas ton fric », les abus des FSP demeurent importants (Entretien 19/11/2013b, 29/04/2013).

En 2013, deux personnes sont décédées sous détention dans des prisons palestiniennes, 150 cas de torture et 425 cas d'arrestation arbitraire ont été recensés par la Commission indépendante des droits humains palestiniens (ICHR 2013). Lors d'un entretien effectué le 28 novembre 2013, Mousa Rimawi, le directeur général du Centre Palestinien pour le développement et les libertés des médias (MADA), explique avoir recensé 21 cas de violations du droit d'expression en Cisjordanie pour l'année 2013 (Entretien 28/11/2013a). Selon un communiqué de cette même organisation datant de mars 2015, ce nombre est passé à 116 cas en 2015 portant ainsi à 60% la part de ces violations qui ont eu lieu en Cisjordanie et à 40% celles qui ont eu lieu dans la bande de Gaza (MADA 17/03/2015). Aujourd'hui, les abus à l'encontre de groupes de gauche, de journalistes, de blogueurs et d'individus critiques soit de l'AP ou des FSP continuent de se produire régulièrement. A l'instar de Majeed Sawalha, le

directeur général de MADA avance de manière cynique que les violations des droits humains sont le thermomètre des tensions entre le Hamas et le Fatah : lorsque les tensions montent, les arrestations politiques extrajudiciaires augmentent (Entretien 28/11/2013a).

Dans la mesure où les rapports sur les violations commises par les FSP ainsi que les interviewés s'expriment souvent en des termes englobants,<sup>158</sup> il est difficile de savoir quelle force de sécurité palestinienne est particulièrement responsable de ces violations. Si c'est le fait des forces soutenues par les missions étudiées (PCP, FSN, PG, DC), il va sans dire que ceci est particulièrement problématique. Si ces violations sont davantage le fait des forces non soutenues par les agences étudiées (OSP, RM, RG), cela souligne le caractère limité de la professionnalisation des FSP et donc l'approche relativement partielle des bailleurs européens et américains à l'égard du secteur de la sécurité en Palestine. Par ailleurs, si les forces soutenues par les missions USSC et EUPOL COPPS ne sont probablement pas responsables de toutes les violations des droits de l'homme répertoriées en Palestine, un agent de DynCorp reconnaît que certains des abus commis par la FSN, en particulier en marge du printemps arabe et des manifestations contre le président Mahmoud Abbas, doivent être attribués au type de formation très militarisée que ces forces ont reçues suite à la division inter-palestinienne :

You have got this organisation of 10 000 men, sitting up in their army camps with nothing to do. So when the duty comes up, they want to do something (rires). And they end up doing the wrong thing or getting into trouble because they have been trained mostly for the use of force (Entretien 16/01/2014).

---

<sup>158</sup> Voir l'introduction et la conclusion pour une discussion méthodologique autour de cet enjeu.



Ces violences, associées à la lutte contre le Hamas, ont rapidement conduit la société palestinienne à considérer les FSP comme le bras armé d'un régime autoritaire (Sayigh 2011). Signe manifeste d'un manque de confiance de la part de la population à l'égard des services de sécurité, les FSP sont tour à tour labélisées « les forces de Dayton », du nom du Lieutenant-général américain qui a dirigé la mission USSC de 2005 à 2010, ou comparées aux forces de défense israéliennes du fait de leur brutalité et de leur manque de considération pour les valeurs palestiniennes :

They came in the middle of the night like the Israeli army, knocked on the doors, came into the house, disturbed everybody, upset them, asked people questions, searched the house and took our son away (Clarno 2014).

The security services member, if he comes to arrest me in the house, for instance I will not accept him to crush into my house when my wife is not wearing the hijab. That is against my traditions as a Palestinian member. I would not accept my wife to be exposed to a guy, external guy, a security service, without being covered with a hijab. Or him (...) searching my house the way Israeli do basically when they crush in. I would not accept for a Palestinian security service member to do that (Entretien 5/12/2013b).

Même si les critiques fusent encore chez les partis d'opposition et les organisations non gouvernementales palestiniennes, un acteur de la société civile internationale constate plus généralement « une dépolitisation de la société, une uniformisation de la société ». Il constate que les remarques qu'il pouvait recueillir en 2008-2009, « on ne les a plus du tout en 2009-2010 (...), tout d'un coup, tout est devenu comme en Syrie, « non tout va bien », on ne parle plus de la sécurité » (Entretien 19/11/2013b).

Il faut, ici encore, apporter des nuances. Comme indiqué plus haut, les cours financés par la mission USSC et EUPOL COPPS ont récemment mis davantage l'accent sur le respect

des citoyens et sur une approche de la sécurité au service de ces derniers. Le printemps arabe, en particulier la trajectoire égyptienne, a largement motivé les formateurs internationaux à porter davantage d'attention à ces aspects. De fait, la démission forcée de Hosni Moubarak, président en poste depuis 1981 et ancien officier de l'armée de l'air, a largement servi d'exemple aux formateurs internationaux :

What we tried to get across was (...) that the citizens of Palestine were not the enemy and that they were actually the customers of the security services. And that... if the security services did not follow that, and if they tried to treat the citizens as an enemy, the timing was great that the Arab spring would come along. And we tried to show them that, you know, when you try to become an occupational force in your own country and try to treat your own citizens as the enemy, the citizens can overthrow the most powerful regime. So Egypt worked up very well in the timing since we were teaching this (Entretien 16/01/2014).

### **6.1.3. La permanence du népotisme**

Pour appuyer l'argument d'une plus grande professionnalisation des forces, les acteurs investis dans les missions USSC et EUPOL COPPS font également valoir que les membres des FSP sont aujourd'hui davantage recrutés sur base de leurs compétences que du fait de leur affiliation politique ou de leurs liens tribaux et familiaux. A cet égard, EUPOL COPPS a assisté la PCP à définir les curriculums de formation ainsi que les procédures de sélection selon « les standards internationaux ». Selon ces standards, « le fait de faire partie de telle ou telle faction n'est pas une qualité ou un défaut, donc ça [ne] fait pas partie [des critères de sélection]», explique un agent de EUPOL COPPS.

Compte tenu de l'application de ces standards (...) [on assiste au] développement d'une police qui est suffisamment neutre. Quand on

s'engage dans la police, en général, et là je ne parle ni Fatah ni Hamas, c'est des gens qui ne sont pas affiliés à des factions... en règle générale (Entretien 9/10/2014b).

Malgré les bonnes intentions derrière ces pratiques programmatiques, il convient de rendre compte que les acteurs palestiniens conservent une part d'agencité importante et ne se conforment pas toujours aux « bonnes pratiques » que cherchent à transmettre les bailleurs. Un agent européen autocritique quant aux progrès accomplis en matière de RSS admet que le système de promotion demeure relié aux connexions locales plutôt qu'aux capacités. Pour lui, compte tenu du fait que les personnes aux commandes demeurent incompetentes et choisies pour des raisons politiques, rentabiliser l'investissement européen et américain au niveau des nouvelles recrues de rang subalterne demeure un réel défi (Entretien 13/11/2013). Dans le même esprit, un acteur de la société civile internationale impliqué dans la RSS doute que les formations financées par USSC ou EUPOL COPPS aient eu un impact quelconque sur l'évolution de carrière des officiers de haut rang des FSP. Ces derniers continuent d'être recrutés sur la base de critères politiques plutôt qu'en fonction de leur formation et de leur performance. Puisque ces missions n'interviennent pas directement dans le processus de recrutement et se limitent à des fonctions de conseil, c'est davantage « la structure tribale » ou le « copinage » qui va jouer. A titre d'exemple, le chef de la PCP a été nommé « de manière complètement arbitraire » et « il n'est pas prêt [à quitter ce poste] tant qu'il n'est pas ministre lui-même » ironise cet interviewé (Entretien 19/11/2013b). Un agent de EUPOL COPPS précise quant à lui qu'avant le recrutement, tout nouveau membre est « passé au crible » par la PCP (Entretien 29/04/2013). Cette dernière procède à une enquête officieuse auprès de ses membres ou auprès d'individus influents issus de la même ville que le candidat et ce de

manière à vérifier ses antécédents (Entretien 3/12/2013, 29/04/2013). Ce qui pourrait sembler, de prime abord, comme une preuve de professionnalisation est en fait une pratique visant à exclure les individus qui ne partagent pas les mêmes opinions politiques que le gouvernement. Ce même agent européen admet, tout en cherchant à minimiser le problème, que le népotisme existe toujours au sein de la force soutenue par EUPOL COPPS :

Moi ce qui m'a vraiment frappé sur les trois ou quatre dernières années, c'est de voir à quel point le professionnalisme s'est accru. En d'autres termes, le népotisme, oui, mais c'est quand même méchamment contrebalancé par une nécessité de réponse au problème. Donc le chef de la police, bien sûr qu'il est né dans une bonne famille, qu'il est connu, dont le père était un ancien ministre, il a vocation à devenir ministre de l'Intérieur demain, d'accord, mais s'il était mauvais, il ne serait pas resté. Donc bon, sponsoriser des gens que l'on connaît oui, mais enfin sponsoriser des gens compétents. Encore une fois, ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas de collusion mais dans quel système n'y-en-a-t-il pas ? (Entretien 29/04/2013).

Comme le montrent ces différents extraits d'entretiens, malgré un certain degré de professionnalisation des FSP, les compétences ne sont pas toujours le principal critère de recrutement et de promotion au sein des FSP. Le politique reste éminemment important. Ce troisième point nous amène à discuter plus largement de la dépolitisation des FSP, deuxième critère avancé par la communauté internationale et le leadership de l'AP pour attester du succès des réformes dans le secteur de la sécurité depuis 2007. De fait, la professionnalisation des FSP est également censée passer par une dépolitisation de ces dernières ainsi que par une plus grande séparation des pouvoirs, un objectif qui avait été identifié dans le « Plan Fayyad » de 2009 – un plan de réforme ambitieux soutenu par les bailleurs européens et américains qui devait mettre fin à l'occupation et conduire à l'établissement de l'Etat Palestinien (Salingue 2014, 266).

## **6.2. Les forces de sécurité palestiniennes, des forces « dépolitisées » ?**

Suite à la division inter-palestinienne, les formations financées par les États-Unis et l'Union européenne ont cherché à renforcer le sentiment d'appartenance nationale des FSP. Cet objectif, défendue par le Premier ministre Salam Fayyad, avait pour ambition de pallier à ce qui avait été perçu comme une des principales causes de l'échec des FSP contre les forces du Hamas en 2007 :

Salam Fayyad (...) correctly saw that the problem of Gaza was that people were recruited in the same region. There was no sense of National identity. It was clanic. The new security forces, 'say in a battalion of 500, 100 would come from Naplouse, 100 from Jenin... in order to have a national sense of identity. It was very clever; a good decision [because the] problem in Gaza was that the unit in Khan Younes would not cooperate with people in Rafah. It was disorganised and Hamas played in regional affiliation (Entretien 4/11/2013).

La construction d'une appartenance nationale s'est fait dans le cadre d'une formation en Jordanie, « loin de leur famille, loin de leurs liens » et ce de manière à ce qu'ils deviennent « le nouveau visage de la Palestine ». « Nous leur disions qu'ils allaient contribuer à la création d'un État de Palestine » raconte un Lieutenant-général américain (Entretien 4/11/2013).

Grâce à leur formation dont l'objectif était de construire de « nouvelles unités », « organisées, avec une identité nationale », les FSP sont aujourd'hui davantage acculturées à l'organisation et à l'Autorité palestinienne. Les agents européens et américains avancent à raison que les officiers palestiniens sont « des jeunes de 18 ans », bien moins politisés que

leurs parents ; que leurs commandants ne font plus partie de l'ancienne garde de Yasser Arafat ; qu'ils sont davantage « professionnels » et que le recrutement ne se fait plus sur base de critères politiques (Entretien 28/03/2013). Ils soulignent que leur « nouvelle identité » repose davantage sur un sens du devoir national plutôt que sur des liens familiaux, tribaux ou régionaux. Ils mettent également en avant qu'il s'agit moins d'une force « politique », que de « forces du Fatah » ou de « forces contre le Hamas » (Entretien 28/03/2013, 4/11/2013, 13/11/2013).

A l'encontre de ces discours, et sur base de mes recherches et entretiens, j'avance que la politisation des FSP demeure au contraire un important problème qui devrait être sérieusement pris en compte par les bailleurs occidentaux dans la mesure où celle-ci participe des dynamiques de conflit inter-palestiniennes. Je discute de la « dépolitisation » des FSP à travers trois points : la coloration Fatah des FSP, la séparation des pouvoirs et la question du recrutement (6.2.1.) ; l'acculturation des FSP à un projet politique particulier (6.2.2.) et la poursuite d'intérêts politiques et économiques particuliers à travers les postes élevés au sein des forces (6.2.3.).

### **6.2.1. La coloration Fatah des forces, la séparation des pouvoirs et la question du recrutement**

La coloration politique des forces demeure une caractéristique majeure des FSP et les pratiques de RSS contribuent largement à accentuer ce tropisme. S'il est vrai que les nouvelles recrues sont jeunes et moins politisées que leurs aînés, et que les réformes ont conduit à mettre

à la retraite des responsables trop politiques, les leaders des différentes branches des forces de sécurité restent affiliés au Fatah et la plupart d'entre eux étaient déjà actifs au sein des forces sous le règne de Yasser Arafat.

Aujourd'hui, les leaders des FSP, en particulier les leaders de la FSN, sont loin d'être inactifs politiquement. Bien que la loi encadrant cette force interdise à ses membres d'avoir une affiliation politique, un membre de l'organisation palestinienne de défense des droits de l'homme, Al-Haq, explique que « la plupart des membres de la FSN sont affiliés au Fatah » et « qu'ils font de la politique » :

However, most of (the NSF) members (...) are affiliated with Fatah movement (...), they even hold meeting inside their head quarters, (...) they affect the decisions within Fatah and some of them are within the Revolution Army Council. Article 19 for example, it explicitly says that you are not supposed to have any political opinion, you are not supposed to be affiliated with any political party, or NGO or anything. But most of the leaders within the NSF are members [of] the Fatah and they are members [of] the Revolution Army Council. So they are doing politics (Entretien 19/09/2013).

Bien sûr, ceci est davantage le fruit de pratiques palestiniennes que le résultat de pratiques internationales. Toutefois, plusieurs pratiques américaines et européennes ne permettent pas d'aller dans le sens d'une plus grande séparation des pouvoirs et semblent, au contraire, participer de la porosité importante entre le politique et le secteur de la sécurité.

Du côté américain, les cours destinés aux leaders (« *leaders courses* ») sont particulièrement problématiques. Ces derniers poursuivent deux objectifs : faire valoir une

approche de la sécurité davantage au service des citoyens (voir plus haut) et former les élites de demain, tant dans le secteur de la sécurité que dans le civil :

Leader courses were designed to prepare future leaders of the security agencies and ministries...[such as] high-level ministry officials. They (...) would be generally at the rank of lieutenant colonel or colonel, and it would be a preparation for them to be Generals and Brigadier Generals (Entretien 16/01/2014).

Le fait de concevoir ces cours comme un moyen de préparer les FSP à occuper des postes à responsabilité tant au sein des agences de sécurité qu'au sein des ministères ne permet pas d'aller dans le sens d'une plus grande séparation des pouvoirs entre les secteurs de la sécurité et du politique.

Du côté européen (mais aussi américain), les pratiques relatives à la construction des infrastructures des FSP posent également problème. Suite à la conférence des bailleurs de Berlin en juin 2008, EUPOL COPPS s'est impliqué dans l'assistance à la reconstruction d'infrastructures liées au travail de la PCP : Muqata'a,<sup>159</sup> centre de formation de la police de Jéricho, laboratoire médico-légal, prisons etc (Entretien 02/04/2013; Sayigh 2009, 2011). Pour un acteur de la société civile internationale impliqué dans la RSS à cette époque, certaines de ces infrastructures sont assez « douteuses » :

Les européens construisaient, construisaient, construisaient (...) ...  
D'ailleurs une infrastructure assez douteuse si tu regardes la Muqata'a de Naplouse et de Jéricho, ce sont des forts médiévaux, des espèces d'énormes citadelles dans lesquels ils veulent mettre le gouverneur et

---

<sup>159</sup> Quartier général gouvernemental. La Muqata'a de Ramallah est la plus grande et est le quartier général du Président de l'Autorité palestinienne. Les grandes villes palestiniennes disposent également d'une Muqata'a réunissant les bureaux de l'administration locale.



les forces de sécurité, donc les autorités civiles et le militaire, tout le monde en même temps ! (Entretien 19/11/2013b)

Construire des infrastructures dans lesquelles autorités civiles et militaires sont réunies peut paraître rationnel d'un point de vue économique mais, dans un contexte où les autorités politiques et militaires ont historiquement été les mêmes et où les passerelles entre le politique et le militaire sont multiples, cela ne semble pas participer d'une plus grande séparation des pouvoirs.

En ce qui concerne le recrutement de nouveaux officiers, si l'affiliation politique ne fait pas partie des « standards internationaux » promus par les missions USSC et EUPOL COPPS, d'autres critères, tant officiels qu'officieux, permettent de maintenir la forte représentation du Fatah (et donc sa coloration politique) au sein des FSP. Tel que discuté plus haut dans la section sur la professionnalisation, les forces palestiniennes continuent officieusement de vérifier les affiliations politiques des nouvelles recrues. Si ceci ne se fait plus fait de manière aussi ostentatoire qu'à l'époque de Yasser Arafat à travers une demande d'adhésion au parti, la vérification des antécédents des recrues par le « bouche à oreille » demeure une pratique courante.

Du côté des critères plus officiels promus par les acteurs européens et américains, certains critères, tels que le fait d'avoir « un casier judiciaire vierge », paraissent aller de soi et dans le sens d'une dépolitisation des FSP (Entretien 02/04/2013). Toutefois, dans un contexte où l'on estime à 20% la population palestinienne à avoir effectué un séjour dans les prisons palestiniennes depuis 1967 et à 45-50% la proportion des hommes palestiniens de plus de 18

ans à avoir séjourné au moins une fois en prison,<sup>160</sup> que signifie le fait d'avoir un casier judiciaire « vierge » ? Qu'est-ce que cela signifie lorsque, d'une part, aucun fichier centralisé n'existe et que, d'autre part, la majorité des individus en âge d'être aujourd'hui recrutés ont probablement été des combattants actifs pendant la seconde Intifada (Entretien 29/04/2013) ? Par ailleurs, comment éviter que ces critères ne soient instrumentalisés de manière à écarter certains individus et à en privilégier d'autres ?

Par rapport à la question des critères de sélection, un membre du FDLP, explique que si la formation, l'expérience et les compétences comptent désormais davantage dans le processus de recrutement, cela n'empêche pas pour autant les institutions de formation des FSP et les FSP elles-mêmes de refuser toute nouvelle recrue si celle-ci fait partie de l'opposition au nom du critère de « bonne conduite » ou du « rapport de sécurité » :

To accept [someone] as [a] student, [there are] several conditions [among which there is having a] good conduct, having a good behaviour. Which means not to be from the opposition parties. [We are not talking about good] social behaviour [such as]... not being drinking ... (rires). It is political! (...) There is something called the « security record ». When they want to employ anybody - even in the civil ministries, like the health ministry or the education ministry- there is something called security approval. So, you have some conditions [such as having a] university degree, [a] bank account and... [you have the] security approval: (...) [are-you] good or not good and, [are you or not] affiliated to Hamas or to [Islamic Jihad]? (Entretien 3/12/2013)

A ces différents éléments s'ajoutent des pratiques qui découlent directement des impératifs politiques des bailleurs et identifiés en chapitre 3. La conciliation des intérêts

---

<sup>160</sup> Salingue, Julien « Prisonniers politiques palestiniens : quelques chiffres clés », blog, 14 mai 2012, <http://www.juliansalingue.fr/article-prisonniers-politiques-palestiniens-quelques-chiffres-cles-105161513.html>.

israéliens et la lutte contre le terrorisme se traduisent en particulier par la « règle d'engagement » de la mission USSC selon laquelle tout membre qui reçoit une formation financée par les États-Unis doit être passé au crible trois fois : par l'AP qui s'assure de ne pas envoyer en formation « quelqu'un en qui ils n'ont pas confiance »<sup>161</sup> (Entretien 16/01/2014), par Israël et par les États-Unis qui s'assurent que ces personnes ne sont pas inscrites sur leurs listes terroristes (Entretien 1/10/2013, 4/11/2013, 11/04/2011, 16/01/2014, 24/09/2013b, 24/10/2013, 29/10/2013).<sup>162</sup> De manière évidente, la pratique de « *vetting* » mise en place par la mission USSC contribue également et plus directement à renforcer le caractère partisan, bien que professionnel, des FSP en excluant tout membre du Hamas ou du Djihad islamique.

Un haut gradé américain raconte qu'au sortir de la division inter-palestinienne, une vague de recrutement au sein de la NSF a été menée. Si le recrutement a été pris en charge par les palestiniens, cet agent indique que les États-Unis n'étaient pas « mécontents » du travail accompli : « ils ont fait du bon boulot et ils savaient de toutes façons qu'ils seraient passés au crible » par les États-Unis. Ils ont donc « recruté des jeunes de 18 à 25 ans, non actifs

---

<sup>161</sup> Traduction libre : “First they get vetted by the Palestinians, they don't want to be training someone they don't trust”

<sup>162</sup> Il est à noter que le volet britannique de la mission USSC ne procède pas à un « *vetting* » des palestiniens qui reçoivent leurs formations. Toutefois, les FSP qu'ils forment ont la plupart du temps déjà reçu une formation de la part des américains et ont donc déjà été passés au crible (Entretien 29/10/2013). Pour ce qui est des canadiens, les informateurs interrogés à ce sujet se contredisent. Tandis qu'un agent affirme que le Canada n'applique pas cette mesure discriminante (Entretien 1/10/2013, 24/09/2013b), un autre affirme que si un militant du Hamas venait à être identifié parmi les forces bénéficiant de leur soutien, alors l'individu serait immédiatement exclu de tout programme de formation (Entretien 24/10/2013).

politiquement »<sup>163</sup> (Entretien 4/11/2013). Cette pratique de « vetting » a également été appliquée auprès des individus qui bénéficient d'une formation financée par les États-Unis.

Au-delà du fait que ceci contribue à légitimer les pratiques d'exclusion que l'AP met elle-même en œuvre, cela contribue également à pérenniser et institutionnaliser les inégalités horizontales entre les membres du Hamas et du Fatah. Puisque les inégalités horizontales sont également comprises comme un accès différencié à la fois aux ressources et aux positions politiques, la pratique du « vetting » crée, maintient et institutionnalise les inégalités horizontales entre ces deux groupes. De fait, dans la mesure où les futurs leaders des FSP sont actuellement formés dans un système qui est intentionnellement discriminant, cela rend théoriquement l'accès à des positions de haute responsabilité au sein des FSP difficile pour les individus aujourd'hui affiliés au Hamas ou au Djihad islamique qui ne peuvent recevoir ce type de formations. Plus encore, considérant les passerelles importantes entre les services de sécurité et les positions politiques au sein de l'AP, cette inégalité d'accès à des positions de pouvoir ne se limite pas qu'aux services de sécurité.

---

<sup>163</sup> Traduction libre : "Palestinians would do the recruitment, US was not dissatisfied with it. They did a great job and they knew that... otherwise they would be vetted. (...) So they recruited men from 18 to 25 years old, not politically operative."

## **6.2.2. L'appropriation par les forces du projet politique de l'Autorité palestinienne**

La dépolitisation des FSP doit également être nuancée à travers une réflexion autour de la question de l'acculturation des forces à l'institution. En effet, lorsqu'Israël effectue une retenue des taxes collectées au nom de l'AP, les agents internationaux observent que les membres des FSP viennent travailler malgré qu'ils ne soient pas payés. Pour un haut gradé américain, ceci s'explique par le sentiment de « cohésion », le sentiment « d'être spécial » ou encore par leur « volonté de faire des sacrifices ». Ceci serait donc le témoin du succès des formations visant à créer une nouvelle « identité nationale » (Entretien 4/11/2013). Plus généralement, les agents européens et américains que j'ai interviewés s'accordent pour expliquer ce type de comportement par un certain degré d'acculturation à l'organisation (Entretien 13/11/2013, 24/04/2013, 4/11/2013). Ils en déduisent que les membres des FSP sont moins politisés : ils ne sont plus « un policier du Fatah » ou un « policier de l'OLP » mais tout simplement « un bon policier » (Entretien 28/03/2013).

Si je ne remets pas en question le degré d'acculturation des membres des FSP à l'institution, voire même à l'AP, je questionne la réalité de la dépolitisation des services de sécurité. Dans un contexte aussi sensible que celui du conflit israélo-palestinien et de la division inter-palestinienne, assurer la sécurité, défendre l'AP et accéder à des postes au sein des FSP est en soit politique puisqu'il s'agit de défendre un projet politique particulier, surtout depuis le conflit entre le Fatah et le Hamas.

Comme je l'ai déjà exposé plus haut, accepter les accords d'Oslo, l'idée d'une paix négociée, et endosser le rôle que les accords internationaux assignent aux FSP signifie d'abord répondre à des préoccupations de sécurité externes plutôt que de répondre aux besoins des palestiniens. Cela signifie également renoncer à la lutte armée et à la perspective d'un État souverain en s'accommodant d'un régime de transition le temps de trouver une solution négociée au conflit israélo-palestinien. Dans la mesure où ce projet politique est sévèrement contesté et que le Hamas en propose un autre, axé sur la résistance, la lutte armée et la libération nationale, faire partie des FSP de l'AP ou des forces du Hamas devient par définition une question politique. Comme l'explique un membre des FSP, il y a, en Palestine, deux projets politiques. Faire partie des FSN en Cisjordanie, c'est faire partie d'un de ces deux projets :

There are opposition parties. Their project is not the same as the [one of the] Palestinian Authority. It [the opposition] has its own project. We have here a conflict between two projects. Everyone wants his project to succeed. (...) Our role is to maintain security and stability in our region [and] they don't want security or stability in our region (Entretien 10/10/2013).

Tandis que les FSP de l'AP sont considérées comme des « traîtres » par le Hamas, les forces du Hamas sont considérées comme des « terroristes » par les élites et FSP de l'AP. Dans ce contexte, la « dépolitisation » des FSP n'est que relative. Compte tenu de cette compétition entre deux projets politiques, la sécurité n'est pas une question purement technique. Alors que je l'interroge sur l'importance du contrôle des forces de sécurité dans la division entre le Hamas et le Fatah, ce même interviewé explique en des termes clairs qu'« avec des forces de sécurité, tu imposes ce que tu veux. Si tu as le pouvoir, tu peux [tout] faire ». La sécurité est donc aussi une question de pouvoir.

Pour l'AP « acquérir le monopole sur la violence physique légitime, s'inscrit (...) dans une politique plus vaste de musèlement, voire de répression des oppositions » (Salingue 2014, 269). Au nom de la protection des accords israélo-palestiniens, du processus de paix et de la défense du projet politique de l'AP, poursuivre un projet politique autre devient un crime. Par cette logique, les membres du Hamas deviennent des terroristes ou des criminels. Puisqu'ils sont « hors la loi », il est donc normal de procéder à des arrestations (Entretien 10/10/2013, 26/11/2013c, 27/11/2013). Il devient possible de mener des arrestations à caractère politique sans que celles-ci ne soient effectivement considérées contraires à la loi. Les arrestations politiques ne sont, de fait, jamais labélisées en tant que telles. Majeed Sawalha de la Commission palestinienne indépendante pour les droits humains explique :

For them [the PSF], there are no political arrests. They arrest them but it is not for political reasons. They have other reasons, different charges such as.... illegal money. (...) Both authorities, here [in the West Bank] and in Gaza, they refuse to say “we make political arrests”. They arrest them on illegal money or because they say “we know he has a weapon”(Entretien 19/11/2013a).

Les agents internationaux participent à travers leurs discours à ce jeu de dupes en réfutant le caractère « politique » des FSP et tombent, ce faisant, dans ce que Bourdieu appellerait l'*illusio*. Rappelons que, pour Bourdieu, l'*illusio* est, entre autres, « un principe de perception » : « c'est ce qui est perçu comme évidence et qui apparaît comme illusion à celui qui ne participe pas de cette évidence parce qu'il ne participe pas au jeu » (Costey 2005). Comme l'illustre l'extrait d'entretien suivant, les agents européens, américains et canadiens investis dans la RSS sont convaincus que les FSP ne sont plus politisées. Ils écartent, à travers leur discours, les éléments clés qui font justement des FSP des forces politiques.

They are not a political force but of course they are Fatah. We were there to keep them from doing political motivated arrests, illegal, extrajudicial arrests. It is not a political police but a police force, which supports the government, and the government is political. Officers are Fatah of course. But this is quite natural, not unusual (Entretien 29/10/2013).

En réfutant le caractère politique des FSP, ces interviewés cherchent à les labéliser autrement. Ils préfèrent qualifier les FSP « de forces du Fatah » ou de « forces anti-Hamas » tout en omettant de reconnaître toute la charge politique que ces termes impliquent.

Quoi qu'en pensent les agents internationaux sur la dépolitisation des FSP, leurs pratiques, centrées sur la Cisjordanie seulement, sur le « maintien de l'ordre » et la lutte contre le terrorisme, ont largement contribué à renforcer le caractère politique et partisan des FSP. Ce faisant, les acteurs européens et américains ont contribué à alimenter les inégalités horizontales en participant à exclure tout membre du Hamas des FSP en Cisjordanie mais aussi en écartant de leur assistance la bande de Gaza au complet. Un député élu en 2006 sur la liste Changement et réforme s'offusque de cette partialité de l'aide :

All the apparatus here are just for Fatah. (...) If you want to strengthen [the] security apparatus, you have to go to the Gaza Strip and strengthen [the] security apparatus there [too]. (...) We have a government also in Gaza strip. I'm not talking about Hamas organization, I'm talking about the government over there. You have to support here and there (...) because if we have a security apparatus here, we also have a security apparatus in the Gaza strip. (...) You are supporting only one group here in the West Bank, (...) you are supporting the Fatah (Entretien 10/12/2013b).

A travers ces pratiques, les agents européens et américains ont aussi contribué à structurer l'économie politique du conflit entre deux projets politiques en compétition. En



procurant un assistance financière, matérielle et technique aux FSP en Cisjordanie, les bailleurs occidentaux procurent une « disponibilité des finances » et un « avantage militaire » à l'AP (Collier et Hoeffler 2004b). Un agent américain employé par DynCorp raconte ainsi qu'ils avaient pour habitude de blaguer avec les formateurs internationaux sur les raisons pour lesquelles la FSN avait été créée – ou plutôt restructurée – au sortir de la division inter-palestinienne :

We used to joke amongst the trainers, that the only reason why they (Fatah members) created NSF is that, at some point, with Israeli permission, [they would] (...) go back and (...) recapture Gaza... for the PA. That was sort of a joking and, you know, maybe some wishful thinking in there as well... (Entretien 16/01/2014).

Un haut gradé américain impliqué dans la mission USSC affirme confiant que si un conflit devait à nouveau opposer le Hamas et le Fatah, cette fois les FSP seraient « définitivement » prêtes (Entretien 4/11/2013).

### **6.2.3. La poursuite d'intérêts politiques et économiques individuels**

La sécurité en Palestine fait donc partie d'une lutte entre deux projets politiques en compétition. Elle est également une source de pouvoir et d'enrichissement individuels pour les membres des FSP. Tandis qu'environ 8000 forces du Fatah restées à Gaza après la division continuent de recevoir un salaire sans travailler (Entretien 11/04/2011, 29/04/2013), les postes élevés au sein des FSP permettent de retirer des bénéfices privés, sous formes d'avantages salariaux ou d'avantages en nature. Selon un acteur de la société civile internationale

travaillant dans la RSS, y compris les postes de « cadres », ou les « petits postes » deviennent dans le contexte palestinien des « lieux de luttes de pouvoir énormes »

C'est des différences de 100, 200, 400 dollars par mois et c'est des gens qui font rien (roulement du r pour mettre l'accent sur « rien »). Plus tu montes, moins tu fais. Donc ils timbrent le matin, petit café, petit journal. (...) A cela s'ajoutent tous les gens du Fatah à Gaza que nous continuons, toi et moi, tes parents, à payer leur salaire, ça commence à faire beaucoup ! (...) C'est des lieux de pouvoir parce que tu as accès à du training, tu vas en Espagne, tu as ceci et cela, passeport diplomatique etc mais tu ne fous rien ! Vraiment rien ! Et donc, là il y a des luttes... (...) Il y a des luttes incroyables au niveau des cadres moyen dans l'administration parce que c'est des postes en or. Et dans la police c'est la même chose. Il y en a qui bossent mais tu vas à la NSF il y en a pas beaucoup qui foutent grand chose hein ! (Entretien 19/11/2013b)

Compte tenu de l'importance des postes élevés au sein des FSP pour les intérêts privés, les élites palestiniennes ont multiplié le nombre de personnes accédant aux fonctions de Lieutenant ou Lieutenant-général en guise de « cadeaux » et en échange de leur loyauté. Selon un article en arabe dont on m'a fait la traduction lors d'un entretien, l'AP comptait en 2012 262 Généraux (30) et Lieutenant-généraux (232) pour 82 000 forces estimées par l'auteur de l'article (Entretien 23/09/2014).<sup>164</sup> Soit un ratio de 1 Lieutenant (ou Lieutenant-général) pour 313 soldats palestiniens. Selon les estimations fournies par cet auteur du nombre de Lieutenant ou Lieutenant-généraux et de soldats américains, ce ratio serait aux États-Unis de 1 pour 3012. L'accès à des postes au sein des FSP est donc éminemment politique.

---

<sup>164</sup> Il est à noter que cette estimation est supérieure à celle présentée dans le chapitre 4. Compte tenu du flou relatif au nombre de forces, il convient de prendre ces données avec précaution.

Pour les membres de l'opposition, l'assistance internationale au secteur de la sécurité joue un rôle important dans le maintien de ce système. Elle permet de soutenir les intérêts privés d'une classe particulière.

So in general, I say that all this kind of assistance is somehow an assistance for Palestinian corruption. They are (...) supporting the corrupted classes (...) in Palestine (Entretien 3/12/2013).

This Palestinian Authority (...) just spreads the money that comes from outside (...) (to) their group and not (for) the benefit of all Palestinians. And this is also a problem, (a) big problem. You (can) go anywhere here in Palestine, in the West Bank specially, and you can ask the people « where is the support that we hear that was brought by the European Union and the United States? ». We can't see anything, you know (Entretien 10/12/2013b).

Dans la mesure où les missions USSC et EUPOL COPPS sont des missions opérationnelles, il convient de nuancer leur rôle dans les mécanismes d'enrichissement personnel. Ces deux missions ne fournissent pas d'assistance financière directe et ne contribuent donc pas à payer les salaires des FSP. Toutefois, compte tenu de la fongibilité des finances, on peut affirmer qu'en finançant le matériel, la formation et l'infrastructure des FSP, ces missions libèrent le budget palestinien de ces dépenses et soutiennent ainsi indirectement les intérêts d'une classe politique particulière. Ce faisant, elles participent à l'économie politique du conflit dans la mesure où ces individus privilégiés n'ont aucun intérêt à ce que la situation change; ils n'ont aucun intérêt à mettre en œuvre un processus de réconciliation avec le Hamas. L'impact de l'aide sur les dynamiques de conflit se fait ici encore à travers un processus complexe où l'agencité des acteurs demeure importante. De fait, l'aide permet de définir un environnement au sein duquel les acteurs palestiniens poursuivent leur propre agenda.

### 6.3. La coordination sécuritaire avec Israël : à quel prix ?

Un autre critère à partir duquel les acteurs américains, canadiens, et européens évaluent le succès de leurs pratiques en matière de RSS depuis 2007 concerne la coordination<sup>165</sup> plus étroite entre les FSP et les forces de défense israélienne (Entretien 4/11/2013, 11/04/2011, 28/03/2013, 29/04/2013). Comme l'explique un haut gradé américain de la mission USSC,

Israeli commanders, in 2008-2009, started to have a meeting once every 2 weeks. Palestinians were okay with that. Hamas would criticize that but for PSF it was a common sense. Israeli commanders did meetings with Jenin mayor. Three years before, it was not possible (Entretien 4/11/2013).

En conformité avec ce que prévoient les accords d'Oslo, les FSP sont tenues de coordonner leurs activités avec les forces de défense israéliennes (FDI) de manière à prévenir tout acte de violence contre l'État d'Israël mais aussi d'assurer conjointement une couverture sécuritaire sur l'ensemble des Territoires palestiniens en dépit du découpage en trois zones (A, B et C). Suite à la division inter-palestinienne, et grâce au rôle de coordonnateur de la mission USSC, les FSP ont rempli ces obligations avec davantage de rigueur que par le passé. Toutefois, la coordination avec Israël place les FSP dans des positions délicates vis-à-vis de la population palestinienne et met à mal le contrat social (Bouris 2014).

De manière évidente, la lutte conjointe des FSP et des FDI contre le terrorisme est très mal perçue par les palestiniens pour qui les « terroristes » sont avant tout des palestiniens qui adoptent une stratégie violente de résistance pour la libération nationale (Entretien

---

<sup>165</sup> Pour un bon résumé de la question de la coordination, voir (Clarno 2014)

19/09/2013). A cela s'ajoutent plusieurs autres situations qui rendent la coordination extrêmement coûteuse pour les FSP. Par exemple, en cas d'incursion de l'armée israélienne en zones A, sous contrôle de l'AP, les FSP doivent se retirer et laisser les forces de défense israéliennes opérer (Entretien 11/04/2011). Un parlementaire palestinien élu en 2006 sur la liste « Changement et réforme » analyse les conséquences de cette situation sur la qualité du contrat social :

The security services can show their power in front of the Palestinian people but when there is (...) the Israeli army, they don't exist. (...) They cannot protect the Palestinian people. Basically they are very weak. (...) They have lost their respect in the eyes of the Palestinian people. And this has created a fraction, a complexity in the society between these security services and the people (Entretien 5/12/2013b).

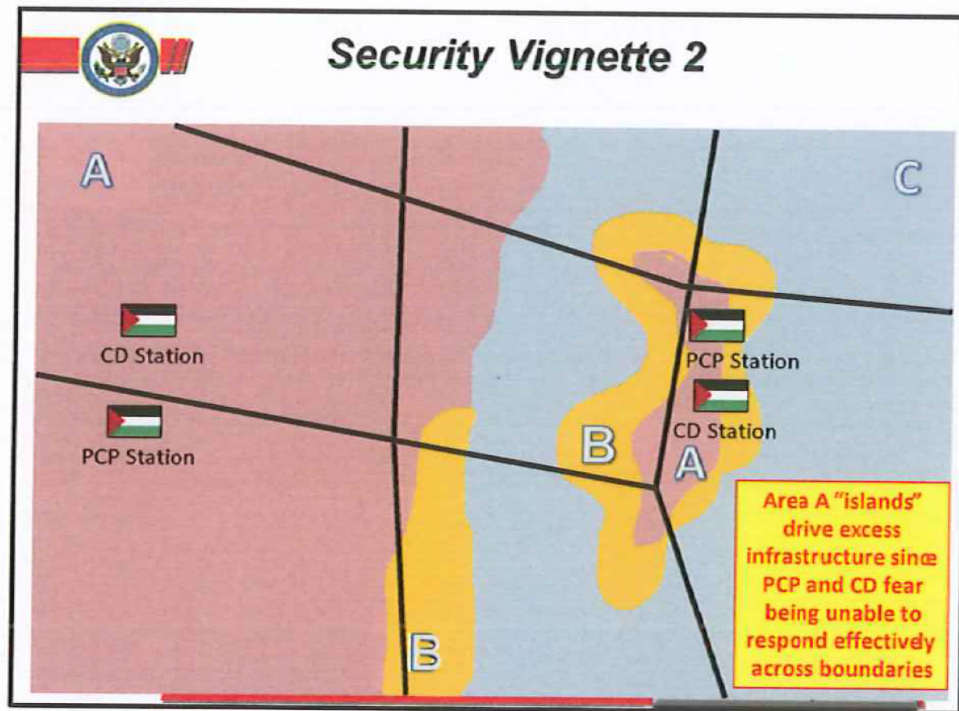
Par ailleurs, les FSP respectent souvent les principes de la coordination en empêchant les jeunes palestiniens de manifester et de jeter des pierres contre les soldats israéliens stationnés aux points de contrôle (Entretien 3/12/2013). Ces deux genres de situation conduisent inévitablement les palestiniens à considérer les FSP comme des forces au service de l'occupant plutôt que de la population palestinienne. Il est d'ailleurs arrivé que des agents des forces de défense israéliennes ou des membres importants de la mission USSC, tel que le Lieutenant-général K. Dayton, expriment publiquement leur satisfaction à l'égard de la fonction de sécurité jouée par les FSP (Lieutenant-général Keith Dayton 2009). Par exemple, un membre des forces de défense israéliennes, relayé par le *Think Tank International Crisis Group*, a déclaré que « quand les palestiniens prennent soin de notre sécurité, c'est le meilleur arrangement sécuritaire que l'on peut atteindre » (ICG 2010, 17).

Il n'est alors pas étonnant qu'un nombre important de palestiniens, à l'instar de Mohammed Al Saoudi, Manager du Bureau du Front de libération de la Palestine (FLP), juge sévèrement la coordination sécuritaire et la formation reçue par les FSP pour honorer ce principe :

The collaboration of the security sector basically is serving Israel and it is not serving the Palestinians. (...) We are against all the actions that are taken by the security services against our nation, against the citizens, [such as] preventing them (...) to do demonstrations, or treating them inhumanly in demonstrations. We have stated, we have written articles about it, and this is our declared position everywhere that we are against any actions taken against the citizens (...). That does not mean that we disapprove (...) receiving qualifications, training and experiences. This is a good point. But we don't want [these trainings] (...) to be in one aim, which is to help the Israelis to keep their security (...). And this is what is going on, and this is what we disagree with (Entretien 5/12/2013a).

Pour pouvoir se déployer d'une zone A à une autre, les FSP doivent demander l'autorisation aux israéliens de sortir de la zone de départ et de traverser les zones B et C dans lesquelles ils n'ont pas de juridiction pour se rendre dans la zone d'arrivée. En d'autres termes, lorsqu'il s'agit par exemple de déployer des unités de la FSN stationnées à Ramallah (zones A) pour une opération à Jenin (zones A), il faut d'abord obtenir l'accord des forces israéliennes pour quitter la ville de Ramallah, traverser ses zones péri-urbaines situées en zones B ainsi que les zones C qui séparent Ramallah de Jenin (voir figure 13). La réponse n'est pas toujours positive. Lorsqu'elle l'est, les délais sont souvent longs (Entretien 11/04/2011). Cette situation affaiblit la capacité de réponse des FSP et, comme le montre la figure 13, implique aussi des « doublons » de l'aide internationale. Les bailleurs se voient contraints de soutenir la construction d'infrastructures et le maintien d'unités de sécurité dans deux zones A parfois très proches géographiquement.

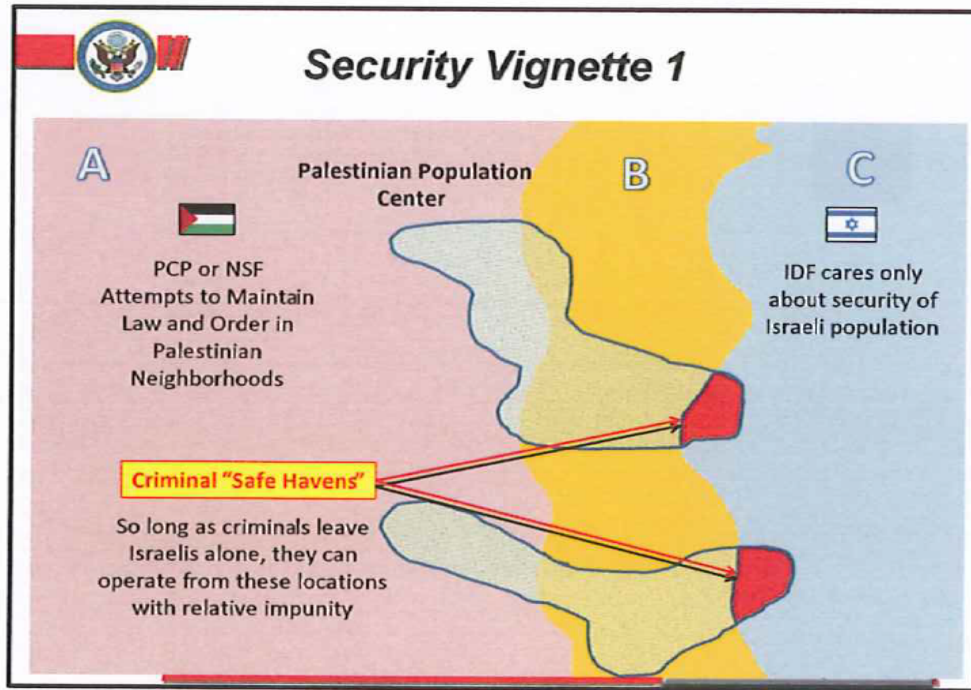
Figure 12. Le déploiement d'une zone A à une autre.



Source obtenue lors de la présentation de la mission USSC par l'équipe de l'opération Proteus, 11/04/2013 (Entretien 11/04/2011).

Enfin, lorsque les FSP poursuivent un criminel pour un crime commis en zones A et que cet individu se réfugie en zones C, les FSP n'ont plus la juridiction pour l'appréhender. La logique des accords d'Oslo voudrait que ce soit aux FDI de prendre le relai. Dans la mesure où ces dernières sont très peu intéressées par les crimes de droit commun commis en Palestine, la coordination ne se fait souvent qu'à sens unique. Les zones C deviennent alors des zones de non droit (voir figure 14).

Figure 13. Le défi d'assurer la sécurité malgré le découpage territorial.



Source obtenue lors de la présentation de la mission USSC par l'équipe de l'opération Proteus, 11/04/2013 (Entretien 11/04/2011).

Dans ces deux derniers cas de figure, la capacité des FSN à apporter une réponse efficace aux problèmes de sécurité est entravée. Dans ces situations, les FSP sont incapables de subvenir aux besoins de sécurité de base des palestiniens. Lors d'une consultation publique à Jenin et à Hébron, plusieurs leaders communautaires et représentants de la société civile palestinienne ont affirmé que les principales menaces à leur sécurité sont la force d'occupation et les colons israéliens.<sup>166</sup> Tandis que les FSP accomplissent leurs devoirs à l'égard d'Israël et respectent leurs engagements internationaux, elles n'ont ni l'autorisation ni les moyens de

<sup>166</sup> Observation de deux consultations communautaires organisées par DCAF à Hébron, le 06/10/2013 et à Jenin, le 08/10/2013



lutter contre de telles menaces. En conséquence, ils apparaissent aux yeux des palestiniens comme vendus aux intérêts extérieurs, si ce n'est comme des traîtres. Les FSP ne se suffisent pas de coordonner, elles « coopèrent » avec les FDI. Les palestiniens expriment avoir l'impression qu'il y a « deux occupations » ou, comme l'avance un membre du FDLP, que les FSP ne sont que le « sous-traitant » de l'occupation israélienne.<sup>167</sup>

The main purpose of the security services, (...) is to (...) be between the people and the occupation. (...) The Israeli occupation doesn't have to deal with Palestinian people. (...) They don't have to, because another body is doing the job (Entretien 28/11/2013b).

Face à ce type de discours, les FSP essaient d'argumenter que si elles n'assurent pas la sécurité aux abords des points de contrôle, qu'elles ne procèdent pas à l'arrestation d'individus violents ou ne démantèlent pas les cellules de groupes armés, ce sera Israël qui le fera et de manière plus violente. « Nous ne voulons pas que les israéliens entrent chez nous, (...) qu'ils tuent des palestiniens. (...) Nous on pense que cette politique permet de protéger le peuple palestinien » avance ainsi un membre des FSP (Entretien 26/11/2013c). Toutefois, la société palestinienne reste très critique à l'égard de ses forces de sécurité et, plus généralement, de son gouvernement. Pour un employé du Conseil législatif palestinien, si les FSP ne mettent pas fin à la coordination, c'est parce que l'alternative est trop couteuse pour leurs intérêts personnels.

The alternative, we know it theoretically, but it will be hard for this kind of leadership. It will cost them (...) to abandon some of their privileges, and luxuries and comfort of live. But they cannot sacrifice, no ! They are not able to do some sacrifices. That is the bloody game which happened. (...) These people are living in a very good life. You can see it by their cars, their house and their way of life. (...) And [even] if they couldn't stay in Palestine, they will go to Jordan or

---

<sup>167</sup> Voir aussi (Clarno 2014; Mustafa 2015a, 12)

Egypt. They have their own private alternative (Entretien 26/11/2013b).

Certains agents internationaux déployés sur le terrain sont très conscients du manque de légitimité des FSP. Tandis qu'un agent employé par DynCorp regrette qu'ils « peuvent créer une force de sécurité, mais qu'ils ne peuvent pas créer l'appréciation publique de l'AP » (Entretien 16/01/2014), un agent canadien déployé en soutien à la mission USSC relève avec dépit :

The problem is that we are spending millions of dollars in building the Palestinian security forces, [we] try to build Palestinian confidence in the security forces and they can't even do anything because if they do, they put them in direct conflict with the IDF. So they loose faith, they loose public confidence and we are putting millions of dollars in trying to build them up where in fact the very people they are supposed to police have lost confidence. So this is a problematic domain where we loose the credibility of our aid and the sustainability of our aid (Entretien 11/04/2011).

Malgré cette prise de conscience sur le terrain, la promotion de la coordination avec Israël demeure une pratique clé de « l'aide pour la paix » dans le secteur de la sécurité en Palestine. Or, comme le montrent l'analyse de différentes situations qui découlent de ce principe de coordination et les extraits d'entretiens cités plus haut, cette pratique conduit à une sérieuse détérioration de la confiance des palestiniens à l'égard des FSP et de l'AP. Les FSP sont non seulement incapables de dissuader les FDI de faire usage de la violence contre les palestiniens, elles sont aussi incapables de rassurer les palestiniens sur le fait qu'elles n'utiliseront pas la violence contre eux en honorant les principes de la coordination. Or

Saideman et Zahar (2008)<sup>168</sup> avancent que les capacités d'un État à dissuader et à rassurer sont deux éléments centraux de la confiance des citoyens à l'égard de ce dernier. A ce manque de confiance à l'égard des FSP s'ajoute le sentiment que celles-ci défendent moins l'intérêt national que la sécurité israélienne :

If there is a demonstration here in Ramallah against the occupation and people want to make clashes with the Israelis forces, they [the PSF] will prevent them for example. They say that this is because they don't want anarchy, and they don't want chaos and they want to prevent people. But their main role is to insure Israeli security. I'm sure. All their role. They do nothing except that (Entretien 3/12/2013).

En ce sens, la coordination pose un problème sérieux pour la qualité du contrat social : « dans quelle mesure des forces de sécurité coopérant avec les autorités coloniales peuvent-elles acquérir une légitimité auprès d'une population qui revendique la fin de l'occupation ? » (Salingue 2014, 248). Signe manifeste d'une détérioration dudit contrat, la coordination des FSP avec Israël est de plus en plus considérée comme de la collaboration. Or, comme le laisse entendre Saeed Zaid, un agent administratif du Conseil législatif palestinien, dans une société où la collaboration avec l'ennemi est sévèrement punie, cette pratique pourrait, sur le long terme, avoir des conséquences dramatiques sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes :

This whole thing of collaborating with Israel is a very sensitive topic, especially in the villages. To be a collaborator, to be a spy for Israel is something that was banned in the community, banned in the society, and this (...) social banning (...) concerns marriages (...) his daughter will not get married, he will not work properly, he will not get benefit from anything, he cannot survive basically... Many died, were killed ... (...). You cannot even bury him in the cemetery like Muslims or other religious groups... it is a very sensitive topic! (Entretien 4/12/2013a)

---

<sup>168</sup> Cités par Zahar (2013)

## **6.4. Le renforcement des capacités institutionnelles et la promotion de la bonne gouvernance du secteur : un objectif manqué ?**

Pour compléter l'analyse, il convient également de se pencher sur les pratiques relatives au renforcement des capacités institutionnelles et à la promotion de la gouvernance, censées être au cœur de tout processus de RSS. Bien que ces questions aient largement été délaissées au début de la période d'intervention, davantage d'efforts ont plus récemment été fournis à ce sujet (voir section 6.1.).

Depuis 2011, la mission USSC s'est attachée à améliorer la justice militaire. Le travail se décline en plusieurs volets dont la construction d'infrastructures telles que des tribunaux, la formation de juges et procureurs, l'écriture d'un « code de conduite judiciaire » et la rédaction de lois relatives à la justice militaire. Pour un agent américain, il faut comprendre cette implication américaine comme le reflet du fait que les États-Unis ne souhaitent pas promouvoir en Palestine une solution militaire mais plutôt une solution fondée sur l'état de droit :

We want to advise and assist, to take a rule of law [approach]... so that the world recognizes that this is a safe place, there is no lawlessness, there is law and order and when folks do bad things, they are treated in a transparent system that everyone can witness if they want (Entretien 21/10/2013).

En d'autres termes, cet intérêt pour la justice militaire fait partie d'un processus plus large de réalignement des objectifs de la mission USSC. Par ce réalignement, il s'agit de rééquilibrer l'approche initiale, essentiellement tournée vers le développement des capacités

techniques de type militaire, et de tendre davantage vers une définition large de la RSS. Pour un agent de la société internationale travaillant dans la RSS, ce réalignement qu'il situe à 2010 s'explique plutôt par le fait que les américains « ne pouvaient pas vraiment faire autrement ». Pour lui, les pressions, en particulier européennes, étaient de plus en plus fortes en réaction aux cas de tortures et de morts dans les prisons palestiniennes : « la mort (de) palestiniens dans les prisons palestiniennes, ça ne pouvait plus se passer (...) [les américains] ne pouvaient pas se permettre de problème de réputation ». D'autre part, l'élection de Barack Obama à la présidence américaine et la mise en place d'une nouvelle administration expliqueraient aussi ce changement. Pour lui, cela « n'aurait sans doute pas été possible sous Bush » (Entretien 19/11/2013b).

Quoi qu'il en soit, américains et canadiens tentent désormais de rééquilibrer une approche au départ trop militaire en développant l'état de droit et les capacités institutionnelles du ministère de l'intérieur. Du côté européen, ce réalignement a commencé plus tôt puisqu'EUPOL COPPS a créé une section « état de droit » dès 2008. En 2010, la mission a entériné cette orientation en affirmant clairement dans ses objectifs la construction de capacité et des institutions. « Le but c'est évidemment de développer les institutions en matière de sécurité et de justice pénale » précise ainsi un agent de EUPOL COPPS (Entretien 02/04/2013).

La section « état de droit » de la mission européenne assiste les institutions judiciaires palestiniennes à améliorer et mettre à jour le code pénal. Il s'agit aussi d'aider la PCP à améliorer ses procédures internes à travers la rédaction d'un code de conduite d'une part et de

la loi sur la police d'autre part. Cette dernière permettra de clarifier le mandat de la PCP mais aussi de la distinguer des autres FSP (Entretien 02/04/2013, 15/11/2013). Plus récemment, EUPOL COPPS a également développé un programme de reddition des comptes (« *accountability program* ») en partenariat avec d'autres bailleurs internationaux. Celui-ci devait être mis en œuvre courant 2014-2015 et prévoyait notamment « d'introduire davantage de cours spécifiques sur les droits de l'homme (et) des techniques (...) de police plus orientées sur les droits de l'homme » (Entretien 02/04/2013).

Malgré ces différents efforts, le bilan en terme de renforcement des capacités institutionnelles et de promotion d'une gouvernance démocratique du secteur est plutôt mitigé. Les bailleurs continuent d'entretenir des relations directes avec les FSP qu'ils soutiennent (6.4.1.) et leurs pratiques en matière de promotion de l'état de droit sont très problématiques (6.4.2). Ces deux problèmes participent de la détérioration du contrat social mais aussi de l'institutionnalisation de la division inter-palestinienne.

#### **6.4.1. Les relations directes entre bailleurs et forces**

La nature et la structure même des missions de RSS n'ont pas permis d'unifier le secteur de la sécurité de manière à en faire une institution plutôt que la somme de composantes autonomes. En effet, les deux missions sont des missions opérationnelles en appui à des FSP spécifiques. Du fait de leur mandat, les agents européens et nord-américains travaillent directement avec différentes FSP : la PCP pour EUPOL COPPS et la NSF, la GP et la DC pour USCC. En conséquence, ils n'abordent pas la sécurité de manière sectorielle. Dans le

même esprit, la mission USSC a nommé un gestionnaire de programme (« *Program Manager* ») pour chacune des FSP avec laquelle elle collabore. Si ceci a permis de rapidement gagner leur confiance (Entretien 02/04/2013), un agent du département britannique de USCC admet que cette pratique n'a pas permis d'aller à l'encontre des luttes d'influence entre les différentes FSP (Entretien 10/12/2013a). Ce constat est également fait par Yezid Sayigh pour qui les formations offertes sont souvent parcellaires, parfois en contradiction les unes des autres, et participent de la segmentation du secteur de la sécurité. Cet auteur ajoute que le fait de soutenir certaines FSP et d'en exclure d'autres – tels que les services de renseignements ou l'OSP – participe également de la fragmentation du secteur (Sayigh 2011, 15-6). De fait, les Renseignements généraux et militaires ne sont pas officiellement soutenus par les bailleurs occidentaux. Suite à la division inter-palestinienne de juin 2007, la mission USSC s'est distanciée de l'OSP, une décision qui peut s'expliquer en référence aux critiques essuyées par la mission américaine du fait de son rôle présumé en soutien à cette force au cours des années 2006-2007 (voir chapitre 5).

Récemment, la mission USSC a en partie réévalué son approche. Au moment où j'ai effectué mon terrain, les gestionnaires de programmes pour chaque force étaient en train de disparaître et la mission cherchait à promouvoir, au moins dans son discours, une approche pan-FSP. Toutefois, les forces « exclues » du soutien américain le sont demeurées à l'exception du cadre des « *JOC*<sup>169</sup> *courses* », des cours visant à améliorer la coordination entre les différentes forces au niveau des gouvernorats sous le commandement de la NSF. Dans le

---

<sup>169</sup> Joint Operation Centers

cadre de ces cours, il se peut que des membres des forces par ailleurs exclues des programmes américains bénéficient des formations dispensées et du matériel fourni. Toutefois, ces cours sont surtout à destination de la FSN qui occupe toujours le poste de Commandant local de l'ensemble des FSP au niveau du gouvernorat (voir chapitre 4).

Ce n'est aussi que très récemment que EUPOL COPPS et USSC ont davantage cherché à impliquer le ministère de l'intérieur en forçant notamment les FSP à passer par ce dernier dans l'élaboration de leurs demandes d'appui. « Ça fait un bon bout de temps qu'on en parle et qu'on l'applique plus ou moins mais maintenant c'est le mot d'ordre » explique ainsi un agent canadien (Entretien 24/10/2013). De manière à renforcer le ministère de l'intérieur et son contrôle sur les FSP qui relèvent de son autorité, EUPOL COPPS essayait au moment de mon terrain de trouver une entente avec le ministre de l'Intérieur pour placer deux agents européens au sein de son ministère. Toutefois, les négociations étaient difficiles du fait des échecs d'une expérience similaire qu'avait entrepris auparavant la mission USSC et qui s'était soldée par l'éviction des agents de USSC. A voix basse, un Colonel canadien explique à ce sujet :

Par le passé il y a eu des employés payés par USSC [au sein du ministère de l'intérieur] (...) Au lieu d'être là [à titre de] mentors pour leur montrer comment faire, ils ont pris des postes [au sein du ministère] et ils se sont mis à gérer comme des gens de par chez nous, et ça, ça n'a pas du tout fonctionné. Pas du tout ! Alors aller là comme mentor pour leur montrer comment faire les choses c'est une chose mais aller là pour faire le travail à leur place, c'est quelque chose de différent. Ça a créé des conflits. (...) A un moment donné ils ont dit tout le monde dehors. Depuis ce temps là, on n'a jamais été capables de rentrer quelqu'un d'autre (Entretien 24/10/2013).

Malgré les efforts des bailleurs, le ministre de l'Intérieur regrette que ces derniers et les FSP continuent trop souvent de le contourner. Pour lui, le soutien international s'est mis en



place sans considération des besoins du secteur de la sécurité comme une institution dans son ensemble (Entretien 26/11/2013a). Cette pratique de contournement du ministère de l'intérieur en dépit des bonnes résolutions occidentales m'a été indirectement confirmée par un agent canadien impliqué dans la mission USSC. Lorsque je lui demande de me décrire le processus qui a entouré la livraison de boucliers anti-émeutes que la mission venait d'effectuer au moment où j'ai réalisé l'entretien, c'est une relation directe entre lui et la FSN qu'il décrit.

Celui-ci explique d'abord qu'il tient régulièrement des réunions de coordination avec le directeur des relations internationales de la FSN, un individu qui s'occupe de coordonner l'aide internationale que reçoit cette force. Au cours de ces rencontres, ils discutent des problèmes liés à la formation ou au manque de matériel. « Pour ce qui est de venir avec une nouvelle idée, un nouveau projet [au sein de la mission USSC], cela commence par moi qui rend visite à la FSN »<sup>170</sup> raconte ainsi cet interviewé. Pour la livraison des boucliers, ce projet a été lancé suite à une visite auprès du commandant des FSN à Bethléem. Celui-ci aurait identifié le contrôle d'émeutiers comme son principal problème mais aurait ajouté que, pour ce faire, il manque de matériel adéquat. Ils ont discuté du projet ensemble, la FSN a participé au choix du matériel dont ils avaient besoin. L'agent de USSC présente ensuite le projet au Vice Amiral Bushong qui était, au moment de l'entretien, le chef de la mission USSC (Entretien 1/10/2013, 24/09/2013b). Nous pouvons ainsi constater qu'en pratique, la relation directe entre les agents de la mission USSC et les FSP perdure. En aucun cas la livraison de matériel n'a été coordonnée avec le ministère de l'intérieur. Les relations directes qu'entretiennent les bailleurs

---

<sup>170</sup> Traduction libre : "In terms of coming with a new idea, a new project, it starts with me going to the NSF."

avec les différentes FSP ne permettent donc ni de consolider les capacités institutionnelles du ministère ni de clarifier les chaînes de commandement entre les FSP et le ministre.

Le fait d'interagir directement avec les différentes FSP n'a pas non plus permis de mettre fin à la perception palestinienne selon laquelle les FSP travaillent au service d'intérêts extérieurs. Un parlementaire élu en 2006 sur la liste Changement et réforme précise que, parce qu'elle mine la capacité des institutions civiles palestiniennes, la relation directe entre les FSP et les bailleurs a également des conséquences sur le manque de transparence du secteur, tant au niveau du budget qui lui est octroyé qu'au niveau de la poursuite pénale des membres des FSP qui commettent des violations. Il ajoute également que cette relation directe ne permet pas de construire ce qu'il appelle une relation « patriotique avec la société palestinienne ». Cet interviewé explique qu'en rendant les FSP dépendantes de et redevables envers l'aide extérieure, la pratique de relation directe conduit *in fine* à remettre en question la professionnalisation et l'acculturation des FSP à l'institution tant vantées par les acteurs internationaux :

The direct connection between the security services and the supporting countries will weaken the patriotic connection, the nationalistic connection between these services and the society. (...) What I mean is, when the support stops, the work will stop. So their connection and their accountability is more to the supporting countries and not to their patriotic feeling and patriotic duty (Entretien 5/12/2013b).

## 6.4.2. La promotion de l'état de droit

En second lieu, les pratiques reliées à la promotion de l'état de droit – à travers la section « état de droit » de la mission européenne et l'appui à la justice militaire de la mission américaine – sont pour le moins paradoxales. Si la volonté des bailleurs de promouvoir une définition plus large de la RSS est louable, exhorter à la bonne gouvernance et à l'état de droit est en soi problématique en l'absence d'un Conseil législatif palestinien (Bouris 2014; Sayigh 2009, 2011). Si l'on ajoute à la suspension du Conseil législatif le fait que, depuis 2007, le gouvernement palestinien en Cisjordanie est un gouvernement d'urgence, mis en place sans l'aval du parlement, et que le mandat du Président est arrivé à terme en janvier 2009, il apparaît que les efforts européens et américains en matière de gouvernance démocratique sont, au mieux, un vœux pieux (Sayigh 2011).

Par ailleurs, les pratiques entourant la rédaction des lois semblent aller dans le sens inverse de l'objectif de gouvernance démocratique promu. En l'absence de parlement fonctionnel, la rédaction de lois - telles que la loi de la police sur laquelle EUPOL COPPS appuie la PCP actuellement ou les lois relatives à la justice militaire sur laquelle USSC apporte une assistance - se fait par le biais de comités dont la composition est discutable. L'absence de parlement aurait pu, à minima, être compensée par une réelle consultation publique à travers la constitution d'un comité intégrant des membres de la société civile et de l'opposition palestinienne (d'autant que la composition du dernier Conseil législatif palestinien, datant des élections de 2006, était à majorité constituée de représentants de l'opposition). Toutefois, comme l'expliquent les agents impliqués dans ce processus, les

comités d'appui à la rédaction de ces textes de lois « changent tout le temps ». Ils sont le plus souvent constitués d'experts internationaux, de représentants des ministères et des forces palestiniennes et n'incluent en aucun cas les partis d'opposition (Entretien 21/10/2013). Le Hamas et le Djihad islamique sont marginalisés de ces discussions affirme ainsi Nasser Alrayyes, un membre de l'organisation Al-Haq (Entretien 17/09/2013). Parallèlement, un acteur de la société civile internationale impliqué dans la RSS raconte que son organisation a, au départ, été consultée au sujet du projet de loi sur la police mais que ce partenariat a rapidement pris fin, en partie en raison d'un désaccord entre l'organisation, le ministère de l'intérieur et EUPOL COPPS, sur les personnes et organismes qui devait être consultées dans le processus de rédaction de la loi :

Nous on a une certaine vision de qui est-ce qui doit faire partie des consultations et eux, [EUPOL COPPS] une autre. (...) Sur la question de la loi de la police, (...) on avait été convoqué (...) par EUPOL COPPS et on avait accepté. (...) Nous on a couru à Gaza pour leur faire part des discussions ici à Ramallah, ce qui a beaucoup énervé les palestiniens ici [en Cisjordanie] et depuis on a des relations mixtes, je dirai très mauvaises avec le ministère de l'intérieur (...). Qui fait de la consultation avec Gaza c'est (rires)... on a dépassé les limites de l'acceptable ! (Entretien 19/11/2013b)

Il y a, à mon sens, trois problèmes reliés à ces pratiques. D'une part, l'absence de processus démocratique conduit à ce que ces lois soient créées par les FSP pour les FSP, ou par l'exécutif pour l'exécutif. Comme l'explique Saeed Zaid, un agent administratif du Conseil législatif palestinien, le processus fait en sorte que ce soit l'exécutif qui « écrive la loi, adopte la loi et fasse respecter la loi » (Entretien 4/12/2013a). En d'autres termes, ce type de pratique accroît la confusion des rôles entre l'exécutif et le législatif, le sécuritaire et le politique, et participe ce faisant de l'accroissement de l'autoritarisme du régime de Mahmoud

Abbas. D'autre part, dans la mesure où l'expertise internationale, plutôt que locale, est valorisée, ces pratiques contribuent à alimenter la perception selon laquelle les FSP sont davantage redevables aux bailleurs qu'aux citoyens. Finalement, le fait de soutenir la rédaction de lois sans la consultation du Hamas contribue à creuser et institutionnaliser la division entre la Cisjordanie du Fatah et la bande de Gaza du Hamas en participant à la création de deux systèmes légaux parallèles. Bien sûr, « le Hamas est également entrain de produire son propre système légal » sans consulter le leadership de la Cisjordanie et les palestiniens « ont déjà deux systèmes législatifs parce que leur loi [dans la bande de Gaza] est fondée sur la loi égyptienne, et la notre [en Cisjordanie] est fondée sur la loi jordanienne ». Toutefois, comme l'admet cet agent européen spécialisé dans l'état de droit, « ils sont davantage divergents maintenant ». Pour cette personne, « il n'y a aucun moyen pour nous de standardiser et aligner [ces deux systèmes législatifs] parce qu'il y a un système de pensée très différent entre les deux systèmes de lois » - le premier est celui d'un « État moderne »,<sup>171</sup> l'autre est fondée sur la sharia (Entretien 15/11/2013). Toutefois, cette divergence accrue des cadres législatifs entre la Cisjordanie et la bande de Gaza est approfondie par l'exclusion systématique du Hamas par les bailleurs occidentaux. Les inégalités ne s'expriment donc plus simplement en termes d'accès des membres du Hamas à l'aide et aux postes de responsabilité, elles s'expriment plus largement en termes géographiques entre la bande de Gaza et la Cisjordanie.

---

<sup>171</sup> Traduction libre : « Hamas is producing it's own legal system (...). We already had two different legal systems because their law is based on Egyptian law, and ours is based on Jordanian (...). They were divergent already, now they are further divergent. (...) There is no way for us to standardize and align them because there is a quite different thinking behind the two different sets of laws. (...) What is the alternative to that? (*rires francs*) The alternative to that is to... maybe adapt to what is doing Hamas which is basically the death penalty and the kill of people pretty irregularly, out of any procedure code, or that we are going on and try to develop a modern state »

## Conclusion

S'il est vrai que la sécurité a été globalement rétablie en Cisjordanie et que les réformes ont conduit à un certain degré de professionnalisation et de dépolitisation des FSP dans la mesure où « les nouvelles recrues ont été choisies parmi les couches les plus pauvres, les moins éduquées et les moins politisées » et « qu'elles sont plus enclines à obéir aux ordres » (Salingue 2014, 267), il convient néanmoins de tempérer les affirmations de professionnalisation et de dépolitisation.

La professionnalisation est avant tout technique, orientée vers la lutte contre le terrorisme et le maintien de l'ordre. Elle est donc davantage orientée en fonction des intérêts israéliens qu'au service du citoyen. En conséquence, les FSP sont certes plus professionnelles mais les palestiniens les considèrent également plus autoritaires. Par ailleurs, le recrutement et la promotion au sein des FSP ne se font pas toujours qu'en fonction de critères de compétence. Le copinage et le « *background* » politique demeurent des facteurs importants.

En ce qui concerne la dépolitisation, il y a certes « une distinction plus nette (...) entre le mouvement [le Fatah] et les services » (Salingue 2014, 268), mais les FSP demeurent majoritairement contrôlées par des membres du Fatah, ces leaders continuent de jouer un rôle politique dans des organes importants du mouvement, et les critères de sélection associés aux pratiques de « vetting » de la mission USSC continuent, si ce n'est de favoriser les membres du Fatah, tout au moins d'exclure tout membre du Hamas ou du Djihad islamique. Par ailleurs, les services de sécurité jouent un rôle politique important puisqu'il s'agit de servir un agenda

politique particulier, contesté par le Hamas et de plus en plus désavoué par la population. La défense de cet agenda politique passe en partie par une répression importante de toute opposition. Finalement, les postes au sein même des FSP demeurent des lieux de pouvoir et d'enrichissement importants.

Plus encore, si les missions de RSS ont également réussi à améliorer la coordination entre les FSP et les forces de défense israéliennes et qu'elles se sont davantage intéressées à la promotion de la bonne gouvernance, il est aussi difficile de parler de succès à cet égard. En ce qui concerne le renforcement institutionnel, les pratiques des missions occidentales ne permettent pas d'unifier le secteur de la sécurité et, malgré leurs bonnes intentions, le ministère de l'intérieur continue d'être contourné. En matière de promotion de la démocratie, la rédaction de lois pour le secteur de la sécurité, par le secteur de la sécurité et par le biais d'un processus peu consultatif et peu inclusif, semble aller à l'encontre des valeurs démocratiques. En ce qui concerne la coordination entre les FSP et les forces de défense israéliennes, celle-ci s'accompagne d'un coût important en termes de relation État-société et donc en termes de dynamiques de conflit inter-palestiniennes.

A travers l'étude des quatre thèmes que sont la professionnalisation, la dépolitisation, la coordination et la promotion de l'état de droit, j'ai donc montré que les « succès » des missions EUPOL COPPS et USSC post-2007 sont à tempérer. J'ai également montré que le succès de ces missions doit être nuancé du fait de l'impact des pratiques de l'aide sur les dynamiques de conflit. En reprenant mon cadre théorique, je récapitule la manière dont

certaines pratiques programmatiques contribuent à structurer les dynamiques de conflit inter palestiniennes.

### **Économie politique du conflit :**

En termes d'impacts de l'aide sur l'économie politique du conflit, il convient de distinguer les impacts sur les mécanismes d'enrichissement personnel et les impacts sur la structure d'opportunité du conflit.

Sur la question de l'enrichissement personnel, les missions EUPOL COPPS et USSC n'ont qu'un rôle indirect à travers le financement de la formation, de l'infrastructure et de l'équipement. Le soutien apporté à ces secteurs permet à l'AP de libérer les finances nécessaires au paiement des salaires de 60 à 70 000 membres des FSP dont plus de 260 hauts gradés (pour une population totale en Cisjordanie de 2 785 366 en 2015).<sup>172</sup> Dans la mesure où ces derniers profitent à la fois de leurs salaires, des avantages en nature, et du pouvoir que leur procure leur situation, ils n'ont aucun intérêt à s'engager dans un processus de réconciliation. Le statut quo leur est bénéfique.

Les pratiques de l'aide au sein de ces missions ont un impact plus direct sur la structure des opportunités. En privilégiant une formation axée sur l'usage de la force et le contre terrorisme, en équipant les FSP et en promouvant l'adhésion des jeunes recrues au projet

---

<sup>172</sup> The CIA World Fact Book : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>



politique de l'AP, les pratiques de l'aide contribuent à structurer l'économie politique du conflit en faveur du Fatah. Les pratiques de l'aide procurent une disponibilité des finances, développent et maintiennent un avantage militaire face aux forces du Hamas et diminuent l'intérêt pour un compromis politique.

### **Inégalités horizontales**

En soutenant les FSP en Cisjordanie mais en excluant de leurs programmes les forces du gouvernement du Hamas dans la bande de Gaza, les pratiques européennes et américaines structurent directement les inégalités horizontales. A travers l'exclusion des forces du gouvernement du Hamas, c'est l'exclusion d'un projet politique et la promotion d'un autre qui est en jeu.

Plus encore, à travers la promotion de critères et mécanismes de sélection tels que le fait d'avoir un casier vierge ou le « vetting » des FSP, européens d'une part et américains de l'autre structurent les inégalités horizontales en définissant les conditions d'accès à des postes au sein des FSP de telle manière à en exclure les membres du Hamas mais aussi d'autres partis. A travers ces règles, les pratiques européennes et américaines institutionnalisent les inégalités de groupe en termes d'accès à des postes de pouvoir tant dans les FSP qu'au sein des ministères. D'une part, il devient légitime d'exclure les membres du Hamas ou du Djihad islamique des forces palestiniennes. D'autre part, et compte tenu de la porosité entre le secteur de la sécurité et le monde politique, si un membre du Hamas ou du Djihad islamique ne peut

être recruté et/ou bénéficier d'une formation, il lui devient aussi impossible d'accéder à un poste au sein des FSP, d'être promu et d'accéder à des fonctions politiques au sein de l'AP.

Finalement, la rédaction de lois reliées au secteur de la sécurité sans inclure le gouvernement du Hamas participe du développement de deux systèmes juridiques parallèles. Cela creuse davantage le fossé qui sépare la société palestinienne sur des lignes géographiques. Entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, « les règles sont différentes. Comme si on était en train de créer deux espaces différents » conclu ainsi Nasser Alrayyes, un membre de l'organisation Al-Haq (Entretien 17/09/2013).

### **Contrat social.**

Les pratiques de RSS post-2007 ont également eu d'importants impacts sur la qualité du contrat social. La formation à l'usage de la force et au contre-terrorisme, la promotion de la coordination avec Israël et la relation directe entre les bailleurs et les FSP qu'ils soutiennent affectent directement la crédibilité et la légitimité des FSP ainsi que la confiance des citoyens palestiniens à leur égard. Bien que la détérioration du contrat social ne se soit pas (encore ?) traduite en dynamiques de violence, le climat est de plus en plus délétère entre les citoyens palestiniens, leurs forces et plus largement leur Autorité. La perception des palestiniens veut que leurs forces de sécurité ne travaillent pas à leur service, qu'elles ne défendent pas l'intérêt national et qu'elles n'aient pour unique fonction que de protéger la sécurité d'Israël et les accords d'Oslo auxquels les palestiniens ne croient plus. Ces dernières années, les résultats de sondages d'opinion sur le Président Abbas ou encore sur la pertinence des accords d'Oslo sont

alarmants (Palestinian Center for Policy and Survey Research 2/06/2016; The Jerusalem Post 21/9/2015; The Washington Post 10/10/2015). Un sondage effectué par le *Palestinian Center for Policy and Survey Research* en juin 2016 montre que 65% de la population appelle le Président Abbas à démissionner et seulement 34% de la population s'estime satisfaite de sa performance. Selon ce même sondage, la part de la population souhaitant l'abandon des accords d'Oslo s'élevait à 56% (contre 63% trois mois plus tôt) tandis que 52% de la population estimait que l'Autorité palestinienne était davantage un poids qu'un atout (Palestinian Center for Policy and Survey Research 2/06/2016).

Certaines pratiques, telles que les processus entourant l'adoption de lois pour le secteur, la conception des cours pour les leaders des FSP, la construction de bâtiments rassemblant autorités civiles et militaires ainsi que la relation directe entre les bailleurs et les FSP, ne permettant pas non plus d'améliorer la gouvernance du secteur et donc la qualité du contrat social. Les liens entre sécurité et politique demeurent importants, les valeurs démocratiques ne priment pas et la transparence fait défaut.

Au-delà des violences commises par les FSP et de la dérive autoritaire de l'Autorité palestinienne, beaucoup d'interviewés s'accordent à dire qu'au nom de la lutte contre le terrorisme et la protection des intérêts israéliens, le secteur de la sécurité est devenu un poids économique important pour un proto-État qui n'en a pas les moyens et qui n'est pas souverain. Un membre du FDLP explique :

We have about 60 000 persons who are in the security forces but we don't need them. Why should we (...) pay their salaries? I don't feel security in my daily life. (...) There is some kind of gap between the Authority and the people. I think the institutions of the Authority are

not going to make a good basement for an independent state because we are facing corruption everywhere (Entretien 28/11/2013b).

L'Autorité palestinienne dépense plus du tiers de son budget dans la sécurité. 40% des employés de l'Autorité palestinienne sont membres des FSP ce qui porte le ratio FSP/civil à 1 pour 52, un des taux les plus élevés du monde (Amrov et Tartir 2014; Fayez 2015). Pour de nombreux interviewés, dans un contexte où le développement économique est à la traîne et où l'occupation rend les besoins en nombre de militaires limités, ces chiffres ne font pas de sens (Entretien 4/12/2013a, 5/12/2013a, 10/12/2013b, 28/11/2013b, 26/11/2013b). Un membre du FDLP et un agent administratif du parlement palestinien jugent qu'à part la menace israélienne contre laquelle les FSP sont de toutes façons impuissantes, il n'y a pas de menaces ou de frontières à défendre et la société palestinienne est toute petite. Nul besoin donc d'autant de Lieutenants et de Lieutenant-généraux (Entretien 3/12/2013, 26/11/2013b, 28/11/2013b). Ces derniers vivent dans des conditions privilégiées et sont de plus en plus « déconnectés » de la population. « C'est de la corruption pure » et en matière de sécurité, le budget de l'AP est opaque, imprécis, de l'ordre du secret dénonce ainsi cet agent administratif du Conseil législatif palestinien (Entretien 26/11/2013b).

Ultimement, c'est le bien fondé de l'Autorité palestinienne à la fois comme solution temporaire et comme base pour la constitution d'un État palestinien qui est contestée. Les palestiniens reprochent à l'AP de ne pas défendre leurs intérêts et avancent qu'il serait mieux de « rendre les clés » de l'AP. Il est aussi fréquent d'entendre de la part des palestiniens « de

la rue » qu'en cas de troisième Intifada, aussi bien l'AP qu'Israël seraient la cible des soulèvements (Entretien 20/10/2014, 14/09/2014).<sup>173</sup>

This Authority is not serving us, it is not protecting our life, (...) [it is] not protecting our right to move, and our right to live, and right to work and... It is just protecting Israel. It is a burden on us. (...) I'm feeling that this Authority is a strange body; it is not something which belongs to me. People (...) say, "let us with the occupation, face to face. We don't need another body to isolate us (...) from the occupation" (Entretien 3/12/2013, 28/11/2013b).

Au-delà de l'impact de la coordination sur la qualité du contrat social en interne, les termes essentiellement asymétriques de celle-ci pourraient également avoir des répercussions sur l'avenir du conflit israélo-palestinien. En l'absence d'avancées sur le terrain des négociations israélo-palestiniennes, les agents internationaux investis dans la RSS s'inquiètent de savoir « combien de temps les FSP pourront continuer à se comporter ainsi »<sup>174</sup> et ont peur qu'ils ne finissent par renoncer à la coordination (Entretien 4/11/2013). La fragilité du dispositif est perceptible dans le discours d'un agent britannique impliqué dans la mission USSC :

The thing that keeps the PASF<sup>175</sup> afloat (...) is the anticipation of a two state solution. And without that political horizon for them, then, it almost becomes untenable to stand between the Palestinian people and the Israeli occupier. And it will become extremely difficult, I have no idea how the heal it is going to work if we do not reach a two state solution. That political horizon is everything. That is the bet they focus on, that is the bet they work towards...(Entretien 29/10/2013)

---

<sup>173</sup> Discussion informelle avec un jeune palestinien. Ramallah, septembre 2013.

<sup>174</sup> Traduction libre : "there is the question of how long are they going to behave that way"

<sup>175</sup> Palestinian Authority Security Forces

Les FSP sont quant à elles bien au fait des risques ainsi encourus. Face à cette situation périlleuse, elles ne sont pas passives. A l'instar d'autres catégories d'acteurs palestiniens,<sup>176</sup> les FSP ont développé des stratégies de « contournement et de réappropriation » des contraintes qui s'imposent à elles du fait de l'occupation (Bocco 2011, 292). De manière à rendre compte de leur agencéité, je termine ce chapitre sur quatre « contre-pratiques »<sup>177</sup> que les membres des FSP mettent en œuvre de manière à atténuer l'impact négatif des pratiques de l'aide. Ce faisant, je montre à la suite de Bierschenk, Chauveau, et de Sardan que :

les acteurs sociaux ne sont pas seulement des porteurs de rôles ni de simples exécutants de normes, mais qu'ils sont en mesure de se ménager des marges de manœuvre dans les interstices des systèmes et des structures, dans des contextes où les normes ne sont pas homogènes, voire sont contradictoires (Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan 2000, 14).

La première contre-pratique mise en œuvre par les FSP consiste à davantage communiquer sur leur travail par l'intermédiaire des départements de relations publiques des différentes forces ou du ministère de l'intérieur mais aussi par le biais des réseaux sociaux (Sayigh 2011, 25). Elles mettent ainsi de l'avant une image des FSP au service de la population palestinienne. Elles communiquent également sur la nature de la coordination avec les FDI. La PCP et la FSN tentent de faire valoir qu'il ne s'agit pas là d'une collaboration mais bien de la coordination d'activités. Pour ce faire, ces forces développent un discours dans

---

<sup>176</sup> De nombreux auteurs ont étudié les pratiques de contournement que mettent en œuvre les palestiniens à l'égard des contraintes imposées par l'occupation israélienne. On peut notamment penser au recueil de Véronique Bontemps et Aude Signoles qui rend compte d'interviews avec des palestiniens de différents horizons, à l'ouvrage dirigé par Stéphanie Latte-Abdallah et Cédric Parizot autour de la thématique du Mur de séparation ou encore au travail d'Arnaud Garcette sur les oléiculteurs palestiniens (Bontemps et Signoles 2012; Garcette 2015; Latte-Abdallah et Parizot 2011).

<sup>177</sup> Pour rappel, par contre-pratiques, je fais référence aux pratiques mises en œuvre par les bénéficiaires de l'aide, de manière indépendante des bailleurs et dont la mise en œuvre permet potentiellement d'atténuer l'impact négatif des pratiques de l'aide (voir chapitre 2).

lequel elles insistent sur le fait que la coordination est essentiellement technique et qu'elle est nécessaire. Sinon, affirment-elles, les israéliens devraient assurer la sécurité au sein des territoires palestiniens avec les risques que cela comporte. Lorsqu'elles procèdent à une arrestation, les FSP font valoir qu'elles le font de manière à ce que la personne soit emprisonnée dans une prison palestinienne plutôt qu'israélienne et ce, afin de protéger les palestiniens des violences que pourraient commettre les forces de défense israéliennes. Elles insistent aussi sur le fait que la coordination n'a lieu que si c'est dans l'intérêt des palestiniens et si la coopération est réciproque (Entretien 29/04/2013, 24/09/2013a).

La deuxième contre-pratique vise à mettre en œuvre des actions communautaires de manière à légitimer le travail des FSP. « On a compris qu'on ne peut pas exister sans le soutien du peuple palestinien » explique ainsi un membre des FSP (Entretien 26/11/2013c). Pour gagner ce soutien, les FSP – en particulier la FSN - ont développé un nombre important d'activités à caractère social. La FSN intervient auprès des populations les plus démunies dans les camps de réfugiés en réhabilitant des maisons ou en achetant du matériel médical. Elle organise aussi des « jours de découverte » au cours desquels de jeunes palestiniens sont invités pendant plusieurs jours à interagir avec les membres de la FSN et à observer leur travail. Les membres de la FSN prêtent également assistance aux agriculteurs lors de la récolte des olives, rendent visite à des familles ou personnes isolées, prennent soin de leurs aînés et organisent parfois des cérémonies d'enterrement militaire lorsqu'un jeune (non-membre de la FSN) est tué par les israéliens. Les FSP ont même monté un groupe de musique qui intervient lors d'évènements publics tels que les fêtes de village. Tout en reconnaissant que ces pratiques ont pour objectif clair d'améliorer leur image auprès des citoyens palestiniens, un membre des

FSP explique que leur travail ne consiste pas seulement à assurer la « sécurité », il s'agit aussi de promouvoir la « dignité » des palestiniens quelque soit leur affiliation politique :

We know that people criticize us and we try to break the bad image they have. We are trying to have a good relationship with them. (...) [It is] not only putting security around the West Bank. It is also about dignity. The General Abu Dukhan<sup>178</sup> tried to put it back by visiting families, [creating] psychosocial units (...), taking care of the elders... We don't believe in tanks and plans of deployment with hard weapons. We don't believe in force. [We try to] show them that a lot of countries use force [but] here we have the freedom of speech. The opposition has the right to express itself as long as it is not against the security of the country. (...) We do not ask "which group are you?" when we go to support them. When we go to help and visit people in need, we don't ask if they are from the opposition groups (Entretien 27/11/2013).

Dans cette même optique de légitimation, il est parfois arrivé que les FSP s'opposent, dans certaines circonstances, à des principes qui découlent de la coordination avec les FDI. Ceci constitue la troisième contre-pratique que j'ai pu identifier au cours de mes entretiens. Un agent européen de EUPOL COPPS raconte par exemple qu'à l'hiver 2013, suite à une incursion des forces israéliennes en zones A, au lieu de se replier dans leur caserne tel que le prévoient les principes de la coordination, des membres de la FSN se sont interposés et ont demandé aux forces israéliennes de partir :

Il y a deux mois (...), la NSF a essayé d'empêcher les forces de sécurité israéliennes de rentrer dans Naplouse en disant « les gamins sont en train de sortir de l'école (...). Si vous rentrez avec vos jeeps et vos logos israéliens, ça part au grabuge et il y a des morts. Et ça on ne veut pas, donc vous ne rentrez pas ». Donc ils se sont interposés, avec les armes. C'est la première fois que c'est arrivé. Les israéliens ils ont fait « houuu » (signe de stupéfaction suivi d'un sifflement pour signifier « allez housté ! »). Et les palestiniens ont communiqué là dessus en disant « attendez, on arrête. (...) Les incursions, il y en a

---

<sup>178</sup> Le General Abu Dukhan est le commandant des FSN



marre. Si vous faites ça, c'est la troisième intifada qui se déclenche. S'il y a un gamin qui est tué cet après-midi parce qu'il y a un imbécile de votre côté qui a pris une jeep et qui est rentré, c'est une catastrophe. On ne veut pas ça. Donc on fait barrage. Vous nous balayez ? Vous allez nous tirer dessus ? Ben on préfère encore se faire tirer dessus plutôt que nos jeunes se fassent eux-mêmes tirer dessus ». Bonne réaction et réaction mature de l'autre côté. Pas d'incursion, on se replie (Entretien 29/04/2013).

Finalement, une quatrième contre-pratique consiste à investir dans le secteur privé, en particulier dans le foncier. En réponse à la question relative au financement des activités sociales décrites plus haut, un membre des FSP répond, tout en restant évasif sur le sujet, qu'ils ont construit des petites usines, des boulangeries et qu'ils ont commencé à faire des projets d'agriculture. Ils ont aussi « des relations avec des hommes d'affaire » et emploient les membres des FSP pour faire le travail de construction ou de récolte (Entretien 26/11/2013c). Un membre de la société civile internationale confirme que ces investissements privés lui ont également été rapportés par un porte-parole des FSP :

Nous on a entendu des choses complètement hallucinantes de la part [d'un] porte parole des forces de sécurité. Il nous a dit texto en 2011 « il faut que l'on fasse comme en Egypte, il faut que l'on commence à investir. Nous, forces de sécurité. Il faut que l'on commence à investir » (Entretien 19/11/2013b).

Si les trois premières contre-pratiques décrites plus haut ont pour objectif clair et affiché d'améliorer l'image des FSP auprès des palestiniens et de tempérer les impacts négatifs qui découlent de la coordination que leur imposent à la fois les accords d'Oslo et les programmes de RSS, cette dernière pratique a des objectifs moins clairs. Si ces investissements permettent certainement de financer une part des activités sociales que les FSP entreprennent, cela leur permet aussi de diminuer leur dépendance à l'aide internationale. Quant à savoir si ces investissements privés ont également pour fonction de blanchir de

l'argent sale comme le suggère l'agent de la société civile internationale cité plus haut et/ou de transformer les relations que les forces entretiennent avec le régime et de gagner, sur le modèle égyptien, en autonomie par rapport à la présidence, mes données ne sont pas suffisantes pour me prononcer.

Ces différents exemples montrent que, face à une détérioration importante du contrat social avec en toile de fond les printemps arabes, les FSP ont développé leurs propres contre-pratiques pour tenter de minimiser les impacts négatifs des pratiques de l'aide. Ces exemples permettent aussi de tempérer l'idée d'un secteur entièrement structuré par l'aide internationale et de reconnaître l'agencité des FSP. En effet, lorsque les membres de la FSN décrivent ces pratiques (en particulier les activités à caractère social), ils insistent pour dire que ces activités sont de leur initiative et qu'ils ne reçoivent aucune assistance extérieure à cet effet. En réponse à l'environnement social en partie défini par les pratiques de l'aide – ici la pratique de promotion de la coordination avec les FDI -, les membres des FSP mettent en œuvre des contre-pratiques qui ont pour objectif de minimiser les impacts négatifs de l'aide internationale sur la qualité du contrat social. Si les pratiques de l'aide structurent l'environnement au sein duquel les agents interviennent, ces derniers ont une capacité d'agence importante de manière soit à alimenter les dynamiques de conflit ou à minimiser les impacts négatifs de l'aide à travers des contre-pratiques.

\*\*\*

Les chapitres 4, 5 et 6 se sont attachés à l'étude du secteur de la sécurité en Palestine. Si le chapitre 4 a permis de dresser le tableau des débats relatifs à ce secteur, les chapitres 5 et 6 ont offert une relecture de 20 ans de pratiques en matière de RSS en Palestine de manière à analyser leurs impacts sur les dynamiques de conflit. J'ai montré qu'en structurant l'économie politique du conflit entre le Hamas et le Fatah et en creusant les inégalités entre ces deux groupes, les pratiques de l'aide ont joué un rôle important dans la division inter-palestinienne de 2007 et dans la pérennisation de cette situation après 2007. J'ai également montré que les pratiques de RSS ont eu des impacts négatifs sur la qualité du contrat social et ce dès 1993. Alors que la RSS est aujourd'hui conçue comme un outil central de la construction de l'État, dans le cas palestinien le pari a globalement échoué. Il existe certes des forces de sécurité palestiniennes de plus en plus « professionnelles » mais le renforcement du monopole de la violence s'est fait sans considération aucune des relations État-société pourtant indispensables à la légitimité et à la stabilité de ce monopole ainsi qu'au succès de la construction étatique. Dans le chapitre suivant, je m'attache à l'étude du secteur agricole.

## **Chapitre 7 : Impacts des pratiques en matière de développement agricole**

Ce chapitre porte sur l'impact de l'aide dans le secteur agricole. A partir de l'analyse des pratiques d'aide des agents de USAID, l'agence américaine de développement, et de EuropeAid, l'agence européenne de développement, ce chapitre cherche à vérifier si les mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit inter-palestiniennes peuvent également être observés dans un autre secteur d'intervention, en apparence moins politisé que celui de la sécurité. L'étude du secteur agricole est donc une étude de cas secondaire visant à tester la pertinence de mon cadre d'analyse au-delà de la réforme du secteur de la sécurité en Palestine. Deux limites méthodologiques doivent être soulignées d'entrée de jeu. Celles-ci ont une conséquence sur la manière dont j'aborderai l'analyse dans ce chapitre : plutôt que d'adopter une analyse chronologique comme je l'ai fait pour l'étude de la RSS, je procède ici de manière thématique.

La première limite méthodologique tient au fait que mon terrain dans ce secteur a été, paradoxalement, plus ardu que dans celui de la sécurité. Du côté des bailleurs internationaux, il m'a été particulièrement difficile d'obtenir des entretiens avec les personnes responsables de ce secteur. Cela tient à la structure organisationnelle des agences étudiées qui laisse peu de place à l'agriculture. L'agriculture n'est pas un portefeuille à part entière de l'aide européenne et américaine en Palestine : dans le cas d'EuropeAid, elle est combinée à plusieurs autres secteurs d'intervention ; pour USAID, elle est intégrée dans la croissance économique et le commerce (voir chapitre 3). De plus, ces deux agences ne mettent pas en œuvre les projets

qu'elles financent : elles font appel à des sous-traitants (des ONG palestiniennes et internationales pour EuropeAid et la compagnie américaine Development Alternative Inc. (DAI) pour USAID). En conséquence, les agences étudiées n'ont pas à proprement parler de « chargés de projet » à qui s'adresser pour le secteur agricole. Les personnes contactées peuvent donc facilement refuser l'entretien en argumentant ne pas être expertes de la question agricole en Palestine. Par ailleurs, la localisation de ces agences de « l'autre côté du Mur »,<sup>179</sup> couplée avec la difficulté de me déplacer du fait des problèmes de papiers que j'ai évoqués en introduction, a rendu la réalisation d'entretiens avec les agents internationaux d'autant plus difficile. En l'absence de visa, il m'était en effet impossible de me rendre à Jérusalem et Tel Aviv pendant une bonne partie de mon terrain. Du côté des agriculteurs palestiniens, l'accès aux enquêtés était aussi plus difficile, quoi que pas impossible, en particulier du fait de la différence de langue. Mon niveau d'arabe étant insuffisant et les agriculteurs palestiniens parlant rarement suffisamment bien anglais, il m'a fallu faire appel à une traductrice pour mener les entretiens.

La seconde limite tient au fait que le secteur agricole est très éclaté, ce qui rend son appréhension et sa compréhension difficile. Comme ailleurs dans le monde, le secteur agricole en Palestine réunit une multitude d'acteurs très différents : ministère de l'agriculture, institutions publiques spécialisées (sur l'huile d'olive par exemple), ONG locales et internationales, centres de recherche, experts internationaux et locaux, bailleurs internationaux, coopératives d'agriculteurs, agriculteurs membres et non-membres de

---

<sup>179</sup> Pour rappel, les bureaux de USAID sont situés à Tel Aviv et ceux de la Commission européenne à Jérusalem

coopératives, compagnies agro-alimentaires, compagnies de « marketing » des produits agricoles, négociants, exportateurs, douanes, autorité israélienne etc ... Deux limites relatives à cette diversité d'acteurs doivent être soulignées.

D'une part, il m'a été impossible de mener des entretiens avec chaque catégorie d'acteurs si bien que mon terrain est peu représentatif de l'ensemble du secteur. Par pragmatisme, je me suis concentrée à mener des entretiens au sein des deux agences étudiées (USAID et EuropeAid), du ministère de l'agriculture, des principales ONG locales et internationales dans ce secteur (qu'elles aient ou non bénéficié de financements européens et américains) et de la compagnie DAI avec laquelle travaille USAID. J'ai également pu rencontrer quelques bénéficiaires de DAI et visiter quelques exploitations agricoles dans la région de Tubas et dans la Vallée du Jourdain lors d'une journée d'observation organisée par la compagnie. Enfin, j'ai rencontré 11 agriculteurs au sein de 4 villages différents situés dans les gouvernorats de Ramallah - Al-Bireh et de Jenin. Les entretiens étaient souvent collectifs, et prenaient donc davantage la forme de focus groups que d'entretiens individuels semi-directifs (voir introduction).

D'autre part, la diversité des acteurs rend la reconstitution des pratiques quotidiennes du passé complexe. Compte tenu de la pratique de sous-traitance dans ce secteur, quelles sont les pratiques qui doivent être reconstituées ? Celles des bailleurs qui financent les projets ou celles des acteurs qui les mettent en œuvre ? A mon sens, de manière à comprendre les impacts de l'aide sur les dynamiques conflictuelles en Palestine, il faudrait, dans l'idéal, reconstruire les deux. Toutefois, ceci s'est vite avéré difficile à réaliser du fait de « l'approche

par projets » qui conduit à apporter une assistance à travers une multitude de petits projets, mis en œuvre par une diversité d'acteurs qui ne sont pas nécessairement inscrits sur le terrain de manière pérenne. La mobilité des agents internationaux et la faible mémoire institutionnelle des agences internationales – déjà soulignées dans le chapitre 3 – ne sont pas les seuls problèmes : si la plupart des ONG locales existaient avant la création de l'Autorité palestinienne, les personnes rencontrées au cours de mon terrain n'étaient pas toujours en poste dans les années 1990 ; bien que palestiniens, les agents rencontrés au sein de la compagnie DAI que j'ai rencontrés n'étaient pas nécessairement investis dans le secteur agricole avant de travailler pour la compagnie qui, elle-même, n'a commencé à travailler dans les Territoires palestiniens qu'à partir de 1999.<sup>180</sup> Finalement, les coopératives au sein desquelles j'ai mené des entretiens n'existaient pas toutes dans les années 1990. En effet, bien que de nombreuses coopératives palestiniennes aient été créées dans les années 1960, l'afflux d'aide internationale suite à la seconde Intifada a largement permis de relancer ce mode d'association (Penrose-Buckley 2007, 54).

Le caractère très éclaté du secteur rend l'analyse des clivages sociaux et politiques complexe car cela implique une lecture des tensions sociales et politiques induites par l'aide à différents niveaux : entre *les acteurs qui reçoivent les financements* de la part des bailleurs (les ONG, la compagnie DAI), au niveau des relations *entre ces acteurs et l'Autorité palestinienne*, *entre les différents bénéficiaires finaux de l'aide*, *entre ces derniers et les acteurs qui mettent en œuvre les programmes* ainsi qu'*entre les bénéficiaires finaux et l'Autorité palestinienne*.

---

<sup>180</sup> Site web de DAI, consulté le 21 mai 2016 : <http://dai.com/our-work/regions/middle-east-and-north-africa>

Bien sûr les griefs à l'encontre des bailleurs eux-mêmes sont également nombreux mais ils ne font pas directement partie de mon étude dans la mesure où je m'intéresse aux impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit sous-nationales.

Par conséquent, il est particulièrement difficile de mettre en œuvre une approche processuelle. A l'inverse du secteur de la sécurité pour lequel j'ai utilisé le *process tracing*, je procède donc ici de manière thématique. L'analyse est donc principalement ancrée dans le temps présent, même si l'on peut faire remonter les tendances observées aujourd'hui à la fin de la seconde Intifada. L'élection du Hamas en 2006 et la division inter-palestinienne ont moins influencé le cours de l'aide internationale dans ce secteur que dans celui de la sécurité. Bien sûr, le ministère de l'agriculture a vu ses fonds coupés en 2006-2007 à l'instar des autres secteurs. Par ailleurs, depuis 2007, les autorités palestiniennes installées à Gaza ne reçoivent pas de soutien et les bailleurs ont redoublé de surveillance à l'égard de leurs bénéficiaires afin d'éviter de financer des membres du Hamas ou des organisations islamiques. Toutefois, le secteur ne s'est jamais totalement vu privé de l'assistance internationale dans la mesure où celle-ci passe en très grande partie par les ONG locales et internationales ou la compagnie DAI. Plus encore, l'orientation très néo-libérale de l'aide dans ce secteur n'est ni récente ni spécifique au cas palestinien, puisqu'elle peut être retracée aux modalités de l'aide au développement en place depuis la fin des années 1980 (Rist 2007).

Dans la partie analytique de ce chapitre j'organise donc mon exposé de manière thématique. L'analyse sera structurée autour des trois mécanismes identifiés dans mon cadre théorique (l'économie politique des conflits, les inégalités horizontales et la qualité du contrat



social). Nous verrons que l'analyse des impacts de l'aide dans le secteur agricole permet d'appréhender des dynamiques conflictuelles impliquant des acteurs différents de ceux observés dans le secteur de la sécurité. Néanmoins, je démontre que l'aide dans le secteur agricole alimente des clivages sociaux et politiques au sein de la société palestinienne à travers les mêmes mécanismes que ceux identifiés dans le cadre théorique. Celui-ci demeure donc pertinent pour comprendre l'impact de l'aide dans le secteur agricole sur les tensions sociales et politiques qui peuvent, selon la littérature sur les guerres civiles, potentiellement devenir conflictuelles. Toutefois, force est de reconnaître que toutes les tensions sociales et politiques qui découlent de comportements avides et d'opportunités économiques, des inégalités de groupe ou encore d'un affaiblissement du contrat social ne dégénèrent pas nécessairement en conflit ouvert, y compris sur le temps long.

Finalement, je montre que l'on ne peut comprendre l'impact de l'aide dans ce secteur sans tenir compte des liens qui existent entre les comportements avides d'une catégorie d'individus, les inégalités de groupes, et la qualité du contrat social. Loin d'être des explications alternatives, ces mécanismes sont souvent liés les uns aux autres. Dans le cas du secteur agricole, les dynamiques observées à travers la perspective de l'économie politique du conflit se traduisent aussi par des inégalités horizontales importantes. Par ailleurs, tant les inégalités de groupes que les comportements avides d'une petite élite conduisent à une forte dégradation du contrat social, ce qui rend les dynamiques conflictuelles entre la société civile et les élites politiques particulièrement problématiques et dangereuses sur le court et le moyen/long terme. Avant de procéder à l'analyse des dynamiques de conflit induites par l'aide

à travers cette approche thématique (7.2. à 7.4.), je commence par dresser le portrait du secteur agricole (7.1.).

## **7.1. Le secteur agricole : importance, contraintes et acteurs**

La première partie de ce chapitre décrit le secteur agricole. Je m'attache en particulier à rendre compte de son importance économique, politique et symbolique (7.1.1.), des politiques et contraintes qui encadrent son fonctionnement (7.1.2.) et de ses principaux acteurs (7.1.3.). Cette partie permettra de poser les bases nécessaires à la compréhension de l'impact de l'aide dans le secteur agricole sur les dynamiques de conflit internes.

### **7.1.1. Un secteur important à l'abandon**

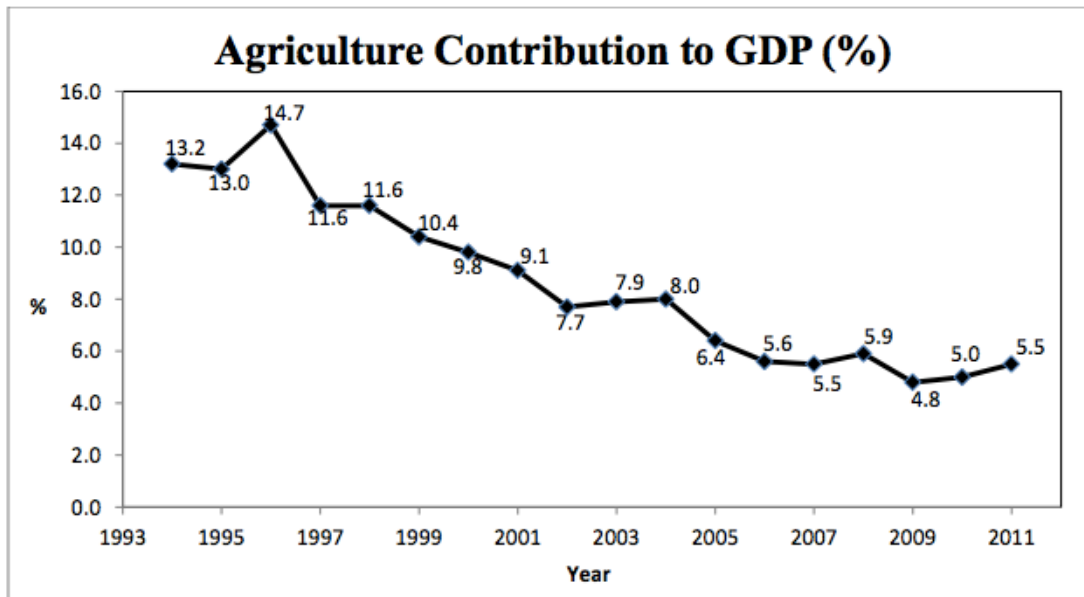
En Palestine, l'agriculture est un secteur important du point de vue de sa contribution potentielle à l'économie palestinienne, d'un point de vue symbolique, identitaire et politique, et finalement du fait de sa capacité à changer (à la marge) le rapport de dépendance des palestiniens à l'égard des israéliens.

D'un point de vue économique, experts, agences internationales, militants palestiniens et diplomates occidentaux s'accordent à dire que le potentiel agricole palestinien est énorme du fait des conditions climatiques avantageuses et de la diversité du territoire (Entretien 20/11/2013, 3 et 8/12/2013, 4/12/2013b, 22/09/2014, 15/09/2014; Butterfield *et al.* 2000; Isaac

et Hrimat 2007; Isaac 1994; PCBS 2011). Compte tenu de ces atouts, on peut produire des fraises en janvier ainsi qu'une diversité de produits allant des dattes aux herbes aromatiques en passant par les légumes verts et les légumineuses. Dans la perspective d'un État souverain, le secteur agricole pourrait assurer une part importante de l'économie palestinienne et donc rendre viable le projet d'une solution à deux États au conflit israélo-palestinien. Selon un rapport de la Banque mondiale, si les entreprises et les fermes étaient autorisées à se développer dans les zones C où se trouvent la majorité des terres agricoles palestiniennes, cela permettrait de contribuer à hauteur de 35% au PIB palestinien (Banque mondiale 2013, 2014; Ma'an news Agency 13/09/2014).

Toutefois, du fait de l'occupation israélienne, la contribution du secteur au PIB et à l'emploi n'a fait que diminuer. La part de l'agriculture dans le PIB palestinien passe de 53,5% en 1970 à 13,2% en 1994 puis à 5,9% en 2008 (Butterfield *et al.* 2000; Abdelnour, Tartir et Zurayk 2012). En 2011, ce chiffre décline encore pour atteindre 5,5%.

Figure 14. Contribution du secteur agricole au PIB Palestinien (1993-2011)



Source : Palestinian Central Bureau of Statistics, 1994-2011<sup>181</sup>

Alors que le secteur employait près de 46% de la population en âge de travailler au début des années 1970, ce chiffre passe à 27,4% en 1985 (Butterfield *et al.* 2000). En 2015, le secteur n'emploie plus que 8,7% des palestiniens en âge de travailler.<sup>182</sup> Un rapport du bureau central palestinien de statistiques estime par ailleurs qu'en 2010-2011, seulement 26,7% des employés des exploitations agricoles palestiniennes étaient payés de manière permanente (2,4%) ou temporaire (24,3%). En conséquence, plus de 54 % des employés des exploitations agricoles sont des membres de la famille non payés (31,5%) ou payés de manière occasionnelle (23,1%) (PCBS 2012). Alors que l'agriculture pourrait jouer un rôle majeur dans l'économie palestinienne, aujourd'hui, c'est essentiellement une entreprise familiale.

<sup>181</sup> Issu de (Alataweneh 2013, 28)

<sup>182</sup> Site web du Bureau central de statistiques palestiniennes : <http://www.pcbs.gov.ps/DesktopDefault.aspx?lang=en>

Malgré le déclin du secteur, l'agriculture, et particulièrement l'oléiculture, reste importante pour l'économie des ménages. Entre 70 560 et 100 000 ménages vivent de l'oléiculture en Palestine. Celle-ci est centrale à l'absorption des chocs économiques liés au contexte politique. Par exemple, suite à la seconde Intifada, l'économie palestinienne a connu une forte récession. Le nombre de travailleurs autorisés à travailler en Israël a fortement diminué, provoquant une perte de revenus considérable pour de nombreuses familles. En conséquence, les « palestiniens se sont reportés sur les activités agricoles » et l'on a pu observer une « re-ruralisation » de nombreuses régions palestiniennes comme Naplouse, Jenin ou Qalqilya (Garcette 2015, 50). Au-delà des faibles revenus qu'assure l'agriculture, ce secteur permet également de répondre à la pauvreté en procurant une sécurité alimentaire minimale. Garcette observe en ce qui concerne l'huile d'olive que

la production familiale est principalement autoconsommée et fournit à faible coût une source essentielle de corps gras pour l'équilibre de l'alimentation (Paltrade 2005). Or, 25% de la population de Cisjordanie souffre d'insécurité alimentaire. Ce chiffre atteint même 80% dans les zones C (Garcette 2015, 51).

D'un point de vue symbolique, identitaire et politique, le secteur agricole joue également un rôle important (Abdelnour, Tartir et Zurayk 2012). Dans la mesure où le conflit israélo-palestinien est en grande partie une question territoriale, l'occupation de l'espace à travers l'agriculture devient un moyen de résister à l'occupation et à la colonisation israélienne. Dans ce contexte, l'attachement à la terre devient une part de l'identité palestinienne, un emblème de la lutte nationale, et une manière de résister à l'occupation. L'olivier devient dans les années 1980 le symbole de la résistance palestinienne et de l'enracinement des palestiniens sur leurs terres. C'est pourquoi il est la cible des destructions

israéliennes, qu'elles soient menées par l'État ou par les colons. Massivement arrachés,<sup>183</sup> les oliviers deviennent « un enjeu et un instrument du conflit, au cœur des processus d'extension de l'occupation pour les uns et de résistance pour les autres » (Garcette 2015, 59). Or, comme le souligne Picaudou, « arracher les oliviers signifie s'en prendre à l'Autre dans sa référence même, non seulement dans la représentation qu'il se fait de lui-même mais encore dans ce qui l'institue et le fonde » (Picaudou 2006 : 30).<sup>184</sup> Compte tenu de cette importance symbolique, l'oléiculture demeure une activité familiale importante, y compris pour les couches les plus aisées et les moins touchées par l'insécurité alimentaire. L'olivier est alors davantage cultivé en famille dans une perspective « récréative et symbolique » (Garcette 2015, 78).

Malgré la charge symbolique, identitaire et politique que revêt l'agriculture – et en particulier l'olivier - en Palestine, le secteur est paradoxalement délaissé par les élites politiques et les citoyens palestiniens. L'AP accorde moins de 1% de son budget au secteur et, parce qu'il devient de plus en plus difficile d'en vivre, les palestiniens eux-mêmes abandonnent de plus en plus l'agriculture. Rares sont les agriculteurs palestiniens qui parviennent à vivre uniquement de leur production agricole. Les jeunes délaissent bien volontiers cette activité jugée, à raison, laborieuse et peu profitable.

Finalement, le secteur agricole aurait également le potentiel de pouvoir changer, à la marge, le rapport de dépendance des palestiniens à l'égard des israéliens. Bien que la Palestine soit capable de produire les fruits et légumes qui sont consommés localement, la très grande

---

<sup>183</sup> 2,5 millions d'arbres dont 800 000 oliviers auraient été arrachés depuis 1967. Sur la seule période de 2000-2008, 1,5 millions d'arbres ont été arrachés dont 500 000 oliviers (Garcette 2015)

<sup>184</sup> cité par Garcette (Garcette 2015, 57)

majorité des produits agricoles consommés en Palestine est d'origine israélienne. Ceci s'explique par les mesures de contrôles israéliennes et la différence de prix entre les produits israéliens et palestiniens. Dans la mesure où Israël contrôle les frontières mais aussi la mobilité des individus et des produits à l'intérieur des Territoires palestiniens, l'État hébreu peut facilement inonder le marché palestinien de produits israéliens qui sont davantage compétitifs. L'agriculture en Israël est soutenue par l'État et les exploitations sont plus grandes ce qui crée des économies d'échelles. Les coûts de production sont moins importants : les exploitants israéliens peuvent compter sur une main d'œuvre palestinienne ou étrangère peu payée (Grinberg 2011). Finalement, le secteur agricole israélien ne subit pas les contraintes qu'Israël impose au secteur agricole palestinien et qui augmentent considérablement les coûts (voir plus bas à ce sujet). Pour les commerçants palestiniens, il est donc plus rentable d'acheter des produits israéliens que des produits palestiniens ce qui installe progressivement un rapport de dépendance à Israël. Or, advenant un meilleur contrôle de la part de l'AP sur ses frontières et son marché, les agriculteurs palestiniens pourraient assurer une souveraineté alimentaire et donc diminuer leur dépendance à l'État hébreu.

Le secteur agricole est donc un secteur particulièrement important du point de vue des dynamiques conflictuelles israélo-palestiniennes : il a le potentiel de rendre le projet d'un État palestinien viable, c'est un secteur clé pour résister économiquement et symboliquement à l'occupation et rendre la dépendance à Israël moins grande. Toutefois, le secteur est de plus en plus abandonné tant par les palestiniens de « la rue » que par les élites politiques de l'AP. Ceci s'explique notamment par les contraintes auxquelles le secteur fait face et qui rendent l'investissement dans l'agriculture peu rentable.

### **7.1.2. Un secteur sous contraintes et menacé**

La perte d'importance du secteur agricole peut bien sûr s'expliquer par la transition, observée à l'échelle globale, vers une économie centrée sur le secteur secondaire et tertiaire. Toutefois, dans le cas palestinien, il faut ajouter à cela l'impact du conflit israélo-palestinien. Les accords d'Oslo ainsi que les contrôles sécuritaires imposés par Israël entraînent des contraintes importantes pour les palestiniens, diminuent le rendement agricole, augmentent les coûts de production et rendent les produits palestiniens peu compétitifs sur le marché local et international.

Les politiques d'occupation et de colonisation israéliennes affectent directement le rendement agricole (Abdelnour, Tartir et Zurayk 2012). Avant même la création de l'AP, le secteur agricole palestinien faisait l'objet de politiques très contraignantes pour les agriculteurs palestiniens (Grinberg 2011). Par exemple, le secteur agricole palestinien a été très peu soutenu par l'administration d'occupation israélienne (Entretien 29/09/2014, 18/09/2014). Il s'agissait pour Israël de développer son propre secteur en poursuivant une triple logique : assurer une autosuffisance alimentaire de manière à réduire sa dépendance à ses voisins ; éliminer la compétition palestinienne pour les fruits et légumes produits en surplus par les producteurs israéliens ; et maintenir une production palestinienne dans les secteurs où les agriculteurs israéliens étaient pas ou peu investis (Abdelnour, Tartir et Zurayk 2012). Après la création de l'AP, le secteur agricole a continué d'être la cible de politiques israéliennes particulièrement contraignantes. Les politiques de confiscation des terres et de bouclage du territoire ont un impact important sur l'accès aux ressources naturelles (terre et



eau) et au marché. A cela s'ajoutent la destruction des infrastructures agricoles et l'arrachage d'arbres (UNCTAD 2015, 12-26). L'occupation israélienne a également conduit à une forte intégration des économies palestinienne et israélienne qui s'est traduite par « un flux continu de travailleurs palestiniens vers Israël, dans les secteurs israéliens de l'agriculture ou du bâtiment » (Garcette 2015).

Comme le titre Laurent Zecchini, journaliste au Monde, « Israël colonise davantage la Cisjordanie par l'agriculture que par la construction ». La Vallée du Jourdain et les pourtours de la route 60 qui traverse la Cisjordanie du nord au sud sont des zones particulièrement touchées. Aujourd'hui, Israël exploite 9 300 hectares de terres considérées palestiniennes par la Communauté internationale et 60 000 dunums (soit 6 000 hectares) de terres agricoles dans la Vallée du Jourdain sont inaccessibles pour les palestiniens du fait des restrictions israéliennes (Zecchini 2013; Banque mondiale 2009; Ma'an Development Center 2012). De plus, en vertu de la « loi sur la propriété des absents », Israël peut transférer des terres non occupées à des colonies (Zecchini 2013). Face à ces réalités, on comprend alors l'enjeu que constitue le maintien sur les terres des agriculteurs palestiniens.

Le Mur de séparation, construit à partir de 2005, passe à 85% en Cisjordanie et rogne 8,5% du territoire palestinien dont de nombreuses terres agricoles et points d'eau.<sup>185</sup> Près d'un million d'olivier palestiniens se trouvent dans la « *seam zone* », cette zone située entre le Mur

---

<sup>185</sup> Sources issues de l'organisme non gouvernemental israélien Btselem [http://www.btselem.org/separation\\_barrier/statistics](http://www.btselem.org/separation_barrier/statistics)

et le tracé de la « ligne verte ».<sup>186</sup> Pour accéder aux terres dans cette zone, les agriculteurs palestiniens doivent obtenir un permis auprès des autorités israéliennes. Celui-ci est refusé en moyenne une fois sur quatre. Aujourd'hui, 60% des familles propriétaires dans la *seam zone* n'y ont plus accès depuis la construction du Mur (Garcette 2011, 112). D'autres restrictions, telles que l'interdiction d'utiliser des engrais contenant de l'ammonium ou du nitrate de potassium, produits inscrits sur la liste des produits à double usage proscrits par Israël pour des questions de sécurité (Ministry of National Economy et Applied Research Institute 2011), pèsent également sur le rendement agricole.

A cela s'ajoutent les contraintes liées au morcèlement du territoire en zones par les accords d'Oslo. Les zones C, dans lesquelles se trouvent 63% des terres agricoles palestiniennes, sont aujourd'hui encore sous contrôle israélien (Ma'an Development Center 2012). C'est donc à Israël que revient le droit d'autoriser ou d'interdire les constructions dans ces zones. L'obtention d'un permis de construire est un réel cauchemar administratif pour les palestiniens et les chances de succès sont minimes. Il est donc quasi impossible de creuser un puits, construire un réseau d'irrigation ou une chambre froide dans ces zones. A titre indicatif, entre 2000 et 2007, l'AP a délivré 44 000 permis de construire dans les zones A et B tandis que les autorités israéliennes n'en ont délivré que 91 pour les zones C sur la même période (Adwan 2009). 94% des demandes soumises par les palestiniens aux autorités israéliennes pour l'obtention de permis de construire en zones C ont été refusées (OCHA 2008). Compte tenu de ces difficultés, les palestiniens renoncent souvent à demander des permis et se risquent

---

<sup>186</sup> La ligne verte correspond au tracé des frontières datant de l'armistice de 1949. A l'issue de la deuxième guerre israélo-arabe, la communauté internationale exige à travers la résolution 242 qu'Israël se retire des territoires nouvellement occupés et reconnaît ainsi la ligne verte comme base de discussion lors des négociations de paix.

parfois à construire sans autorisation. Construites légalement ou non, les infrastructures agricoles palestiniennes en zones C peuvent être détruites par les autorités israéliennes ou les colons israéliens. Entre janvier et juin 2012, 242 structures ou biens agricoles y ont ainsi été détruits (Ministry of Agriculture Juillet 2012),

D'autres mesures augmentent le coût de production et/ou rendent les produits palestiniens peu compétitifs sur le marché local et international. Par exemple, les produits d'exportation palestiniens sont soumis à un contrôle serré de la part d'Israël. Cela implique des coûts importants et souvent un retard dans la livraison de la marchandise. Les camions de marchandise ne peuvent être chargés à leur pleine capacité afin de faciliter les contrôles de sécurité. A certains points de contrôle, Israël impose un changement de transporteur. Ce système de « dos à dos » (« *back to back* ») augmente les coûts de transport et donc le prix de revente sur le marché international. Du fait de ces mesures, les produits israéliens sont largement privilégiés par rapport aux produits palestiniens sur le marché international. Ces mesures favorisent aussi la collaboration avec des intermédiaires israéliens afin de faciliter le processus d'export (ou d'import), ce qui « ajoute aux surcoûts auxquels doivent faire face les entrepreneurs palestiniens et *résulte* en une diminution d'impôts perçus par l'ANP »<sup>187</sup> (Mansour 2012).

Plus généralement, le Protocole de Paris, qui règlemente les relations économiques entre Israël et les Territoires palestiniens et l'accès pour les palestiniens au marché

---

<sup>187</sup> Les initiales ANP signifient Autorité Nationale Palestinienne. Site web de la « Mission de Palestine en France », <http://www.palestine-diplo.com/spip.php?article24>

international, n'accorde qu'une « liberté économique limitée à l'Autorité palestinienne » (Garcette 2015, 44). Initialement conçu pour tendre vers une union douanière ou une zone de libre marché entre Israël et les Territoires palestiniens, ce protocole n'a finalement abouti qu'à la mise en place d'une « enveloppe douanière » qui englobe Israël et les Territoires palestiniens. Cette option a été préférée à un réel accord de libre échange car ce dernier aurait nécessité de mieux définir les frontières entre deux économies, ce qu'Israël a refusé de négocier au moment de la signature du protocole (Grinberg 2011). Si les palestiniens ont acquis le droit de créer une banque centrale palestinienne, ils n'ont pas pu établir leur propre monnaie car cela aurait été perçu, au moins symboliquement, comme un pas vers l'indépendance. Le shekel et le dinar jordanien sont donc les deux seules monnaies autorisées à circuler dans les Territoires palestiniens. Sans politique monétaire propre à l'AP, l'économie palestinienne est dans un rapport de dépendance à l'égard d'Israël. Le Protocole de Paris prévoit également une libre circulation des biens entre le marché israélien et palestinien et règlemente, à travers une série de listes définissant les produits et quotas autorisés à l'import et l'export, les relations entre les Territoires palestiniens et l'extérieur. Malgré l'idée d'une libre circulation des biens, les deux parties conservent le droit de fermer leurs frontières – droit qu'en pratique seuls les israéliens peuvent mettre en oeuvre (Arnon et Weinblatt 2001; Elmusa et El-Jaafari 1995; Legrain 2000; Bocco et Mansouri 2008). Finalement, c'est à Israël que revient la charge de collecter les droits de douane pour les palestiniens.<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> C'est donc le détournement des mécanismes prévus par le Protocole de Paris qui permet à Israël de faire pression sur l'AP en effectuant une retenue des taxes collectées pour les palestiniens.

Si le Protocole de Paris a d'abord été jugé comme une avancée significative car il donnait à l'AP davantage d'autonomie sur les questions économiques et promettait une insertion plus grande des Territoires palestiniens dans l'économie de marché, il semble aujourd'hui évident que l'accord n'a pas pris en compte l'absence de contrôle des frontières de la part des palestiniens et la réalité de l'occupation israélienne. L'« enveloppe douanière » s'est rapidement transformée en ce que Grinberg appelle une « “enveloppe d'étranglement” » visant à empêcher le fonctionnement libre du marché entre israéliens et palestiniens » et à perpétuer la domination « militaro-économique » d'Israël sur les Territoires palestiniens occupés (Grinberg 2011, 106). Le Protocole de Paris et sa mise en œuvre par Israël maintiennent le marché palestinien captif dans la mesure où Israël peut vendre librement ses produits en Palestine, contrôler les exportations palestiniennes et fermer les frontières de son propre marché aux produits palestiniens<sup>189</sup>(Grinberg 2011). Les produits israéliens inondent donc aisément le marché palestinien et font compétition sévère aux produits palestiniens (Nakhleh 2014) :

Food imports from Israel and Israeli settlements are widespread throughout the Occupied Palestinian Territory. These imports are problematic, especially during peak harvesting seasons and when their quality is below export standards, as they are channelled into Palestinian markets and this undermines domestic producers, who find themselves unable to compete with such cheaper, and often subsidized, imports from Israel. The practice of flooding the Palestinian market with Israeli products puts competing Palestinian products at a disadvantage, especially in light of the additional

---

<sup>189</sup> Or Israël est le premier importateur de produits agricoles palestiniens. Israël importe des Territoires palestiniens essentiellement des produits à faible valeur commerciale et dont la production est trop laborieuse, tels que les petits pois (Alatawneh 2013). Depuis la seconde Intifada, Israël a renforcé son contrôle sur les mouvements des biens et des personnes à travers un dispositif sécuritaire important. Ceci se traduit par l'installation de points de contrôle, la création du Mur à partir de 2005 ou la fermeture totale des frontières palestiniennes. Cette politique de bouclage a fortement nuit à l'économie palestinienne.

production costs borne by Palestinian farmers as a result of occupation (UNCTAD 2015, 24).

Bien sûr, comme dans toute situation d'occupation, les palestiniens s'adaptent et trouvent des manières de contourner les contraintes qui s'imposent à eux (Garcette 2015; Bocco 2011; Bontemps et Signoles 2012). Malgré cette capacité de résilience, le secteur agricole palestinien demeure largement contraint et menacé. Les conditions de production sont souvent difficiles. Les prix des produits à destination du secteur agricole (foin, engrais etc.) ainsi que les prix de vente des produits agricoles fluctuent énormément. L'accès au marché international est difficile, coûteux et incertain tandis que la vente sur le marché local est quasi-impossible du fait de la compétition imposée par les produits israéliens.

### **7.1.3. Les acteurs du secteur agricole en Palestine**

Comme indiqué en introduction, le secteur agricole est composé d'acteurs multiples et divers. Sans en dresser une liste exhaustive, il convient ici de décrire les acteurs qui seront au cœur de l'analyse que je mène dans la deuxième partie de ce chapitre : le ministère de l'agriculture, les ONG et les bénéficiaires. Je termine la section par une étude des bailleurs européens et américains et de leurs principales pratiques.

#### **7.1.3.1. Le ministère de l'agriculture**

Le ministère de l'agriculture, comme son titre l'indique, est l'acteur institutionnel clé du secteur. Né en 1995, c'est le dernier ministère à avoir été établi à la suite des accords

d'Oslo (Abu-Sada 2007; Garcette 2015). Son rôle est d'encourager, de soutenir et d'encadrer le développement agricole en Palestine. A ce titre, il développe, en partenariat avec d'autres acteurs, la stratégie nationale de développement agricole, coordonne l'aide apportée au secteur, analyse des échantillons d'huile d'olive voués à l'export, et peut, lorsque ses finances le lui permettent, mettre en œuvre des projets de développement.

Cela dit, « le Ministère de l'Agriculture n'est pas en mesure de jouer le rôle qui lui est dévolu » (Garcette 2015, 92). Comme les autres ministères de l'AP, il n'a d'autorité qu'en zones A et B. Or, la majorité des terres qui relèvent de sa compétence se trouvent en zones C. Par ailleurs, les autres acteurs du secteur ne coordonnent pas nécessairement leurs activités avec le ministère et, signe manifeste du peu d'intérêt que les autorités palestiniennes et les bailleurs portent à l'agriculture, celui-ci est doté d'un faible budget (autour de 1% du budget total de l'AP)<sup>190</sup> qui lui permet à peine de couvrir les salaires de ses quelques 1 300 salariés (Ministry of Agriculture 2014). De fait, 85% de ce budget est utilisé pour le paiement des salaires (Abdelnour, Tartir et Zurayk 2012). A cela s'ajoute le fait que le ministre actuel, Shawqi Al-Aissa, est également responsable de deux autres ministères : les affaires sociales et les affaires relatives aux prisonniers.

---

<sup>190</sup> Depuis sa création, le Ministère de l'Agriculture s'est vu allouer autour de 1% du budget annuel de l'Autorité palestinienne. En 2003, son budget représentait 0,90% du budget de l'Autorité palestinienne (11,3 millions d'euros) (Abu-Sada 2007). Ce chiffre a légèrement augmenté puisque le Ministère recevait une moyenne annuelle de 14,4 millions d'euros par an entre 2009 et 2011, soit environ 1,21% du budget de l'AP (Garcette 2015). Toutefois, en 2014, le budget du Ministère de l'agriculture représentait 0,70% du budget annuel de l'Autorité palestinienne.

En raison de ses faibles capacités, le ministère peut rarement financer des projets ou programmes de développement. Cela dit, en l'absence de ressources, « le MoA<sup>191</sup> pourrait se consacrer à l'élaboration d'un cadre institutionnel et juridique favorable au développement » du secteur agricole (Garcette 2015, 93). Comme je le démontrerai plus bas, son faible investissement en la matière ainsi que son incapacité à mener des projets de développement lui sont beaucoup reprochés.

### **7.1.3.2. Les organisations non gouvernementales**

Les ONG, en particulier locales, constituent une deuxième catégorie d'acteurs importants dans le secteur. Bien que l'on puisse retracer l'émergence des premières associations civiles palestiniennes à la période Ottomane, c'est véritablement à partir de 1967 que le milieu associatif se développe en Palestine pour répondre et résister à l'occupation israélienne (Abu-Sada 2007; Hanafi et Tabar 2005, 218; Challand 2009). De nombreuses associations palestiniennes dans le secteur agricole, à l'instar de l'ONG Palestinian Agricultural Relief Committees (PARC) datant de 1982, ont été créées avant l'AP si bien qu'au moment de la création du ministère de l'agriculture, le champ est déjà considérablement investi par ces associations et ONG. Elles continuent de jouer un rôle important, en particulier pour assurer le développement agricole en zones C où l'AP ne peut pas intervenir. Les ONG locales « se transforment alors en une sorte de relais de l'action publique » et « en retirent un certain statut social et politique synonyme de pouvoir sur la scène palestinienne » (Garcette

---

<sup>191</sup> Ministry of Agriculture



2015, 146). Toutefois, le caractère politique des ONG ne se limite pas à cette dimension.

En effet, les ONG palestiniennes entretiennent, depuis leurs débuts, des rapports ambigus avec le politique (Hanafi et Tabar 2005). Comme le souligne Caroline Abu Sada, pendant la période où l'OLP était en exil, « la direction politique *a encouragé* la création de nombreuses associations palestiniennes qu'elle *considérait* comme des instances émanant de l'OLP » (Abu-Sada 2007, 25-32). C'était aussi un moyen pour le Fatah de contrebalancer le rôle de plus en plus important que prenaient les factions de gauche, au premier rang desquelles le parti communiste, au sein des mouvements associatifs dans les Territoires palestiniens occupés. Les ONG palestiniennes sont donc progressivement devenues un terrain de compétition politique entre les différentes factions de l'OLP mais aussi entre les élites en exil et les acteurs politiques restés à l'interne. En conséquence, « un nombre impressionnant d'associations agricoles, de santé, de femmes, et des syndicats ouvriers et étudiants se sont créés comme autant de prolongement des différentes factions de l'OLP » (Curmi, 2002 : 100).<sup>192</sup>

Aujourd'hui encore, la « factionnalisation politique du développement » - pour reprendre les termes de Curmi - demeure très importante. Les ONG palestiniennes dans le secteur agricole sont toujours affiliées à des partis politiques (Abu-Sada 2007; Garcette 2015; Challand 2009). Par exemple, le PARC mentionné plus haut ainsi que le Palestinian Farmers Union (PFU) sont affiliés au Parti Populaire Palestinien (PPP) tandis que l'Union of

---

<sup>192</sup> Cité par Abu Saada (Abu-Sada 2007, 25-32).

Agricultural Work Committees (UAWC) est proche du Front populaire pour la libération de la Palestine (FDLP). Le Fatah et le Hamas jouent un rôle moins important que les partis de gauche dans ce secteur. Toutefois, le premier exerce une influence sur le Technical Center for Agricultural Services (TCAS) et le second exerce un contrôle étroit sur les organisations agricoles de la bande de Gaza depuis qu'il en a pris le pouvoir en juin 2007 (Garcette 2015, 180). L'affiliation politique des ONG n'a rien d'innocent. Nous verrons plus bas que les ONG palestiniennes utilisent l'assistance qu'elles délivrent dans une logique clientéliste afin d'influencer les votes de leurs bénéficiaires.

L'existence de multiples ONG locales dans le secteur agricole, auxquelles s'ajoutent les ONG internationales telles qu'Oxfam ou Action contre la faim, rend la compétition pour les financements internationaux importante. Bien sûr, toutes les ONG ne sont pas également chanceuses et ne le demeurent pas indéfiniment. Alors que le PARC était l'organisation la mieux dotée par le passé, des scandales de corruption impliquant son fondateur et ancien président ont fait bifurquer les allocations de l'aide vers d'autres acteurs. Aujourd'hui, l'UAWC et Oxfam sont les acteurs qui tirent le mieux leur épingle du jeu (Entretien 4/12/2013b).

### **7.1.3.3. Les bénéficiaires : les petits producteurs et les agro-industriels**

Un troisième groupe, moins homogène, concerne les bénéficiaires de l'aide dans le secteur. Ce peut être des petits et moyens agriculteurs, le plus souvent réunis en coopératives, des gros exploitants, ou des compagnies agro-industrielles ou de négoce.

En Palestine, les agriculteurs se sont davantage orientés vers la culture que vers l'élevage (PCBS 2012). Sans surprise, l'oléiculture est un sous-secteur très important. Le secteur oléicole représente aujourd'hui jusqu'à 20% du PIB agricole », « 60% des surfaces agricoles et 80% des plantations d'arbres fruitiers dans les Territoires palestiniens » (Garcette 2015). Quant à la taille des exploitations agricoles, le secteur se partage en trois groupes : les petits exploitants (moins de 3 dunums)<sup>193</sup> constituent 33,6% du secteur, les exploitations de taille moyenne (entre 3 et 10 dunums) représentent 36,4% du secteur et les grosses exploitations (entre 10 et 40 dunums) représentent 23,4% du secteur (PCBS 2012).

Les exploitants de petites et moyennes surfaces agricoles se réunissent parfois en coopératives. Il existait, en 2010, 221 coopératives agricoles en Palestine (Odwan et Nofal 2010) dont 35 spécifiquement dédiées à l'oléiculture (Garcette 2015). Bien que les premières coopératives agricoles datent du début des années 1960, leur nombre a largement augmenté, suite à la création de l'AP d'une part, et suite à la seconde Intifada d'autre part. Les flux d'aide internationale ont joué un rôle important dans ces augmentations dans la mesure où les bailleurs préfèrent apporter de l'aide à des coopératives enregistrées plutôt qu'à des agriculteurs isolés. Cela dit, les frais d'adhésion (variables selon les coopératives) ainsi que les contraintes qu'impose la coopérative sur les techniques de production peuvent être des freins pour un nombre important d'agriculteurs. La finalité des coopératives oléicoles oscille entre deux tendances : tandis que la majorité des coopératives joue essentiellement un rôle social au sein du village, certains producteurs cherchent à travers les coopératives à améliorer leur

---

<sup>193</sup> 1 dunum = 1km<sup>2</sup>

capacité de commercialisation et d'export (Garcette 2015). L'aide internationale, en particulier européenne, joue ici aussi un rôle important dans la mesure où elle tend à pousser ces coopératives vers la modernisation de leurs techniques et vers l'obtention de certificats de qualité et de respect des normes internationales de production et ce, dans l'objectif d'améliorer les capacités d'exportation des agriculteurs palestiniens.

Les coopératives palestiniennes sont, à l'image des ONG, souvent politisées. Tout comme les ONG, avant la création de l'AP, les coopératives servaient de relai pour les transferts bancaires venus des partis politiques installés à l'étranger (Garcette 2015; Challand 2009). Cette politisation des coopératives constitue un problème majeur dans leur fonctionnement, tant au niveau du recrutement de nouveaux membres qu'au niveau de leur financement. L'affiliation politique prime sur la transparence, l'aspect social ou encore les pratiques démocratiques au sein de la coopérative (Odwan et Nofal 2010). Par exemple, les coopératives associées au parti du peuple palestinien ont tendance à recruter des membres affiliés à ce parti et sont souvent privilégiées par les ONG proche du parti en question. Pour ces raisons, beaucoup de petits producteurs palestiniens ont une image négative de ces coopératives et refusent d'y adhérer (Garcette 2015). De ce fait, ces producteurs sont moins touchés par l'aide internationale.

Quant aux gros exploitants, ils font rarement partie des coopératives et sont parfois associés à des familles importantes en Palestine. Par exemple, Mazen Sinokrot, ancien ministre de l'Économie de l'AP, entre dans le secteur agricole en 2008 avec son entreprise familiale Sinokrot Global Group (Mansour 2012). Fondée en 1982, cette entreprise est

aujourd'hui investie dans de multiples secteurs tels que le tourisme, l'informatique, le commerce de produits de consommation, l'industrie alimentaire et agro-alimentaire et l'agriculture. En 2008, cette compagnie bénéficie d'un financement de USAID qui couvre 50% des coûts de construction d'une unité d'emballage et d'étiquetage dans la vallée du Jourdain et de production de produits agricoles à haute valeur commerciale comme des tomates cerises, des poivrons et des dattes (Mansour 2012). De même, la famille de Saeb Erakat, le principal négociateur palestinien dans les négociations de paix israélo-palestiniennes, aurait un nombre important de terres agricoles dans la vallée du Jourdain (Entretien 30/09/2014b). Ces gros producteurs emploient majoritairement des travailleurs permanents ou saisonniers peu payés. Afin d'augmenter leur capacité d'exportation, ils rachètent parfois des produits aux petits producteurs locaux. Les gros exploitants sont soit directement liés à des agro-industries, comme pour la famille Sinokrot, ou sont sous contrat avec ce type d'acteur.

Le tournant néo-libéral, adopté par le Premier ministre de l'AP, Salam Fayyad, en 2007 joue un rôle central dans le développement de ces acteurs privés à partir de 2008-2009. Suite à la division inter-palestinienne, Fayyad, s'est fait l'architecte d'un ambitieux plan de réforme économique – le « *Palestinian Reform and Development Plan* » (PRDP) - selon lequel le développement économique devait garantir la viabilité de l'État et la paix avec Israël. Le « fayyadisme », qui s'inscrit parfaitement dans la logique de la Feuille de route pour la paix, a pour ambition de construire les institutions et de favoriser l'investissement et la croissance économique, avant même la tenue de négociations, et ce en dépit du maintien de l'occupation

et de l'augmentation de la colonisation en Cisjordanie.<sup>194</sup> Les bailleurs internationaux ont largement encouragé et financé ce tournant néo-libéral, argumentant que cela « encouragerait la compétitivité, l'efficacité et les investissements directs étrangers et donc que cela aiderait à intégrer les Territoires palestiniens occupés dans l'économie globale ». A terme, cela devait pouvoir créer une « AP plus prospère et modérée avec un intérêt important à faire la paix avec Israël » (Turner 2009, 567).<sup>195</sup> Le projet Compete, dans lequel s'inscrit l'assistance agricole de USAID, correspond à cette approche puisqu'il s'agit de favoriser l'agriculture extensive ainsi que les contacts entre les exploitants et les agro-industries palestiniennes ou internationales. En conséquence, les agro-industries ne sont pas exclues des programmes d'aide, en particulier de ceux de USAID. Par exemple, entre 2008 et 2009, 829 000 dollars ont été fournis par USAID à trois grandes compagnies : Agricultural Techno-Chemical Company (ATC), Near East Industries and Trade (NEIT, du groupe Al Anabtawi) et ZAYT (Garcette 2015, 203).

Si les grosses exploitations, les agro-industries et plus généralement les zones industrielles sont perçues par la communauté internationale comme des pièces maîtresses du projet de state-building et du développement économique en Palestine, nous verrons que beaucoup de palestiniens, qu'ils soient agriculteurs ou employés d'ONG locales, critiquent fortement ces projets (Bahour 2010; Tartir 2013). Ces derniers sont jugés responsables de la

---

<sup>194</sup> Depuis 1967, 250 colonies et avant-postes ont été construits en Cisjordanie et à Jérusalem est. On estimait le nombre de colons en Cisjordanie en 2008 à 480 000. Ils seraient aujourd'hui 556 000. Le taux de croissance annuel des colons est d'environ 5,5% comparé à 1,7% pour le reste de la population israélienne. Données récoltées en mai 2016 à partir des sites de l'OCHA pour les Territoires palestiniens (<https://www.ochaopt.org>) et de l'organisation « Settler Watch » (<http://www.settlerwatch.com>)

<sup>195</sup> Traduction libre : “Donors argued that neoliberal reforms would encourage competition, efficiency and foreign direct investment and thus help to integrate the OPTs into the global economy (...) It was believed that all of these measures would create a more prosperous and moderate PA with a stake in making peace with Israel.”

destruction progressive des économies locales et familiales, contraires à l'intérêt national et à la sauvegarde de la terre, et coupables de favoriser la spéculation sur le foncier et le capitalisme de copinage (« *crony capitalism* ») (Amrov et Tartir 2014).

#### **7.1.3.4. Les bailleurs internationaux**

Les bailleurs internationaux ne s'intéressent au secteur agricole que de manière secondaire : à l'inverse du secteur de la sécurité, le secteur agricole n'a jamais fait l'objet d'un discours ni été la cible d'un programme important de réforme. Les fonds qui lui sont alloués sont peu importants. Selon le ministère de l'agriculture, les fonds internationaux attribués au secteur agricole en 2009 représentaient moins de 1% des dépenses totales de l'aide tous secteurs confondus – une tendance qui se maintient depuis 1994 (Ministry of Agriculture 2010; Shikaki et Springer 2015).

En dépit de leur investissement limité, les bailleurs ont une influence majeure sur le développement du secteur puisqu'ils fournissent plus de 80% du budget alloué à l'agriculture et financent, à travers des appels à projets, les ONG locales et internationales qui s'y investissent (Entretien 3 et 8/12/2013). Si la part de l'aide allouée au secteur reste faible (Sansour et Tartir 2014), l'intérêt des bailleurs semble toutefois grandissant. En témoignent les discours européens annonçant davantage d'investissement dans les zones C et de protection de leurs investissements contre les destructions israéliennes (Ashton 2012; EU Head of Mission 2011; Entretien 20/11/2013, 23/09/2014, 4/12/2013b). En témoigne aussi le plan à 4 milliards de dollars que le Secrétaire d'État américain, John Kerry, a annoncé en 2013 et dont une partie

devrait viser le secteur agricole à travers les agro-industries palestiniennes soutenues par USAID (Sansour et Tartir 2014).

En dépit de la situation particulière des Territoires palestiniens marquée par l'occupation, la colonisation et l'absence de souveraineté, l'aide dans le secteur agricole suit les théories économiques classiques en favorisant une agriculture d'export. Il s'agit de soutenir une agriculture de produits spécialisés à haute valeur commerciale sur le marché international plutôt qu'une agriculture de subsistance (Abdelnour, Tartir et Zurayk 2012). L'exemple le plus caractéristique, et tristement célèbre, de ce type de projet concerne le soutien hollandais à l'exportation des fleurs de Gaza pour les vendre sur les marchés européens. A travers ce projet, il s'agissait de favoriser le développement économique de la bande de Gaza tout en connectant davantage ce petit territoire à l'économie mondiale. Le développement économique de la bande de Gaza devait, à terme, permettre de « pacifier » la société palestinienne en détournant les gazaouis d'activités combattantes. En ce sens, le commerce de fleurs apportait au projet une portée symbolique supplémentaire. Toutefois, en raison des contrôles et restrictions israéliennes à la sortie de Gaza, beaucoup de ces fleurs n'ont jamais atteint les marchés néerlandais.

Si l'Union européenne et les États-Unis se ressemblent par leur approche centrée sur l'export, ils se distinguent par la manière de promouvoir cet objectif et les types d'agriculteurs qu'ils soutiennent. Les projets financés par l'UE (ECHO et EuropeAid confondues) soutiennent essentiellement l'élevage, l'accès à l'eau et la plantation et l'irrigation des plantes (Mansour 2012). Dans ce troisième domaine, l'assistance européenne se concentre



essentiellement sur l'oléiculture et cible tous les acteurs de la filière oléicole, des producteurs réunis en coopératives au petit négociant en passant par les mouliniers. L'objectif est d'améliorer la qualité et la quantité de leurs produits (Entretien 4/12/2013b, 15/09/2014). In fine, l'UE soutient essentiellement la production d'huile d'olive de qualité, respectant les normes internationales et vouée au marché du commerce équitable et solidaire occidental. Entre 2008 et 2010, la Commission européenne a octroyé 5 millions d'euros au secteur oléicole. Ce soutien a été renouvelé en 2011 et 2012 avec une enveloppe de 2,2 millions d'euros par année. Bien que l'objectif déclaré de l'assistance européenne soit l'exportation des produits palestiniens, une part importante de l'aide sert surtout à garantir un minimum de revenus à une population plus vulnérable et à financer le développement de la société civile palestinienne investie dans ce secteur (Garcette 2015).

De son côté, USAID identifie les demandes sur le marché local et international (par exemple les herbes aromatiques fraîches) et soutient les compagnies palestiniennes à s'insérer sur ce marché à travers la compagnie DAI et le volet « *Agribusiness* » du projet Compete.<sup>196</sup> Cela se traduit par une assistance aux producteurs de taille importante, montés en entreprises, de manière à augmenter la qualité et la quantité de produits à haute valeur commerciale. Cela se traduit également par l'introduction de nouveaux produits jusqu'alors jamais cultivés en Palestine et prisés sur le marché local et international. En d'autres termes, les américains cherchent à faire correspondre l'offre palestinienne à la demande du marché. Pour répondre à cet objectif, USAID cible également les agro-industries palestiniennes qui auront le potentiel

---

<sup>196</sup> Pour rappel, le programme ne soutient pas uniquement le secteur agricole. Le tourisme, le secteur de la pierre et du marbre ainsi que le secteur de la Technologie de l'information et de la communication sont également soutenus à travers ce programme.

d'acheter et de transformer des produits agricoles palestiniens. Finalement, cette agence met en lien ses bénéficiaires (qu'il s'agisse de gros producteurs ou d'agro-industries) avec des négociants étrangers de manière à insérer les produits palestiniens sur le marché international. La mise sur le marché des produits palestiniens requiert le plus souvent de faire affaire avec un intermédiaire israélien. Ceci est en particulier le cas pour les produits agricoles qui, comme les herbes fraîches, ne supportent pas d'attendre les autorisations israéliennes aux points de contrôle et doivent s'envoler le plus vite possible vers l'Europe ou les États-Unis via l'aéroport de Tel Aviv.

A travers cette orientation de l'aide vers l'agriculture d'export et à haute valeur commerciale, USAID entend contribuer au développement économique palestinien et ce, non pas dans la perspective de fournir des revenus minimums à une population précaire, mais dans le but d'insérer l'économie palestinienne dans l'économie mondiale. Toutefois, dans la logique américaine, les petits producteurs seront également gagnants via les retombées économiques que ces grands projets apporteront à l'ensemble du secteur sous forme d'opportunités commerciales - dans le cas où un petit producteur vend sa production à une grosse compagnie - et d'emploi - dans la mesure où l'agriculture extensive et l'agro-industrie requièrent une main d'œuvre importante. De plus, la mise en réseau de producteurs palestiniens et d'intermédiaires israéliens vise à tisser des liens entre une élite économique palestinienne et israélienne (Entretien 17/09/2014a). Ultimement, le programme cherche à établir la paix à travers le développement économique, ce dernier permettant à la fois la pacification de la société palestinienne et la création d'intérêts mutuels entre israéliens et palestiniens. La pertinence de cette approche a été largement remise en cause dans la mesure

où l'absence de paix, qui se manifeste notamment par le maintien de l'occupation et la poursuite de la colonisation, est une entrave majeure au développement économique et le premier facteur des violences palestiniennes à l'encontre d'Israël (Beaudet et Ibrahim 2012; Bucaille 1998; Nakhleh 2004; Roy 1995, 1999, 2002).

En somme, les pratiques européennes et américaines de l'aide dans le secteur agricole peuvent se résumer par la promotion de l'agriculture d'exportation<sup>197</sup> à travers le financement de projets mis en œuvre par des sous-traitants (ONG et DAI). En conséquence, le ministère de l'agriculture est très peu impliqué dans leurs projets, si ce n'est à des fins de coordination et de consultation.<sup>198</sup> Ces projets cherchent à améliorer la qualité et la quantité des produits, le packaging du produit et le respect des standards internationaux. Si dans le cas européen, ce sont les producteurs davantage fragilisés par la situation économique et la société civile palestinienne qui sont ciblés, dans le cas américain, c'est davantage l'élite économique du secteur qui reçoit assistance.

Comme souligné dans le chapitre 4, les pratiques européennes et américaines concilient les intérêts israéliens. En dépit des déclarations européennes annonçant davantage

---

<sup>197</sup> Il convient de noter que l'orientation de la production agricole palestinienne vers l'extérieur n'est pas nouvelle et n'est pas née avec les programmes d'aide. Les palestiniens ont une longue tradition d'exportation, en particulier dans le secteur oléicole, avec la production de savons à base d'huile d'olive qui étaient déjà exportés vers l'Europe sous le mandat britannique (Garcette 2015). Cela dit, comme le note Garcette au sujet du sous-secteur oléicole, avec l'arrivée des programmes d'aide, « c'est la première fois que l'huile palestinienne vise méthodiquement des marchés -européens et américains- aussi éloignés et standardisés ». Cette remarque peut, à mon sens, être élargie à l'ensemble des produits agricoles actuellement exportés, allant des herbes fraîches aux tomates cerise palestiniennes.

<sup>198</sup> Comme indiqué au chapitre 3, ceci peut sembler entrer en contradiction avec la logique des bailleurs qui cherchent à soutenir l'AP du Fatah. Toutefois, cela entre en réalité en accord avec leur approche libérale dans la mesure où celle-ci consiste aussi à développer une société libérale à travers le développement de la société civile palestinienne.

d'investissements en zones C, rien n'est fait dans ce secteur qui puisse aller à l'encontre des règles imposées par les autorités israéliennes. Les bailleurs internationaux tendent à éviter de financer des projets qui impliquent de demander un permis de construire aux autorités israéliennes. Par exemple, plutôt que de financer la construction d'un château d'eau pour lequel une autorisation israélienne est nécessaire, la distribution de citernes d'eau à quelques familles sera privilégiée. Du côté américain, les pratiques ont même tendance à servir les intérêts israéliens dans la mesure où les projets impliquent bien souvent un partenariat avec une compagnie israélienne pour garantir l'exportation des produits palestiniens. De manière plus fondamentale encore, les projets européens et américains portent assistance au secteur agricole sans cibler les causes principales de son déclin : la colonisation, l'occupation et les politiques israéliennes de bouclage des Territoires palestiniens. D'autres pratiques, telles que la mise en place de conditionnalités, le co-financement ou encore le « vetting » des bénéficiaires, définissent également la manière dont l'Union européenne et les États-Unis s'investissent dans le secteur. Je reviendrai davantage sur ces pratiques au cours de l'analyse.

Dans la deuxième partie de ce chapitre, je montre que ces différentes pratiques façonnent et alimentent les dynamiques de conflit internes. Dans la mesure où le secteur se caractérise par un nombre d'acteurs importants (bailleurs, ministère de l'agriculture, sous-traitants et bénéficiaires finaux), mon étude s'intéresse à l'impact de l'aide sur les relations sociales et politiques qui lient ces différents acteurs. En dépit du caractère éclaté du secteur agricole, je montre que mon cadre théorique demeure pertinent. Dans ce qui suit, j'étudie donc différents niveaux de clivages en m'intéressant d'abord aux impacts de l'aide sur l'économie politique du conflit, puis à la manière dont l'aide alimente les inégalités de groupes et

finalement au rôle de l'aide dans la détérioration du contrat social.

## **7.2. Impacts sur l'économie politique du conflit**

L'aide dans le secteur agricole participe de l'économie politique du conflit en contribuant à maintenir deux catégories d'élites : une élite capitaliste (7.2.1.) et une élite inscrite dans le milieu associatif palestinien (7.2.2.). Si les individus qui composent ces deux groupes se distinguent par leurs activités professionnelles et leur rapport au régime de Mahmoud Abbas, ils se ressemblent du fait des bénéfices individuels qu'ils tirent de l'économie politique du conflit à laquelle participe l'aide internationale. Dans la mesure où l'élite capitaliste est très liée au régime de Mahmoud Abbas, je montre que les bénéfices qu'elle tire de l'aide internationale contribuent également à structurer l'économie politique du conflit entre le Fatah et le Hamas en faveur du premier.

### **7.2.1. La promotion d'une classe capitaliste peu soucieuse de l'intérêt général**

Par élite capitaliste, je fais ici référence à un groupe d'individus investis dans le secteur privé notamment à travers des compagnies agro-industrielles ou de grosses exploitations. Cette classe d'individus s'oppose à celle des « petits producteurs » dont je parlerai à la section 7.3.1. Le terme capitaliste renvoie à un champ lexical souvent péjoratif ainsi qu'aux théories marxistes. Si je l'utilise ici, c'est moins par adhésion à ces discours que du fait de ma démarche méthodologique. En effet, j'emprunte le terme « capitaliste » aux enquêtés

rencontrés ainsi qu'à la littérature palestinienne, issue des think tanks et des groupes de recherche palestiniens, qui s'opposent de plus en plus à cette classe. Conserver ce terme permet de rendre compte des critiques que la société palestinienne émet à l'égard de ces élites économiques. Dans cette section, je reviens sur l'émergence de la classe capitaliste palestinienne avant de me concentrer sur les pratiques et impacts de l'aide sur la promotion des intérêts privés de cette dernière.

#### **7.2.1.1. L'émergence d'une classe capitaliste en Palestine**

La classe capitaliste palestinienne préexiste à la création de l'AP et aux politiques néolibérales promues tant par Salam Fayyad que par la communauté internationale. Avant même la première guerre israélo-arabe de 1948, une bourgeoisie palestinienne urbanisée était impliquée dans des activités de commerce. Du fait des guerres israélo-arabes, une partie de cette élite a trouvé refuge dans les pays du Golfe. A la fin des années 1970, à la faveur de l'industrie pétrolière et grâce à leur capacité à investir, les commerçants palestiniens avaient intégré la classe capitaliste des pays du Golfe. Ces capitalistes palestiniens ont joué un rôle particulier dans le mouvement de libération nationale et la politique palestinienne (Hanieh 2010, 86-8). Considérés comme une « bourgeoisie nationale » par le Fatah, les *businessman* palestiniens ont été approchés par l'OLP en exil pour jouer divers rôles : ils ont financé l'organisation, agit à titre d'intermédiaire avec les familles royales des pays du Golfe, occupé des positions importantes au sein de la direction du mouvement, soutenu des projets caritatifs à l'intérieur des Territoires palestiniens etc. (Dana 2014; Hanieh 2010, 86-8).

La création de l'AP a permis le retour de la diaspora palestinienne, dont celle qui s'était installée dans les pays du Golfe, dans les Territoires palestiniens occupés. D'un côté, l'élite capitaliste a largement soutenu les accords d'Oslo, pensant que ceux-ci pourraient procurer davantage de stabilité et qu'ils pourraient ainsi bénéficier des « dividendes de la paix » (Dana 2014). De l'autre, les accords d'Oslo ont créé des opportunités permettant à certains membres de l'élite politique, peu dotés en capital, d'utiliser à la fois leur statut politique et les forces de sécurité de l'AP pour établir des monopoles économiques. Comme mentionné dans les chapitres précédents, Mohammad Dahlan, ancien directeur de l'Organisation de sécurité préventive dans la bande de Gaza, est l'exemple par excellence de ce type de profil. Celui-ci a su profiter de son statut politique et des forces qu'il contrôlait pour assoir son monopole sur le pétrole importé en Palestine. Progressivement, il a investi dans d'autres domaines, tant en Palestine qu'à l'étranger, intégrant ainsi la classe capitaliste palestinienne (Bouillon 2004; Dana 2015; Entretien 21/11/2013, 3/12/2013, 28/11/2013b). Qu'il s'agisse de la classe capitaliste datant d'avant 1948 ou de cette nouvelle élite créée à la faveur d'Oslo, « au niveau économique, les « revenus » [comprendre de l'étranger] ont rapidement dominé les structures de l'économie palestinienne »<sup>199</sup> (Hanieh 2010, p91).

Parallèlement à la création des institutions de l'AP, les liens entre élites économique et politique se sont renforcés. Une partie importante des « sociétés de portefeuille » (*holding companies*) palestiniennes, telles que PADICO, APIC ou PIEDCO,<sup>200</sup> ont agit « comme des

---

<sup>199</sup> Traduction libre : “At the economic level, returnees came to fully dominate the structures of the Palestinian economy.”

<sup>200</sup> Palestinian Development & Investment Co.; Arab Palestinian Investment Company; Palestine Industrial Estates Development & Management Co.

mécanismes pour réunir le capital ‘étatique’ (i.e. le capital fourni via les institutions de l’Autorité palestinienne)»<sup>201</sup> et les conglomerats des grandes familles palestiniennes de « revenus », telles que les familles Al Masri ou Khoury (Hanieh 2010, p93-5). Avec l’arrivée de Salam Fayyad au poste de premier ministre en juin 2007 et la mise en œuvre de son plan de réforme et de développement (le PRDP), les liens entre le politique et l’économique se sont davantage resserrés. Des membres de familles politiques influentes, tels que le fils du Président Abbas, Tareq Abbas, font partie des bureaux de direction des principales compagnies palestiniennes (Hanieh 2010, p100). Les sociétés de portefeuille ont régulièrement été responsables de la mise en œuvre des plans de développement nationaux dans des secteurs divers (télécommunication, agriculture, zones industrielles etc.). Salam Fayyad a également intégré des businessmen au sein de ses différents gouvernements et mené une importante réforme du système bancaire. Celle-ci a permis de faciliter les emprunts privés mais aussi publics, augmentant ainsi considérablement les dettes de l’AP et donc sa dépendance au secteur économique :

the high level of public debt enables capitalists to pressure the PA to adjust its policies in conformity with the interests of large private firms by threatening to withdraw some investments or to hold back others (Dana 2014).

Ces élites « politico-économiques » ont rapidement pu bénéficier d’un statut spécial auprès de leurs voisins israéliens : accès aux compagnies israéliennes de manière à favoriser l’exportation de leurs produits, obtention de permis pour entrer et sortir des Territoires

---

<sup>201</sup> Traduction libre : “These holding companies also act as mechanism for bridging ‘state’ capital (i.e. capital provided through the institutions of the Palestinian Authority) with the internationalised Gulf-based conglomerates.”



palestiniens, coordination de manière à pouvoir emprunter l'aéroport de Tel Aviv ou passer rapidement les points de contrôle vers la Jordanie (Entretien 17/12/2013).

Considérés dès la signature d'Oslo comme la colonne vertébrale de l'économie palestinienne et comme un moyen de promouvoir une normalisation des relations avec Israël, ces capitalistes palestiniens sont devenus la cible des politiques et programmes internationaux (Balaj, Philippe et Neal 1995; Dana 2014; Hanieh 2010). Comme le souligne Hanieh, le lien entre le projet néolibéral de Salam Fayyad et des bailleurs occidentaux et l'ambition de normaliser les relations israélo-palestiniennes a été confirmé en 2008 lors de la « Palestine Investment Conference » (PIC) :

The main aim of PIC was to showcase the PRDP as being 'good for business' and an attractive reason to invest in the Palestinian economy. Several industrial zone projects were promoted throughout the conference, which was aimed at bringing together Arab and Israeli capital in joint investments. One example of these was the 'Corridor for Peace and Prosperity' (CPP), which envisions an agro-industrial zone in the fertile areas of the Jordan Valley (Hanieh 2010, 100).

Le développement agro-industriel palestinien est aujourd'hui au cœur des efforts de développement du secteur privé palestinien et de normalisation des relations israélo-palestiniennes. Selon les élites « politico-économiques » de l'AP, le développement agro-industriel aura des retombées sur la population palestinienne dans son ensemble car cela permettra d'améliorer l'économie palestinienne, de procurer des emplois à un nombre important de palestiniens et de réduire la dépendance à l'aide (Sansour et Tartir 2014; Entretien 17/09/2014a). Mais un discours plus critique émerge actuellement au sein des think tanks et ONG palestiniens ainsi que chez les agriculteurs que j'ai rencontrés. Ces discours reflètent les tensions sociales suscitées par les projets qui, comme ceux de USAID,

soutiennent le développement d'une élite capitaliste. Cette dernière est particulièrement critiquée pour son manque de considération pour les valeurs palestiniennes ainsi que pour ses liens avec l'élite politique de l'AP.

### **7.2.1.2. Pratiques et impacts de l'aide**

A l'instar des zones industrielles évoquées par Hanieh, le projet Compete poursuit le double objectif de libéralisation de l'économie palestinienne et de normalisation des relations israélo-palestiniennes. A travers l'appui au secteur privé, il s'agit de « renforcer la compétitivité et le potentiel d'export de secteurs clés essentiels à la prospérité future de l'économie palestinienne ».<sup>202</sup> Comme indiqué au préalable, l'implication américaine dans le secteur agricole se traduit en particulier par la promotion d'une agriculture extensive de produits à haute valeur commerciale, par la mise en réseau de producteurs avec des agro-industries ainsi que par la participation de gros producteurs et/ou d'agro/industriels palestiniens aux forums agricoles internationaux de manière à ce qu'ils puissent présenter leurs produits et trouver des acheteurs (Sansour et Tartir 2014 ; Entretien 04/2013b).

Malgré les contraintes qu'Israël impose à la production agricole et à l'exportation, un agent américain de USAID estime que le projet Compete a permis d'atteindre une augmentation des exportations dans le secteur agro-industriel de 18 millions de dollars

---

<sup>202</sup> Traduction libre : "Strengthening the competitiveness and export potential of key sectors essential to the future prosperity of the Palestinian economy". Site web du projet Compete, consulté le 10 juin 2016 : <http://www.competeproject.ps/index.php>

(Entretien 29/11/2013). Pour lui, ce projet est donc une réussite. C'est ce que me confirme aussi le Directeur d'une compagnie de production d'herbes fraîches, bénéficiaire de ce projet.<sup>203</sup>

Cette compagnie cultive des herbes fraîches depuis 2005. Au début, c'était essentiellement pour répondre à une demande israélienne, raconte dans un anglais parfait le directeur. Depuis 2007, ses produits atteignent aussi les marchés européens et américains. Aujourd'hui, 100% de ses produits sont exportés dont 40% en Israël. Afin de s'inscrire de manière pérenne sur les marchés extérieurs, la compagnie produit selon les « meilleurs standards ».<sup>204</sup> L'obtention de produits de bonne qualité nécessite de réduire le taux de rendement par parcelle. Pour répondre aux exigences de qualité tout en maintenant la quantité exportée, le directeur de la compagnie a récemment étendu la surface d'exploitation de 40 à 75 dunums. Selon lui, chaque dunum coûte environ 4000 dollars d'installation. A cela, il faut ajouter le coût d'une main d'œuvre importante pour l'entretien et la récolte : les herbes aromatiques requièrent trois fois plus de personnel par dunum cultivé que la production de légumes, estime-t-il. En été, quand l'activité est basse, il emploie 40 à 50 employés. En saison haute, il lui arrive de tripler le nombre d'employés. L'assistance américaine lui a permis de construire une serre ainsi qu'une chambre froide. A part quelques retards dans la mise en œuvre du projet, il n'a pas à se plaindre du partenariat avec USAID. En finançant sa participation à des « foires commerciales » (« *tradeshows* ») en Russie, en Allemagne et aux

---

<sup>203</sup> Visite de terrain organisée par la compagnie DAI, 3/10/2014

<sup>204</sup> Le Directeur explique que cela implique de cultiver dans des zones fermées par des filets pour protéger les herbes des insectes, mettre en place un système d'irrigation etc.

Émirats Arabes Unis, l'agence de développement américaine lui a également permis d'aller présenter ses produits à l'étranger.

Alors que je lui demande s'il parvient à tirer bénéfice de son activité considérant les investissements importants que requièrent les herbes fraîches, le directeur de cette compagnie explique que s'il s'agit de produits de niche dont la production est assez coûteuse, les prix des herbes fraîches fluctuent peu (pas plus de 10%) et la demande est de plus en plus importante sur le marché international. De plus, il produit essentiellement en contre-saison : « qui peut produire des herbes fraîches en janvier ? » rétorque-t-il d'un ton narquois. Lorsque je l'interroge sur sa capacité à exporter rapidement ses herbes compte tenu du contrôle israélien aux frontières, il répond de manière énigmatique « *we have our ways* ». Alors que je lui demande des précisions, il ajoute :

Can't tell. We know people here and there. But look, Israelis, they know what we are doing, they know that we give work to people and their logic is that if people are employed, if they receive salaries, they will not spend time doing something else. Our products go by plane from Ben Gurion Airport to the United States, in El Al flights<sup>205</sup> with a label « product of Palestine ». So they know, they are happy with it, they know that there are no security risks. They say « continue to work like that, do not try to smuggle anything and we will keep our eyes closed ». <sup>206</sup>

Dans cet exemple, USAID a porté assistance à un producteur de taille considérable, doté d'un capital social et économique important et pour qui l'accès à la main d'œuvre et aux ressources naturelles, qu'il s'agisse de terres agricoles ou d'eau, ne semble pas poser de

---

<sup>205</sup> El Al est la compagnie aérienne la plus importante d'Israël.

<sup>206</sup> Extrait de journal de terrain. Visite organisée par la compagnie DAI, le 2 octobre 2014.

problème. Celui-ci semble par ailleurs pouvoir s'affranchir assez facilement des difficultés que rencontrent la plupart des palestiniens pour exporter leurs produits. Ceci tient peut-être au fait qu'il réside à Jérusalem et détient, à ce titre, un permis qui lui permet de circuler plus librement entre la Cisjordanie, Jérusalem est/ouest et Israël. Toutefois, s'il ne veut expliquer davantage comment il parvient à exporter rapidement ses produits via l'aéroport de Tel Aviv, c'est probablement parce que cela implique d'avoir des connexions importantes et de faire affaire avec une compagnie israélienne – pratique promue par USAID mais très mal perçue par la majorité des palestiniens.

En effet, de manière à renforcer les liens entre israéliens et palestiniens mais aussi afin de contourner les restrictions qu'impose Israël à l'exportation de produits palestiniens, les agents américains favorisent le partenariat entre compagnies privées palestiniennes et israélienne. A cet égard, un agent de USAID indique que leur « meilleure pratique » (*best-practice*) est de trouver un « champion » en Palestine et en Israël. Si du côté palestinien, il s'agit d'une agro-industrie capable de satisfaire les demandes du marché, du côté israélien, il s'agit d'une compagnie israélienne de transport qui trouve un intérêt à faire affaire avec un palestinien de manière à faciliter l'exportation des produits palestiniens (Office of the Quartet Representative 2014; Entretien 04/2013b).

Si du point de vue de USAID, faire appel à une compagnie israélienne est une bonne pratique, pour certains palestiniens cette pratique est condamnable justement parce que cela implique une normalisation des relations avec Israël et donc l'abandon de principes importants qui sous-tendent la lutte nationale. Dans un papier publié sur le site du think tank palestinien

Al Shabaka, Tariq Dana, chercheur à l'Université Birzeit, critique les élites capitalistes palestiniennes car celles-ci font « affaire avec les israéliens comme s'ils étaient des partenaires commerciaux « normaux » plutôt qu'une force d'occupation »<sup>207</sup> (Dana 2014). Dans la même veine, un projet financé par USAID dans le cadre du projet *Palestinian Agribusiness Partnership Activity* (PAPA) qui précédait Compete a particulièrement fait scandale. Celui-ci visait à soutenir une compagnie palestinienne de production d'herbes médicinales dans la région de Tubas de manière à les exporter en Europe. Afin de réduire les besoins en eau, le projet a financé l'utilisation d'un sable hydrophobe. Or, ce sable était extrait par une compagnie israélienne installée sur le plateau du Golan. Pour rappel, le plateau du Golan est un territoire syrien annexé par Israël lors de la Guerre des six jours en 1967 et dont la résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée la même année, réclame la fin de l'occupation. Ce sable était donc extrait par une compagnie israélienne dans une zone occupée. Bien qu'il soit ici question d'un territoire syrien et non palestinien, pour les employés de l'ONG Palestinian Farmers Union (PFU), le projet soutenu par les Etats-Unis était « politiquement mauvais » et contraire aux principes palestiniens (Entretien 23/09/2014).

L'élite capitaliste du secteur agricole est aussi fortement critiquée par les palestiniens parce qu'elle crée une compétition trop importante pour les petites producteurs (voir section suivante) et emploie une main d'œuvre palestinienne dans des conditions peu avantageuses : les emplois sont souvent saisonniers, le salaire est inférieur au minimum prévu par le

---

<sup>207</sup> Traduction libre : “they deal with the Israelis as though they were a “normal” business partner rather than an occupying power”

gouvernement dans le secteur privé (377\$) et les conditions de travail sont difficiles (Dana 2014; Entretien 6/10/2014).

Il faut ajouter que, du fait des liens importants entre les sphères économiques et politiques, ces élites économiques sont vues comme un soutien important au régime de Mahmoud Abbas. D'un côté, l'AP soutient l'élite capitaliste en développant un environnement qui lui est favorable : on peut ici penser à l'afflux de l'aide tous secteurs confondus depuis 2007 ou encore au développement de zones industrielles. Ces dernières ont été largement soutenues par les bailleurs internationaux.<sup>208</sup> Compte tenu du potentiel agricole palestinien et des investissements que l'on peut aujourd'hui observer dans ce secteur, il est clair qu'au moins une partie des entreprises visées par ces zones sont des entreprises du secteur agro-industriel, qu'il s'agisse d'exploitations intensives, d'entreprises d'emballage ou d'usines de transformation de produits agricoles. Toutefois, les conditions d'accès à ces zones semblent de fait favoriser une classe particulière de producteurs agricoles. Par exemple, le prix annuel de location d'un dunum au sein du Parc industriel agricole de Jéricho est de 30 000\$ - ce qui est inabordable pour les petits producteurs palestiniens dont le revenu moyen est de 12,70\$ par jour (ANERA 2013; Sansour et Tartir 2014).

D'un autre côté, du fait de ses connexions importantes, tant avec l'élite politique palestinienne qu'avec les compagnies israéliennes, l'élite capitaliste parvient à tirer d'importants bénéfices et ce malgré l'occupation et les restrictions israéliennes. Pour Dawood

---

<sup>208</sup> La France a par exemple soutenu la Zone industrielle de Bethléem, l'Allemagne s'est investie dès les débuts d'Oslo dans la Zone industrielle de Jenin (également connue sous le nom de El-Jalameh) tandis que le Japon a financé le Parc industriel agricole de Jéricho.

Hammoudeh, employé de l'ONG PFU, les élites politiques du Fatah et les bailleurs internationaux ont su, après la division inter-palestinienne, créer un environnement qui leur est favorable même si celui-ci est artificiel :

Now, when the split happened, USAID and the EU had to prove that the peace process in the West Bank is achieving something, which is (...) the GDP growth, while the Hamas (government) is collapsing. (This was needed) for the Palestinian public to support Abu Mazen<sup>209</sup> and Fayyad instead of supporting Hamas, so they had (...) to create in any way (...) [a] scenario [of] GDP growth. And they did it in pumping all this money (Entretien 23/09/2014).

En ce sens, pour cet interviewé, le soutien de l'élite capitaliste au régime s'explique moins par ses affinités politiques avec le Fatah que par les bénéfices économiques qu'elle retire de l'environnement promu à la fois par les élites politique en place et par les bailleurs internationaux. En prenant l'exemple de Munib al-Masri, le « Parrain » de Naplouse qui détient « 60 à 70% de l'économie palestinienne » à travers des investissements dans une variété de secteurs incluant l'agriculture, celui-ci explique :

Munib al-Masri, for instance, is not related to any political party. He is related to his interest. If his interest is Salam Fayyad, he will be related to Salam Fayyad (Entretien 23/09/2014).

En d'autres termes, parce que l'élite capitaliste bénéficie individuellement du système promu par le régime de Mahmoud Abbas et les bailleurs internationaux, cette classe soutient inconditionnellement l'AP du Fatah. Il est évident qu'un gouvernement du Hamas ne verrait pas d'un si bon œil la normalisation des relations économiques avec Israël promue par les bailleurs et à laquelle participe, sous le regard bienveillant de Mahmoud Abbas, cette élite

---

<sup>209</sup> Abu Mazen est le pseudonyme du Président Mahmoud Abbas.



capitaliste. En retour, le soutien politique et financier de l'élite économique au régime de Mahmoud Abbas contribue à ce que le Fatah refuse de transiger avec le Hamas.

\*\*\*

En somme, l'élite capitaliste du secteur agricole est critiquée parce qu'elle tire profit d'activités économiques soutenues par les États-Unis alors que celles-ci sont peu respectueuses de la société palestinienne, de sa lutte et de ses valeurs. L'élite capitaliste est alors jugée coupable de poursuivre ses intérêts individuels au dépens de l'intérêt général. Son soutien inconditionnel au régime s'inscrit également dans cette logique : parce qu'elle tire bénéfice de la situation promue par les élites du Fatah, elle n'incite pas le Fatah à entamer un processus de réconciliation avec le Hamas.

### **7.2.2. La promotion d'une classe privilégiée au sein des ONG**

En plus de nourrir les intérêts privés d'une classe capitaliste, l'aide internationale dans le secteur agricole bénéficie aussi à une autre classe sociale : les employés des ONG palestiniennes. Je reviens d'abord sur l'évolution du rôle des ONG palestiniennes avant d'analyser les pratiques et impacts de l'aide sur la promotion des intérêts privés de leurs employés.

### 7.2.2.1. Évolution du rôle des ONG palestiniennes

Constituées en organisations caritatives dès les années 1920-1930, les ONG palestiniennes prennent de plus en plus d'ampleur après l'occupation israélienne des Territoires palestiniens en 1967 et après le déclenchement de la première Intifada en 1987. En l'absence de structures gouvernementales, les ONG palestiniennes ont joué un rôle central dans la livraison de services de base à la population. Elles ont aussi rempli des fonctions politiques importantes, en tant que source de leadership politique local mais aussi en tant que relais pour les partis associés à l'OLP en exil. La première Intifada a permis aux ONG palestiniennes de consolider leur rôle politique en interne : elles sont devenues centrales dans l'organisation de la résistance palestinienne contre l'occupant israélien (Merz 2014).

A la suite de la signature des accords d'Oslo, le contexte politique et économique a considérablement changé pour ces ONG. Avec l'établissement de l'AP, elles ont dû composer avec le régime de Yasser Arafat pour qui le secteur associatif constituait une entrave à la consolidation de son pouvoir. Ces ONG ont du « opérer dans un cadre législatif ambigu qui les rendait vulnérables aux pressions politiques »<sup>210</sup> (Jarrar 2005). Certaines de ces ONG, en particulier celles attachées aux partis de gauche, ont également fait face à des dilemmes importants. Alors qu'elles soutenaient l'idée d'un investissement de l'État dans les services publics, en l'absence de structures étatiques fortes, elles ont remplacé ce dernier. Ce faisant,

---

<sup>210</sup> Traduction libre : “the relationship between the NGO sector and the government has been volatile and unstable, and NGOs have had to operate within an ambiguous legal framework which left them vulnerable to political pressure.”

elles se sont inscrites dans la continuité de l'agenda néo-libéral auquel elles s'opposent idéologiquement (Hanafi et Tabar 2005). De plus, la signature des accords d'Oslo a conduit à une réduction de près de 50% du budget alloué aux ONG. Pour les bailleurs, il était devenu impératif de soutenir financièrement les accords de paix : une partie importante des fonds internationaux a donc été réorientée vers les institutions de l'AP. Tandis que le secteur associatif recevait entre 170-240 millions de dollars au début des années 1990, ce montant est passé à 100-120 millions après la signature des accords de paix (Sullivan 1996).

Le secteur associatif palestinien est pourtant demeuré très actif malgré la création de l'AP. Phénomène largement observé par Jean-Pierre Olivier de Sardan en Afrique, la faible confiance des bailleurs à l'égard de l'État et/ou les faibles capacités de l'État dans les pays du Sud concourent à ce que les bailleurs distribuent l'aide par d'autres vecteurs (Olivier de Sardan 1995a). Le manque de confiance croissant des bailleurs à l'égard de Yasser Arafat, l'éclatement de la seconde Intifada, et la victoire du Hamas aux élections de 2006, ont contribué à ce que les bailleurs continuent de délivrer une part importante de leur aide via les ONG locales et internationales (Hanafi et Tabar 2005, 60). Pendant la seconde Intifada, les ONG palestiniennes ont permis de fournir les services essentiels à la population palestinienne vivant sous le siège imposé par les forces israéliennes (Jarrar 2005). Alors qu'elles ne captaient au début de l'Intifada que près de 10% de l'aide extérieure aux palestiniens, ce chiffre a pratiquement doublé, atteignant 19,5% en 2005. Suite à la victoire du parti islamiste aux élections législatives de 2006 et au boycott du gouvernement du Hamas par les bailleurs internationaux, les ONG palestiniennes sont demeurées un vecteur important pour acheminer l'aide aux palestiniens. Entre 2006 et 2007, elles ont capté entre 13,5 % et 11,4% de l'aide

extérieure (De Voir et Tartir 2009). Sachant qu'entre 2000 à 2007, les bailleurs internationaux ont davantage financé des secteurs non productifs (projets humanitaires, budget de l'AP, programmes de réforme et de bonne gouvernance) que des projets de développement de long terme (Le More 2008; Taghdisi-Rad 2011), le secteur associatif palestinien est sorti gagnant<sup>211</sup> de cette orientation de l'aide. Il convient toutefois d'apporter une nuance en notant que les ONG du secteur agricole n'ont pas été les plus avantagées : l'aide ciblait davantage les secteurs de la santé ou de l'éducation (Taghdisi-Rad 2011; Hanafi et Tabar 2005, 65; Jarrar 2005). Aujourd'hui, ce sont les ONG spécialisées dans la promotion de la démocratie, les droits humains et la bonne gouvernance qui sont privilégiées (Hamdan 2011).

#### **7.2.2.2. Pratiques et impacts de l'aide**

En dépit du fait que l'agriculture n'est pas le secteur le plus ciblé par l'aide, les ONG agricoles sont parvenues à se rendre indispensables. A la faveur des financements internationaux, les comités agricoles communautaires qui fonctionnaient sur une base populaire, tels que le Palestinian Agricultural Relief Committees (PARC), se sont progressivement transformés pour devenir des ONG « professionnelles ». Cette professionnalisation, également labélisée « ONGisation » par Merz, témoigne d'une transformation de leurs activités qui, initialement centrées sur la résistance à l'occupant, promeuvent aujourd'hui l'agenda néo-libéral porté par les bailleurs occidentaux (Merz 2014, 149; Challand 2009, 2005; Sbeih 2014; Nakhleh 2012).

---

<sup>211</sup> Le nombre d'ONG a considérablement augmenté en Palestine passant de 930 en 2000 à 1 500 en 2007 (De Voir et Tartir 2009). En 2014, on dénombrait 2 400 organisations non gouvernementales palestiniennes

Put differently, many of these popular grass-roots committees that were so essential to political factionalism turned into professional client-oriented and elitist development institutions during the Oslo years, thus drifting away from playing a more direct political role (Challand 2005).

A travers cette professionnalisation, les ONG palestiniennes dans le secteur agricole sont ainsi parvenues à capter la « rente de l'aide ». Puisque le ministère de l'agriculture ne reçoit qu'1% de l'assistance internationale octroyée au secteur, les ONG agricoles constituent le principal vecteur par lequel transite l'aide. Compte tenu de ce rôle, de nombreux auteurs font valoir que la notion de « courtier en développement », développée par Jean-Pierre Olivier de Sardan, est particulièrement féconde en Palestine (Abu-Sada 2007; Challand 2009; Garcette 2015) :

Par « courtiers locaux du développement », on entendra les acteurs sociaux implantés dans une arène locale qui servent d'intermédiaires pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de ce que l'on appelle communément « l'aide au développement ». Si l'on prend le « projet de développement » (...), les courtiers représentent les porteurs sociaux locaux de projets, ceux qui constituent l'interface entre les destinataires du projet et les institutions de développement, ceux qui sont censés représenter la population locale (ou en exprimer les « besoins ») vis-à-vis des structures d'appui et de financement extérieures (Olivier de Sardan 1995a).

A titre d'exemple, l'ONG PARC gérait en 2009 « 2/3 des financements internationaux consacrés au développement rural » (Garcette 2015, 195). Les ONG palestiniennes investies dans le secteur agricole permettent aujourd'hui d'acheminer l'aide internationale aux coopératives agricoles de manière à financer l'achat de matériel nécessaire à une production de meilleure qualité. Elles portent assistance aux agriculteurs dans la réhabilitation de terres agricoles abandonnées ou endommagées et font venir des experts internationaux pour les

conseiller sur la taille des arbres ou le traitement de leurs plantes. Devenues des interlocutrices incontournables pour le ministère de l'agriculture, elles sont désormais consultées au moment de la rédaction de la stratégie de développement agricole (Entretien 9/10/2014a, 22/09/2014).

Toutefois, pour Jean-Pierre Olivier de Sardan, les courtiers en développement ne sont pas uniquement mus par des motivations humanistes et altruistes : « Il s'agit aussi de pouvoir ou d'influence, si ce n'est d'intérêts plus matériels » (Olivier de Sardan 1995a). Le cas palestinien n'échappe pas à ces observations. Les employés des ONG parviennent à tirer des bénéfices individuels conséquents des montants alloués au secteur associatif palestinien. Yasser Shalabi, un expert palestinien en développement, explique que l'aide a créé « un écart de salaire entre les gens qui travaillent dans les ONG et ceux qui n'y travaillent pas » (Entretien 17/12/2013).<sup>212</sup> De fait, les employés des ONG reçoivent aujourd'hui un salaire nettement supérieur à celui des secteurs public et privé (MAS, 2007),<sup>213</sup> et 57% de ces employés touchent un salaire supérieur au salaire moyen en Palestine (600 USD) (Gerster et Baumgarten 2011). Les salaires des gestionnaires de programmes au sein des ONG peut être jusqu'à six fois supérieur au salaire moyen en Cisjordanie (Palestine Economic Policy Research Institute 2014).

L'assistance internationale reçue par les ONG contribue à la formation d'une « élite globalisée ». Selon Hanafi et Tabar, celle-ci se distingue par quatre caractéristiques. Premièrement, cette élite a adopté des normes et valeurs « globales ». Elle a adopté les

---

<sup>212</sup> Traduction libre : « Aid has created a salary gap between people who work in NGOs and those who don't ».

<sup>213</sup> Cité par Garcette (Garcette 2015).

paradigmes du développement international et évolue dans l'arène formée par les bailleurs et les ONG internationales. Deuxièmement, cette élite se distingue par sa position sur le conflit israélo-palestinien. Par opposition à une élite islamiste, elle soutient le processus de paix, la solution d'une paix négociée et, bien qu'elle critique le régime pour son autoritarisme, elle croit en la nécessité de maintenir l'Autorité palestinienne en vie pour atteindre l'indépendance. Troisièmement, cette élite est urbanisée. Ceci tient au fait qu'elle a émergé à la faveur des financements internationaux qui se sont davantage concentrés sur les zones urbaines (voir plus bas à ce sujet). Quatrièmement, il s'agit d'une élite professionnelle. Il ne s'agit plus simplement d'activistes palestiniens mais d'individus dotés d'un bagage technique, financier et linguistique. Ils parlent couramment anglais, maîtrisent le jargon propre au milieu de l'aide internationale et disposent des compétences nécessaires pour répondre aux appels à projets des organisations internationales (Challand 2005; Hanafi et Tabar 2005).

En raison des salaires élevés dont elle bénéficie, des normes et valeurs qu'elle adopte et de son statut privilégié au sein de la société palestinienne, cette « élite globalisée » finit par être critiquée par les agriculteurs palestiniens. Ces derniers ne comprennent pas toujours l'utilité d'un intermédiaire entre eux et les bailleurs et s'interrogent sur la manière dont sont dépensés les fonds alloués à chaque projet (Entretien 6/10/2014, 30/09/2014b).

Un agriculteur du village de Mazare Al Nubani raconte que l'ONG PARC s'est vu allouer un montant de 14 000 euros (soit près de 60 000 shekels) pour financer la construction d'un nouveau bassin de rétention des eaux de pluie dans le village. D'après son estimation, la construction du nouveau bassin a coûté environ 20 000 shekels, soit près de 4 750 euros.

Compte tenu de la différence entre le coût du projet et le montant alloué à l'ONG, cet agriculteur estime que les ONG utilisent mal et détournent l'argent qui est destiné aux agriculteurs (Entretien 25/09/2014). Cette opinion est aussi partagée par Nadi, un agriculteur de Beitillo. Celui-ci estime que les ONG « mettent la moitié des fonds dans leur poche et laissent le reste aux agriculteurs » (Entretien 30/09/2014a).<sup>214</sup>

Bien sûr, il est plus difficile pour les ONG de détourner les fonds que ne le pensent ces interviewés. Le décaissement se fait souvent en plusieurs fois et chaque dépense doit être justifiée auprès des bailleurs. Toutefois, il arrive que certains membres d'ONG importantes soient poursuivis pour corruption ou accusés de malversations. Par exemple, Ismael Deiq, fondateur du PARC et ministre de l'Agriculture de 2008 à 2011, a été poursuivi en justice avec Khalil Shiha, ancien chef comptable du PARC et directeur général de l'ONG à partir de 2006. En 2011, Deiq est accusé d'avoir détourné de l'argent à des fins d'enrichissement personnel alors qu'il travaillait à PARC entre 1987 et 2006. Des investissements immobiliers, tels que le siège de l'association qui ne figure pas dans les comptes de l'ONG, et « des investissements dans l'agriculture à Jéricho » font également l'objet de l'enquête judiciaire (Sbeih 2014, 240). Son frère, Ibrahim Deiq, directeur de l'ONG Palestinian Farmers Union (PFU) – une ONG satellite du PARC - est également poursuivi pour détournement des fonds du PFU, apparemment afin d'appuyer son frère lors du procès (The Times of Israel 8/12/2014; Sbeih 2014; Garcette 2015). Jihad Abdo, un ancien employé de l'ONG PARC, a été appelé à témoigner contre Ismael Deiq. Selon ce dernier,

---

<sup>214</sup> Traduction libre : “These organizations, they take half to their pocket and give the rest to farmers”.



the minister abused his authority as director of PARC by diverting external financial contributions and assets from the organization into his personal wealth (Ma'an News Agency 19/09/2011).

Que ce soit du fait de ce type de scandales, en raison des salaires importants qu'ils touchent ou du statut privilégié dont ils bénéficient, les employés des ONG palestiniennes sont accusés de s'enrichir grâce à la situation politique en Palestine (Entretien 04/2013a). Si les malversations ne sont pas propres au secteur agricole ni au secteur associatif en Palestine,<sup>215</sup> l'approche par projet aujourd'hui privilégiée par les bailleurs de fonds rend possible les mécanismes d'enrichissement privés :

Le financement par projet exige que tout l'argent soit dépensé à la fin du projet ou retourné aux bailleurs. Cela incite les associations à détourner l'argent non dépensé à d'autres fins, à d'autres activités non financées, ou aux dépenses somptuaires dans des hôtels cinq étoiles et des restaurants haut de gamme (Sbeih 2014, 224-5).

Puisqu'il s'agit de dépenser l'intégralité de la somme reçue, « la ligne budgétaire consacrée aux salaires s'envole ». Les ONG deviennent alors une cible de choix pour les diplômés palestiniens qui préfèrent travailler dans ce secteur plutôt qu'au sein des ministères de l'AP (Garcette 2015, 212).

Pour Joseph Massad,<sup>216</sup> cette classe d'individus ressemble à trois autres groupes - la « classe politique », la classe du secteur de la sécurité et la « classe bureaucratique ».

---

<sup>215</sup> Selon un employé de Transparency International, la corruption en Palestine touche essentiellement le secteur public (The Times of Israel 8/12/2014). Récemment, le responsable palestinien de l'ONG internationale World Vision dans la bande de Gaza a été arrêté par les autorités israéliennes. Celui-ci est accusé par les services de renseignements israéliens d'avoir détourné 7,2 millions de dollars par an – soit 60% du budget de l'ONG – au profit du Hamas (Le Monde 4/08/2016).

<sup>216</sup> Cité par (Hamdan 2011, 95).

Ensemble, ces quatre groupes forment, selon lui, l'élite palestinienne d'aujourd'hui. Si les individus qui constituent ces classes ont des intérêts différents, parfois opposés, et occupent des fonctions divergentes au sein de l'AP, ils se ressemblent par le fait qu'ils dépendent de revenus issus de la rente de l'aide internationale. Pour Ayat Hamdan, chercheur au *Bisan Center for Research and Development*, l'aide permet d'assurer la survie de ces différentes élites tant que celles-ci continuent de servir et de se conformer aux intérêts et prescriptions internationales (Hamdan 2011, 97). J'avance pour ma part que c'est en partie parce qu'elles tirent bénéfice de leur conformité avec ces prescriptions internationales qu'elles continuent de s'y tenir. En d'autres termes, si l'approche par projet structure l'environnement professionnel et économique en Palestine de manière à ce que certains groupes sociaux tirent davantage de bénéfices que d'autres, les membres de ces groupes font également le choix de s'insérer dans l'économie de rente. A ce titre, Merz souligne que les responsables des ONG palestiniennes ont tendance à écrire des propositions de projets « lucratifs », davantage axés sur les priorités des bailleurs que sur les besoins des palestiniens (Merz 2014, 143).

\*\*\*

Dans cette section, je me suis attachée à analyser l'impact de l'aide dans le secteur agricole sur l'économie politique du conflit. J'ai montré que les pratiques de l'aide dans le secteur agricole, telles que le soutien à l'agro-business, la sous-traitance d'ONG palestiniennes et l'approche par projet, participent de processus d'enrichissement privé. Deux groupes sociaux tirent particulièrement avantage de l'aide dans ce secteur : l'élite capitaliste et les employés des ONG palestiniennes. Les premiers tirent bénéfice de l'aide à travers les projets

qui ciblent l'agriculture extensive et l'agro-industrie mais aussi du climat économique général créé par l'aide et les élites palestiniennes à partir de 2007. Les seconds tirent profit de l'aide parce qu'ils en sont un rouage important. En tant qu'intermédiaires entre les bailleurs et les bénéficiaires, ils deviennent des « courtiers en développement », ponctionnent une part de l'aide allouée aux projets pour financer leurs salaires élevés, et détournent parfois les fonds dans une logique d'appropriation privée. Il convient de noter que les processus d'enrichissement privé mis en lumière dans cette section ne sont pas propres à l'aide dans le secteur agricole : ils sont plus largement liés à une économie fondée sur la rente de l'aide. Bien que la Palestine soit un cas exemplaire de ce type d'économie, ces processus – en particulier ceux reliés à l'enrichissement d'une classe inscrite dans les ONG – ne sont pas propres au cas palestinien. Comme indiqué plus haut, ce phénomène a largement été étudié sur des terrains africains, entre autres, par Olivier de Sardan et les chercheurs de l'association Euro-Africaine pour l'Anthropologie du Changement social et du Développement (APAD).

A travers l'étude des mécanismes entourant l'enrichissement privé de l'élite capitaliste, j'ai aussi montré que l'aide dans le secteur agricole participe insidieusement à alimenter l'économie politique du conflit entre le Fatah et le Hamas. En effet, l'AP du Fatah peut compter sur le soutien financier et politique d'une élite économique dont l'intérêt premier est de maintenir le climat de stabilité relative avec Israël et les privilèges qu'ils retirent de cette situation de « ni guerre ni paix » (Linhardt et Moreau de Bellaing 2013).

## **7.3. Impacts sur les inégalités horizontales**

En plus d'alimenter les intérêts de classe particulières et l'économie politique du conflit entre le Hamas et le Fatah, l'aide dans le secteur agricole participe aussi des inégalités horizontales entre différents groupes sociaux et politiques. Je distingue trois axes d'inégalités induites ou nourries par l'aide : les inégalités entre gros et petits producteurs, les inégalités géographiques et les inégalités entre groupes politiques.

### **7.3.1. Les inégalités entre petits et gros producteurs**

Dans la mesure où USAID cible davantage les gros producteurs et EuropeAid porte plutôt assistance aux producteurs de plus petite taille, on pourrait penser que l'aide est équitablement distribuée entre ces deux groupes de manière à, si ce n'est réduire les inégalités horizontales, éviter de les augmenter. Toutefois, j'avance que les pratiques de l'aide dans le secteur agricole contribuent au contraire à creuser les inégalités entre petits et gros producteurs.

Les conditionnalités qu'imposent tant l'Union européenne que les États-Unis contribuent à exclure les plus petits producteurs des circuits de l'aide au développement.<sup>217</sup> Trois conditionnalités concourent à cet effet. Premièrement, les projets financés par les États-Unis et l'Union européenne requièrent une contrepartie financière de la part des bénéficiaires.

---

<sup>217</sup> Il convient de noter que ceux-ci peuvent toutefois recevoir l'aide humanitaire délivrée par l'agence européenne ECHO ou tout autre organisme à vocation humanitaire.

Si celle-ci est moins importante pour les projets financés par EuropeAid (15 à 25% du projet) que pour ceux financés par USAID (jusqu'à 50% du projet), il reste que pour bénéficier d'un soutien international, il faut pouvoir participer financièrement à celui-ci (Entretien 16/09/2014). Dans la mesure où les projets américains sont de bien plus grande envergure (chambres froides, serres etc.) que ceux financés par EuropeAid (outils, citernes, tanks en acier inoxydable) ils sont plus inaccessibles aux petits agriculteurs. Deuxièmement, les projets européens et américains ciblent rarement des producteurs isolés : il faut faire partie d'une coopérative ou monter une entreprise avec d'autres producteurs. Les producteurs qui refusent ou ne peuvent accéder aux coopératives, pour des raisons financières ou parce qu'ils ne sont pas membres du parti politique dominant au sein de celles-ci, reçoivent rarement une assistance extérieure (Entretien 16/09/2014). Troisièmement, et parce que les projets dans le secteur agricole visent à améliorer la qualité et la quantité des produits agricoles palestiniens en vue de favoriser une agriculture d'export, les projets incluent souvent une conditionnalité sur la surface cultivée. Les agriculteurs et employés des ONG avec qui je me suis entretenue mentionnent un seuil minimal qui varie entre 5 et 10 dunums. Puisque 33,6% des agriculteurs palestiniens cultivent moins de 3 dunums (PCBS 2012), un tiers des exploitants sont exclus du projet Compete et des projets financés par EuropeAid.

L'orientation de l'aide vers une agriculture d'export contribue également, et plus significativement, à creuser les inégalités entre petits et gros producteurs. D'une part, cette orientation conduit à soutenir en priorité les agriculteurs qui cultivent des produits à haute valeur commerciale (herbes fraîches, dattes, tomates cerises, huile d'olive) et qui peuvent rapidement se conformer aux standards internationaux de production et de qualité. En d'autres

termes, un producteur qui ne produit qu'en faibles quantités, un produit peu recherché, et dont l'exploitation nécessite un investissement majeur de manière à pouvoir atteindre les normes internationales de production et de qualité ne sera probablement pas éligible à l'assistance des agences européenne et américaine étudiées.

D'autre part, l'orientation de l'aide vers une agriculture d'export contribue à creuser les inégalités entre producteurs de petite/moyenne taille et grands producteurs dans la mesure où tous n'ont pas les mêmes facilités d'accès au marché international. D'un côté, les projets de USAID participent, comme on l'a vu dans la section précédente, à la création et au développement d'une élite capitaliste à travers des projets d'agro-business. De l'autre, les producteurs de petite et moyenne taille, réunis en coopérative et soutenus par l'Union européenne, n'arrivent pas ou très difficilement à accéder au marché international. Pour expliquer cette différence et les difficultés auxquelles font face les producteurs de plus petite taille pour exporter leurs produits, les agriculteurs et agents des ONG palestiniennes que j'ai rencontrés mettent de l'avant plusieurs problèmes : la difficulté de satisfaire aux exigences du marché international, la difficulté de cultiver un produit compétitif et les barrières qu'impose Israël à l'exportation.

Anne-Elodie Vaquier, une volontaire internationale anciennement employée des ONG Palestinian Farmers Union (PFU) et Applied Research Institute – Jerusalem (ARIJ), explique qu'en dépit de plus d'une décennie d'assistance internationale, les petits producteurs d'huile d'olive ne parviennent pas à offrir un produit stable. Cela tient à l'olivier lui-même dont les récoltes annuelles varient selon un cycle d'environ 5 ans et au fait que les oliviers palestiniens

sont très anciens par comparaison aux oliviers italiens par exemple qui sont remplacés tous les dix ou vingt ans. En conséquence, la qualité et la quantité varient d'une année à l'autre si bien qu'elles n'atteignent pas systématiquement les seuils nécessaires à l'export (Entretien 15/09/2014). Si les entreprises palestiniennes de négoce oléicole ont adopté les « normes internationales telles que HACCP, ISO 22000, ISO 9901, etc. » et si beaucoup d'entre elles ont obtenu ou cherchent à obtenir des certifications biologiques (Garcette 2015, 91), l'huile d'olive des petits producteurs ne parvient pas toujours à répondre à ces exigences.

Les petits producteurs palestiniens ont également des difficultés à présenter un produit compétitif sur le marché international. Les coûts de production sont élevés du fait de la situation d'occupation et des conditions de production (Entretien 16/09/2014). Les agriculteurs font face à de nombreuses destructions de la part des colons israéliens ou des forces de défenses israéliennes. Du début de la deuxième Intifada à 2005, 79 270 dunums ont été détruits ou confisqués tandis que dans la période 2008-2013, 20 810 propriétés agricoles ont été détruites ou endommagées (Alataweneh 2013, 42). Les restrictions imposées par Israël, telle que l'interdiction de construire des infrastructures dans les zones C, impliquent également des surcoûts. Par exemple, l'interdiction de construire des systèmes d'irrigation oblige les agriculteurs à apporter de l'eau dans des camions-citernes (Entretien 30/09/2014b). Le fuel, nécessaire au transport de l'eau mais aussi des marchandises, est importé au prix du marché israélien et est, de ce fait, couteux par rapport au pouvoir d'achat palestinien. Les routes de contournement des colonies et les points de contrôle imposent aux palestiniens de faire de nombreux détours. En moyenne, les coûts de transports ont augmenté de 35,6% par rapport à la période précédent l'Intifada (Alataweneh 2013, 38). De plus, pour répondre aux

normes internationales de qualité, tel que le label bio, les agriculteurs font des investissements importants qui se répercutent sur les prix de leurs produits (Entretien 16/09/2014). La main d'œuvre palestinienne est rare et couteuse car les palestiniens préfèrent travailler pour un meilleur salaire en Israël, dans les colonies israéliennes<sup>218</sup> ou au sein des ONG (Kav LaOved 2012; Sawafta 22/02/2016; Entretien 15/09/2014). Abu Nidal, un agriculteur membre de la coopérative de Qarawat Bani Zaid, explique que la mentalité des palestiniens a changé face au travail, ce qui rend la récolte plus coûteuse que par le passé :

The thing is that [before], you had more voluntary work. Your wife, your sister, your brother, your uncle, your cousin, everybody was working in the land. Nowadays, anybody who wants to do a job has to be paid for it. (...) Now, people want to work for money, for profit. (Entretien 20/10/2014).

A cela s'ajoute le fait que « le ministère de l'agriculture ne soutient pas l'agriculteur palestinien pour qu'il soit capable d'offrir son produit sur le marché avec un prix plus bas (...). Cela signifie que l'agriculteur palestinien perd de l'argent »<sup>219</sup> regrette Mahmoud Qadi, agriculteur et employé par l'ONG PARC, avant de conclure « et pour cela, l'Union européenne n'intervient pas (...). Il n'y a pas de projet pour ça » (Entretien 16/09/2014).

---

<sup>218</sup> Suite à la signature des Accords d'Oslo puis à la seconde Intifada, le taux de palestiniens employés en Israël a diminué du fait de la fermeture des frontières, de la construction du Mur et des contrôles plus serrés aux points de contrôle. Si on estimait à 115 000 personnes le nombre de palestiniens à travailler en Israël au début des années 1990, en 2011 on estimait ce nombre à 48 000, dont 20 000 travailleurs sans permis. A cela s'ajoutent entre 25 000 et 36 000 palestiniens qui travaillent aujourd'hui dans les colonies israéliennes implantées en Cisjordanie (Kav LaOved 2012; Sawafta 22/02/2016).

<sup>219</sup> Traduction libre : "The Palestinian government, the Palestinian ministry of agriculture does not support the Palestinian farmer to be able to offer his product in the market with a lower price (...). Which means that the Palestinian farmers loses. And the EU *does not* interfere in that, the funds they receive, there is no project that can deal with that."



En plus de devoir assumer des coûts de production élevés, les petits agriculteurs palestiniens se buttent aux restrictions imposées par Israël sur les exportations. Les interviewés reprochent aux bailleurs de soutenir l'export mais de ne pas faire suffisamment pression sur Israël pour lever ces obstacles, favoriser la libre circulation des biens et des personnes tant à l'intérieur des Territoires palestiniens (bande de Gaza compris) que vers l'extérieur, et obtenir un remboursement dans les situations où les produits ont été détruits par les colons ou l'armée israélienne. Mahmoud Qadi, explique :

These projects are implemented (...) to increase the quality of the products, to increase the good qualification of the products in order to comply with the qualifications of the European countries, (...) to increase the quantity of the product, to increase the profit, (...) to improve the economy, but they don't interfere in the process of the export, because nobody interferes with Israel. Everybody knows that Israel is above the law. (...) It is a security issue; a security process and they (donors) don't interfere with that (Entretien 16/09/2014).

Compte tenu de ces obstacles, les petits producteurs oléicoles parviennent difficilement à exporter leurs produits et lorsqu'ils y arrivent, ce même interviewé explique qu'ils exportent un produit dont la qualité et la date de livraison peuvent varier en fonction des aléas aux frontières :

Israelis make complications to export our products (...). They make their best not to stop completely [the shipping] but to complicate it (...). [The product can] wait 20 or 30 days in the port. It affects the quality, because of [the sun], the temperature etc. When the shipment [lives] after 25 days, the quality [of the product] decreased. It was supposed to make [it] in 10 days and it took double (Entretien 16/09/2014).

Une fois sur le marché européen, l'huile palestinienne, biologique mais chère, se confronte au prix très compétitif de l'huile d'olive italienne, espagnole ou grecque qui n'est

pas soumise aux mêmes contraintes. Dès lors, même quand le produit palestinien parvient à atteindre les rayons européens, il ne se vend que dans un marché de niche, celui du commerce solidaire ou équitable (Garcette 2015). Le débouché est donc très limité et ne permet en aucun cas d'écouler la quantité d'huile d'olive produite en Palestine (Entretien 15/09/2014). A titre d'exemple, en 2006, il restait 21 000 tonnes d'huile d'olive palestinienne à écouler une fois les besoins du marché local satisfaits (El-Jazairi 2010). En moyenne, 25% de la production annuelle est excédentaire par rapport à la demande locale (MAS 2015). Par ailleurs, le goût de l'huile d'olive extra vierge produite pour l'occident ne satisfait pas les goûts du consommateur local (Garcette 2015; Entretien 15/09/2014).

Sur le marché palestinien, les petits producteurs peinent également à vendre les fruits et légumes conçus pour l'export à bon prix. Le prix de leurs produits organiques est inadapté au pouvoir d'achat local (Entretien 6/10/2014, 30/09/2014b, 30/09/2014a, 20/10/2014, 15/09/2014). Les produits venus de l'extérieur (Israël, Italie, Espagne etc), souvent de moins bonne qualité mais aussi beaucoup moins chers, font une compétition importante aux produits locaux. Issa El Shatleh, un agent de l'ONG Arab Center for Agricultural Development (ACAD), résume la situation en ces termes :

On vit dans un marché libéral (...) mais (...) libéral dans un sens unique. Notre marché est ouvert pour tous les marchés extérieurs mais fermé dans l'autre sens. Et ça c'est... catastrophique ! (Entretien 22/09/2014).

En parallèle du monde agricole que je viens de décrire, un monde agro-industriel se développe en Palestine depuis près de dix ans. A l'inverse des producteurs de petite et de moyenne taille, les compagnies agro-industrielles parviennent à réduire les coûts de

production et à exporter leurs produits plus facilement. Capables d'investir dans le foncier et la main d'oeuvre, ces compagnies exploitent une surface importante et emploient des travailleurs saisonniers. De ce fait, elles parviennent à bénéficier d'une économie d'échelle et donc à proposer des produits à plus bas prix que ceux des producteurs de plus petite taille. Parce qu'elles sont « connectées » aux bailleurs, aux élites politiques et aux compagnies israéliennes, ces compagnies parviennent à exporter leurs produits.

« Ces businessmen sont des personnes influentes dans le gouvernement (...) et c'est pour cela que les fonds [internationaux] leur sont attribués »<sup>220</sup> dénonce ainsi Abu Thaer, un agriculteur de Beitillo (Entretien 30/09/2014b). En prenant pour exemple la compagnie Sinokrot associée à l'ancien ministre de l'Économie, Issa El Shatleh de l'ACAD explique davantage le rôle de ces « connexions » pour avoir accès au marché international et la différence entre les petits et gros exploitants agricoles.

Comme c'est une grande compagnie, ils ont le financement, ils ont le pouvoir, (...) ils ont des contacts avec certaines compagnies israéliennes, ils exportent leurs produits comme un produit palestinien mais à travers des (...) contrats avec des compagnies israéliennes (...). Le petit producteur, il ne peut pas faire la concurrence (...). Le petit producteur, il n'a pas de connexion avec des compagnies israéliennes pour exporter. Et là, ça fait une sorte de destruction des petites économies (Entretien 22/09/2014).

Il existe donc une inégalité importante en termes d'accès au marché international entre petits/moyens producteurs et gros exploitants « connectés ». Compte tenu de cette différence d'accès au marché, les projets soutenus par USAID et EuropeAid sont très critiqués pour leurs

---

<sup>220</sup> Traduction libre : "These businessmen are also influential people in the government or their family is influential in the government and that is why the funds are going to them."

impacts sur les inégalités de groupes. Nasser S. Qadous, un employé palestinien de l'ONG American Near East Refugee Aid (ANERA), dénonce le fait que les projets américains contribuent à rendre « les riches plus riches et les pauvres (...) plus pauvres »<sup>221</sup> (Entretien 17/09/2014b).

Les conditions de production qui découlent de la situation d'occupation ainsi que la concurrence qu'imposent les gros producteurs rendent l'activité agricole des petits producteurs difficile à maintenir. Ceux-ci se voient souvent contraints de trouver un emploi à côté de leur travail agricole pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Certains, à l'instar de Mahmoud Qadi, accèdent à des postes au sein d'ONG à Ramallah, d'autres au sein du ministère de l'agriculture (Entretien 16/09/2014, 15/09/2014). Les moins fortunés abandonnent leur propre activité agricole pour se mettre au service de ces grosses compagnies. Ici, il existe plusieurs cas de figure : le petit producteur peut continuer à exploiter sa propre terre au service d'une grande compagnie ou cesser de l'exploiter afin d'offrir ses services comme employé saisonnier. Dans le premier cas, la compagnie – ou un bailleur - fournit les semences, contrôle la qualité des produits, et fixe le prix en fonction du cours international. C'est ce type de configuration qui a été promu par USAID à travers le projet Compete.

A titre d'exemple, USAID a porté assistance à la compagnie Al Salam Trading Co. basée à Hebron. Cette dernière est spécialisée dans la production de frites surgelées faites à base d'une variété de pommes de terres rouges. Comme le produit n'était pas cultivé en

---

<sup>221</sup> Traduction libre : "What I see is that rich are being more rich and poor are (...) more poor."

Cisjordanie, avant l'intervention de USAID, la compagnie importait les pommes de terre rouges. USAID a travaillé à mettre en réseau deux producteurs palestiniens et la compagnie Al Salam afin d'établir un « contrat de change à terme » selon lequel Al Salam s'engageait à acheter les pommes de terres rouges à un prix défini à l'avance auprès de ces producteurs. Ces derniers se sont donc mis à produire des pommes de terres rouges (USAID 2013). Dans cet exemple, USAID a mis en réseau producteurs et agro-industries et incité les premiers à orienter leur production vers les besoins du second.

Issa El Shatleh identifie deux problèmes associés à cette manière de faire : le prix d'achat est souvent inférieur au coût de production si bien que le producteur s'endette et, si le produit est jugé de qualité insuffisante, la compagnie peut refuser de l'acheter laissant le producteur avec une récolte invendue. Le deuxième cas de figure consiste pour le petit producteur à abandonner ou vendre sa propre terre et aller travailler, en tant qu'employé saisonnier, souvent mal rémunéré, pour ces grosses compagnies (Entretien 22/09/2014; Dana 2014; Sansour et Tartir 2014). Ce deuxième cas de figure est également critiqué dans la mesure où il conduit à l'abandon de terres susceptibles d'être annexées par Israël au non de la « Loi sur la propriété des absents ».

\*\*\*

En somme, l'orientation de l'aide vers une agriculture d'export ne prend pas en compte les inégalités entre petits producteurs, producteurs de taille moyenne et agro-industriels. Alors que les plus petits producteurs se voient exclus des projets européens et américains parce

qu'ils ne peuvent répondre aux exigences d'une agriculture orientée vers l'export, les producteurs de taille moyenne accèdent plus difficilement au marché international que les gros producteurs. Les projets européens poussent les petits agriculteurs « non-connectés » vers l'exportation alors que celle-ci leur est difficile d'accès tandis que les projets américains financent une élite économique qui parvient à bénéficier de ces projets orientés vers l'export parce qu'ils sont « connectés ». Les inégalités d'accès au marché international se traduisent de manière évidente en un accroissement des inégalités économiques entre ces deux groupes de producteurs. Ces inégalités économiques s'ajoutent aux critiques adressées à l'égard de l'élite capitaliste. Dans ces conditions, les observateurs jugent que les pratiques de USAID alimentent l'instabilité sociale en Palestine :

But when you are talking about USAID and private sector, it is creating a gap between private sector [and the rest] because it is not enough social responsible towards the large community. And we see, it is a buyer money. That means they are targeting the money towards the private sector believing that the private sector is a leverage. (...) But actually, on the ground, USAID money is going to... certain... parties, or certain figures in the Palestinian community. And this is not development. It increases the division and it is not protecting our social stability (Entretien 18/11/2013).

### **7.3.2. Les inégalités géographiques**

L'aide dans le secteur agricole alimente également les inégalités en termes géographiques. Cela tient à deux pratiques, une première que l'on retrouve sur de nombreux terrains d'intervention et une seconde davantage spécifique aux Territoires palestiniens.

La première pratique qui conduit à privilégier certaines zones et à en exclure d'autres tient à la volonté des bailleurs de financer des projets visibles et dont les citoyens européens ou américains pourront se faire une représentation facile et positive. A cet égard, Chris Whitman, un américain employé en tant que « coordonnateur pour le plaidoyer » dans l'ONG palestinienne Ma'an Development, explique que Bethléem est une région qui marche bien pour obtenir des financements de la part des bailleurs. Du fait de sa place dans l'histoire de la religion catholique et de sa proximité avec Jérusalem, Bethléem est une des rares villes de Cisjordanie qui reçoit un nombre important de touristes. « Bethléem » résonne de manière positive chez beaucoup de citoyens occidentaux puisque dans l'imaginaire collectif occidental, il s'agit d'une ville catholique.<sup>222</sup> Il n'y aurait donc aucun « danger » à investir dans le gouvernorat de Bethléem. Les bailleurs internationaux investissent donc bien volontiers dans les projets situés dans cette région dans la mesure où ceux-ci seront éventuellement vus par les pèlerins et parce que sur le papier, les brochures et les rapports d'agences, Bethléem c'est vendeur (Entretien 20/11/2013).

Une seconde pratique qui conduit à exclure des zones entières en Palestine a trait à la conciliation des intérêts israéliens et à la réticence des bailleurs à investir dans des projets en zones C. En dépit du fait que tous les rapports internationaux soulignent le fait que les zones C constituent plus de 60% du territoire et le « grenier à grain » de la Palestine (Banque mondiale 2013), rares sont les projets d'envergure financés par l'Union européenne ou les États-Unis qui ciblent ces zones de manière pérenne. Selon un économiste cité par l'agence IRIN, « les

---

<sup>222</sup> Or la population catholique de Bethlehem ne représente pas plus de la moitié des habitants du gouvernorat.

bailleurs investissent 99% de leur travail à faire ce qui est autorisé et 1% à protester contre les conditions »<sup>223</sup> imposées par Israël (IRIN 2013). Bien sûr, les zones C ne sont pas totalement délaissées. A défaut de pouvoir construire des réservoirs ou des réseaux d'irrigation, l'Union européenne fournit par exemple des citernes d'eau aux communautés installées dans ces zones. Les agriculteurs qui exploitent déjà des terres peuvent aussi recevoir un soutien minimal de manière à continuer à cultiver celles-ci. Toutefois, un agent international admet volontiers qu'il y a un biais important de la part des bailleurs à financer des projets dans les zones A et B tout simplement parce que c'est moins risqué et plus simple d'un point de vue administratif. De fait, dans les zones A et B où l'AP a autorité, il n'est pas nécessaire de faire une demande de permis aux israéliens et les risques de destruction par l'armée israélienne sont moins grands (Entretien 04/2013c). Anne-Elodie Vaquier estime pour sa part qu'il y a très rarement des projets de réhabilitation et de réclamation des terres pour les zones C :

Alors tu vas lire des projets de "rehabilitation land", de "réclamation" etc... ça il y en a plein, plein plein plein... Mais, en majorité ça ne se fait jamais en zones C qui sont les zones où il y en a le plus besoin. Le faire en zones A, ça a du sens mais ça en a beaucoup moins. C'est bien mais ça ne suffit pas, (...) c'est pas là que les fermiers sont le plus demandeurs... (Entretien 15/09/2014).

Mahmoud Qadi abonde dans le même sens :

But the EU or other donors they don't work in area C, they don't support (...) projects that are in area C, for rehabilitation lands that are near the wall or near the settlements. They are afraid, and they don't implement such projects that are proposed by PARC or other organizations. They work with farmers that are in area A or B, that are not threatened by any confiscation, (...) or any vandalism that is done by the settlers. (...). If you have lands with olive trees near a

---

<sup>223</sup> Traduction libre : "donors put 99 percent of their work in doing what is allowed and 1 percent in protesting conditions"



settlement, you will eventually manage to reach some support but if you have a land without trees and you want to rehabilitate and plant olive trees, you will not get support for that (Entretien 16/09/2014).

Récemment, l'Union européenne semble avoir entamé un virage important quant à ses interventions en zones C (Entretien 20/11/2013, 4/12/2013b; IRIN 2013). En 2012, l'UE a non seulement rappelé les obligations israéliennes dans ces zones mais elle a aussi indiqué qu'elle s'attendait à ce que les investissements qui y seront effectués soient protégés des destructions. L'UE a alors annoncé qu'elle s'engagerait « auprès du gouvernement israélien de manière à améliorer les mécanismes de mise en œuvre des projets financés par les bailleurs pour le bénéfice des populations palestiniennes dans les zones C »<sup>224</sup> (Ashton 2012). Chris Whitman reste sceptique. Pour lui, c'est essentiellement de l'ordre du discours.

Well, that is what they say but I haven't seen any change in 3 years. OCHA said "Jordan Valley", so they are all rushing in the Jordan Valley... but actually what they do it is merely fact sheets, secondary research, training – they love training! -, tank water to one family... and by the way, why this family in particular? (Entretien 20/11/2013)

La bande de Gaza est aussi une zone défavorisée. Cela était déjà le cas avant l'arrivée du Hamas au pouvoir dans la mesure où seulement 19% des fonds distribués aux ONG pour la mise en œuvre de projets étaient destinés à la bande de Gaza contre 81% en Cisjordanie à la fin des années 1990 et début des années 2000. Hanafi et Tabar soulignent que ceci est particulièrement disproportionné si l'on compare à la fois la démographie et les besoins socio-économiques des deux zones (Hanafi et Tabar 2005, 67). La bande de Gaza compte 1 869 055

---

<sup>224</sup> Traduction libre : "The EU will continue to provide financial assistance for Palestinian development in Area C and expects such investment to be protected for future use. The EU will engage with the Government of Israel to work out improved mechanisms for the implementation of the donor funded projects for the benefit of the Palestinian population in Area C".

habitants, soit 5 225 habitants par km<sup>2</sup> tandis qu'il y a 2 785 366 habitants en Cisjordanie pour une densité de population de 546 personnes par km<sup>2</sup>. A la fin des années 1990, les apports journaliers énergétiques et en protéines étaient moins bien couverts dans la bande de Gaza qu'en Cisjordanie (1912 kcal et 49g contre 2 227 kcal et 60g)<sup>225</sup> (FAO 2003). Après l'arrivée du Hamas au pouvoir, cette tendance s'est accentuée : en 2014, le taux d'insécurité alimentaire était de 57% dans la bande de Gaza contre 19% en Cisjordanie (UNRWA 2014). Si la bande de Gaza importe la majorité des produits consommés par la population, « les denrées produites localement représentent une source importante d'aliments nutritifs à des prix abordables, et quelques 28 600 ménages dépendent du secteur agricole dont 19 000 de l'agriculture, 6 000 de l'élevage et 3 600 de la pêche » (FAO 14/08/2014). Depuis la division inter-palestinienne, le boycott international du gouvernement du Hamas alimente cette situation : le ministère de l'agriculture de la bande de Gaza ne reçoit aucune assistance internationale ; toute l'aide au secteur passe à travers les agences des Nations Unies ou les « sous-traitants » avec lesquels EuropeAid et USAID travaillent.

Du côté européen, certaines ONG soutenues continuent de mettre en œuvre, non sans peine, des projets dans la bande de Gaza via leur bureau local. Elles doivent composer avec les restrictions qu'impose Israël : en 2012, 30% des terres agricoles étaient inaccessibles pour les gazaouis du fait des mesures de sécurité israéliennes. En particulier, la « *buffer zone* » - une zone tampon de sécurité interdite d'accès aux palestiniens et mise en place en 2005 suite au désengagement d'Israël - couvre 17% du territoire de la bande Gaza dont une partie

---

<sup>225</sup> Pour une activité physique modérée, un homme a besoin d'un apport énergétique journalier de 2500 kcal tandis qu'une femme a besoin d'un apport énergétique journalier de 2000 kcal.

importante de terres agricoles. A ces restrictions, il faut ajouter l'impact des guerres entre Israël et le Hamas. Au cours de la guerre de l'été 2014, les pertes totales du secteur agricole gazaoui ont été estimées à 500 millions de dollars (FAO 12/10/2014) :

Les derniers affrontements armés ont causé des dégâts directs importants aux 17 000 hectares de terres cultivées ainsi qu'à la majeure partie des infrastructures agricoles notamment les serres, les systèmes d'irrigation, les fermes d'élevage, les dépôts de fourrage et les embarcations de pêche. (...) La moitié de la population avicole de Gaza (poulets de chair et pondeuses) a été décimée soit du fait de tirs directs sur les poulaillers soit par manque de nourriture, d'eau et de soins résultant de l'impossibilité de se déplacer du fait des hostilités (FAO 14/08/2014).

Du côté américain, Imad Qamhawi, employé de DAI et chef de projet pour le secteur agricole du programme Compete, explique que pour le moment leur travail se concentre sur la Cisjordanie :

There are intentions to work in Gaza but it is not clear when and how (...). When things get better, when we can cause an impact, we will work in Gaza. Currently we are doing all of our work in the WB.

Au-delà de la présence du Hamas, le blocus qu'impose Israël à la bande de Gaza depuis 2007 rend les chances de succès de tout projet qui cible essentiellement l'export difficiles. « C'est un problème. Je veux dire, il y a trop de restrictions pour le moment »<sup>226</sup> conclu Imad Qamhawi (Entretien 17/09/2014a).

Depuis ma dernière visite de terrain, USAID semble avoir changé d'approche. L'agence américaine a lancé à l'été 2015 le projet « Envision Gaza 2020 » afin d'améliorer le

---

<sup>226</sup> Traduction libre : "It is a trouble, I mean there are too many restrictions right now".

taux d'emploi des gazaouis. Ce projet, qui couvre une période de 5 ans, cible trois secteurs d'activité dont l'agriculture. Depuis son lancement, le projet a soutenu 300 différents agriculteurs ou compagnies agricoles dans la bande de Gaza et 30 compagnies ont signé des contrats avec des compagnies internationales. Toutefois, ce projet fait toujours face à un nombre important de contraintes. L'accès à l'eau est coûteux. L'importation d'engrais commerciaux est interdite car ceux-ci peuvent être utilisés dans la préparation d'explosifs. Les contrôles sécuritaires au point de passage de Keren Shalom augmentent les délais et coûts de livraison : la cargaison doit être chargée et déchargée dans trois différents camions pour pouvoir traverser trois zones de sécurité où les produits sont inspectés. En l'absence de chambres froides, les chargements sont contrôlés au soleil ce qui affecte la qualité des fruits et légumes exportés (The Times of Israel 17/05/2016).

Malgré cette implication récente de USAID dans la bande de Gaza, certaines pratiques de l'aide, telles que la recherche de visibilité des projets et la conciliation des intérêts israéliens (qu'il s'agisse des zones C ou du boycott du Hamas à Gaza), conduisent à distribuer l'aide de manière inégale selon des lignes géographiques. C'est ce qui porte Benoit Challand à dire qu'il existe « deux Palestines » (Challand 2009). L'une, riche et urbanisée qui accède aux ressources de l'aide, se situe dans les zones centrales de la Cisjordanie. L'autre, pauvre et exclue des circuits de l'aide, se répartit entre les zones rurales, les gouvernorats du Nord de la Cisjordanie et la bande de Gaza (Garcette 2015).

### **7.3.3. Les inégalités entre groupes politiques**

Les pratiques de l'aide dans le secteur agricole contribuent également à alimenter les inégalités horizontales en fonction des affiliations politiques. J'identifie deux pratiques qui sont particulièrement dommageables. La première est directement mise en œuvre par les bailleurs occidentaux, la seconde est mise en œuvre par les ONG palestiniennes avec lesquelles sous-traite l'Union européenne.

Une première pratique est celle du « vetting ». Tout comme dans le secteur de la sécurité, européens et américains ont pour pratique de vérifier le profil politique de leurs bénéficiaires. Chacun a mis en place une clause anti-terroriste pour les projets qu'il finance. Dans le cas européen, il s'agit davantage d'un principe d'intervention que les ONG financées doivent s'engager à respecter (Entretien 20/11/2013). Du côté américain, cette pratique est mise en œuvre de manière plus stricte. Depuis le début des années 2000, « un certificat de lutte contre le terrorisme » est exigé par USAID. Depuis la prise de Gaza par le Hamas, les États-Unis procèdent à un « vetting » de leurs bénéficiaires : aussi bien les gestionnaires de projet que les bénéficiaires finaux des projets financés par USAID sont passés au crible. Ce faisant, les États-Unis s'assurent qu'aucun membre du Hamas ou du Jihad islamique et, plus largement, qu'aucune personne ayant participé à la lutte armée palestinienne, qu'il soit employé par la compagnie DAI ou qu'il soit président de telle ou telle compagnie bénéficiaire, ne puisse profiter de l'assistance américaine. Tout comme dans le secteur de la sécurité, cette pratique conduit à exclure des programmes américains toute personne qui serait affiliée avec « le mauvais » parti.

Bien que le projet Compete ne fasse pas appel à des ONG palestiniennes, il convient également de souligner que les États-Unis appliquent aussi la pratique du « vetting » avec les ONG avec lesquelles ils travaillent dans d'autres secteurs d'intervention. Cela induit un clivage important dans le paysage non gouvernemental palestinien entre les ONG qui refusent de se plier à cette exigence et celles qui acceptent que leurs employés et bénéficiaires finaux soient passés au crible. Quasiment tous les employés des ONG palestiniennes avec lesquels je me suis entretenue ont fièrement mis en avant qu'ils n'acceptent pas de fonds américains<sup>227</sup> (Entretien 16/09/2014, 18/11/2013, 20/11/2013, 23/09/2014). Les ONG palestiniennes qui acceptent les subventions américaines sont, quant à elles, particulièrement discrédités : elles sont qualifiées de « vendues » ou de « collaboratrices » (Entretien 20/11/2013). Sbeih Sbeih note à cet égard que « cette asymétrie forme une nouvelle caractéristique de l'aide : l'exclusion de certains acteurs locaux et l'inclusion des autres alors que son discours affiche la « démocratie participative » » (Sbeih 2014, 303).

En dépit de leurs critiques à l'égard des États-Unis et de la pratique du « vetting », les ONG palestiniennes investies dans le secteur agricole sont également coupables de distribuer l'aide à travers des critères politiques et, ce faisant, de nourrir les inégalités de groupe au sein des communautés qu'elles soutiennent.

---

<sup>227</sup> Considérant que la majorité des ONG dans le secteur agricole sont affiliées à des partis de gauche ceci n'a rien d'étonnant. Toutefois, Sbeih Sbeih relève que certaines ONG palestiniennes ont d'un côté prôné le boycott de USAID tout en créant des « entreprises artificielles » de manière à bénéficier des subventions de l'agence américaine sans que leur réputation soit entachée (Sbeih 2014, 304). Mes données ne me permettent pas d'avancer si de telles pratiques ont été mises en œuvre par les ONG palestiniennes investies dans le secteur agricole.

Comme je l'ai indiqué plus haut, tant les ONG que les coopératives agricoles sont souvent affiliées à des partis politiques (Abu-Sada 2007; Garcette 2015; Sbeih 2014; Challand 2009). Tareq Abu Laben, Directeur du marketing au sein du ministère de l'agriculture souligne que si les missions ou objectifs des ONG ciblent en général toute la communauté rurale, en pratique, ces ONG portent en priorité assistance à certains groupes d'agriculteurs qui appartiennent au parti auquel est également affilié l'ONG (Entretien 3 et 8/12/2013). Il arrive donc fréquemment que les ONG utilisent leur statut d'intermédiaire entre les bailleurs et les bénéficiaires pour choisir ces derniers en fonction de leur affiliation politique plutôt qu'en fonction de leurs besoins socio-économiques. Le fait que certains individus soient à la fois salariés des ONG et membres de coopératives villageoises facilite la captation et la distribution de la rente sur la base de critères de proximité politique, familiale ou géographique. Par exemple, Garcette note que « deux salariés du PFU, chargés du projet oléicole, étaient par ailleurs des directeurs de coopératives bénéficiaires du projet du PFU, à Mazare Al Nubani et Deir Istya ; un troisième habitait à Arrabeh, dans un des villages concernés par le projet » (Garcette 2015).

Au-delà de faire bénéficier davantage les proches, en particulier politiques, cette pratique a surtout pour vocation de permettre aux ONG d'exercer une influence sur le vote des agriculteurs lors des élections, en particulier municipales (Abu-Sada 2007; Entretien 6/10/2014). Bien entendu, les ONG palestiniennes se défendent de distribuer leurs fonds selon une étiquette politique. Toutefois, les agriculteurs eux-mêmes témoignent de ces pratiques, à l'instar des agriculteurs de Mazare Al Nubani :

The people who are working in PARC are 100% people's party (PPP).  
And they use their distribution (...) (in order) to lobby for their

election campaign. They say “so, now we helped you with that money, you have to really support us in the election”. (Therefore,) you don't elect them because you really believe that this party supports your ideological thinking, no. It is because they have funded you and it is like repaying them. Everybody does that. (Entretien 25/09/2014).

Les pratiques clientélistes des ONG palestiniennes – tout comme les relations patron-client entre ces ONG et les bailleurs dont elles dépendent - ont déjà été mises en lumière par une diversité d'auteurs (Abu-Sada 2007; Challand 2005, 2009; Garcette 2015; Sbeih 2014). De plus, l'utilisation néopatrimoniale des ressources n'est pas l'apanage des ONG. Rex Brynen a, par exemple, montré comment les élites de l'AP ont fait usage de ce type de pratiques pour maintenir la loyauté de leurs proches ainsi que pour coopter ou neutraliser l'opposition (Brynen 1995, 2000). Comme le rappelle cet auteur, ce type de pratique peut aussi bien conduire à de l'inclusion qu'à de l'exclusion.

Neopatrimonial political management may be exclusive, insofar as its benefits may be unevenly distributed in favour of individuals from certain class, regional, ethnic/religious, or kinship back-grounds. Those lacking "connections" find themselves unable to obtain access to state resources or influence state policy. Conversely, neopatrimonial networks may also be distributed widely, bringing very different mass constituencies and different social elites into an overarching pyramid of patron-client relations (Brynen 1995, 25).

Dans le cas des ONG palestiniennes, l'affiliation politique tant de l'ONG elle-même que des bénéficiaires compte pour beaucoup dans la distribution de l'aide. Dans la mesure où les coopératives sont, elles-aussi, souvent politisées, celles-ci peuvent aisément capter l'aide distribuée par les ONG affiliées au même parti. L'affiliation politique des coopératives peut également conduire à des processus d'exclusion au sein du village. La coopérative peut refuser d'inclure un agriculteur affilié à un parti différent de celui qu'elle représente mais l'agriculteur



peut aussi être réticent à intégrer une coopérative agricole trop éloignée de son propre parti (Odwan et Nofal 2010). Dans le village de Mazare Al Nubani, cette situation a conduit à la création de deux coopératives, l'une affiliée au Parti du peuple palestinien (PPP) et soutenue par le PFU, l'autre affiliée au Fatah et soutenue par l'ONG Palestinian Fair Trade Association (Garcette 2015). Le directeur de cette dernière explique dans un entretien réalisé par Garcette les conséquences de ces affiliations politiques sur la distribution de matériel agricole au sein du village :

La politique joue un rôle essentiel. Par exemple, il y a souvent des distributions de matériel comme des échelles, des scies, des caisses pour la récolte... La coopérative du PFU va les distribuer entre ses différents membres, mais si jamais il y a des surplus, ils ne le donneront pas aux producteurs Fatah ou Hamas, mais à des producteurs qui appartiennent au PPP, et cela même s'ils n'appartiennent pas à la coopérative. Ils ne le donneront jamais à un membre Fatah. De toute façon plus de 70% des membres sont déjà des militants PPP. Et dans notre coopérative c'est la même chose ! Je ne dis pas que c'est une bonne façon de faire, je dis juste que c'est comme ça que ça se passe dans les villages, même si ce n'est pas très correct (Garcette 2015, 183).

Qu'il s'agisse des ONG ou des coopératives, l'aide est donc régulièrement distribuée selon l'appartenance politique. Ces pratiques permettent à certains groupes ou individus au sein du village de tirer plus de bénéfices que d'autres. Tareq Abu Laden souligne que sur le long terme, ces pratiques produisent des inégalités importantes en termes de capital entre les agriculteurs :

Let me take the olive oil example. You are a farmer, not affiliated to the local NGO,<sup>228</sup> and I am (...) [a member of a] cooperative that is

---

<sup>228</sup> Par « affiliation à une ONG », l'interviewé fait ici référence à une affiliation au même parti auquel l'ONG qui intervient dans la localité est rattachée. Peu avant cet extrait, l'interviewé avance : « Each organization represents the interests of one political party. [In theory, the] (...) vision, mission or objectives of the NGO target all the

affiliated with that local NGO. In the first place, with my group, I will be receiving boxes, tools, cultivating tools, transportation tools. This would be the first step. The second step would be installing a press, olive press. And maybe in the later step, we might receive a storage facility. So this is ... this kind of infrastructural scope will divide you from me, because you will not receive such a thing, and you will not use this unless you pay for it for me. But I didn't invest more than you. I didn't do anything. (...) It divides the society (Entretien 3 et 8/12/2013).

Les bailleurs ne sont pas toujours bien au fait de ces pratiques. Les ONG savent habilement répondre aux appels d'offre et manier les rapports de manière à faire valoir la pertinence de financer telle ou telle coopérative selon les critères jugés valables par les bailleurs (Entretien 3 et 8/12/2013). De leur côté, les bailleurs ont une gestion très éloignée de ce type de projets et ne comprennent pas nécessairement les subtilités politiques du milieu associatif palestinien (Entretien 11/09/2014, 4/12/2013b). Compte tenu des pratiques de rapport au terrain identifiées dans le chapitre 4, telles que la rotation importante du personnel, l'éloignement géographique par rapport au terrain d'intervention ou encore la valorisation de l'expertise internationale et thématique, il n'est pas étonnant que ce type d'information échappe aux bailleurs. Toutefois, ceci peut avoir des impacts importants sur les fractures sociales et politiques au sein des communautés que l'aide internationale cible.

---

farmers, or all the rural community. But in practice, they (palestinian NGOS) target some groups, farmers that belong to their party”.

\*\*\*

Dans cette section, je me suis attachée à analyser l'impact de l'aide sur les inégalités horizontales. L'aide dans le secteur agricole alimente les inégalités entre petits/moyens producteurs et gros exploitants agro-industriels, entre zones géographiques et selon des clivages politiques. Bien que ces impacts soient en soi problématiques, la question se pose de savoir si ces différents axes d'inégalités peuvent déboucher sur des dynamiques de violence au sein de la société palestinienne.

Au niveau du village, certains individus bénéficient plus que d'autres du fait des conditionnalités de l'aide ou de l'affiliation politique de leur coopérative. Toutefois, les griefs que j'ai pu entendre sont davantage adressés aux bailleurs qui imposent ces critères d'allocation et n'exercent pas un contrôle suffisamment serré sur la manière dont les ONG avec lesquelles ils travaillent utilisent leurs fonds (Entretien 16/09/2014, 25/09/2014, 29/09/2014, 30/09/2014b, 30/09/2014a). Les manifestations de violence entre voisins sont épisodiques et davantage liées aux « crimes d'honneur » qu'à une inégalité d'accès à l'aide. Par contre, selon Issa El Shatleh, de l'ONG ACAD, et Mohamad Sawafta d'Oxfam, l'aide peut être responsable de l'augmentation de la violence domestique qu'ils observent en milieu rural. Dans la mesure où l'aide pousse les agriculteurs à emprunter et investir de manière à exporter leurs produits et que ceux-ci y parviennent difficilement, l'aide contribuerait selon eux à la précarité grandissante des familles, précarité qui se traduit par des tensions importantes au sein de celles-ci (Entretien 14/09/2014, 22/09/2014).

A l'échelle nationale, les inégalités qui s'expriment selon des lignes géographiques ne me semblent pas susceptibles de donner lieu à un conflit ouvert. Les individus des zones défavorisées blâment davantage les bailleurs que leurs compatriotes qui tirent des bénéfices de l'aide. A l'inverse, les critiques formulées par les petits producteurs et certains auteurs palestiniens à l'encontre de l'élite capitaliste me semblent plus problématiques. Ceci tient au fait que ces griefs sont l'expression d'inégalités économiques croissantes entre petits et gros producteurs mais aussi le résultat de comportements individuels avides, jugés peu éthiques et contraires aux valeurs des palestiniens. Au nom de leur profit individuel, les capitalistes sont peu regardants sur les conditions de travail de leurs concitoyens, exploitent et asservissent les plus démunis, font affaire avec l'ennemi et participent de la division entre le Hamas et le Fatah. En ce sens, les tensions que j'observe entre petits et gros producteurs résultent de deux mécanismes parallèles liant l'aide aux dynamiques de conflit inter-palestiniennes : l'économie politique du conflit et les inégalités horizontales.

Au-delà des critiques adressées à l'encontre des bailleurs, des exploitants agro-industriels et des ONG, c'est surtout l'Autorité palestinienne qui est la cible des critiques de la part des palestiniens que j'ai interviewés.

#### **7.4. Impacts sur la qualité du contrat social**

La qualité du contrat social est fortement affectée par l'incapacité du ministère de l'agriculture à jouer un rôle de protecteur et de régulateur du secteur agricole. Une partie

importante du problème réside dans l'occupation israélienne et le statut ambigu, ni transitionnel ni souverain, de l'AP. Cette dernière n'a pas d'autorité sur les zones C, n'exerce qu'un contrôle très limité sur ses frontières, et a peu de contrôle sur la fluctuation des prix des matériaux nécessaires à l'agriculture ou sur celle des fruits et légumes qui entrent ou sortent des Territoires palestiniens. Bien qu'elle ait émis en 2010 une interdiction d'introduire des produits issus des colonies, l'AP ne fournit aucune protection contre le « *dumping* » de produits israéliens et internationaux sur le marché local (Sansour et Tartir 2014).

S'ils sont conscients de la situation politique et des contraintes qui pèsent sur leurs décideurs, les agriculteurs et ONG palestiniennes reprochent néanmoins à leurs élites de manquer de courage politique. Pour eux, il incombe à l'AP d'exercer davantage de pressions sur Israël et sur la communauté internationale pour obtenir plus de droits de contrôle sur le territoire et le marché palestiniens.

This is the PA role to protect our Palestinian market (...). [Of course], they are under the Oslo articles (...) [and] different agreements they have signed with the Israeli side. But on the ground, we have the right, as Palestinians, to protect our local market. (...) The point is how to prevent our market to be a dumping site for the Israeli products? Who is going to do that? Who is going to exercise this on the ground? The farmers themselves? Or the Palestinian Authority? They have to find a solution for that. Over production, underproduction, price of our products, quality of our products... (...) They are the duty bearer for us, they are the government, they are regulating, they are responsible for that, and accountable at the same time (Entretien 18/11/2013).

Certains agriculteurs palestiniens vont jusqu'à juger les élites de l'AP complices de l'entrée des produits extérieurs, israéliens ou européens, sur le marché palestinien :

[One year], the Minister of agriculture (...) knew that they had over production of olive oil in the local market. Instead of finding a market for the local product, he gave permission to import olive oil from Turkey and Syria. You're the Minister, you know that we don't manage to sell our oil, why do you do that? Of course he does that because he is bribed by another merchant, a big business man, who will profit a lot from importing external olive oil. He does not care about the local farmer (Entretien 6/10/2014).

Les acteurs du secteur reprochent donc à leurs élites d'être incapables de gérer et modifier les contraintes liées à la situation d'occupation mais aussi de parfois en tirer profit. A l'impact de la situation d'occupation et du statut ambigu de l'AP, il faut ajouter l'impact de l'aide sur la détérioration des relations sociales entre élites politiques d'un côté et agriculteurs et membres des ONG palestiniennes de l'autre. Je montre d'abord que la qualité du contrat social est fortement mise en danger par la distribution sectorielle de l'aide et la gestion de celle-ci (7.4.1.). Je discute ensuite des conséquences du manque d'investissement des bailleurs et de l'AP dans le secteur agricole sur les capacités et la légitimité du ministère de l'agriculture (7.4.2). Finalement, j'analyse les retombées de l'orientation de l'aide vers une agriculture d'export sur la qualité du contrat social (7.4.3).

#### **7.4.1. Distribution sectorielle et gestion de l'aide**

Les agriculteurs revendiquent que l'agriculture est un secteur crucial en Palestine : c'est un moyen de lutter contre la colonisation mais aussi de réduire la dépendance à l'occupant en développant une souveraineté alimentaire. C'est aussi un secteur avec un potentiel économique important tant pour résister à l'occupant que dans la perspective d'un État souverain. Finalement, c'est la condition d'existence des palestiniens, « l'esprit de

Palestine » avancent les agriculteurs avec qui je me suis entretenue (Entretien 20/10/2014, 15/09/2014, 23/09/2014, 16/09/2014, 17/12/2013, 14/09/2014, 20/11/2013, 30/09/2014a, 6/10/2014, 18/09/2014, 18/11/2013, 24/09/2014, 22/09/2014).

Pour ces derniers, l'agriculture ne reçoit pas le soutien qu'elle mérite. La part de l'aide allouée au secteur agricole n'est que de 1%. L'AP n'alloue au ministère de l'agriculture qu'1% ou moins de son budget. A titre de comparaison, le secteur de la sécurité recevait en 2013 26% du budget de l'AP. A cela, s'ajoutent les montants considérables alloués aux missions EUPOL COPPS et USSC (voir chapitres précédents) (Amrov et Tartir 2014; Shikaki et Springer 2015). Dans la mesure où les bailleurs ont toujours été préoccupés par la sécurité et que ceux-ci fournissent 1/3 des revenus de l'AP (Abdelnour 2010), ils sont jugés en partie responsables de cette répartition :

The main difference [between agriculture and the security sector] is that the international community is interested in the security sector while they are not in the agriculture. And we know why. Because Israelis are always speaking of security issues (Entretien 17/12/2013).

Si les bailleurs estiment cette répartition des fonds rationnelle à l'égard des préoccupations israéliennes et du processus de paix, ceci n'est pas sans conséquences sur la qualité du contrat social. Dans la mesure où les forces de sécurité palestiniennes sont pensées comme des forces davantage au service du régime de Mahmoud Abbas et de la puissance occupante que du citoyen palestinien (voir chapitre 6), les agriculteurs palestiniens voient cette répartition des fonds comme une preuve supplémentaire que les bailleurs et les élites palestiniennes utilisent les fonds internationaux et publics pour maintenir au pouvoir un régime autoritaire, peu soucieux des intérêts nationaux et peu respectueux du secteur agricole.

Abu Nidal, un agriculteur de Qarawat Bani Zaid, s'insurge de l'utilisation des fonds par les élites de l'AP :

The money gets first to the National Authority, the National Authority uses the maximum of the budget (...) to [fund] the security services and the rest, they are distributing [it] to the rest of the ministries. (...) The Authority is stealing all the funds and distributing just a little bit of it. Most of it is going to their pockets (Entretien 20/10/2014).

De son côté, Dawood Hammoudeh, un employé de l'ONG Palestinian Farmers Union, fait le lien entre la répartition sectorielle de l'aide et les conditions de travail difficiles auxquelles font face les petits agriculteurs au sein des grosses compagnies agro-industrielles (voir section 7.2.1.1.). Pour lui, les forces de sécurité palestiniennes sont indispensables à l'exploitation de cette force de travail :

[Aid's sectoral distribution] does two things: [it] raises the dependency on the donors because you are not a productive economy anymore. And the second [thing], is that you have a strong security force that could repress any movement (...). And if you want to talk about monopolies that have slavery or exploited labour force in industry, agriculture or whatever, then you need to talk about the security force that will control these slaves. Or, you will have a revolution against the PA before talking about Israel (Entretien 23/09/2014).

A travers ces extraits d'entretiens, il apparaît clairement que la répartition de l'aide internationale et du budget palestinien qui en découle, nuit clairement à la légitimité de l'AP et donc à la qualité du contrat social. Tandis que les bailleurs et élites de l'AP investissent dans « leur » sécurité et celle d'Israël, l'agriculture est abandonnée alors que celle-ci est jugée centrale à la question palestinienne (Entretien 3/12/2013, 6/10/2014, 15/09/2014, 17/12/2013, 18/11/2013, 20/10/2014, 20/11/2013, 23/09/2014, 30/09/2014b, 30/09/2014a, 4/12/2013b).



A ces griefs, s'ajoutent les accusations de corruption et de détournement de fonds à l'encontre de l'élite politique. Les agriculteurs palestiniens sont bien au fait que la Palestine reçoit une assistance internationale conséquente. Toutefois, puisqu'ils ne voient aucune retombée sur leur situation socio-économique et politique et qu'ils constatent parallèlement de plus en plus de signes extérieurs de richesse et de privilèges chez leurs élites, ils en tirent la conclusion que leurs élites sont corrompues et détournent les fonds qui devraient bénéficier aux citoyens (Entretien 17/12/2013). En décembre 2014, 81% de la population palestinienne estimait qu'il y avait de la corruption au sein des institutions palestiniennes (Dana 2015; Palestinian Center for Policy and Survey Research 3/12/2014). Ces accusations sont loin d'être infondées. Selon le *Sunday Times*, un journal britannique, l'AP aurait détourné 3,13 milliards de dollars d'aide européenne entre 2008 et 2012 (Ma'an News Agency 24/10/2013). Une experte palestinienne raconte, fatiguée de la situation, que lorsque le ministère de l'agriculture est consulté pour la mise en œuvre de projet, les élites en place s'intéressent moins à la nature du projet qu'au montant qui reviendra au ministère. Pour elle, cette attitude mène la société civile palestinienne à perdre confiance à l'égard du ministère et in fine, à ce qu'elle ne consulte celui-ci uniquement lorsqu'il est impossible de faire autrement (Entretien 4/12/2013b).

En somme, la distribution et la gestion des fonds internationaux, jugées problématiques par la grande majorité des palestiniens, nuisent sévèrement à la qualité du contrat social. Une part de responsabilité incombe aux bailleurs qui apportent une assistance aux palestiniens en fonction des intérêts israéliens et impératifs politiques liés au conflit israélo-palestinien. Toutefois, les élites politiques de l'AP sont jugées tout aussi responsables. Celles-ci utilisent

les fonds internationaux pour renforcer un système autoritaire et servir les intérêts des élites économiques. L'aide a donc un impact sur la qualité du contrat social à travers un processus complexe selon lequel les bailleurs structurent à travers leurs pratiques un environnement permissif au sein duquel les acteurs palestiniens agissent de manière à tirer profit de la situation.

Si les accusations de corruption sont un marqueur manifeste d'une détérioration des relations entre la société palestinienne et les élites de l'AP, force est de constater qu'il n'existe pas de conflit ouvert entre ces deux segments de la société palestinienne. Toutefois, les accusations de corruption peuvent contribuer à une instabilité sociale plus profonde. Dans un sondage de décembre 2014, la corruption est classée seconde (derrière l'occupation et la colonisation) parmi les problèmes les plus importants auxquels font face les palestiniens (Palestinian Center for Policy and Survey Research 3/12/2014).

Par ailleurs, Dana rappelle que la société palestinienne a, dans le temps, su se mobiliser de manière diversifiée pour lutter contre ce problème (Dana 2015). C'est en 1997, à la suite d'un rapport réalisé par le Conseil législatif palestinien révélant une large corruption au sein des institutions de l'AP, que la société palestinienne commence à prendre conscience de l'ampleur du problème et à se mobiliser afin d'obtenir davantage de réformes et de transparence. En 1999, un manifeste intitulé « The Nation Calls Us », signé par des responsables politiques issus de divers partis (y compris du Fatah), des intellectuels et des députés, cible pour la première fois Arafat lui-même. Celui-ci est accusé d'avoir « ouvert les

portes aux opportunistes » (Hirst 1999).<sup>229</sup> Les manifestations contre la corruption se sont poursuivies en marge de la seconde Intifada. En représailles à la nomination d'individus corrompus à des postes politiques, les postes de police ainsi que les bureaux de l'AP dans les gouvernorats ont été vandalisés. Des membres des services de sécurité ont également été kidnappés (The Electronic Intifada 24/07/2004). Si Yasser Arafat a répondu à ces différents épisodes de contestation par un mélange de répression et de réformes cosmétiques (Hirst 1999),<sup>230</sup> cela n'a pas fait taire la critique. C'est sans doute lors des élections législatives de 2006 que celle-ci s'est exprimée avec le plus de vigueur. Comme mentionné plus haut, la victoire du Hamas s'explique en grande partie par le mécontentement de la population palestinienne à l'égard des dirigeants du Fatah (Shikaki 2015, 5; 2006). La division inter-palestinienne qui a fait suite à ces élections n'a pas mis fin à la corruption. Tant les élites du Fatah en Cisjordanie que celles du Hamas dans la bande de Gaza ont fait l'objet de critiques. Les premières sont accusées de bénéficier de la rente de l'aide et du système d'Oslo, les secondes des profits issus de l'économie des tunnels creusés entre la bande de Gaza et l'Égypte (Pelham 2012). La Commission palestinienne anti-corruption (*Palestinian Anti-Corruption Commission, PACC*) est créée en 2010, en partie pour répondre à l'insatisfaction de la population à l'égard des institutions de l'AP. Toutefois, ce nouvel organe est loin d'être épargné par les manipulations politiques du pouvoir<sup>231</sup> et jouit, en conséquence, d'une

---

<sup>229</sup> Traduction libre : “the 20 signatories said it was the president himself who had ‘opened the doors to the opportunists to spread their rotteness through the Palestinian street.’”

<sup>230</sup> Voir notamment les réformes entreprises par Yasser Arafat au début des années 2000 dans le secteur de la sécurité auxquelles je fais référence dans les chapitres 4 et 5.

<sup>231</sup> Son directeur a été nommé par décret présidentiel et son conseil consultatif est formé d'anciens ministres, ambassadeurs et conseillers auprès du Président (Dana 2015). Considérant les cas poursuivis, la question se pose de savoir si la Commission palestinienne anti-corruption n'est pas également un outil aux mains de Mahmoud Abbas pour éliminer la compétition. A cet égard, la condamnation *in absentia* de Mohammed Rashid, le conseiller économique de Yasser Arafat, suscite les suspensions. S'il fait peu de doute que Rashid ait détourné des

mauvaise réputation auprès des palestiniens (Dana 2015). Si Dana note qu'aujourd'hui les mobilisations populaires à l'encontre de la corruption sont de moins en moins nombreuses du fait de l'autoritarisme croissant de l'AP, Abaher El Sakka note de son côté que « la « rue » palestinienne n'est pas restée à l'écart du contexte des soulèvements arabes ». Pour ce chercheur, les mobilisations citoyennes d'aujourd'hui se distinguent des mobilisations palestiniennes précédentes (contre l'empire britannique dans les années 1930 ou contre l'occupant israélien lors de la première Intifada) « dans les formes qu'elles prennent (...) (mais aussi) parce qu'elles s'opposent autant aux pouvoirs palestiniens qu'à l'occupant israélien » (El Sakka 2013, 171-2). Les slogans, tels que « *Quand le peuple décidera de vivre, la destinée obéira, alors les chaînes de l'esclavage seront rompues* » sont utilisés à double sens et ciblent autant Israël que l'AP (El Sakka 2013, 177). Bien que davantage mobilisé contre l'occupation, le « monde rural » est loin d'être inactif et désorganisé. Celui-ci s'exprime à travers des mobilisations non-violentes qui suscitent un fort soutien international. On peut par exemple penser aux manifestations hebdomadaires dans les villages exposés à la construction du Mur, tels que Bil'in,<sup>232</sup> ou encore à la création « de nouveaux villages palestiniens sur des terres palestiniennes menacées de confiscation » (El Sakka 2013, 180-1). Ces mobilisations rurales à l'encontre de l'occupant israélien ont-elles le potentiel de se transformer pour cibler également, à l'image des mouvements de jeunes, le pouvoir palestinien ? La question reste ouverte. Quoi qu'il en soit, si ces différents mouvements restent « faibles »

---

millions de dollars, ce dernier est aussi un proche allié de Mohammed Dahlan, un adversaire important de Mahmoud Abbas et un prétendant à sa succession (Bruillard 2012).

<sup>232</sup> A ce sujet, voir notamment le documentaire de Emad Burnat et Guy Davidi « 5 Broken Cameras » plusieurs fois primé.

et soumis aux « tentatives de domestication (...) par les autorités en place (...), il s'agit bien d'une braise active dans la société palestinienne » (El Sakka 2013, 182).

#### **7.4.2. Capacités et volonté politique du ministère de l'agriculture**

La répartition de l'aide entre les secteurs de la sécurité et de l'agriculture a également des conséquences importantes sur les capacités du ministère de l'agriculture. Doté d'1% du budget total de l'aide internationale et d'1% du budget de l'AP, le ministère de l'agriculture peine à jouer son rôle, ce qui alimente les critiques à son égard.

Par exemple, Nidal, un agriculteur du village de Beitillo, dénonce le manque d'expertise du ministère de l'agriculture. Il raconte avoir reçu la visite d'employés du ministère pour recenser ses arbres et évaluer leur qualité. Nidal a profité de cette visite pour interroger ces agents au sujet d'une maladie qui lui était inconnue et qui touchait quelques uns de ses arbres fruitiers. A son grand désarroi, ils se sont révélés incapables de l'aider :

They said, "don't ask us, you probably know better than we do". So even the people who are hired in the Ministry of Agriculture, they don't have the information, the experience, the education. (...) Maybe people who are hired learned it, read about it in the books, but they have only theoretical knowledge. So they haven't been really helping us. They come and the go, they will come back after 5 years... they take hours of our time interrogating us (...)... and then they go again (Entretien 30/09/2014b).

Un autre exemple concerne la stratégie de développement national 2014-2016 pour le secteur agricole qui, au moment de mon dernier terrain en Cisjordanie à l'automne 2014, venait d'être publiée. Mises en place dès 2001, les stratégies nationales du ministère ont pour

fonction d'orienter les activités des divers acteurs du secteur vers un objectif commun. Pour élaborer la stratégie la plus récente, le ministère a reçu une assistance financière de la part des principaux bailleurs internationaux, dont l'Union européenne. Il se targue aussi d'avoir adopté une approche « bottom-up » et d'avoir consulté les acteurs du niveau local. Toutefois, les agriculteurs que j'ai rencontrés n'ont jamais entendu parler de cette stratégie, ni même des précédentes. Abu Yazan, un agriculteur de Mazare Al Nubani, ironise sur les capacités des employés du ministère en avançant « je doute vraiment qu'ils aient la capacité de penser stratégiquement, de planifier »<sup>233</sup> (Entretien 25/09/2014). De leur côté, les ONG palestiniennes du secteur ont bien été consultées. Néanmoins, les membres des ONG s'accordent à dire qu'il ne s'agit pas d'une « stratégie », qu'elle est faible et qu'elle englobe tout et n'importe quoi (Entretien 4/12/2013b, 23/09/2014, 9/10/2014a, 22/09/2014, 14/09/2014). « Il n'y a pas de stratégie globale pour la Palestine » s'insurge Issa El Shatleh, de l'ACAD, tout en faisant remarquer que la stratégie 2014-2016 a été publiée à l'automne 2014, soit avec près de 9 mois de retard, et que les sujets importants pour le secteur, tels que la question des zones C ou la gestion de l'eau, ne figurent pas dans ce document (Entretien 22/09/2014).

Une autre critique récurrente à l'endroit du ministère de l'agriculture et des bailleurs concerne leur incapacité à mettre en œuvre un système d'assurance et de subvention pour l'agriculture. En décembre 2013, une tempête de neige historique pour la région (80 cm en deux jours à Ramallah) a détruit une part importante de l'infrastructure agricole (serres, filets de protection etc.) et endommagé de nombreuses récoltes. Pour ce type de catastrophe

---

<sup>233</sup> Traduction libre : "I really suspect if they have the ability to think strategically, to plan"

naturelle, tout comme pour les nombreuses destructions perpétrées par les colons israéliens, les agriculteurs palestiniens ne reçoivent aucune compensation de la part de l'AP. Cette dernière ne subventionne pas non plus les producteurs comme le font, par exemple, les pays européens ou les États-Unis. L'UE met parfois en place des projets *ad hoc* pour offrir une compensation financière ponctuelle pour les destructions occasionnées par ce type d'évènements. Toutefois, il n'existe en Palestine aucun programme de réforme substantielle du secteur visant à mettre en place un système de subvention et d'assurance (Entretien 16/09/2014). Les agriculteurs palestiniens produisent donc parfois à perte :

All over the world, farmers are supported by their countries, and if they lose they support them, they compensate them for their losses, even in Israel. And also the basic materials (...) such as wheat, water, oil, all that stuff... they are supported and you get them at cheap prices. In Palestine no, [this is not the case]. In Palestine, the farmer is neglected from the authorities, he is not supported, he is not compensated, (...) there is no stability and there is no one price that goes for everything and stays stable. The risk factor is very high. One day you might lose, while the other day you might win. And most of the time you are losing, you are not winning (Entretien 25/09/2014).

Compte tenu de l'incapacité du ministère de l'agriculture à jouer les rôles qui lui sont dévolus, et parce que l'aide européenne et américaine est davantage distribuée à travers des sous-traitants, ce sont plutôt les ONG et les bailleurs internationaux qui font la politique agricole en Palestine. Cela nourrit un cercle vicieux car de ce rôle que prennent les bailleurs et la société civile palestinienne découle également un affaiblissement de l'AP. Ce constat a déjà été brillamment documenté par Caroline Abu Sada dès 2007 à travers une étude centrée sur l'ONG palestinienne PARC. Celle-ci explique que dans la mesure où les ONG palestiniennes préexistaient à l'AP et où elles se sont vues allouer une part importante des fonds internationaux après la signature des accords d'Oslo et suite à l'Intifada, ces ONG ont

contribué à l'affaiblissement du « centre politique ». Abu Sada montre que l'ONG PARC a pu « mieux s'implanter que l'AP ». Grâce à l'aide internationale, l'ONG dispose en 2002 et 2003 d'un budget supérieur à celui du ministère de l'agriculture qui ne représentait alors que 63% du budget du PARC. De ce fait, l'AP n'a pas « le monopole sur la mise en place de politiques nationales » et doit composer avec des acteurs qui lui font sévèrement concurrence (Abu-Sada 2007).

Les observations de Caroline Abu Sada sont toujours valables aujourd'hui. Les ONG et bailleurs internationaux agissent toujours comme des contre-pouvoirs vis-à-vis du ministère de l'agriculture. Selon les chiffres qui m'ont été présentés par Tareq Abu Laden, un employé du ministère de l'agriculture, près de 85% du budget du secteur agricole pour l'année 2012 était financé par les bailleurs.<sup>234</sup> De ces 85%, seuls 1,21% étaient alloués au ministère de l'agriculture tandis que 83,75% étaient réservés au secteur associatif (Entretien 3 et 8/12/2013). En plus de bénéficier de montants d'aides supérieurs, les ONG couvrent aussi les zones C, zones où l'AP n'a pas autorité. L'un dans l'autre, les agriculteurs palestiniens estiment que les ONG les servent mieux que le ministère, et ce en dépit des défauts soulignés dans les sections précédentes (Entretien 29/09/2014).

Cette situation, me dit Tareq Abu Laden, contribue inévitablement à affaiblir la légitimité du gouvernement aux yeux de ses propres citoyens. Pour lui, il existe un vrai danger pour la stabilité de l'AP car aujourd'hui, les liens entre agriculteurs et ministère de

---

<sup>234</sup> Il est à noter que ce chiffre ne comprend pas l'aide humanitaire allouée à travers le Consolidated Appeal Process (CAP) qui compte pour 13,11% du budget total du secteur pour l'année 2012.



l'agriculture sont inexistantes. Il estime que la société civile est devenue « la main invisible » des bailleurs de manière à faire pression sur l'AP si celle-ci venait à prendre des décisions contraires à leurs intérêts (Entretien 3 et 8/12/2013). En d'autres termes, cet agent du ministère formule le même reproche aux ONG palestiniennes que ces dernières adressent à l'AP : le fait d'être davantage redevable aux bailleurs dont ils dépendent financièrement qu'aux citoyens palestiniens qu'ils représentent (Hanafi et Tabar 2005, 250).

\*\*\*

Le faible investissement dans le ministère de l'agriculture ainsi que la pratique de soustraitance ont donc des conséquences importantes sur la capacité du ministère à jouer le rôle qui lui est dévolu. Il peine à édicter la politique agricole, édicte une stratégie jugée peu cohérente et faible et est absent sur les réformes attendues par les petits producteurs de manière à structurer et réglementer le secteur. Compte tenu de ces manquements, le ministère de l'agriculture est très mal perçu par les producteurs et la société civile palestinienne. A ce titre, les rires que j'ai reçu comme première réponse lors de mes entretiens lorsqu'il s'agissait d'aborder le rôle du ministère dans le secteur sont très éloquentes. Abu Ihab, un agriculteur de Qarawat Bani Zaid, avance que le ministère de l'agriculture ne cesse de faire des promesses mais qu'aucune n'est réalisée :

Every year before the season of collecting the olives starts, they invite the farmers, the cooperative, and they talk about their agenda, how they will help the farmers to collect their olive oil, help the wheels and make sure everything is working well (...) [They say] they will check the mills, they will stop the smugglers of olive oil (...), they will stop the price fluctuation (...). They say a lot but nothing really happens if we look the implementation of the details they talk about.

They just say they want to do something, but they don't do it  
(Entretien 29/09/2014).

Pourtant, beaucoup des ces promesses requièrent peu de moyens ajoute Sabri, un autre agriculteur. Pour faire un état des lieux des coopératives, des presses, vérifier que tout est conforme aux règles sanitaires, il n'y a pas besoin d'un budget important si cela est effectué par un agent du ministère avance-t-il (Entretien 29/09/2014). Pour les palestiniens rencontrés, cet état de fait ne s'explique pas seulement par le manque de fonds. Cela s'explique par le rôle « réel » que joue l'AP : « un refuge pour certains » membres du Fatah, souvent peu compétents pour le poste occupé, mais qui leur permet de justifier un salaire et une position de pouvoir (Entretien 22/09/2014, 4/12/2013b).

### **7.4.3. La promotion d'une agriculture d'export**

L'orientation de l'aide vers l'agriculture d'export a également des conséquences importantes sur la qualité du contrat social. Pour commencer, les petits agriculteurs attribuent à leurs élites une part de leurs difficultés à exporter leurs produits. Bien sûr, ils sont conscients que les contraintes qui s'imposent à eux sont essentiellement le fait des politiques de contrôle imposées par Israël. Toutefois, ils reprochent à leurs élites de ne rien faire pour améliorer la situation et, surtout, d'avoir en premier lieu signé les accords d'Oslo et le Protocole de Paris qui les place dans cette situation de dépendance par rapport à l'occupant (Entretien 25/09/2014). Selon les sondages effectués par le Palestinian Center for Policy and Survey Research, entre 56% (juin 2016) et 68% (décembre 2015) de la population palestinienne

appelle ses élites à abandonner les accords d'Oslo (Palestinian Center for Policy and Survey Research 2/06/2016, 14/12/2015).

Du côté des acteurs impliqués dans les ONG palestiniennes, et en dépit du fait qu'ils participent à cette dynamique à travers les projets européens qu'ils mettent en oeuvre, certains jugent qu'il y a un paradoxe fondamental entre les conditions du marché et les politiques néo-libérales promues par les élites et les bailleurs depuis 2007.<sup>235</sup> Pourquoi soutenir une agriculture d'export alors que la majorité des produits consommés localement sont israéliens ? Pourquoi soutenir une agriculture orientée vers l'export quand le gouvernement se révèle bien incapable de faire pression sur Israël pour faciliter la circulation des biens (Entretien 15/09/2014, 16/09/2014) ?

A cet égard, les zones industrielles financées par les bailleurs sont particulièrement problématiques et ont des répercussions importantes sur la qualité du contrat social. De manière à construire ces zones, l'AP a parfois exigé, comme ce fut le cas à Jenin, que les agriculteurs abandonnent leurs terres en échange d'une compensation financière. Le montant est fixé par l'AP sans négociation avec le propriétaire qui, la plupart du temps, refuse de vendre sa terre.

---

<sup>235</sup> Il convient de noter que si cette opinion est souvent partagée par les membres des ONG palestiniennes du secteur agricole c'est parce que ceux-ci, à l'image des ONG au sein desquelles ils travaillent, se revendiquent de partis de gauche. Ces acteurs sont donc a priori davantage favorables à une agriculture de subsistance qu'à une agriculture orientée vers l'export. Cela dit, parce que les ONG auxquelles ils appartiennent se sont « professionnalisées » et engagées dans la promotion de l'agenda néo-libéral promu par les bailleurs (voir section 7.2.2), il y a une tension très forte entre le discours que tiennent les membres des ONG palestiniennes et les projets qu'ils mettent en oeuvre.

In April of 2014, the farmers [of Marj Ben Amer valley] were served papers forcing them to accept compensation for their lands, which they had previously refused to sell. PA affiliates appraised the lands, and the prices were set without negotiations with the landowners. According to Abufarha (a farmer), “I was told that whether I want to sell or not has become irrelevant and that the land is now the property of the industrial zone. I was also informed that money would be deposited in my account as compensation whether I want to take it or not”(Sansour et Tartir 2014).

Dans la mesure où ces zones exproprient les petits agriculteurs de manière à installer des agro-industries dont l’impact sur les économies familiales est très problématique (voir section 7.2.1.), l’AP est partiellement responsable de leur précarisation. Les élites de l’AP participent ainsi à la création d’un environnement dans lequel le petit producteur n’a d’autre choix que d’abandonner sa terre, soit au profit de la colonisation soit au profit de l’élite capitaliste palestinienne capable d’investir. L’un dans l’autre, les palestiniens considèrent que l’AP fait le jeu d’Israël. D’un côté, les agriculteurs et membres des ONG rencontrés font valoir que les terres abandonnées peuvent être réquisitionnées par Israël (Entretien 22/09/2014, 20/10/2014, 29/09/2014). De l’autre, les chercheurs palestiniens avancent que ces zones industrielles serviront davantage les intérêts israéliens que ceux des palestiniens dans la mesure où elles contribuent à renforcer le lien de dépendance à l’égard d’Israël. Puisque les autorités israéliennes ont le dernier mot sur la circulation des biens et des personnes et qu’ils prélèvent les taxes en lieu et place de l’AP, ces zones industrielles sont parfois labélisées les « prisons économiques » (Sansour et Tartir 2014; Bahour 2010).

Plus encore, l’AP est vivement critiquée parce que l’élite économique proche du pouvoir profite de cette orientation néo-libérale de l’économie palestinienne bien plus que les citoyens palestiniens. L’AP est vue comme un instrument de promotion des intérêts privés des

plus riches et des plus puissants (Entretien 25/09/2014, 6/10/2014, 20/10/2014). Ici, les enquêtés font parfois un lien important avec le secteur de la sécurité. Le recours aux forces de sécurité est jugé nécessaire au maintien de ce système soit pour promouvoir les intérêts de l'élite économique soit pour contraindre les masses. Par exemple, Nidal, un agriculteur de Beitillo, raconte qu'un « ministre prééminent » dont il a choisi de taire le nom cultivait des pastèques. De manière à s'assurer que ses produits soient vendus, il a fait appel aux forces de sécurité palestiniennes pour détruire toute la concurrence, qu'elle soit palestinienne ou israélienne. Nidal regrette d'une part que les produits palestiniens aient été détruits au même titre que les produits israéliens et d'autre part que cette pratique ne soit pas mise en place de manière plus régulière par les autorités palestiniennes de manière à également protéger les produits des petits producteurs contre la concurrence extérieure (Entretien 30/09/2014b). De son côté, Dawood Hammoudeh - cet employé du PFU qui juge que les forces de sécurité palestiniennes sont nécessaires pour maintenir la domination de l'élite économique sur la force du travail (voir plus haut) - estime que grâce au soutien de l'élite capitaliste, l'AP est parvenue à créer un système, certes capable de participer à la construction des institutions étatiques mais qui ne permet pas de gagner en indépendance. Ce système se caractérise surtout par une présence forte de l'appareil sécuritaire :

This will create a cycle of money, and the PA will have taxes to build the institutions and so on. But this does not mean that the institutions are independent from the Israelis. So yes, it will build the state. But who said that we want to replace the Israeli army by a Palestinian police force? (Entretien 23/09/2014)

A ces liens que les enquêtés voient entre agriculture d'export et rôle des forces de sécurité de l'AP, il faut ajouter que les forces de sécurité palestiniennes semblent tirer directement bénéfice des dynamiques propres au secteur agricole. En particulier, elles

semblent participer de la spéculation sur les terres liée à la double dynamique d'abandon des terres par les petits agriculteurs et de création des zones industrielles par l'AP et les bailleurs. Comme je l'ai souligné dans le chapitre précédent, la Force de sécurité nationale a commencé à investir dans le secteur privé, dont l'agriculture (Entretien 26/11/2013c).

Au total, l'orientation de l'agriculture vers l'export conduit à une forte dégradation du contrat social car les petits agriculteurs et employés de la société civile jugent l'AP à la fois incapable d'agir sur les contraintes qui s'imposent à eux du fait de l'occupation et responsable de favoriser un environnement qui se caractérise par l'enrichissement d'une élite économique proche du pouvoir. Cet environnement augmente la précarisation des petits producteurs qui, du fait de la situation géo-politique, font déjà face à un environnement économique difficile.

\*\*\*

Dans cette section, j'ai montré que la part des fonds alloués au secteur agricole en comparaison avec le secteur de la sécurité ainsi que la gestion de ces fonds nuisent directement à la qualité du contrat social. Pour les petits agriculteurs, au nom de la sauvegarde des intérêts israéliens, l'aide permet de maintenir un régime autoritaire, davantage mu par les intérêts privés de l'élite dirigeante que par le développement d'un État autonome sur le plan économique et souverain sur le plan alimentaire. La faible allocation de fonds au ministère de l'agriculture a également des conséquences sur les relations entre l'AP et les palestiniens : le ministère n'a pas les capacités de répondre aux problèmes urgents du secteur et se voit supplanté par les ONG et les bailleurs internationaux. Cela contribue à l'affaiblissement du

centre politique ainsi qu'à son manque de légitimité. Finalement, l'orientation de l'aide vers l'export dans le secteur agricole participe aussi de la détérioration du contrat social du fait de ses impacts sur les dynamiques d'enrichissement d'une élite particulière et des inégalités de groupe mis en lumière dans les parties 7.2. et 7.3. de ce chapitre. Ici, l'AP est critiquée non seulement pour son rôle dans ce processus mais aussi pour l'utilisation des forces de sécurité palestiniennes pour maintenir un système où certains profitent aux dépens des autres.

Compte tenu de ces différents éléments, j'avance que l'aide dans le secteur agricole peut avoir sur le court-moyen terme des conséquences majeures sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. Les risques de violence associés à la détérioration du contrat social me semblent importants dans la mesure où ils se nourrissent à la fois des impacts de l'aide sur l'économie politique du conflit et sur les inégalités horizontales. La colère des petits agriculteurs à l'encontre de l'AP est très perceptible dans leurs discours. Ils voient périr un secteur dont ils dépendent et auquel ils vouent un attachement symbolique et identitaire fort. Ils se sentent abandonnés, si ce n'est poussés vers les marges de la société. Parallèlement, les élites économiques et politiques continuent de s'enrichir. Aux yeux des petits agriculteurs palestiniens, l'AP joue le jeu d'Israël et collabore avec l'ennemi tout en utilisant les forces de sécurité pour maintenir la domination des puissants.

Selon les agriculteurs et membres de la société civile rencontrés, ces problèmes ne peuvent que déboucher sur « l'explosion (...) contre l'État et l'investissement privé » (Entretien 22/09/2014). Certains préconisent qu'il ne peut y avoir à terme qu'une solution : le soulèvement contre ces élites politiques et économiques. Pour Mohamed Sawafta, employé

chez Oxfam, la solution est de « démanteler l'AP (...) et de la transférer aux israéliens pour qu'ils prennent leur responsabilité en tant que puissance occupante »<sup>236</sup> (Entretien 14/09/2014). Cet avis est également partagé par de nombreux agriculteurs, à l'instar d'Abu Nidal de Qarawat Bani Zaid :

C'est mieux de retirer les élites en place. Au lieu d'avoir une Intifada contre les israéliens, il faut d'abord avoir une Intifada contre l'Autorité (Entretien 20/10/2014).<sup>237</sup>

Pour Mohamad Sawfta, ce n'est qu'une question de temps. Pour Issa El Shatleh l'avenir de l'AP est incertain et dépend de l'aide internationale. Tant que l'aide continue à être déboursée en Palestine, la situation peut rester stable car c'est « comme une injection d'héroïne ou de morphine, (...) ça calme ». Mais « le temps que l'on arrête [l'aide], ça explose » prévient-il (Entretien 14/09/2014, 22/09/2014). L'aide joue donc un double jeu : elle contribue à la fois à induire et alimenter les dynamiques de conflit internes en Palestine mais elle permet aussi de stabiliser la situation en maintenant un niveau de vie et de services minimum pour les palestiniens.

## Conclusion

Dans ce chapitre, je me suis attachée à analyser l'impact de l'aide dans le secteur agricole de manière à évaluer la pertinence de mon cadre théorique pour comprendre les liens

---

<sup>236</sup> Traduction libre : "My opinion is we have to dismantle the PNA. (...). I guess the only solution is to dismantle it and to transfer it to the Israelis to take its own responsibility as an occupying power"

<sup>237</sup> Traduction libre : "It is better to remove them. Instead of having a Intifada against the Israelis, to have an intifada first against the authority".



entre aide et dynamiques de conflit dans un secteur très différent de celui de la sécurité. J'ai commencé par dresser un tableau du secteur agricole afin de poser les bases nécessaires à l'analyse des impacts de l'aide. Compte tenu des limites liées à mon terrain et du fait de l'éclatement du secteur, j'ai ensuite procédé de manière thématique.

J'ai commencé par analyser le rôle de l'aide dans les processus d'enrichissement de deux groupes sociaux distincts, la classe capitaliste d'une part et les employés d'ONG d'autre part. L'une tire profit de l'orientation de l'aide américaine vers l'agriculture d'export, l'autre de la pratique de sous-traitance de l'Union européenne. Via ces différentes pratiques, les deux groupes profitent de la « rente de l'aide » et de l'environnement économique promu par celle-ci. En termes de dynamiques de conflit sous-nationales, l'élite capitaliste joue un rôle davantage négatif puisqu'elle a un intérêt au maintien des élites en place en Cisjordanie et, à ce titre, apporte un soutien important au régime de Mahmoud Abbas. En ce sens, elle participe de l'économie politique du conflit entre le Fatah et le Hamas.

J'ai ensuite montré que l'aide agricole participe d'inégalités horizontales selon différentes lignes de fracture sociales : entre petits et gros producteurs, entre zones géographiques et entre groupes aux appartenances politiques différentes. Les inégalités entre petits et gros producteurs découlent essentiellement de l'orientation de l'aide européenne et américaine vers l'agriculture d'export et des conditionnalités que ces bailleurs imposent à leurs bénéficiaires pour satisfaire à cet objectif. Les inégalités géographiques découlent quant à elles de la préférence des bailleurs à financer des projets visibles mais aussi de la pratique de conciliation des intérêts israéliens. Qu'il s'agisse du boycott de la bande de Gaza ou du faible

investissement en zones C, les bailleurs tendent à exclure certaines zones de leurs projets. Finalement, les inégalités d'accès à l'aide selon les affiliations politiques sont le résultat de pratiques mises en œuvre par les bailleurs et leurs sous-traitants. Du côté américain, la pratique de « vetting » exclut tout bénéficiaire qui pourrait être affilié au « mauvais » parti. Du côté des ONG soutenues par l'Union européenne, les pratiques clientélistes conduisent à privilégier certaines coopératives en fonction de leur appartenance politique. Sur le plan des dynamiques de violence inter-palestiniennes, les inégalités entre petits et gros producteurs sont de loin les plus problématiques, en particulier parce que les tensions entre ces deux catégories d'acteurs découlent à la fois des inégalités entre les deux et du comportement avide des élites capitalistes. De plus, elles se confondent avec les griefs à l'encontre de l'AP que j'ai analysés dans la quatrième partie de ce chapitre.

Dans la dernière partie du chapitre, j'ai montré que l'aide dans le secteur agricole concourt à une forte détérioration du contrat social et ce pour plusieurs raisons. D'abord parce que celle-ci est comparativement peu importante par rapport au secteur de la sécurité et contribue, de ce fait, à renforcer l'impression que l'AP est davantage intéressée par la sécurité d'Israël et du régime de Mahmoud Abbas que par le développement socio-économique des palestiniens. Dans la mesure où l'aide est très peu attribuée au ministère de l'agriculture, celle-ci participe également d'une détérioration du contrat social car le ministère est incapable de jouer le rôle qui lui est dévolu et de mettre en place les réformes tant attendues par les agriculteurs palestiniens. La pratique de sous-traitance participe également de cette mécanique puisque c'est davantage le secteur associatif (et les bailleurs) qui font la politique agricole en Palestine. Finalement, du fait de la collusion importante entre les élites capitalistes et les élites

politiques, l'aide nourrit également les rancœurs à l'encontre de l'AP dans la mesure où celle-ci est jugée responsable de favoriser la mise en place d'un environnement propice à l'élite capitaliste dont l'impact sur les petits producteurs est particulièrement dommageable. La pratique de promotion de l'agriculture d'export a donc également un effet sur la qualité du contrat social. En termes de dynamiques conflictuelles, ces pratiques sont particulièrement préoccupantes. Mis en parallèle avec les sondages qui témoignent d'un désaveu des accords d'Oslo et d'une forte perception de corruption au sein des institutions de l'AP, les témoignages appelant à une dissolution de l'AP et à une Intifada contre les élites palestiniennes sont inquiétants.

Au total, l'étude du secteur agricole m'a permis de rendre compte de l'impact de l'aide sur les dynamiques de conflit y compris dans des secteurs apparemment moins politisés que celui de la sécurité. Il s'agit donc moins d'une affaire de secteurs d'interventions que d'une question de pratiques aux effets structurants sur des mécanismes reconnus pour être potentiellement porteurs de dynamiques conflictuelles. Cette étude a également permis de tester la pertinence et la flexibilité de mon cadre théorique pour analyser les liens entre l'aide et les dynamiques de conflit dans un secteur d'intervention marqué par des acteurs différents et mu par des problématiques et des lignes de fractures distinctes du secteur de la sécurité. Finalement, le secteur agricole a permis de mettre en lumière avec acuité les liens complexes entre économie politique du conflit, inégalités horizontales et qualité du contrat social. En effet, j'ai montré que l'impact de l'aide sur l'économie politique du conflit a des conséquences importantes sur les inégalités horizontales ainsi que sur la qualité du contrat social. La faible confiance à l'égard de l'AP est intrinsèquement liée aux impacts de l'aide sur l'économie

politique du conflit et les inégalités horizontales. Il est donc indispensable de considérer ces différents mécanismes non pas comme des explications alternatives mais en lien les uns les autres.

## **Conclusion générale**

Ce chapitre conclusif a pour objectif de revenir sur les questions posées par la thèse afin de résumer les résultats de l'analyse. Ce faisant, j'identifie les principales contributions aux différents sous-champs de la discipline auxquels je m'adresse : études des pratiques internationales, études du développement, études de sécurité et de conflit et études palestiniennes. Cette conclusion est aussi l'occasion d'approfondir la comparaison entre acteurs européens et américains – comparaison qui apparaît en filigrane dans chaque chapitre empirique. Les pages qui suivent s'organisent donc autour de trois questions qui ont guidé cette recherche : pourquoi et comment l'aide pour la paix participe-t-elle parfois des dynamiques de conflit ? Les impacts des pratiques de l'aide sur les dynamiques de conflit sont-ils une question de secteur d'intervention ? Ou bien est-ce une question de bailleur ? Je terminerai finalement cette conclusion par une discussion autour de la question relative aux limites et généralisations de l'approche défendue ici.

### **Pourquoi l'aide pour la paix participe-t-elle parfois des dynamiques de conflit ?**

S'il ne fait aujourd'hui plus débat au sein de la littérature spécialisée que l'aide peut avoir des externalités négatives et faire « plus de mal » que de bien (Anderson 1999a), les liens entre aide, construction de la paix et dynamiques de conflit restent peu clairs (Tschirgi, Lund et Mancini 2010b). Malgré la force avec laquelle s'est imposé le discours sur « l'aide

pour la paix », la manière dont celle-ci pourrait contribuer à la paix reste incertaine. Ses résultats mitigés permettent aux auteurs de douter de sa pertinence et de la sincérité des bailleurs (Morrow 2012; Duffield 2007). La question se pose alors de savoir pourquoi et comment l'aide pour la paix contribue parfois des dynamiques de conflit. Dans la revue de la littérature (chapitre 1), j'ai identifié deux niveaux de problèmes : 1) le décalage entre le discours et les pratiques et 2) le décalage entre les intentions et les résultats de l'aide pour la paix. Afin d'explorer davantage ces différents niveaux de problèmes et de déconstruire les liens entre aide et dynamiques de conflit, j'ai opté pour l'approche du tournant pratique en Relations internationales doublée d'un cadre théorique construit à partir de la littérature sur les causes des guerres civiles et sur l'aide en situation de conflit. Dans la mesure où le tournant pratique traite des pratiques comme *explanandum* et/ou comme *explanans* (Adler et Pouliot 2011), cette approche permet d'analyser les pratiques en elles-mêmes (leur naissance, leur diffusion, leur évolution mais aussi leur rapport à la norme) et en ce qu'elles façonnent la réalité. En d'autres termes, l'approche par les pratiques permet d'explorer le double problème de la traduction de la norme en pratiques et du décalage entre les intentions et les résultats observés. Le cadre théorique issu de la littérature sur les guerres civiles et sur l'aide en situation de conflit permet de dégager trois mécanismes reconnus pour être porteurs de dynamiques violentes et de montrer comment ces mécanismes peuvent être structurés par les pratiques de l'aide.

## **Le problème de la traduction de la norme en pratiques**

Une première raison expliquant pourquoi l'aide n'a pas toujours les effets escomptés tient au fait que les praticiens n'adoptent pas toujours la norme internationale de l'aide pour la paix. Si l'on considère que les pratiques sont porteuses d'un sens, dans le contexte palestinien, mes recherches m'ont permis d'établir que ce sens n'est pas toujours celui véhiculé par le discours sur l'aide pour la paix ou par le discours sur le rôle de l'aide dans le conflit israélo-palestinien.

Par exemple, certains praticiens, œuvrant davantage dans le secteur de la sécurité que dans le développement agricole, adoptent le discours en question mais poursuivent deux objectifs distincts. Pour les uns, leurs pratiques permettent de développer les capacités du futur État palestinien. Ils s'inscrivent alors dans une entreprise de « *state-building* » mais aussi dans celle de la construction d'un « partenaire pour la paix ». Pour les autres, leurs pratiques participent de la construction de la paix à travers la pacification de la société palestinienne. Ils adoptent alors l'idée selon laquelle le développement d'un appareil coercitif et le développement socio-économique (en partie permis par le développement dudit appareil coercitif) permettent de diminuer les actes de violence commis par les palestiniens à l'encontre d'Israël.

Il existe également un discours liant le développement économique à la construction de la paix dans le secteur agricole. Celui-ci cherche à normaliser les relations économiques avec

Israël, à « pacifier » la société palestinienne à travers le développement économique et à développer les capacités économiques du futur État palestinien. Toutefois, cette conception du rôle du développement économique dans la construction de la paix est largement remise en question par les praticiens œuvrant dans le secteur agricole qui adoptent soit un discours purement techniciste ou rendent compte du caractère particulièrement politique de l'aide en Palestine. Pour les tenants du discours techniciste, il s'agit moins de construire la paix que d'améliorer les capacités d'exportation des agriculteurs soutenus. Pour les praticiens plus critiques, le caractère politisé de l'aide en Palestine l'empêche de jouer son rôle dans la construction de la paix. Les pratiques des uns et des autres ne sont pas dénuées de sens, mais celui-ci ne correspond pas à ce que le discours international cherche à promouvoir. Dans le secteur agricole, nous pouvons donc affirmer que le discours sur le nexus sécurité-développement échoue à générer, diffuser et institutionnaliser des pratiques qui lui correspondent.

Dans le contexte palestinien, il existe donc bien un problème d'adéquation entre discours et pratiques. Cette étude comparée du sens que donnent les agents à leurs pratiques montre que la norme de l'aide pour la paix est moins bien intégrée dans un secteur « classique » que dans un « nouveau » secteur d'intervention dont la naissance est fondamentalement liée à la notion d'un nexus sécurité-développement. Cette différence peut s'expliquer par le temps que prend une norme à se diffuser et à être internalisée au sein d'un champ de pratique (Finnemore et Sikkink 1998), en particulier lorsqu'il s'agit de remplacer des normes existantes et lorsqu'il existe une résistance de la part des acteurs dudit champ. De fait, en Palestine, les praticiens intervenaient dans le secteur agricole bien avant le



développement du nexus sécurité-développement. En conséquence, ces acteurs ont adopté d'autres objectifs et principes d'intervention que ceux de la construction de la paix. Mon étude montre que ces premiers objectifs et principes d'intervention restent bien ancrés malgré le développement d'un discours international relatif à l'aide pour la paix.

L'étude documente également plusieurs problèmes majeurs quant à la possibilité que l'aide puisse avoir des retombées positives sur les dynamiques de conflit. Pour commencer, en ne cherchant pas à construire la paix, les praticiens dans le secteur agricole ne voient ni ne saisissent les opportunités de participer au *peacebuilding*. A cela s'ajoute le fait qu'en l'absence de traduction de la norme en pratiques, ou lorsque celle-ci est faiblement traduite, il devient difficile de parler d'une « communauté de pratique de l'aide pour la paix ». Par conséquent, il devient aussi difficile pour les praticiens d'entamer un processus d'apprentissage et de remise en question des connaissances (le « *background* ») ou d'entamer une réflexion sur la compétence de leurs pratiques (Gross Stein 2011). Dans un tel contexte, les acteurs risquent donc de s'appuyer sur des critères peu appropriés, peu objectifs ou intéressés, pour évaluer la compétence des pratiques mises en œuvre. Cet extrait d'entretien, réalisé par les chercheurs de l'*International Crisis Group* avec un diplomate occidental, témoigne que ceci est le cas en Palestine, y compris dans le secteur de la sécurité où la norme est davantage internalisée :

With failures on all political fronts, Western donors here desperately needed a success story, and security sector reform became exactly that. On the one hand, within the diplomatic community, everyone is impressed with how the chaos in the West Bank came to an end. But on the other hand, we don't have any objective way to measure the success of reform. What that has meant for many of us is that the

main criterion of success is Israel satisfaction. If Israelis tell us that this is working well, we consider it a success (ICG 2010, 16).

Or, dans un contexte aussi politisé que le conflit israélo-palestinien et aussi fragmenté que le contexte palestinien, il est nécessairement problématique et potentiellement dangereux en termes de dynamiques conflictuelles de se reposer sur la satisfaction d'Israël sans prendre en compte celle des palestiniens. En somme, en l'absence d'une communauté de pratique de « l'aide pour la paix », il devient difficile d'entamer un changement de manière à « mieux faire le bien » et ainsi éliminer les pratiques inefficaces à l'égard de la construction de la paix ou problématiques parce qu'elles induisent des dynamiques de conflit (Gross Stein 2011).

### **Le problème des impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit**

Au problème de la traduction de la norme en pratiques s'ajoute celui des impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit. Il est aujourd'hui largement admis que l'aide peut avoir des impacts négatifs sur les dynamiques de conflit (Anderson 1999b; Autesserre 2014; Berman, Felter et Shapiro 2015; Berman *et al.* 2011; Berman, Shapiro et Felter 2011; Berman *et al.* 2013a; Berman *et al.* 2013b; Boyce 2000; Bush 1998, 2008; Esman 1997; Fearon, Humphreys et Weinstein 2009; Goodhand 2002; Nielsen *et al.* 2011; Nunn et Qian 2014; Paffenholz 2005; Paffenholz et Spurk 2006; Paffenholz et Reychler 2007; Paffenholz 2009; Patrick 2000; Ree et Nillesen 2009; Stewart et Samman 2001; Stotsky 2008; Tavares 2003; Uvin 1998 ; 1999). Toutefois, notre compréhension des mécanismes qui lient l'aide aux dynamiques de conflit reste faible. C'est en s'intéressant aux pratiques de l'aide en tant

qu'*explanans* que l'on peut accéder à une compréhension plus fine des impacts de l'aide. De fait, les pratiques sont ce que les praticiens *font dans* et *sur* le monde. En ce sens, elles transforment le monde. Elles peuvent donc être des déterminants, parmi d'autres, d'un changement social (Adler et Pouliot 2011, 19). Dans la mesure où l'aide vise la construction de l'État et/ou le développement socioéconomique, les pratiques de l'aide peuvent induire des changements institutionnels, sociaux et économiques. Elles peuvent aussi induire des changements dans les dynamiques conflictuelles d'une société. Il s'agit de savoir comment.

Pour répondre à cette question, je m'appuie sur la littérature sur les causes des conflits. Celle-ci a distingué trois grandes causes : les comportements avides et l'ouverture de fenêtres d'opportunités qui rendent la guerre rationnelle, les inégalités horizontales qui peuvent alimenter les griefs entre groupes et une faible qualité du contrat social qui peut conduire à des contestations sociales importantes, éventuellement violentes ou réprimées avec violence (Collier et Hoeffler 1998; Collier, Hoeffler et Söderbom 2001; Collier et Hoeffler 2004b; Gurr 1970; Murshed 2002, 2009; Murshed et Tadjeddin 2009; Stewart 2002c, 2002b, 2002a). En m'appuyant sur la littérature relative à l'aide en situation de conflit, j'avance que l'aide peut structurer ces mécanismes qui peuvent mener au conflit. L'aide peut alimenter les comportements avides et/ou transformer les structures d'opportunités, elle peut créer ou creuser les inégalités entre groupes et peut nuire à la qualité du contrat social.

En développant un tel cadre théorique, je clarifie les liens entre aide et dynamiques de conflit en général et je contribue, de ce fait, à la littérature sur le nexus sécurité-développement. D'un côté, cette thèse contribue aux recherches qui tempèrent les liens positifs

sous-tendus par le discours international sur l'aide pour la paix (Anderson 1999b; Polman 2010; Boyce et Pastor 1998; Uvin 1998; Hurwitz et Peake 2004; Berman *et al.* 2011; Berman, Shapiro et Felter 2011; Berman *et al.* 2013a; Berman, Felter et Shapiro 2015; Nunn et Qian 2014). De l'autre, je clarifie théoriquement les liens entre aide, construction de la paix et dynamiques de conflit qui apparaissent peu clairs aux yeux de nombreux auteurs (Amer, Swain et Öjendal 2012b, 2012a; Corbetta 2010; Crost et Johnston 2010; Nielsen *et al.* 2011; Paffenholz 2009; Saliba-Couture 2012; Spear et Williams 2012; Stern et Öjendal 2012, 2010; Tschirgi, Lund et Mancini 2010c; Tschirgi, Lund et Mancini 2010b). Ce faisant, j'explique comment une pratique – et par extension un programme - peut avoir à la fois des impacts positifs et négatifs sur les dynamiques conflictuelles. Ce cadre théorique montre également qu'une pratique de l'aide peut avoir des impacts à différentes échelles de conflit : au niveau des individus, des groupes socio-politiques ou des relations État-société.

Il s'agit là de la première contribution importante de la thèse puisque je propose ainsi une réponse à la question « comment l'aide contribue-t-elle aux dynamiques de conflit (alors qu'elle est censée – du moins rhétoriquement – contribuer à la paix) ? ». Alors que le lien entre aide et construction de la paix est affirmé, sans être démontré, par certains et que la contribution de l'aide aux dynamiques conflictuelles est également affirmée sans être démontrée par d'autres, le cadre théorique développé dans cette thèse propose une explication fondée sur l'impact structurant que les pratiques de l'aide peuvent avoir sur des mécanismes reconnus comme porteurs de conflit.

Puisqu'il s'agit de « résoudre le problème » (« *problem solving* ») des liens entre aide, construction de la paix et dynamiques de conflit, ma thèse comporte une dimension appliquée et normative importante. Il ne s'agit pas uniquement de déconstruire le discours sur les liens entre aide et construction de la paix ; il s'agit de clarifier ces liens afin de faire un meilleur usage de l'aide comme outil de construction de la paix.

Appliqué au contexte palestinien, ce cadre théorique me permet non seulement de donner du crédit aux chercheurs qui avancent que la communauté internationale a grandement contribué aux processus de fragmentation politique et sociale en Palestine mais aussi, et surtout, de comprendre *comment* cela a été le cas (Brynen 2000; Friedrich 2004; Friedrich et Luethold 2007; Human Rights Watch 2008; Le More 2008; Nakhleh 2004, 2012, 2014; Sayigh 2007, 2009, 2011; Turner 2009, 2011, 2013). En montrant que l'aide a, sur le long terme, structuré les trois mécanismes susmentionnés, je *démontre* les liens entre aide et dynamiques de conflit inter-palestiniennes qui sont souvent présumés dans la littérature spécialisée. C'est donc en structurant l'économie politique du conflit, les inégalités de groupe et la qualité du contrat social que l'aide participe des dynamiques de violence en Palestine.

En outre, je montre que ces dynamiques de violence ne se limitent pas seulement à des logiques prédatrices et avides de la part de quelques *individus*. L'aide a également contribué à structurer les dynamiques de conflit entre *groupes*. Ces derniers sont de plus en plus structurés autour d'une affiliation politique – celle du Fatah ou du Hamas – et de plus en plus séparés au sein de la société palestinienne. Alors que les individus qui constituent ces groupes faisaient au préalable partie d'une même communauté politique, ils sont aujourd'hui aux antipodes, non

seulement sur le plan politique et idéologique, mais aussi sur le plan social, économique et géographique. Les communautés qu'ils représentent et gouvernent respectivement le sont également, tant les conditions de vie entre la Cisjordanie et la bande de Gaza diffèrent aujourd'hui. En d'autres termes, je démontre que la fracture entre le Fatah et le Hamas, loin de se limiter à une fracture politique, est aujourd'hui, du fait des impacts des pratiques de l'aide, plus englobante. La superposition et le renforcement des clivages a ainsi contribué à diviser la société palestinienne en deux communautés de plus en plus distinctes.

Au-delà de la division entre le Hamas et le Fatah, ou entre la Cisjordanie et la bande de Gaza, je retrace également l'émergence de dynamiques conflictuelles entre l'« État » (ou le « proto-État ») et *la société palestinienne*. Si les tensions sociales entre l'Autorité palestinienne et la société palestinienne qui émergent des questions sécuritaires (la question de la coordination, l'emploi abusif de la force etc.) sont de plus en plus connues du grand public, ces mêmes tensions le sont moins lorsqu'elles émanent de dynamiques liées au développement agricole. La dégradation de la qualité du contrat social entre l'Autorité palestinienne et les agriculteurs palestiniens suscite peu d'intérêt, elle semble d'ailleurs parfois invisible, dans les cercles des bailleurs occidentaux. Parce que ces derniers se concentrent sur le conflit israélo-palestinien, ils ne prennent pas la mesure de ces tensions, pourtant croissantes, et qui ont le potentiel de rendre encore plus complexe la question israélo-palestinienne.

Au total, mon étude démontre que l'aide a des impacts sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes à travers différents mécanismes et à plusieurs échelles. La deuxième contribution principale de cette thèse consiste donc en cette analyse à multiples échelles. Alors

que la plupart des analyses de l'impact de l'aide en Palestine se focalisent sur les acteurs politico-militaires et les relations entre le Fatah et le Hamas, ma thèse démontre l'impact structurant de l'aide sur la nature et la profondeur du clivage qui sépare désormais la société palestinienne non seulement en deux camps politiques opposés mais en deux communautés de plus en plus distinctes. La thèse identifie également des sources, notamment sociétales, de conflictualité actuellement sous-estimées mais dont l'impact pourrait éventuellement significativement compliquer toute recherche de solution.

Mon cadre théorique me permet également d'identifier certaines pratiques particulièrement problématiques eu égard à leurs effets structurants sur des mécanismes potentiellement porteurs de violences. Certaines d'entre elles ont un effet structurant de long terme sur ces mécanismes mais aussi sur les pratiques qu'adoptent les acteurs par la suite. Par exemple, le fait d'avoir soutenu des forces de sécurité 'colorées Fatah' lors de la création de l'Autorité palestinienne contraint et induit un certain nombre de pratiques subséquentes en matière de réforme du secteur de la sécurité. L'exclusion du Hamas des forces de sécurité palestinienne se reproduit donc d'année en année si bien qu'il devient aujourd'hui difficile de penser à une manière alternative et moins clivante d'apporter un soutien aux forces de sécurité palestiniennes et de répondre au problème de la division inter-palestinienne. Pour rappel, la question du contrôle des forces de sécurité palestiniennes a été la pierre d'achoppement dans tous les processus de réconciliation menés entre le Hamas et le Fatah depuis 2007.

La thèse contribue donc à la littérature plus large sur les pratiques internationales, et à celle sur les pratiques en matière de gestion des conflits plus particulièrement (Pouliot 2010;

Adler et Pouliot 2011; Cornut et Pouliot 2015; Autesserre 2014; Sending 2009, 2010). Dans les tableaux III à VI, je recense les pratiques et leurs impacts sur les dynamiques de conflit dans chacun des deux secteurs étudiés. Dans la mesure où les pratiques dans le secteur agricole ont, à date, davantage participé de tensions sociales et politiques que d'un conflit ouvert entre individus, entre groupes ou entre l'Autorité palestinienne et la société, j'identifie dans la 5<sup>ème</sup> colonne du tableau les risques que ces tensions participent de dynamiques conflictuelles plus importantes.

Avant de procéder, il convient de noter qu'un nombre de « pratiques » recensées au cours des chapitres empiriques ne correspond pas parfaitement à la définition d'une *pratique* telle qu'énoncée par Adler et Pouliot. En particulier, les attributs « inconscient » et « itératif » des pratiques internationales font parfois défaut. C'est par exemple le cas de la suspension de l'aide internationale ou encore de la mise en place du MIT. La question se pose alors de savoir si ces actions ne sont qu'une « manifestation » de pratiques plus larges que l'on pourrait identifier comme étant « l'exclusion d'un groupe » ou « la mise en œuvre de relations directes entre les bailleurs et les forces soutenues », ou bien s'il s'agit d'une autre catégorie d'actions, distinctes des pratiques, notamment à cause de leur caractère davantage conscient et ponctuel. Un travail de classification, de distinction et de qualification de ces actions particulières est donc nécessaire. Si je laisse ici la question ouverte, il convient de souligner que ces « actions » participent - tout comme certaines *pratiques*, telles que les « relations directes avec les FSP » ou le « non soutien à la gouvernance du secteur » - des dynamiques conflictuelles en Palestine en structurant des mécanismes porteurs de violence. C'est pourquoi je les inclus dans les tableaux suivants.



Tableau III. Pratiques (et actions) européennes et américaines en matière de réforme du secteur de la sécurité 1993-2005

Pratiques (1993-2005)	Économie politique du conflit		Inégalités horizontales		Qualité du contrat social		Impacts
	États-Unis	UE	États-Unis	UE	États-Unis	UE	
Relations & financements directs	X	X	X	X	X	X	Enrichissement personnel ; exclusion ; affaiblissement du contrat social (corruption, népotisme etc.)
Priorisation des accords d'Oslo	X	X	X	X			Structure d'opportunité favorable au Fatah ; exclusion
Non soutien à la structuration du secteur et à la promotion de la bonne gouvernance					X	X	Développement des FSP dans un vide juridique/compétition entre FSP/ insécurité & dérives autoritaires
Pressions extérieures - Création de nouveaux Ministères					X	X	Désaveu de l'AP et compétition politique interne
Pressions extérieures - meilleur contrôle des finances		X					Impact positif : enrichissement des élites plus difficile

Tableau IV. Pratiques (et actions) européennes et américaines en matière de réforme du secteur de la sécurité 2006-2007

Pratiques (2006-2007)	Économie politique du conflit		Inégalités horizontales		Qualité du contrat social		Impacts
	États-Unis	UE	États-Unis	UE	États-Unis	UE	
Coupure de l'aide	X	X	X	X			Compétition politique pour le contrôle des FSP et création de la Force exécutive ; inégalités d'accès au financement et aux postes de pouvoir
Reprise de l'aide - Boycott du Hamas			X	X			Exclusion
Soutien financier et formations pour les FSP du Fatah	X		X				Transformation de la structure d'opportunité ; augmentation des griefs du Hamas
Soutien direct de long terme	X	X					FSP du Fatah = « mercenaires » / forces « embourgeoisées »
Absence d'assistance à clarifier la structure du secteur de la sécurité (long terme)			X	X			Contournement du ministre de l'Intérieur Hamas - Création de la Force exécutive
Reprise de l'aide - MIT		X				X	Enrichissement personnel Impact positif : évite la détérioration du contrat social - paiement des salaires

Tableau V. Pratiques (et actions) européennes et américaines en matière de réforme du secteur de la sécurité 2007-2014

Pratiques (2007-2014)	Économie politique du conflit		Inégalités horizontales		Qualité du contrat social		Impacts
	États-Unis	UE	États-Unis	UE	États-Unis	UE	
Approche « former, construire, et équiper »	X	X					Indirect : enrichissement personnel – moins d’incitatifs à une réconciliation
« West Bank first Strategy »			X	X			Exclusion
Formation axée sur l’usage de la force et le contreterrorisme ; acculturation au projet politique de l’AP	X	X			X	X	Structure d’opportunité en faveur du Fatah ; affecte confiance et légitimité des FSP
Promotion de critères de sélection (casier vierge)			X	X			Inégalité d’accès aux FSP et à des postes politiques
Promotion de la coordination					X		Faible confiance à l’égard des FSP
« Vetting »			X				Inégalité d’accès aux FSP et à des postes politiques
Relation directe					X	X	Légitimité des FSP ; affaiblissement de l’AP
Exclusion du Hamas des comités de rédaction des lois			X	X			Inégalités d’accès à la définition du vivre ensemble – développement de 2 systèmes juridiques
Conception des cours pour les leaders des FSP					X		Pérennisation des liens entre sécurité et politique
Construction de bâtiments « monumentaux »					X	X	Pérennisation des liens entre sécurité et politique

Tableau VI. Pratiques (et actions) de l'Union européenne, des États-Unis et des ONG palestiniennes en matière de développement agricole

Pratiques	Économie politique du conflit		Inégalités horizontales		Qualité du contrat social		Impacts
	États-Unis	UE	États-Unis	UE	États-Unis	UE	
Appui à l'agriculture d'export	X		X	X	X	X	Important
Conditionnalités			X	X			Faible
Recherche de visibilité			X	X			Faible
Peu de projets en zones C			X	X			Faible
« Vetting »			X				Important
Distribution sectorielle de l'aide					X	X	Important
Manque d'investissement dans l'agriculture					X	X	Important
Sous-traitance d'ONG						X	Important
Distribution de l'aide en fonction de l'affiliation politique						X (via ONG)	Moyen

Mon approche permet aussi de montrer que l'impact de l'aide sur les dynamiques de conflit peut être direct ou indirect. Si mon cadre théorique avance que les pratiques de l'aide peuvent directement structurer l'économie politique du conflit, les inégalités de groupe et la qualité du contrat social, je montre également que les acteurs palestiniens peuvent se saisir de l'aide pour répondre à leurs intérêts individuels ou de groupe et/ou renforcer le régime. En ce sens, mon approche attribue un rôle aux acteurs locaux dans les impacts de l'aide. C'est pourquoi les impacts de l'aide peuvent être difficiles à anticiper par les bailleurs et sont souvent de l'ordre des conséquences inattendues.

Finalement, mon approche théorique permet de rendre compte de la possibilité que les trois mécanismes mobilisés puissent interagir. Alors que la littérature sur les causes de conflit a eu tendance à penser l'économie politique des conflits, les inégalités horizontales et la qualité du contrat social comme trois explications alternatives des conflits, j'avance pour ma part - en m'appuyant sur les travaux plus récents et critiques qui soulignent la multiplicité des causes de conflit et qui reprochent, notamment aux analyses de l'avidité, leur caractère caricatural - que, lorsqu'il s'agit de comprendre l'impact de l'aide sur les dynamiques de conflit, ces trois explications ne sont pas mutuellement exclusives. Dans l'étude du secteur de la sécurité, j'ai par exemple montré qu'en ouvrant la porte à des mécanismes d'enrichissement personnel, l'aide a contribué à des logiques d'avidité et de préservation d'intérêts privés. Celles-ci ont contribué à renforcer des processus d'exclusion et donc des inégalités horizontales. Ces comportements avides ainsi que ces processus d'exclusion ont également eu des conséquences importantes sur la qualité du contrat social. Autre exemple, en apportant une assistance en matière de sécurité à un groupe politique seulement (le Fatah), l'aide

internationale a nourri les griefs du groupe exclu (le Hamas), transformé l'économie politique du conflit en donnant un avantage militaire au Fatah, et miné la qualité du contrat social dans la mesure où le Fatah est, du fait de ses appuis extérieurs, perçu par les palestiniens comme davantage redevable aux intérêts étrangers qu'aux palestiniens eux-mêmes. Dans le secteur agricole, j'ai montré que l'impact de l'aide sur la qualité du contrat social et les inégalités de groupe ne peut être compris sans une analyse de l'impact de l'aide sur l'économie politique du conflit et les processus d'enrichissement privé auxquels l'aide participe.

En somme, j'avance que les liens entre les pratiques de l'aide et les dynamiques de conflit peuvent être directs et indirects, de court et de long terme, toucher à différentes échelles de conflit et qu'ils impliquent souvent une interaction entre différents mécanismes.

Ce cadre théorique, accompagné d'une approche doublement comparative, permet également de s'interroger sur le rôle des secteurs d'intervention et des bailleurs dans l'explication des impacts négatifs de l'aide. Les pratiques de l'aide sont-elles davantage dommageables dans un secteur d'intervention plutôt qu'un autre ? Les pratiques d'un bailleur sont-elles plus problématiques que celles d'un autre ? Bien que l'approche qualitative, indispensable à une étude fine des pratiques de l'aide, limite nécessairement la portée des réponses, elle permet néanmoins d'apporter une contribution à la littérature relative aux impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit. Alors que cette dernière juge certains types de programmes (l'aide alimentaire, les programmes qui créent de l'emploi ou promeuvent l'investissement privé) plus problématiques que d'autres (Nunn et Qian 2014; Berman, Felter et Shapiro 2015 ; Berman *et al.* 2013b; Berman, Shapiro et Felter 2011), mon analyse me

permet d'avancer que les impacts de l'aide ne sont pas une question de secteurs d'interventions mais plutôt une question de pratiques et d'actions particulières. A travers une étude comparée de deux secteurs d'intervention volontairement très différents, le secteur de la sécurité et le développement agricole en Palestine, je montre qu'il existe dans un cas comme dans l'autre des pratiques et actions problématiques eu égard à leurs impacts sur des mécanismes spécifiques reconnus pour être porteurs de violences. En ce qui concerne le rôle des bailleurs, j'ai montré à travers les chapitres qui précèdent qu'aussi bien européens qu'américains mettent en œuvre des pratiques et actions problématiques en termes de leurs impacts sur les dynamiques de conflit. Je reviens sur ces deux questions en profondeur dans les sections suivantes.

## **Les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit : une question de secteurs ou de pratiques ?**

Les chapitres 5, 6 et 7 se sont attachés à analyser les impacts de l'aide dans les secteurs de la sécurité et du développement agricole. Si l'aide dans le secteur de la sécurité a plus directement participé des dynamiques de violence inter-palestinienne, je montre qu'il existe également des pratiques problématiques dans le secteur agricole, pourtant moins politisé. Certes, ces dernières ne se sont pas soldées par un conflit ouvert mais elles participent des tensions sociales et politiques, potentiellement conflictuelles, que l'on peut aujourd'hui observer au sein de la société palestinienne. Les chapitres empiriques ont donc permis de rendre compte que les bailleurs mettent en œuvre des pratiques qui structurent l'économie

politique du conflit, alimentent les inégalités horizontales et nuisent à la qualité du contrat social aussi bien dans le secteur de la sécurité que dans le secteur agricole. J'avance donc que les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit sont mieux compris à travers une analyse des pratiques et de leurs effets structurants qu'à travers une approche sectorielle.

Pour rappel, une pratique est une manière de faire, répétée dans le temps et dans l'espace. Elle peut être effectuée de manière plus ou moins compétente et elle repose sur un ensemble de connaissances incorporées plus ou moins consciemment par l'acteur. Enfin, une pratique est à la fois idéale et matérielle : elle est idéale à travers le sens qu'on lui confère; elle est matérielle car elle agit sur le monde et le transforme (Adler et Pouliot 2011). Dans les deux sections suivantes, je reviens sur les pratiques problématiques identifiées au cours de l'analyse de chacun des secteurs d'intervention étudiés ainsi que sur leurs impacts sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. Comme je l'ai indiqué dans le chapitre 3, certaines de ces pratiques découlent de l'approche libérale de la construction de la paix et du développement, alors que d'autres découlent davantage des impératifs politiques liés au contexte d'intervention (sans qu'elles soient toujours *spécifiques* au contexte israélo-palestinien). L'approche longitudinale adoptée dans l'étude du secteur de la sécurité montre qu'un nombre important de pratiques problématiques se répète dans le temps et ce, en dépit du fait que l'histoire a montré leur caractère problématique et malgré le développement de principes d'intervention relatifs à la réforme du secteur de la sécurité. En ce sens, l'approche longitudinale rend compte du développement de pratiques et de leur incorporation par les acteurs. Si à un temps  $t$ , la décision de faire ou ne pas faire quelque chose (telle que la décision de déployer un gestionnaire de programme pour chaque force soutenue ou la décision ne pas



apporter de soutien à la gouvernance du secteur de la sécurité) relève simplement d'un choix stratégique et/ou rationnel, cette même décision à  $t+1$  devient une *pratique* lorsque les acteurs ont reçu des indications qu'il aurait été judicieux de faire autrement. En conséquence, le fait *de ne pas faire* peut devenir une *manière de faire incorporée*, et donc une pratique. Toutefois, comme je l'ai souligné plus haut, force est de reconnaître que certaines actions identifiées comme problématiques au cours des chapitres empiriques n'appartiennent pas à la catégorie des *pratiques* telles que définies par Adler et Pouliot (Adler et Pouliot 2011). Celles-ci ne semblent pas être adoptées de manière inconsciente et il n'est pas clair qu'elles soient répétées dans le temps et l'espace. Lorsqu'il s'agit d'une action d'un autre type qu'une pratique, je fais la distinction dans le texte.

### **Les pratiques problématiques au sein du secteur de la sécurité**

Dans le secteur de la sécurité, j'ai montré que certaines pratiques de l'aide ont participé des dynamiques de violence entre le Hamas et le Fatah en juin 2007. L'étude longitudinale souligne que l'on ne peut comprendre le rôle de l'aide en s'en tenant uniquement à une analyse de court terme. Les impacts de l'aide dans la période précédant les élections législatives de 2006 et dans la période qui fait suite à la division inter-palestinienne permettent de rendre compte du rôle de l'aide dans l'entrée en conflit et dans la durée de celui-ci. L'étude de ces différentes périodes permet également de démontrer que les pratiques de l'aide dans ce secteur n'alimentent pas uniquement les dynamiques de conflit entre le Hamas et le Fatah :

elles influencent également les dynamiques de conflit entre la société palestinienne et l'Autorité palestinienne.

Au cours de la période 1993-2006, les **relations et financement directs** de l'Union européenne et des États-Unis avec les forces de sécurité palestiniennes (FSP) ont donné lieu à des mécanismes d'enrichissement privé et elles ont conduit à la mise en place de pratiques népotiques de la part d'une élite proche du Fatah. Ceci s'est traduit par l'exclusion systématique du Hamas des FSP ainsi que par une forte dégradation du contrat social. La corruption, les pratiques népotiques et le manque de transparence des FSP et, plus largement, des élites du Fatah, ont rapidement fait perdre confiance à la population palestinienne en ses élites. Le fait de **soutenir davantage les accords d'Oslo que la construction d'un secteur de la sécurité démocratique** a également participé des dynamiques de conflit en assurant la disponibilité des finances nécessaires à la répression et à l'exclusion de l'opposition. **L'absence d'assistance à la gouvernance** du secteur a permis que se développe un secteur de la sécurité en dehors de tout cadre juridique. Les violences et les dérives autoritaires des FSP ont alors contribué à dégrader la confiance des palestiniens à l'égard de l'Autorité palestinienne. La légitimité de l'AP n'a pas été renforcée par **les pressions extérieures de démocratisation et d'amélioration de la gouvernance du secteur** exercées par les bailleurs à l'issue de la seconde Intifada. En particulier, la création de nouveaux ministères a été perçue par les palestiniens comme un approfondissement des accords d'Oslo alors que ceux-ci étaient déjà jugés insatisfaisants. Cela a également conduit à davantage de compétition politique entre les différentes factions de l'OLP. L'un dans l'autre, cette pratique a nuit à la qualité du contrat social. Toutefois, en permettant un contrôle plus serré sur le versement des salaires des FSP,

ces pressions ont eu un impact positif sur l'économie politique du conflit. De fait, il est devenu plus difficile pour l'élite du Fatah de détourner l'aide à des fins d'enrichissement privé.

Au cours de la période charnière de 2006-2007, l'action ponctuelle et consciente de **suspendre l'aide** a poussé le Président à adopter des réformes anti-démocratiques de manière à retirer le contrôle des FSP au ministère de l'intérieur, alors sous la tutelle du Hamas. L'action qui a permis **la reprise des financements internationaux à travers le mécanisme international temporaire (MIT)**, court-circuitant volontairement le gouvernement du Hamas, a également permis le retour de pratiques d'enrichissement privé. Ceci a nourri les inégalités de groupes entre le Hamas et le Fatah dans la mesure où il s'agissait volontairement d'exclure le premier des circuits de l'aide, et partant, des postes de pouvoir au sein de l'Autorité palestinienne. Toutefois, la reprise de l'aide à travers le MIT a permis d'éviter une grave détérioration du contrat social puisque les salaires des nombreux fonctionnaires de l'Autorité palestinienne ont à nouveau été versés. Aux pratiques et actions qui précèdent s'ajoutent les pratiques de **soutien financier et de formations offerts directement** aux FSP du Fatah. Ces pratiques ont transformé la structure d'opportunité en faveur de ce dernier en offrant un incitatif économique, des ressources financières mais aussi un avantage militaire potentiel aux forces du Fatah. Ces pratiques ont également nourri les griefs du Hamas qui a agi de manière préemptive en prenant Gaza par la force. Pour comprendre les dynamiques de conflit au cours de cette période, il faut également ajouter le rôle qu'ont eu certaines pratiques sur un plus long terme, telles que **le soutien direct aux FSP et l'absence de clarification de la structure du secteur de la sécurité**. La première a eu pour conséquence de transformer les FSP du Fatah en des forces « mercenaires » et/ou « embourgeoisées » qui, en l'absence de rémunération

pendant la période du boycott international, n'ont pas fait le nécessaire pour empêcher la création de la Force exécutive par le Hamas. La création de cette force, qui a conduit à une forte compétition sécuritaro-militaire entre les deux groupes, s'explique également par la deuxième pratique : dans la mesure où la structure de commandement était peu claire, les FSP du Fatah ont pu aisément contourner les ordres du ministre de l'Intérieur (Hamas). En retour, cela a poussé le parti islamiste à créer une force sur laquelle il avait autorité.

Après la division inter-palestinienne, les pratiques de l'aide dans le secteur de la sécurité ont participé de la pérennisation du conflit entre le Hamas et le Fatah mais aussi d'une forte dégradation du contrat social entre les palestiniens et l'Autorité palestinienne. L'approche « **Train, Build & Equip** », adoptée aux lendemains de la division inter-palestinienne par les missions européenne, américaine et canadienne d'appui à la réforme du secteur de la sécurité, a eu un impact direct et indirect sur l'économie politique du conflit. En prenant en charge les dépenses liées à la formation, l'équipement et l'infrastructure des FSP, l'aide a permis de libérer une part du budget de l'AP réservée au secteur de la sécurité. Ce budget a alors pu être orienté vers le versement des salaires élevés d'alliés politiques, placés à des postes à responsabilité au sein des FSP. Ces salaires élevés ont permis à Mahmoud Abbas de consolider son régime et d'éviter que ces alliés politiques se montrent favorables à une réconciliation avec le Hamas. De manière plus directe, la **formation axée sur l'usage de la force, le contreterrorisme, et l'acculturation à un projet politique particulier** ont transformé la structure d'opportunité du conflit en faveur du Fatah en fournissant les ressources financières et matérielles aux FSP de l'Autorité palestinienne. Ces pratiques, ainsi que le soutien exclusif au Fatah et la pratique du « **vetting** », participent des inégalités

horizontales entre Hamas et Fatah mais aussi, plus généralement, entre la Cisjordanie et la bande de Gaza. Il s'agit par là d'exclure le projet politique du Hamas et d'exclure tout membre du Hamas des FSP, et plus largement, de la vie politique en Cisjordanie. A cela s'ajoute **l'exclusion de tout membre du Hamas des comités de rédaction des lois**. Cela conduit à exclure tout membre du Hamas de la définition du « vivre ensemble » mais aussi à développer deux systèmes juridiques différents entre la Cisjordanie et la bande de Gaza. Ces pratiques contribuent donc à creuser la division entre le Hamas et le Fatah. Ce faisant, elles pérennisent la division inter-palestinienne.

Les pratiques de l'aide post 2007 ont également– et continuent d'avoir – un impact sur les tensions entre la société civile et l'Autorité palestinienne. La **formation axée sur l'usage de la force et le contre-terrorisme** affecte directement la confiance des palestiniens à l'égard des FSP. La lutte contre le Hamas ainsi que la part conséquente du budget de l'AP dont les FSP bénéficient sont jugées illégitimes. **La promotion de la coordination entre les FSP et les forces de défense israéliennes** nuit également à la crédibilité et la confiance des forces palestiniennes. Ces dernières sont considérées davantage au service de l'ennemi que de la population palestinienne. **Les relations directes entre les missions européennes et américaines et les forces** qu'elles soutiennent contribuent également à la détérioration du contrat social. Ces pratiques participent de l'affaiblissement des institutions de supervision civile des FSP et de la perception qu'ont les palestiniens selon laquelle les FSP répondent davantage aux intérêts extérieurs qu'à l'intérêt national. Finalement, **la conception des cours pour les leaders des FSP et la construction de bâtiments réunissant aussi bien institutions politiques et sécuritaires** consolident les liens étroits entre le politique et l'appareil

sécuritaire. Ce faisant, elles renforcent le caractère autoritaire du régime de Mahmoud Abbas et nuisent à la qualité du contrat social.

En somme, les acteurs européens et américains investis dans la réforme du secteur de la sécurité ont mis en œuvre – et continuent de mettre en œuvre – un nombre important de pratiques et actions problématiques. Elles sont problématiques car elles alimentent l'économie politique du conflit, creusent les inégalités horizontales et nuisent à la qualité du contrat social. Ce faisant, elles alimentent et pérennisent les dynamiques de conflit entre le Hamas et le Fatah mais aussi entre la société et l'Autorité palestinienne.

## **Les pratiques problématiques au sein du secteur agricole**

Dans le secteur agricole, pour les raisons exposées en introduction du chapitre 7, je n'ai pu conduire d'étude longitudinale. En dépit de cette limite, l'analyse a montré que mon cadre théorique demeure pertinent pour comprendre l'impact des pratiques de l'aide dans un secteur très différent de la réforme du secteur de la sécurité et davantage éloigné du discours sur les liens entre sécurité et développement. De fait, j'ai montré que certaines pratiques de l'aide dans ce secteur participent de l'économie politique du conflit, des inégalités horizontales et de la détérioration du contrat social. Ce faisant, la thèse apporte une contribution supplémentaire à l'étude de la conflictualité dans le contexte palestinien en démontrant l'importance d'élargir le champ de vision et d'analyse à des domaines autres que l'étude des dynamiques de sécurité. En effet, c'est à partir de l'analyse du secteur agricole que j'ai pu identifier le potentiel de

conflictualité inhérent à la détérioration du contrat social entre l’Autorité palestinienne et la société, par ailleurs rarement étudié et plutôt sous-estimé.

Deux pratiques sont particulièrement problématiques par rapport à leurs impacts sur l’économie politique du conflit. **L’appui à l’agriculture d’export** se traduit notamment par une assistance au secteur agro-industriel palestinien. Ce faisant, l’aide participe de l’enrichissement privé d’une classe économique particulière, souvent proche du pouvoir (si ce n’est pour des raisons politiques, du moins par intérêt économique). Cette élite est fortement critiquée par les petits producteurs et membres des ONG rencontrés : ceux-ci estiment qu’elle est intéressée par ses bénéfices privés parfois même aux dépens de l’intérêt national. De plus, puisque cette classe tire bénéfice du statut quo promu par le régime de Mahmoud Abbas, elle est devenue un soutien important du régime, voir une force contre la réconciliation inter-palestinienne. Parallèlement, le recours aux ONG palestiniennes pour mettre en œuvre les projets de développement, participe de l’économie politique du conflit, quoi qu’avec des risques moins importants en termes de dynamiques conflictuelles. J’ai montré que le recours à la **sous-traitance** participe de l’enrichissement d’une classe d’individus œuvrant dans les ONG. Ces individus bénéficient de salaires élevés et de positions avantageuses dans une société qui connaît un taux de chômage de plus de 25% (38% à Gaza).<sup>238</sup> En devenant des « courtiers en développement » (Olivier de Sardan et Bierschenk 1993), ils bénéficient d’une économie fondée sur la rente de l’aide. S’il peut arriver que ces individus détournent l’aide, orientent les projets qu’ils proposent aux bailleurs de manière à servir leurs intérêts

---

<sup>238</sup> Site web de la Banque mondiale, consulté le 23 septembre 2016 : <http://www.banquemonde.org/fr/country/westbankandgaza/overview>

pécuniaires ou se conforment aux prescriptions internationales pour servir leurs intérêts individuels, il est toutefois difficile d'envisager que ces individus puissent devenir « des forces contre la paix ». Bien qu'elles adhèrent au projet libéral promu par les bailleurs internationaux, les ONG ne s'opposent pas à une réconciliation avec le Hamas, d'autant plus qu'une telle réconciliation ne mettrait pas nécessairement en danger leurs intérêts privés, y compris si cette réconciliation menait à une suspension de l'aide internationale à l'Autorité palestinienne. De fait, lors du boycott international du gouvernement du Hamas en 2006, les ONG palestiniennes ont servi de vecteurs pour acheminer l'aide aux palestiniens.

Dans le chapitre 7, j'ai également identifié plusieurs pratiques dans le secteur agricole qui conduisent à creuser les inégalités socio-économiques entre producteurs. Premièrement, les **conditionnalités** de l'aide, telles que la participation financière des bénéficiaires ou encore la surface exploitée, conduisent à exclure les plus petits producteurs des circuits de l'aide distribuée par USAID et EuropeAid. Deuxièmement, **l'appui à l'agriculture d'export** creuse les inégalités entre petits/moyens et gros producteurs. Les premiers, soutenus par EuropeAid, investissent de manière à améliorer la quantité et la qualité produite mais accèdent difficilement au marché international et proposent des produits peu compétitifs. Les seconds, soutenus par USAID, accèdent plus facilement à l'export et sont davantage compétitifs parce qu'ils bénéficient de connexions importantes et de moyens de production plus avantageux. Les gros producteurs sont fortement critiqués par les petits/moyens agriculteurs parce qu'ils s'enrichissent davantage mais aussi, et surtout, parce qu'ils créent une compétition importante pour les petits producteurs, emploient des palestiniens à des conditions peu avantageuses, collaborent avec l'ennemi et soutiennent le régime de Mahmoud Abbas pour servir leurs



intérêts. Troisièmement, à travers la **recherche de visibilité** et du fait de la conciliation des intérêts israéliens, l'aide alimente les inégalités selon des lignes de fracture géographiques. Certaines zones, telles que les zones C et la bande de Gaza, reçoivent moins d'assistance. Finalement, les pratiques de « **vetting** » des bailleurs occidentaux et **la distribution de l'aide** par les ONG palestiniennes **en fonction de l'affiliation politique** alimentent également les inégalités horizontales. La première pratique exclut tout bénéficiaire affilié au Hamas ou au Djihad islamique des circuits de l'aide. La seconde résulte en une distribution prioritaire de l'aide aux coopératives associées au parti politique auquel est également affilié l'ONG qui exécute le projet.

D'un point de vue éthique, les impacts de l'aide sur les inégalités de groupe sont très problématiques. Toutefois, force est de constater qu'à l'exception des inégalités entre petits et gros producteurs, aucune de ces fractures sociales ne se traduit par des griefs sérieux de la part des « exclus » de l'aide à l'encontre de ceux qui en bénéficient davantage. Qui plus est, si les inégalités horizontales entre petits et gros producteurs pourraient davantage déboucher sur des violences, c'est parce que les griefs adressés à l'élite capitaliste se confondent avec les critiques liées à son comportement à des fins d'enrichissement privé et aux griefs adressés à l'Autorité palestinienne.

Les pratiques de l'aide dans le secteur agricole ont également des impacts importants sur la qualité du contrat social. En particulier, la **distribution sectorielle de l'aide**, le **manque d'investissement des bailleurs dans l'agriculture**, la **sous-traitance** et l'**appui à**

**l'agriculture d'export** ont affecté les capacités de l'Autorité palestinienne et la confiance des palestiniens à son égard. Tandis qu'une part importante de l'aide et du budget de l'Autorité palestinienne est octroyée au secteur de la sécurité, le secteur agricole est délaissé. Pourtant, l'agriculture est jugée cruciale pour la lutte contre la colonisation israélienne et pour rendre le projet de construction étatique viable. Les bailleurs sont alors jugés coupables d'orienter leur assistance en fonction des préoccupations israéliennes. Les élites palestiniennes sont, quant à elles, accusées d'utiliser les fonds internationaux pour consolider un régime autoritaire, servir les intérêts de leurs alliés politiques et s'enrichir. Le manque d'investissement des bailleurs dans le secteur agricole se répercute également sur le manque de capacités du ministère de l'agriculture et alimente les critiques à l'encontre de l'Autorité palestinienne. Le ministère manque d'expertise, peine à édicter une stratégie de développement cohérente et à mettre en œuvre les réformes tant attendues par les agriculteurs palestiniens. Comparativement, les ONG palestiniennes, qui bénéficient d'un soutien plus grand que le ministère, jouent un rôle plus important et finissent par remplacer l'autorité centrale dans ce secteur. Finalement, la promotion d'une agriculture d'export participe également d'une détérioration du contrat social. L'Autorité palestinienne est jugée complice des transformations en cours dans le secteur agricole qui bénéficient davantage à une élite économique proche du pouvoir qu'à la société palestinienne dans son ensemble.

\*\*\*

Au total, les chapitres 5, 6 et 7 ont permis d'affirmer que les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit ne sont pas une question de secteur d'intervention. L'aide a des effets négatifs sur les dynamiques conflictuelles tant dans le secteur de la sécurité – un secteur politiquement sensible et qui découle directement du nexus sécurité-développement – que dans le secteur agricole – un secteur moins politisé et qui relève des secteurs « classiques » d'intervention. Parce que les pratiques transforment le monde, elles ont, dans le cas de l'aide pour la paix en Palestine, des effets structurants sur des mécanismes reconnus pour être porteurs de violences et ce, quelque soient les secteurs d'intervention. Afin d'assoir davantage cet argument et la nécessité de s'intéresser aux pratiques de l'aide, je m'attache dans la section suivante à mener la comparaison entre acteurs. Avant de procéder, il convient de nuancer mes propos en soulignant que ce ne sont pas uniquement des *pratiques*, telles que définies par le tournant pratique en Relations internationales, qui ont le potentiel de structurer des mécanismes reconnus pour être porteurs de violence. Des actions ponctuelles et conscientes peuvent également structurer négativement de tels mécanismes.

## **Les impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit : une question d'acteurs ?**

L'approche comparative que j'ai empruntée dans la thèse permet aussi, quoi qu'avec certaines limites, de comparer les acteurs européens et américains en termes de leurs impacts sur les dynamiques de conflit en Palestine. Il s'agit de répondre à la question suivante : les pratiques (et actions) de l'un ou de l'autre de ces acteurs sont-elles plus problématiques en termes de dynamiques conflictuelles ? Avant de répondre à cette question, je reviens sur

plusieurs problèmes méthodologiques, identifiés en introduction, qui limitent la possibilité de dresser un bilan comparatif clair. J'utilise par la suite trois stratégies afin de contourner une partie de ces limites et mener une comparaison entre acteurs. J'étudie d'abord la culture européenne et américaine en matière de réforme au secteur de la sécurité et d'aide au développement. J'analyse ensuite les perceptions palestiniennes à l'égard de ces deux bailleurs. Je procède enfin à l'étude comparée des pratiques européennes et américaines.

### **La comparaison entre acteurs est-elle possible ?**

Comme indiqué en introduction, j'ai dû faire face à plusieurs problèmes au cours de mon enquête de terrain : la difficulté de reconstruire les pratiques du passé, l'utilisation de termes englobants pour rendre compte d'une réalité complexe, le problème de l'enquête en milieu sensible et l'existence de discours partisans. J'analyse ici la manière dont ces différents obstacles affectent la possibilité d'effectuer une comparaison des impacts européens et américains en Palestine.

#### *La difficulté de reconstruire les pratiques du passé et l'emploi de termes englobants*

La difficulté de reconstruire les pratiques du passé et l'emploi de termes englobants posent des défis importants pour retracer l'impact des pratiques de l'aide mais aussi pour distinguer les pratiques spécifiques de divers acteurs. Lorsque les interviewés utilisent les

termes de « communauté internationale » ou de « bailleurs », comment savoir s'il s'agit de l'Union européenne, des États-Unis ou d'un autre bailleur ? La question se pose également lorsqu'un rapport ou un article décrit l'assistance internationale au secteur de la sécurité ou au développement agricole dans les années 1990 sous le terme de « communauté internationale ». Ces problèmes découlent bien sûr de la rotation rapide du personnel, de la faible mémoire institutionnelle des agences étudiées et d'une tendance à la simplification du discours tant dans la couverture médiatique, dans les rapports d'ONG que dans les ouvrages scientifiques. Toutefois, si les interviewés parlent en des termes englobants et ont du mal à préciser s'ils font référence à EUPOL COPPS, à USSC, à USAID, à EuropeAid ou encore à un autre bailleur, c'est aussi parce qu'il est difficile de savoir qui fait quoi en Palestine.

Bien que les missions USSC et EUPOL COPPS cherchent à canaliser et coordonner l'assistance internationale aux forces qu'ils soutiennent, d'autres acteurs (par exemple les pays arabes) soutiennent également le secteur de manière bilatérale et peu transparente. Par ailleurs, les États-Unis et, dans une moindre mesure les pays européens, apportent une assistance au secteur de la sécurité par d'autres canaux que les missions USSC et EUPOL COPPS. C'est par exemple le cas des services de renseignement occidentaux tels que la CIA qui soutiendrait, selon les rumeurs, l'Organisation de sécurité préventive. Or, comme le souligne Sayigh, les différentes agences américaines, tout comme les différents États européens, ne partagent pas nécessairement la même « école de pensée » en matière de sécurité :

U.S. assistance is shaped by the differing security “schools” of the Department of Defense, Department of State, and CIA, all of which disagree on objectives, approach, and method. Much the same applies to the European Union, with distinct British, French, Dutch, Nordic, and German approaches to policing and security sector reform (Sayigh 2009, 21).

La multiplicité de ces acteurs aux cultures et agendas différents n'est pas sans conséquences sur l'orientation des réformes et le travail des FSP. Le Brigadier-général Michael Pearson, commandant du contingent canadien au sein de la mission USSC, convient qu'il est fort probable que les FSP, et plus généralement l'Autorité palestinienne, reçoivent de la part d'un même bailleur des pressions contradictoires, poussant d'un côté vers davantage de respect de l'état de droit et de l'autre, vers une lutte contre le terrorisme quel qu'en soit le prix :

The Palestinian Authority is under the scrutiny of western donors, especially Canada, about following the rule of law. I mean this is why we are contributing to the security and justice sector, right? (...) So if the police starts making political arrests and putting people outside the judicial system and holding them in prisons (...) that would violate our understanding. And at the same time, you know there are all kind of pressures from Israel and other governments, perhaps like ours, who would suggest rounding up Hamas guys is a good idea regardless of the rule of law. So this kind of competing pressures about the western demanding that the rule of law be followed and at the same time demanding action to be taken against [Hamas]... It is something that the Palestinians leadership has to balance (Entretien 28/03/2013).

Compte tenu de la diversité des acteurs internationaux et considérant que les agendas des différentes agences, y compris lorsqu'elles sont issues d'un même pays, n'ont pas nécessairement la même approche, il est difficile de savoir précisément que font les agents de EUPOL COPPS ou de USSC à moins de s'y intéresser de près. Il est donc également difficile de savoir quel est le bailleur ou l'agence responsable d'un tel comportement ou d'une telle pratique observée chez les FSP.<sup>239</sup> De la même manière, le nombre important de forces de sécurité en Palestine, l'existence de sous unités (telles que la « police spéciale » au sein de la

---

<sup>239</sup> Plus généralement, la question se pose également de savoir si le comportement observé découle ou non de l'assistance internationale.

PCP ou la « force 101 » au sein de la FSN), le manque de clarté des mandats des différentes FSP, et, plus généralement, le manque de transparence du secteur, rendent difficile l'association d'une mauvaise pratique à une force particulière à moins d'être physiquement présent lors de l'évènement.

Du côté du secteur agricole, la pratique de sous-traitance contribue également à ce que les bénéficiaires rencontrés aient de la difficulté à associer une pratique à un bailleur en particulier. Dans la mesure où ce sont les ONG palestiniennes ou internationales qui exécutent le projet au niveau du village ou de la coopérative, il n'est pas toujours évident pour les agriculteurs palestiniens de savoir si le projet dont ils bénéficient est financé par l'Union européenne ou par un autre bailleur bilatéral. La distinction entre l'Union européenne et les États membres de l'Union européenne n'est pas toujours évidente à effectuer non plus.

En somme, la diversité des acteurs intervenant tant dans le secteur de la sécurité que dans le développement agricole explique que le discours des interviewés palestiniens se présente en général en des termes englobants. À leur tour, les termes englobants rendent la comparaison des impacts européens et américains difficile à mener.

#### *L'enquête en terrain sensible et l'existence de discours partisans*

L'enquête en terrain sensible pose également des limites à la comparaison des impacts européens et américains. Cela tient non seulement au problème d'accès à l'information mais aussi à l'existence de discours partisans. Dans un secteur ou dans l'autre, le refus d'entretien

de la part de certains acteurs,<sup>240</sup> les « non-dits » et les rumeurs rendent la reconstitution des pratiques de l'aide et de leurs impacts difficiles.

Tout comme il existe différents discours assez peu nuancés sur le travail des FSP et sur les progrès accomplis en matière de réforme du secteur de la sécurité (voir introduction), il existe également des discours peu objectifs sur le rôle des acteurs extérieurs et sur leurs activités. Par exemple, les membres de l'opposition et de la société civile palestinienne présentent souvent la mission USSC comme responsable des violences commises par les FSP. S'il est vrai que la mission USSC a, comme je l'ai montré, plutôt défendu une approche très restrictive et militarisée de la réforme du secteur de la sécurité, les agents de cette mission ne peuvent toutefois être jugés responsables de toutes les violations commises par les FSP. En effet, la mission ne porte assistance qu'à trois forces de sécurité sur sept et les forces de sécurité palestiniennes conservent une agencité importante qu'il ne faut pas négliger. Les accusations à l'encontre de la mission USSC découlent donc parfois davantage de la mauvaise réputation dont pâtit les États-Unis au Moyen-Orient que des pratiques et impacts des agents américains. Par opposition à ces discours négatifs sur le rôle des bailleurs, les membres des FSP et les responsables politiques de l'Autorité palestinienne sont réticents à formuler une critique à l'encontre des bailleurs. S'ils soulignent ici et là quelques manquements ou problèmes d'efficacité, ils préfèrent remercier la communauté internationale de son soutien et insistent sur le fait que, sans l'aide apportée, ils n'auraient pas autant accompli (Entretien 10/10/2013, 26/11/2013c, 27/11/2013, 26/11/2013a).

---

<sup>240</sup> Députés élus en 2006 sur la liste Changement et réforme, anciens responsables des FSP, agents américains impliqués dans la mission USSC, agents européens et américains investis dans le secteur agricole etc.



Qu'il s'agisse de la difficulté de reconstruire les pratiques du passé, d'accéder à l'information et d'obtenir une information ni trop critique ni trop propagandiste, ces problèmes rendent l'analyse des pratiques de l'aide, et donc la comparaison des bailleurs étudiés, difficile.

## **Une comparaison de l'Union européenne et des États-Unis**

Pour contourner ces limites, je propose et adopte dans les sections suivantes trois stratégies : une comparaison à travers une étude plus large des cultures européennes et américaines d'intervention en matière de réforme du secteur de la sécurité et de coopération internationale ; une comparaison à travers les perceptions palestiniennes et une comparaison à travers l'approche par les pratiques empruntée dans le cadre de cette thèse.

### **Des cultures différentes ?**

Pour répondre aux obstacles qui limitent la possibilité de comparer l'Union européenne et les États-Unis au sein du cas palestinien, une première stratégie consiste à s'intéresser à une analyse des cultures européennes et américaines en matière de réforme du secteur de la sécurité et de coopération pour le développement. Il s'agit par là d'inscrire les observations menées dans le contexte palestinien dans une analyse plus large des approches européennes et américaines dans les secteurs d'intervention étudiés.

*Dans le secteur de la sécurité*

L'assistance américaine et européenne en matière de sécurité en Palestine se distingue par les FSP soutenues, les montants alloués, mais aussi selon Friedrich par une culture différente en matière de réforme du secteur de la sécurité. Cet auteur avance qu'il existe

two conflicting notions of Palestinian SSR, which can be described as the 'restructurist' and the 'reformist' agendas. Both agendas have their supporters in both the international and domestic arenas. The 'restructurist' agenda is advocated by Israel and the US, but to a certain extent is also advocated by some actors within the Palestinian political system. The 'reformist' agenda, meanwhile is chiefly a demand of the Palestinian citizenry and civil society and is supported externally by the EU (Friedrich 2004, 3).

Pour cet auteur, l'objectif de l'agenda de « restructuration » est de réorganiser la structure du pouvoir palestinien de manière à affaiblir la position du Président – à l'époque où il écrit, Yasser Arafat – non pas en vue de démocratiser le secteur mais dans une logique de changement de régime. A l'inverse, l'agenda réformiste vise une « transformation des institutions sécuritaires de l'AP de manière à ce que celles-ci jouent un rôle effectif et démocratiquement responsable dans la sécurité pour le peuple palestinien »<sup>241</sup> (Friedrich 2004, 3).

Dans le contexte post 11 septembre 2001, cette distinction dépasse à bien des égards le contexte palestinien. En fait, l'agenda américain en matière de RSS est profondément marqué par l'agenda de contreterrorisme et de contre-insurrection du Président G.W. Bush. Comme le

---

<sup>241</sup> Traduction libre : « the 'reformist' agenda is the transformation of the PNA security institutions so that they can play an effective and democratically accountable role in providing security for the Palestinian people ».

soulignent Albrecht et al. et Sherman, la réponse américaine aux attentats du 11 septembre a été « disproportionnellement militaire ».<sup>242</sup> Les attentats du 11 septembre ont donc conduit à ce que les efforts américains en matière de RSS reflètent davantage une conception étroite qu'une conception large de celle-ci (Albrecht, Stepputat et Andersen 2010, 81; Sherman 2010).

Du côté de l'Union européenne, des conceptions différentes de la RSS existent entre les différents États membres, mais aussi entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe.<sup>243</sup> Néanmoins, l'approche européenne est davantage marquée par une conception « holiste » de la RSS (Albrecht, Stepputat et Andersen 2010, 79-80; Sedra 2006a). Comme l'explique Sedra,

That approach is defined by its focus on “the governability of a country’s internal and external security institutions and democratic accountability,” as well as its “opposition to a narrow focus on individual (often military) institutions and reforms that are technical in nature...” The European approach can be defined as much by what it is not — influenced and inspired by a cold war train-and-equip mindset, like the US — as by what it is — in close alignment with the orthodox SSR model. Nonetheless, the authors contend that in Europe, SSR has been characterized as much by a “developmentalization of the security agenda as the other way around,” implying the that the dominant influence on SSR thinking continues to be the development community as opposed to the conventional security establishment, which in some donor states has mounted an effort to reclaim the security assistance space (Sedra 2010b, 20).

---

<sup>242</sup> Sherman 2009, cité par Albrecht et al. (2010, p79-80). Traduction libre : « disproportionate militarization of US foreign assistance to respond robustly to terrorism ».

<sup>243</sup> Pour Albrecht et al., l'approche de la Commission est plus proche d'une conception large qui met en avant la gouvernance tandis que le Conseil est davantage marqué par une conception étroite et « sécuritaire » (Albrecht et al., 2010, p79)

La différence d'approche entre européens et américains en matière de RSS tient également à une autre raison : la sous-traitance. Tandis que les États-Unis y ont davantage recours dans leurs missions de RSS à travers le monde, l'Union européenne est davantage réfractaire à faire appel à des compagnies privées. Dans le contexte palestinien, la mission USSC a largement travaillé avec l'entreprise privée DynCorp alors que la mission européenne EUPOL COPPS s'est abstenue de privatiser l'assistance qu'elle entend apporter en Palestine. Le choix de sous-traiter ou non n'est pas sans conséquence sur l'orientation donnée aux missions de sécurité puisque les compagnies privées participent souvent à la mise en œuvre d'une RSS davantage militarisée du fait de leur manque de compétences sur les aspects civils de la réforme (Sedra 2010c, 112).

La différence de culture en matière de RSS entre européens et américains peut donc expliquer pourquoi les États-Unis ont, dans la période post-Intifada, soutenu les forces de l'Organisation de sécurité préventive (OSP) dans une logique de contreterrorisme (Friedrich 2004, 19) tandis que l'Union européenne s'est concentrée sur les forces pour lesquelles une gouvernance civile et démocratique était plus envisageable (la force de sécurité nationale (FSN) et la police civile palestinienne (PCP)). Un agent européen confirme cette tendance. Il explique qu'il aurait été impensable, tant d'un point de vue individuel que du point de vue de l'Union européenne, de travailler avec « des gens », tels que les membres de l'OSP, qui arrêtent des palestiniens de manière arbitraire :

Mais moi, je ne travaille pas avec ces gens là quoi. Et je me refuserai, de toutes façons à travailler avec ces gens là. L'Union européenne se refuserait de travailler avec ces gens là (Entretien 29/04/2013).

Il convient de remarquer qu'avec le temps, et en réaction au coup de force du Hamas dans la bande de Gaza, ces deux approches ont eu tendance à se rapprocher dans une logique centrifuge. Tandis que du côté européen, la lutte contre le terrorisme, le boycott du Hamas et la priorité donnée à la sécurité en Cisjordanie ont orienté les pratiques de RSS dans une logique davantage sécuritaire et étroite au moins jusqu'en 2008-2009, du côté américain, la mission USSC a cessé de soutenir l'OSP après la division inter-palestinienne. Ceci peut s'expliquer par le rôle accru de la CIA auprès de ces forces, par le scandale essuyé par la mission USSC suite à la division inter-palestinienne, mais aussi plus généralement par l'échec patent de l'approche américaine en Afghanistan et en Irak (Barak 2007; Sedra 2006b; Sisk 2013). De plus, en 2009, les différentes branches du gouvernement et agences américaines (le Pentagone, le Département d'État et USAID) ont adopté une définition commune qui, dans les grandes lignes, adopte les principes d'une conception plus large de la RSS (Albrecht, Stepputat et Andersen 2010, 75).

Toutefois, ce rapprochement entre européens et américains ne doit pas être surestimé. La division du travail entre européens et américains entre le soutien aux forces de police civile et aux forces « militaires » est à ce titre parlante. Bien que la mission USSC ne soutienne plus l'OSP,<sup>244</sup> celle-ci s'est réorientée vers les forces les plus militarisées de Palestine (la FSN et la garde présidentielle (GP)) et continue de privilégier une approche restrictive de la RSS, caractérisée par la formation et l'équipement en maintien de l'ordre. Cette approche « Train, Build & Equip » est bien loin de satisfaire aux exigences de la RSS dans sa conception la plus

---

<sup>244</sup> L'OSP continue d'être soutenue de manière très peu transparente et dans une logique très sécuritaire par la CIA.

large (Ball 2010, 37; Sayigh 2011; Sedra 2010c, 111; Sisk 2013, 101). L'élargissement de la conception américaine de la RSS en Palestine n'est donc que très relatif. Du côté européen, tout en essayant de collaborer davantage avec les États-Unis en vue de développer une approche plus unifiée en soutien au secteur de la sécurité, EUPOL COPPS prend garde de ne pas trop se rapprocher de la mission USSC. Compte tenu des visions politiques et des sensibilités palestiniennes différentes entre ces deux acteurs, un agent européen explique dans un entretien informel qu'il serait mal venu pour l'Union européenne de se faire trop associer aux États-Unis (Entretien 9/10/2014b). A travers l'étude des perceptions palestiniennes, je montrerai plus bas que les agents européens ont probablement raison d'approcher la collaboration avec leur partenaire américain avec précaution.

#### *Dans le développement agricole*

S'il n'existe pas d'études spécifiques sur les cultures européennes et américaines en matière de développement agricole, il existe par contre une vaste littérature sur le comportement des bailleurs et les facteurs qui influencent l'allocation de leur aide au développement (Alesina et Dollar 2000; Berthelemy 2005; Calleja et Rowlands 2015; Chauvet 2002; Del Biondo 2014; Easterly et Pfütze 2008; Easterly et Williamson 2011; Guillaumont et Wagner 2015; Knack, Rogers et Eubank 2011). Cette littérature s'est attachée à étudier si les bailleurs délivrent davantage leur aide en fonction de leurs intérêts (coloniaux, géopolitiques, économiques) ou bien en fonction de comportements altruistes (Alesina et Dollar 2000; Berthelemy 2005); si les flux d'aide reflètent davantage les intérêts des bailleurs ou les performances des bénéficiaires (Guillaumont et Wagner 2015; Berthelemy 2005); ou encore

si la compétition entre bailleurs dans la quête d'influence joue un rôle dans l'allocation de l'aide (Calleja et Rowlands 2015). Cette littérature permet de dégager quelques traits caractéristiques des bailleurs en général et des États-Unis en particulier.

Sans surprise, les bailleurs se comportent plutôt de manière égoïste en favorisant les pays avec lesquels ils ont des liens politiques et/ou économiques. Selon Berthelemy, les États-Unis visent davantage leurs intérêts politiques qu'économiques en favorisant plutôt des alliés que des partenaires économiques (Berthelemy 2005), un résultat qui avait déjà été mis en lumière en 2000 par Alesina et Dollar. Selon ces deux auteurs, les États-Unis portent davantage assistance à leurs « amis de l'ONU », leurs alliés politiques au Moyen-Orient (Israël et Égypte) ainsi qu'aux pays qui se caractérisent par un régime démocratique et une économie ouverte (Alesina et Dollar 2000).

Cette littérature s'est toutefois assez peu intéressée à comparer les États-Unis et l'Union européenne. Ceci s'explique notamment par le fait que ces études se concentrent sur les bailleurs bilatéraux et excluent de ce fait l'UE. Karen del Biondo note à cet effet qu'États-Unis et Union européenne ont été comparés dans un nombre important de domaines (la diplomatie, la promotion de la démocratie, l'aide humanitaire, l'attachement aux traités sur les droits humains, les politiques commerciales et environnementales) mais assez peu en matière d'aide publique au développement (Del Biondo 2014). Dans les domaines pour lesquels une comparaison a été effectuée, l'Union européenne est jugée plus respectueuse que les États-Unis des normes internationales et plus soucieuse de travailler en partenariat avec d'autres

acteurs. En matière d'aide internationale, quatre études permettent toutefois de comparer ces deux bailleurs : trois d'entre-elles s'intéressent aux « meilleures pratiques » d'un ensemble de bailleurs et intègrent la Commission européenne et les États-Unis parmi les bailleurs étudiés (Easterly et Pfutze 2008; Easterly et Williamson 2011; Knack, Rogers et Eubank 2011). Une autre étude, menée par Karen del Biondo, compare l'Union européenne et les États-Unis en terme du respect des principes internationaux en matière de coopération en s'intéressant spécifiquement à la notion de « partenariat » (Del Biondo 2014).

Ces travaux présentent des résultats peu concluants. En analysant la part de l'aide que les bailleurs octroient à différents types de bénéficiaires, Easterly et Pfutze classent la Commission européenne (24<sup>ème</sup>) devant les États-Unis (classés à la 39<sup>ème</sup> et dernière position) : l'Union européenne porte moins assistance aux pays corrompus et aux pays non-libres ou partiellement libres et davantage d'assistance aux pays moins développés que les États-Unis. Toutefois, au classement général des « meilleures pratiques »,<sup>245</sup> ces auteurs placent les États-Unis (16<sup>ème</sup> rang) devant la Commission européenne (29<sup>ème</sup> rang) (Easterly et Pfutze 2008). Dans une étude subséquente, ce classement est revu (alors même que ce sont les mêmes critères qui sont utilisés pour juger des « meilleures pratiques ») : les États-Unis (28<sup>ème</sup> rang) sont alors classés derrière la Commission européenne (16<sup>ème</sup> rang) (Easterly et Williamson 2011). De leur côté, Knack, Rogers et Eubank classent la Commission européenne (23<sup>ème</sup>

---

<sup>245</sup> Les critères retenus dans cette étude sont les suivants : la transparence des bailleurs, la spécialisation de l'aide (ou le degré de fragmentation de l'aide apportée), la sélectivité des bailleurs à l'égard des pays récipiendaires (ou dans quelle mesure les bailleurs évitent de porter assistance à des régime autoritaires et corrompus), le degré avec lequel les bailleurs choisissent de distribuer l'aide via des canaux jugés inefficaces, et finalement les coûts liés, par exemple, au fonctionnement des agences.



rang) devant les États-Unis (33<sup>ème</sup> rang) en utilisant en partie d'autres critères pour juger de la qualité de l'aide.<sup>246</sup> Finalement, dans une étude qui compare les États-Unis et l'Union européenne sur une seule pratique - le respect du principe de partenariat entre bailleurs et bénéficiaires de l'aide -, Karen del Biondo fait preuve de davantage de nuance dans ses conclusions. Si elle juge que l'UE a davantage respecté ce principe d'intervention que les États-Unis, elle montre également que l'écart tend à se resserrer entre les deux bailleurs. L'UE s'intéresse aujourd'hui davantage aux questions de sécurité et pose de plus en plus de conditionnalités à une assistance budgétaire. Les États-Unis, bien que toujours soucieux de leurs intérêts sécuritaires, ont fait davantage d'efforts pour renforcer l'appropriation (« *ownership* ») de leurs programmes par leurs partenaires locaux (Del Biondo 2014).

En somme, cette littérature ne permet pas de dresser un bilan clair sur les « cultures » européennes et américaines en matière d'aide au développement. L'Union européenne serait, à priori, un meilleur élève que les États-Unis en termes du respect des principes d'engagement et de la mise en œuvre de pratiques jugées plus efficaces. Toutefois, ces résultats doivent être tempérés par les conclusions contradictoires de certaines des études, par le fait que ces études utilisent des critères différents et qu'elles ne se basent pas sur le même échantillon de bailleurs étudiés. A ces limites, il faut ajouter que, du fait de l'influence des différentes administrations américaines sur les politiques extérieures, la « culture » américaine du développement (tout comme celle de la réforme du secteur de la sécurité) est peut être davantage susceptible de

---

<sup>246</sup> Les critères retenus par cette étude sont les suivants : la sélectivité de l'aide (ou dans quelle mesure l'aide est orientée vers les pays pauvres), le respect des priorités fixées par le pays bénéficiaire, la spécialisation de l'aide et l'harmonisation de l'aide par rapport à l'aide apportée par d'autres bailleurs.

changer dans le temps que celle de l'Union européenne (Carbone 2004; Dunning et Morris 2016; Igoe 2016). Finalement, ces études nous renseignent peu sur l'existence de cultures différentes entre ces deux bailleurs en matière de développement agricole.

Bien qu'il soit difficile de généraliser et de parler de « culture » de développement à partir des observations faites dans le seul cas palestinien, je reviens ici sur les principales différences observées entre les États-Unis et l'Union européenne en matière de développement agricole. A charge pour d'autres chercheurs de voir si ces observations peuvent être effectuées ailleurs.

Bien qu'ils défendent tous deux un projet néolibéral, les États-Unis et l'Union européenne se distinguent par les catégories d'acteurs soutenus : les gros exploitants et agro-industries pour USAID et les petits producteurs réunis en coopératives pour EuropeAid. Les États-Unis adoptent ici une logique du développement économique « en cascade » (Entretien 11/09/2014). Il s'agit ici de soutenir des « leaders » au sein du secteur dont le développement aura inévitablement des retombées positives sur l'ensemble des acteurs du secteur, y compris les petits producteurs. Comme l'explique Imad Qamhawi, Chef de projet pour le secteur agricole du projet Compete, il ne s'agit pas de soutenir les entreprises agro-industrielles dans le but de les soutenir individuellement. Il s'agit de soutenir l'ensemble du secteur à travers ces acteurs :

We do not want to support firms; we want to support the whole subsector (...). It is a lot easier to target an aggregator and through him to target the whole sector. (...) If I want (...) to increase the

volume and the export of olive oil, if I go to a farmer who only has, let's say 10 dunums, he does not have the capacity to actually export on its own. So you have to work with somebody. Somebody under an umbrella can actually collect the entire subsector underneath him (Entretien 17/09/2014a).

Du côté européen, c'est une approche opposée qui est favorisée puisqu'il s'agit au contraire de développer le secteur agricole en apportant un soutien aux petits producteurs. C'est donc davantage une logique de « bas en haut » qui est privilégiée. Toutefois, un agent européen admet que dans le secteur agricole, l'Union européenne manque de réelle stratégie. Les agents européens financent des projets dans de multiples sous-secteurs très variés allant de la micro-finance à l'irrigation en passant par le co-financement de matériel agricole. En conséquence, l'aide européenne dans ce secteur manque de « spécialisation » (Easterly et Williamson 2011; Knack, Rogers et Eubank 2011) et « l'émotion » joue beaucoup dans le choix des projets :

Development in agriculture it is often an intervention with emotions. We finance this project because we like it, because we feel it is good or ... emotions. Not expertise (Entretien 11/09/2014).

Le choix des sous-traitants avec lesquels ces deux bailleurs travaillent est aussi éclairant sur les connaissances incorporées (« *background knowledge* ») des praticiens européens et américains. Tandis que les États-Unis sous-traient avec une compagnie américaine, l'UE participe au développement de la société civile palestinienne et internationale à travers les financements qu'elle distribue dans le secteur. Ce faisant, l'UE entend participer au développement et à la consolidation de la démocratie (Hanafi et Tabar 2005, 213). A travers cette pratique, l'UE entend donc tout autant apporter une assistance aux agriculteurs qu'à la société civile palestinienne. Elle ne voit donc aucun mal à ce qu'une part

importante des fonds qu'elle octroie au secteur agricole s'arrête au niveau des ONG et ne parvienne aux bénéficiaires finaux. Toutefois, cette différence entre les États-Unis et l'UE ne peut être jugée déterminante. En effet, l'UE ne s'empêche pas de faire appel à des « experts » européens plutôt que palestiniens dans le cadre de certains projets. De son côté, USAID travaille aussi avec des acteurs de la société civile internationale et/ou palestinienne dans d'autres secteurs d'intervention.

Au regard de l'apport du développement agricole en terme de contribution au state-building, des différences importantes peuvent aussi être notées entre ces deux bailleurs. Du côté européen, il semble que le lien entre développement agricole et construction de l'État soit très faible. Hormis l'aide budgétaire directe qui sert au paiement des salaires des fonctionnaires de l'Autorité palestinienne, l'Union européenne n'apporte que très peu de soutien au développement des capacités institutionnelles du Ministère de l'agriculture. Les projets sont fragmentés et ne visent pas les domaines qui permettraient de réformer le secteur en profondeur : la mise en place d'un système de subvention et d'assurance en cas de perte ou de destruction des produits, encourager les facilités d'emprunt dans ce secteur, et promouvoir une politique davantage protectionniste des produits agricoles palestiniens. Finalement, les liens entre les projets financés et la lutte contre l'occupation et la colonisation sont maigres. Certes, les projets européens servent la réhabilitation et la réclamation des terres (essentiellement en zones A et B) et tentent de développer les capacités de résilience des palestiniens en cherchant à accroître le revenu des agriculteurs. Cela dit, leurs projets restent marginaux dans les zones C et ne visent en aucun cas la souveraineté alimentaire. En outre, l'orientation de l'aide vers l'agriculture d'export ne prend pas en compte les difficultés

d'accès au marché international des petits producteurs et peu est fait de manière à minimiser ces contraintes ou trouver des alternatives pour faciliter l'exportation.

Du côté américain, les liens entre développement agricole et construction de l'État semblent à certains égards plus forts en dépit de leurs impacts négatifs sur les dynamiques de conflit internes. L'approche américaine est davantage macroscopique et mieux structurée : l'approche du développement en cascade, bien que critiquable, vise à développer le secteur par le haut et à insérer la Palestine sur le marché mondial en vue de rendre le futur État économiquement viable. À cette fin, les États-Unis contournent le problème du contrôle des frontières en faisant recours à des compagnies israéliennes. Toutefois, cette approche ne permet pas de répondre aux besoins exprimés par les agriculteurs de manière à davantage structurer le secteur (subventions à l'agriculture, assurance en cas de pertes, contrôle des prix...), de promouvoir une souveraineté alimentaire, ou de lutter efficacement contre la colonisation ou les restrictions en zones C. En outre, cette approche a des impacts majeurs sur les dynamiques de conflit sous-nationales, ce qui peut sérieusement nuire au processus de construction étatique.

En somme, l'UE et les États-Unis ne partagent pas tout à fait la même culture du développement. De manière générale, l'UE semble davantage respectueuse des normes d'intervention et met en œuvre des pratiques jugées plus efficaces que les États-Unis. En Palestine, leurs pratiques sont guidées par une large orientation néolibérale mais elles se distinguent par leur approche du développement (en « cascade » ou de « bas-en-haut »). Le choix des sous-traitants, les objectifs visés à travers ce choix ainsi que les liens entre les

pratiques de l'aide dans le secteur agricole et l'objectif de construction de l'État reflètent également des approches différentes entre ces deux bailleurs. Dans la section suivante, je poursuis la comparaison de ces deux bailleurs en m'intéressant aux perceptions palestiniennes.

### **Des perceptions palestiniennes différentes**

Une deuxième stratégie pour effectuer la comparaison entre acteurs consiste à directement interroger les interviewés sur leur perception des États-Unis et de l'Union européenne. Bien sûr, cette stratégie permet uniquement de recueillir des informations subjectives. Toutefois, l'étude des perceptions palestiniennes s'accorde bien avec l'approche par les pratiques dans la mesure où, selon cette dernière, la compétence d'une pratique est socialement attribuée. En ce sens, la perception de « l'audience » est fondamentale à l'analyse des pratiques européennes et américaines.

Malgré le discours en des termes englobants et en dépit du fait que les pratiques européennes et américaines soient toutes jugées problématiques, quelques degrés de nuance apparaissent dans le discours de certains interviewés. Lorsqu'une distinction est faite, les États-Unis sont, sans surprise, plus sévèrement jugés. Deux raisons sont avancées : la différence de culture et la question des intérêts stratégiques de ces deux bailleurs.

Certains palestiniens reconnaissent une différence de culture entre européens et américains et expliquent à travers ce prisme la différence d'approches en matière de RSS mais

aussi de développement agricole. Par exemple, un député élu en 2006 sur la liste Changement et réforme, dresse dans son discours une comparaison entre ces deux acteurs. Pour lui, les européens sont plus soucieux du respect de la loi. Dans leurs pratiques, il vont donc davantage promouvoir l'état de droit et une conception de la sécurité plus centrée sur l'humain. Ils ont aussi un contrôle plus serré sur les finances et sont plus sensibles à l'avis de la société civile sur la qualité et le contenu de la formation qu'ils fournissent. A l'inverse, cet interviewé reproche aux américains de faire preuve de « brutalité dans leur comportement et dans la manière dont ils interagissent avec les autres »<sup>247</sup> (Entretien 5/12/2013b). Pour lui, les américains apprennent aux FSP à être des « bêtes » à travers leurs formations et ne prennent pas en compte les critiques de la société civile. Cet interviewé conclut en disant que les américains sont donc « pires » que les européens mais que les européens sont aussi problématiques dans leur approche de la RSS en Palestine.

Du côté du secteur agricole, certains agriculteurs perçoivent également une différence d'approche entre européens et américains. Par exemple, Sabri et Abu Ihab jugent que, parce que les États-Unis sont une « société capitaliste », ils financent les élites capitalistes (Entretien 29/09/2014). A l'inverse, les fonds européens sont davantage destinés à cibler les besoins des palestiniens.

A cela, s'ajoutent des perceptions différentes des agendas stratégiques des États-Unis et de l'Union européenne. Pour Mohammed Al Saoudi, gestionnaire du bureau du Front de

---

<sup>247</sup> Traduction libre : « they have a kind of brutality in behaviour and how they deal with others. »

libération de la Palestine, la différence entre européens et américains tient au fait que les « européens n'ont pas d'agenda derrière leur volonté de professionnaliser »<sup>248</sup> les FSP tandis que les américains ont pour objectif de protéger Israël (Entretien 5/12/2013a). Dans le même esprit, Nasser Alrayyes, un membre de l'organisation Al-Haq, affirme que l'intervention européenne est caractérisée par un intérêt de « 80% pour la loi et de 20% pour la politique » et inversement pour les américains.<sup>249</sup> Cette différence s'explique moins en termes de culture qu'en raison de l'agenda stratégique des États-Unis. Selon lui, les États-Unis interviennent dans le secteur de la sécurité de manière à changer la mentalité et les croyances des palestiniens et à soutenir ceux qui partagent leur perspective sur le processus de paix israélo-palestinien, soit une paix négociée entre les deux parties mais qui fait fi des droits du peuple palestinien. Il explique cette vision de la paix « à l'américaine » comme suit :

For example, if Israelis want to continue the colonisation, Americans will not say no as long as both parties agree with this. They do not have a problem with land swaps, they do not have a problem with Palestinians giving up some parts of Jerusalem as long as both parties are happy and agree to this. If they are both happy, they are happy (too), regardless of the rights of the Palestinians, regardless of (what) the Palestinians, as people, want (Entretien 17/09/2013).

Cette perception de l'aide américaine est largement partagée en Palestine et dépasse le secteur de la sécurité. Dans le secteur agricole, les États-Unis sont accusés de financer une élite politico-économique en vue de poursuivre leur propre agenda politique au Moyen-Orient. Il s'agit de financer une élite conciliante à l'égard d'Israël et de museler l'opposition tant au niveau politique qu'au sein de la société civile. Certaines ONG palestiniennes ont même fait

---

<sup>248</sup> Traduction libre : “Europeans don't have an agenda behind the professionalization topic while the Americans, they do”

<sup>249</sup> Traduction libre : “In short, Europeans 80% laws, 20% politics. Americans, vice versa”



du refus de l'aide américaine et des conditionnalités imposées par USAID leur manque de transparence (Entretien 04/2013a, 23/09/2014, 16/09/2014, 18/11/2013). Comparativement, les critiques à l'encontre de l'Union européenne sont davantage ciblées sur la manière de délivrer l'aide que sur l'agenda stratégique de l'UE. Les Palestiniens rencontrés estiment que l'Union européenne est davantage impartiale et courageuse politiquement. Toutefois, elle se fourvoie dans de multiples intermédiaires et projets et perd trace de ses investissements. Bien que reconnaissants de l'aide fournie, les petits agriculteurs regrettent que l'Union européenne ne s'engage pas davantage sur le processus politique et demeure « un gros payeur mais pas un gros acteur » (« *A big payer, not a big player* ») (Entretien 16/09/2014, 17/12/2013, 18/11/2013, 20/10/2014, 22/09/2014, 23/09/2014, 24/09/2013a, 24/09/2014, 25/09/2014, 29/09/2014, 30/09/2014b, 30/09/2014a, 1 et 2/04/2013).

En somme, les palestiniens jugent les pratiques américaines davantage problématiques que les pratiques européennes : elles sont plus brutales, moins portées sur les besoins de la société palestinienne et répondent davantage aux intérêts stratégiques américains dans la région. En un sens, ces perceptions coïncident avec une partie des résultats des travaux utilisés dans la section précédente : les États-Unis ont une approche davantage restrictive de la sécurité que l'Union européenne, les États-Unis poursuivent à travers l'aide leurs intérêts politiques et l'Union européenne est davantage respectueuse des normes internationales d'intervention. Une analyse comparée de ces bailleurs à travers une étude de l'impact de leurs pratiques permet-elle d'aller dans le même sens ?

## **Une analyse comparée des bailleurs à travers l'impact de leurs pratiques et actions**

Une dernière piste de solution pour contourner les limites relatives à la comparaison entre acteurs tient à l'approche par les pratiques elle-même et à l'analyse des impacts des pratiques et actions mises en œuvre par les acteurs étudiés. En effet, en développant une connaissance fine de ce que *font* les agences et des mandats des FSP étudiées, il devient possible d'associer une pratique ou une action problématique à un acteur malgré les discours englobants et partisans des interviewés. Par exemple, la coordination des FSP avec les forces de défense israéliennes est aujourd'hui un des problèmes majeurs que soulèvent l'opposition et la société civile palestinienne. Bien qu'américains et européens doivent nécessairement faire avaliser l'aide qu'ils délivrent par Israël et que toutes les FSP doivent en partie coordonner leurs activités avec les forces de défense israéliennes (par exemple dans la situation où il faut déployer une unité d'une zone A à une autre), il est clair que la coordination est davantage poussée par les États-Unis que par l'Union européenne du fait des mandats des forces qu'ils soutiennent. En effet, c'est davantage le rôle de la force de sécurité nationale que celui de la police civile palestinienne de travailler aux abords des points de contrôle ou de mener des opérations d'intervention sensibles. Mis à part la « force spéciale de police », la police civile palestinienne a plutôt pour mandat d'enquêter sur des crimes de droit commun, d'encadrer les manifestations ou de gérer la circulation.

Cette démarche analytique permet aussi de nuancer les propos trop critiques recueillis. Par exemple, la mission USSC peut difficilement être jugée responsable des cas de torture dans les prisons palestiniennes. En effet, cette mission ne soutient que la force de sécurité

nationale, la défense civile et la garde présidentielle. Or aucune de ces forces n'est autorisée à mener des arrestations ni à gérer de centres de détention. Les cas de torture en prison sont donc plutôt le fait ou bien de la police civile palestinienne – soutenue par EUPOL COPPS – ou bien de l'organisation de sécurité préventive – qui serait selon les rumeurs soutenue par la CIA (Sayigh 2009, 5-6). Dans ce dernier cas, les États-Unis pourraient être jugés globalement responsables mais pas la mission USSC directement. On rentre ici dans le problème évoqué plus haut de cohérence entre les agendas poursuivis par différentes agences issues d'un même bailleur.

En effectuant ce travail d'association des bailleurs à leurs pratiques et actions et en reprenant les résultats des chapitres empiriques, je compare dans les tableaux suivants les acteurs européen et américain. Pour plus de clarté, je procède par secteur d'interventions.

*Dans le secteur de la sécurité*

Les tableaux VII, VIII et IX reprennent les informations des tableaux III, IV et V. Comme ces tableaux le montrent, beaucoup de pratiques et actions ont été mises en œuvre aussi bien par les acteurs européens que les acteurs américains. Afin de mieux faire ressortir les différences entre bailleurs, je surligne en gris les pratiques et actions propres à un des deux acteurs. S'il s'agit d'une pratique ou d'une action partagée mais où l'un des deux acteurs domine, j'identifie l'acteur dominant en gras.

Tableau VII. Comparaison des impacts européens et américains en matière de réforme du secteur de la sécurité 1993-2005

Pratiques (1993-2005)	Économie politique du conflit		Inégalités horizontales		Qualité du contrat social		Impacts
	États-Unis	UE	États-Unis	UE	États-Unis	UE	
Relations & financements directs	X	X	X	X	X	X	Enrichissement personnel ; exclusion ; affaiblissement du contrat social (corruption, népotisme etc.)
Priorisation des accords d'Oslo	X	X	X	X			Structure d'opportunité favorable au Fatah ; exclusion
Non soutien à la structuration du secteur et à la promotion de la bonne gouvernance					X	X	Développement des FSP dans un vide juridique/compétition entre FSP/ insécurité & dérives autoritaires
Pressions extérieures - Création de nouveaux Ministères					X	X	Désaveu de l'AP et compétition politique interne
Pressions extérieures - meilleur contrôle des finances		X					Impact positif : enrichissement des élites plus difficile

Tableau VIII. Comparaison des impacts européens et américains en matière de réforme du secteur de la sécurité 2006-2007

Pratiques (2006-2007)	Économie politique du conflit		Inégalités horizontales		Qualité du contrat social		Impacts
	États-Unis	UE	États-Unis	UE	États-Unis	UE	
Coupure de l'aide	X	X	X	X			Compétition politique pour le contrôle des FSP et création de la Force exécutive ; inégalités d'accès au financement et aux postes de pouvoir
Reprise de l'aide - Boycott du Hamas			X	X			Exclusion
Soutien financier et formations pour les FSP du Fatah	X		X				Transformation de la structure d'opportunité ; augmentation des griefs du Hamas
Soutien direct de long terme	X	X					FSP du Fatah = « mercenaires » / forces « embourgeoisées »
Absence d'assistance à clarifier la structure du secteur de la sécurité (long terme)			X	X			Contournement du ministre de l'Intérieur Hamas - Création de la Force exécutive
Reprise de l'aide - MIT		X				X	Enrichissement personnel Impact positif : évite la détérioration du contrat social - paiement des salaires

Tableau IX. Comparaison des impacts européens et américains en matière de réforme du secteur de la sécurité 2007-2014

Pratiques (2007-2014)	Économie politique du conflit		Inégalités horizontales		Qualité du contrat social		Impacts
	États-Unis	UE	États-Unis	UE	États-Unis	UE	
<b>Approche « former, construire, et équiper »</b>	<b>X</b>	X					Indirect : enrichissement personnel – moins d’incitatifs à une réconciliation
« West Bank first Strategy»			X	X			Exclusion
<b>Formation axée sur l’usage de la force et le contreterrorisme ; acculturation au projet politique de l’AP</b>	<b>X</b>	X			<b>X</b>	X	Structure d’opportunité en faveur du Fatah ; affecte confiance et légitimité des FSP
Promotion de critères de sélection (casier vierge)			X	X			Inégalité d’accès aux FSP et à des postes politiques
Promotion de la coordination					<b>X</b>		Faible confiance à l’égard des FSP
« Vetting »			<b>X</b>				Inégalité d’accès aux FSP et à des postes politiques
Relation directe					X	X	Légitimité des FSP ; affaiblissement de l’AP
Exclusion du Hamas des comités de rédaction des lois			X	X			Inégalités d’accès à la définition du vivre ensemble – développement de 2 systèmes juridiques
Conception des cours pour les leaders des FSP					<b>X</b>		Pérennisation des liens entre sécurité et politique
<b>Construction de bâtiments « monumentaux »</b>					X	<b>X</b>	Pérennisation des liens entre sécurité et politique

La comparaison entre acteurs à travers l'étude des impacts de leurs pratiques et actions permet de dresser un bilan plutôt nuancé jusqu'en 2006. Pendant la période d'Oslo, européens et américains ont eu un impact négatif de manière relativement similaire sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes. La seule distinction notable au cours de cette période concerne l'impact positif qu'a eu l'Union européenne sur les mécanismes d'enrichissement privés à travers un contrôle plus serré de l'aide apportée aux forces de sécurité palestiniennes.

Au cours de la période cruciale de 2006-2007, les pratiques et actions européennes et américaines et leurs impacts restent largement similaires. Seules deux pratiques et actions divergent : le soutien direct offert par les États-Unis aux forces de sécurité et la mise en œuvre du mécanisme international temporaire (MIT) par l'Union européenne. Considérant le rôle que cette pratique et cette action ont respectivement eu sur la compétition politique entre le Hamas et le Fatah, il est difficile de départager ces acteurs sur la question de leurs impacts au cours de cette période charnière. Toutefois, il convient de noter que la mise en œuvre du MIT par l'Union européenne a eu des impacts négatifs et positifs sur les dynamiques de conflit. Cette action ponctuelle a négativement affecté l'économie politique du conflit dans la mesure où le MIT a permis le retour de pratiques d'enrichissement personnel des membres du Fatah. Par contre, elle a permis d'éviter une forte détérioration du contrat social à travers le paiement des salaires des employés de l'Autorité palestinienne.

Suite à la division inter-palestinienne, les pratiques et actions européennes et américaines restent relativement similaires. Toutefois, les acteurs américains ont mis davantage l'accent sur certaines pratiques problématiques : c'est le cas de l'approche « Train,

Build & Equip » ou encore de la formation axée sur l'usage de la force et le contreterrorisme. Les acteurs américains ont également mis en œuvre plus de pratiques et actions problématiques que leurs partenaires européens. En effet, le « *vetting* », la promotion de la coordination entre les FSP et les forces de défense israéliennes ou encore les cours pour les leaders, sont des pratiques et actions propres aux acteurs américains. Dans la période contemporaine, les États-Unis apparaissent donc davantage responsables de la mise en œuvre de pratiques et actions ponctuelles qui participent des dynamiques de conflit inter-palestiniennes.

Dans l'ensemble, cette étude comparée des impacts des pratiques et actions des bailleurs permet de nuancer la distinction entre les cultures européennes et américaines en matière de RSS. En effet, européens et américains ont mis en œuvre des pratiques et actions relativement similaires entre 1993 et 2007. Si leurs pratiques et actions diffèrent un peu plus entre 2007 et 2014, la distinction entre ces deux bailleurs reste marginale.

*Dans le secteur du développement agricole*

Dans le tableau X, je procède de la même logique que précédemment : je surligne les pratiques et actions propres à un des deux bailleurs et, lorsque une pratique ou une action partagée est davantage mise en œuvre par un des deux bailleurs, je fais ressortir l'acteur dominant en gras.



Tableau X. Comparaison des impacts européens et américains en matière de développement agricole

Pratiques	Économie politique du conflit		Inégalités horizontales		Qualité du contrat social		Impacts
	États-Unis	UE	États-Unis	UE	États-Unis	UE	
<b>Appui à l'agriculture d'export</b>	<b>X</b>		<b>X</b>	X	<b>X</b>	X	Important
Conditionnalités			X	X			Faible
Recherche de visibilité			X	X			Faible
Peu de projets en zones C			X	X			Faible
« Vetting »			<b>X</b>				<b>Important</b>
Distribution sectorielle de l'aide					X	X	Important
Manque d'investissement dans l'agriculture					X	X	Important
<b>Sous-traitance d'ONG</b>		X				<b>X</b>	<b>Important</b>
Distribution de l'aide en fonction de l'affiliation politique						X (via ONG)	Moyen

A l'image du secteur de la sécurité, la comparaison des impacts des pratiques et actions des bailleurs étudiés offre également un bilan mitigé. En termes d'impacts sur l'économie politique du conflit, tant les pratiques et actions européennes qu'américaines ont pour effet d'alimenter des processus d'enrichissement privé. Toutefois, dans la mesure où les pratiques et actions américaines contribuent à enrichir une élite politico-économique proche du pouvoir en Cisjordanie, les États-Unis participent également de l'économie politique du conflit entre le Hamas et le Fatah. Dans la mesure où cette élite a tout intérêt à ce que la situation actuelle se maintienne, elle peut raisonnablement jouer le rôle de « *spoiler* » dans les négociations entre le Hamas et le Fatah. Les pratiques et actions américaines sont aussi plus problématiques en termes de dynamiques de conflit sous-nationales car l'élite politico-économique soutenue est jugée particulièrement peu intéressée par l'intérêt national, ce qui se traduit en griefs de la part des petits producteurs à la fois contre ces investisseurs et contre l'Autorité palestinienne, qu'on estime en partie responsable de mettre en place un environnement qui leur est favorable.

Du côté européen, l'impact de l'aide sur l'enrichissement des employés d'ONG me semble peu problématique en termes de dynamiques conflictuelles sous-nationales. Puisqu'une réconciliation entre le Hamas et le Fatah pourrait permettre aux ONG de développer leurs activités dans la bande de Gaza, il est peu probable que celles-ci s'opposent aux négociations entre ces deux groupes. Si l'enrichissement des employés d'ONG suscite des critiques de la part des palestiniens, le fait que cette élite ne soit pas affiliée au régime et qu'elle soit affiliée à une diversité de partis politiques rend la critique diffuse. En conséquence, elle a peu de chances de se traduire en dynamiques conflictuelles.

En termes d'impacts sur les inégalités horizontales, européens et américains mettent en œuvre des pratiques et actions qui conduisent à l'exclusion de certains groupes. Les conditionnalités de l'aide, l'intérêt pour la visibilité des projets et le faible investissement en zones C sont des pratiques et actions mises en œuvre tant par l'UE que par les États-Unis et qui résultent en des disparités importantes en termes d'accès à l'aide au sein de la société palestinienne. Toutefois, celles-ci ont, à mon sens, peu de chances de déboucher sur un conflit intra-communautaire. Par contre, la pratique de promotion d'une agriculture d'export est davantage risquée car celle-ci contribue à creuser l'écart entre petits producteurs « non connectés » et gros producteurs « connectés ». Ici, européens et américains partagent une responsabilité. Les uns en promouvant une agriculture d'export pour une classe d'agriculteur qui n'a pas les moyens d'en tirer bénéfices, les autres en permettant à une élite économique déjà favorisée et « connectée » d'améliorer encore ses capacités d'export. Européens et américains participent donc conjointement à creuser les inégalités horizontales entre petits et gros producteurs au sein du secteur. Toutefois, il semble que les griefs des petits producteurs à l'encontre des gros exploitants soient autant liés aux inégalités d'accès au marché (et donc à la disparité de revenus) qu'au comportement des gros producteurs. Ces derniers sont jugés négativement parce qu'ils poursuivent davantage leurs intérêts privés que l'intérêt national, ont des impacts importants sur l'économie familiale et soutiennent aveuglement le régime pour maintenir les privilèges qu'il leur permet de retirer. Considérant la nature des griefs, les pratiques et actions américaines sont davantage problématiques dans la mesure où celles-ci sont en partie responsable des comportements qui sont visés par la critique – en particulier la normalisation des relations économiques avec Israël.

Finalement, en termes d'impacts sur la qualité du contrat social, tant les pratiques et actions européennes qu'américaines contribuent à nourrir un fort mécontentement à l'égard de l'Autorité palestinienne. L'attention portée par ces deux bailleurs à la sécurité et le manque concomitant d'appui au Ministère de l'agriculture concourent à une perte de légitimité de l'AP : celle-ci manque de capacités, d'expertise et de volonté politique. En outre, le recours à des sous-traitants contribue à un affaiblissement plus important encore du Ministère de l'agriculture. L'assistance européenne au secteur associatif contribue essentiellement à ce que la politique agricole soit davantage décidée par les ONG que par l'AP. L'Union européenne peut aussi être jugée davantage responsable de la détérioration du contrat social dans la mesure où les petits agriculteurs qu'elle soutient ne parviennent que difficilement à accéder au marché international et reportent leurs griefs sur l'Autorité palestinienne. Toutefois, la responsabilité américaine dans la détérioration du contrat social ne doit pas être négligée. En particulier, USAID participe de la détérioration du contrat social à travers son soutien à l'agro-industrie. En effet, les agriculteurs reprochent à l'AP d'entretenir un système - via le développement de zones industrielles, la promotion des intérêts d'une classe capitaliste et/ou un appareil sécuritaire fort - dans lequel les riches et puissants prospèrent tandis que les plus pauvres ne parviennent que difficilement à s'en sortir. En d'autres termes, l'impact de l'aide sur la détérioration du contrat social est ici intrinsèquement lié aux impacts de l'aide sur l'économie politique du conflit et les inégalités horizontales.

Au terme de ce bilan, la différence entre Union européenne et États-Unis en termes d'impacts sur les dynamiques de conflit est peu significative : ces deux bailleurs mettent en œuvre des pratiques et actions qui structurent l'économie politique du conflit, alimentent les

inégalités de groupe et nuisent à la qualité du contrat social. Toutefois, dans la mesure où les griefs à l'encontre de l'élite capitaliste se confondent avec les griefs à l'encontre de l'Autorité palestinienne et que ces derniers ont, à mon sens, un potentiel plus grand de déboucher sur des dynamiques violentes, les pratiques et actions américaines sont davantage problématiques.

\*\*\*

La comparaison entre acteurs à travers l'étude de leur culture d'intervention, de la perception palestinienne et de l'étude des impacts de leurs pratiques et actions conduit à une conclusion nuancée. S'il existe une culture d'intervention différente entre ces deux acteurs en matière de réforme du secteur de la sécurité, celle-ci tend à se rapprocher. En matière d'aide au développement, la culture d'intervention est également différente mais les résultats de la littérature demeurent peu concluants. Les perceptions palestiniennes permettent difficilement de départager la responsabilité de ces bailleurs. Le discours majoritaire tend à souligner qu'aussi bien américains qu'euro-péens faillissent à apporter une solution durable et équitable à la question palestinienne. Si les États-Unis sont plus sévèrement jugés que l'Union européenne, il convient de noter que cela tient en partie du fait que ces deux acteurs sont davantage jugés à l'aune du conflit israélo-palestinien que des dynamiques de conflit inter-palestiniennes. Finalement, l'étude des impacts de leurs pratiques et actions révèle que ces deux acteurs mettent tous deux en œuvre des pratiques et actions problématiques eu égard à leurs impacts sur les dynamiques de conflit. Ici encore, l'Union européenne semble avoir légèrement moins d'impacts négatifs sur les dynamiques de conflit que les États-Unis. Toutefois, la différence est peu significative. Dans l'ensemble, tout porte à croire qu'en

matière d'impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit inter-palestiniennes, l'acteur a peu d'influence.

## **Quelles généralisations possibles ?**

L'ensemble de cette thèse s'est attaché à comprendre pourquoi et comment l'aide a parfois des impacts négatifs sur les dynamiques de conflit sous-nationales. J'ai avancé que le problème se situe au niveau des pratiques elles-mêmes qui, d'une part, échouent parfois à traduire la norme de l'aide pour la paix en pratiques et, d'autre part, structurent les dynamiques de conflit internes à travers les mécanismes identifiés dans le chapitre 2. A cela s'ajoute le rôle d'actions ponctuelles et conscientes qui structurent également des mécanismes reconnus pour être porteurs de violences. Dans le cas palestinien, j'ai montré qu'europeens et américains mettent en œuvre des pratiques et actions qui structurent les dynamiques de conflit inter-palestiniennes tant dans le secteur de la sécurité que dans le secteur agricole. En ce sens, ni le secteur ni l'acteur n'ont de réelle influence sur les impacts de l'aide dans le contexte palestinien. Il s'agit davantage d'un problème de pratiques et d'actions particulières. L'ensemble de l'analyse a conduit à identifier des pratiques et actions qui, dans le contexte palestinien, se sont avérées particulièrement problématiques. Au-delà de ces observations, quelles sont les généralisations possibles ?

## **Une nécessaire recontextualisation des impacts de l'aide en Palestine**

Bien que cette thèse attribue aux pratiques un rôle important, il convient de reconnaître que ces dernières s'inscrivent dans un contexte particulier qui ne peut être négligé. Comme le soulignent très justement Brynen, Le More, Sayigh ou encore Turner, les impacts de l'aide en Palestine ne sont pas simplement techniques ou le reflet d'une incapacité des acteurs à mettre en œuvre de « bonnes pratiques » (Brynen 2000; Le More 2008; Sayigh 2009, 19; Turner 2011, 2015). Ils découlent surtout de la posture adoptée par les États-Unis et l'Union européenne à l'égard du processus de paix Israélo-palestinien. Comme je l'ai montré au cours du chapitre 3, certaines pratiques européennes et américaines découlent d'impératifs politiques liés au conflit israélo-palestinien. Comme le montre cet extrait d'entretien, les pratiques européennes et américaines (en particulier dans le secteur de la sécurité) sont mises en œuvre dans un cadre normatif, orienté vers le processus de paix israélo-palestinien, et aveugle aux dynamiques internes induites par ces pratiques.

Do the political impacts of what we are doing matter in Palestine? Or do they only matter externally (...)? Who is it that we are going to persuade that security forces are sufficiently competent? It is the international community and the Israelis. So, do I worry about the political impact of what we are doing? Not really. Not within the West Bank (Entretien 29/10/2013).

Compte tenu de l'influence du contexte israélo-palestinien, les observations sont souvent contextuelles. Les généralisations sont donc nécessairement limitées : de nombreuses pratiques sont fortement influencées par le contexte israélo-palestinien, l'impact négatif de ces pratiques est souvent lié au contexte d'occupation et les dynamiques sociales et politiques décrites dans les pages qui précèdent sont propres à la réalité socio-politique palestinienne. A

cela s'ajoute le fait que certaines des actions problématiques identifiées dans les chapitres empiriques ne répondent pas à la définition des *pratiques* : il s'agit davantage d'actions ponctuelles et conscientes que de pratiques incorporées de manière inconsciente. Ces actions, telle que la mise en œuvre du MIT, répondent à des logiques propres au terrain palestinien. Il est donc peu probable de les rencontrer dans d'autres contextes conflictuels.

L'approche exploratoire et la méthode qualitative limitent également les généralisations de cette thèse. Si l'approche s'est révélée fructueuse pour analyser des processus complexes, impliquant de multiples mécanismes, dans un contexte fluide et marqué par différentes échelles de conflit, force est de reconnaître que la portée de la thèse est limitée. Davantage de recherches, dans d'autres contextes d'intervention, sont donc nécessaires pour mieux comprendre l'impact des pratiques de l'aide sur les dynamiques de conflit sous-nationales, identifier les pratiques problématiques, analyser le rôle des secteurs d'intervention et celui des bailleurs.

### **Quelles leçons tirer au-delà du cas palestinien ? Un agenda de recherche à poursuivre**

Malgré ces limites, la thèse a une portée plus générale. En particulier, la thèse rend compte de la fécondité de l'approche par les pratiques pour comprendre des enjeux aussi complexes que la question des impacts de l'aide sur les dynamiques de conflit. En réconciliant le monde idéal et matériel, cette approche permet d'intégrer différents niveaux de réponse pour comprendre pourquoi l'aide n'a pas toujours les effets escomptés.



L'approche par les pratiques s'est révélée particulièrement féconde pour montrer que l'aide pour la paix ne se traduit pas toujours en pratiques et qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de « communauté de pratique » de l'aide pour la paix fortement intégrée. S'il existe une communauté de pratique de l'aide pour la paix, celle-ci se limite au(x) secteur(s) dont la naissance est liée au rapprochement entre sécurité et développement. Dans les secteurs d'intervention qui ont une plus longue tradition, tel que le développement agricole, il n'existe pas à l'heure actuelle de sentiment chez les acteurs d'appartenir à une communauté de pratique de l'aide pour la paix. Ces observations peuvent à mon sens être généralisées au-delà du cas palestinien. Si les acteurs interviewés s'appuient sur le contexte d'intervention au sein duquel ils sont interrogés pour donner un sens à leurs pratiques, leur compréhension du rôle de l'aide dans la construction de la paix s'est plus largement construite à travers un ensemble de connaissances incorporées (« *background knowledge* ») qui n'est pas propre à la localité d'intervention. Ces connaissances sont propres au *secteur* au sein duquel ils interviennent et elles sont acquises par l'expérience. En effet, la résistance des acteurs inscrits dans le secteur agricole à adopter la norme de l'aide pour la paix est éminemment liée au fait que leurs pratiques reposent sur un autre ensemble de connaissances incorporées pré-datant l'émergence de la norme en question. En outre, comme indiqué au chapitre 3, les acteurs interrogés sont déployés sur des terrains variés et pour de courtes périodes et leurs pratiques reposent davantage sur une expertise internationale que locale. En conséquence, leur compréhension du rôle de l'aide dans la construction de la paix dépasse à bien des égards celui du contexte palestinien. Le problème de traduction de la norme en pratique et l'absence de « communauté de pratique de l'aide pour la paix » ne sont donc pas spécifiques au contexte palestinien. A charge pour d'autres chercheurs de vérifier cette affirmation.

En postulant que les pratiques sont des manières de faire *dans* et *sur* le monde, l'approche par les pratiques est aussi particulièrement féconde pour appréhender la manière dont les pratiques transforment le monde. Cette approche est donc particulièrement pertinente pour mieux comprendre *comment* l'aide pour la paix participe des dynamiques de paix ou de conflit. La thèse a, ici aussi, une portée qui dépasse le cas d'étude. Si certaines pratiques identifiées au cours de la thèse sont fortement influencées par le contexte d'intervention et que les dynamiques sociales et politiques décrites sont propres au cas palestinien, les mécanismes qui lient l'aide aux dynamiques de conflit ne le sont pas. De fait, mon cadre théorique s'appuie sur une littérature large, incluant à la fois des études théoriques relatives aux causes des conflits et des travaux sur l'aide en situation de conflit (Anderson 1999a, 2000, 2004; Anderson et Olson 2003; Bächler 2004; Bigdon et Korf 2004; Bueno de Mesquita et Smith 2009; Grossman 1991; Grossman 1999; Harborne 2012; Junne et Verkoren 2005; Morrow 2012; Nunn et Qian 2014; Paris 2009; Polman 2010; Steinwand 2015; Stewart 2002a; Stewart et al. 2008; Stewart et Samman 2001; Uvin 1998; Vanderhill 2013). Ce cadre théorique peut donc participer d'une meilleure compréhension des liens entre aide et dynamiques de paix dans d'autres contextes. Il appelle donc à être testé dans d'autres conflits et à être affiné afin de mieux comprendre les interactions entre ces différents mécanismes dans la production de dynamiques conflictuelles.

Par ailleurs, si l'impact des pratiques de l'aide sur les mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit est parfois lié au contexte israélo-palestinien, il arrive aussi que cet impact ne dépende pas dudit contexte. Par exemple, la promotion de l'agriculture d'export a des impacts négatifs sur les inégalités horizontales en grande partie du fait de l'occupation

israélienne et du contrôle israélien des frontières. Toutefois, l'impact négatif de l'approche « Train, Build & Equip » sur la qualité du contrat social n'est pas exclusivement lié au contexte d'occupation. C'est le fait de construire des forces, certes professionnelles, mais peu au service de la communauté qui pose ici problème.

En outre, certaines pratiques identifiées ici se retrouvent dans d'autres terrains d'intervention. C'est en particulier le cas des pratiques « de rapport au terrain » et des pratiques qui découlent de l'approche libérale du développement et de la construction de la paix (Autesserre 2014). C'est aussi le cas des pratiques qui, telles que l'approche « Train, Build & Equip », répondent à des impératifs politiques liés au conflit israélo-palestinien mais se retrouvent également dans d'autres contextes conflictuels (Sedra 2010b). Bien sûr, l'approche « Train, Build & Equip » répond, dans le contexte palestinien, au triple impératif d'assurer la sécurité d'Israël, de soutenir l'Autorité palestinienne du Fatah et de lutter contre le terrorisme. Toutefois, cette approche a également été mise en œuvre en Afghanistan à partir de 2002. Dans le contexte afghan, cette pratique n'a pas permis d'éviter un retour de la violence, de mettre fin aux pratiques prédatrices des forces de sécurité, de démocratiser le secteur ou encore d'atteindre une « dé-politisation » et une « dé-ethnisation » de celui-ci (Sedra 2006b). En Irak, l'exclusion systématique des membres du parti Baas des forces de sécurité après 2003 est reconnue pour avoir joué un rôle majeur dans les violences entre chiïtes et sunnites (Barak 2007).

En somme, malgré la spécificité du cas étudié, la thèse a un potentiel de généralisation. Les **mécanismes** identifiés dans le cadre théorique ne sont pas propres au contexte. Les

**impacts négatifs** des pratiques, y compris lorsque ces dernières répondent à des impératifs politiques liés au conflit israélo-palestinien, ne dépendent pas toujours du contexte d'intervention. Certaines **pratiques** identifiées dans la thèse sont également mises en œuvre dans d'autres contextes et ne sont donc pas spécifiques au contexte étudié. Ceci suggère la nécessité d'entreprendre des recherches sur d'autres contextes conflictuels en utilisant la même approche.

D'un point de vue théorique, l'approche que je propose ici permet de comprendre pourquoi certains programmes ont à la fois des impacts positifs et négatifs. En déconstruisant l'aide en pratiques, en identifiant plusieurs mécanismes liant l'aide aux dynamiques de conflit et en reconnaissant plusieurs échelles de conflit, mon cadre théorique permet de montrer qu'une pratique peut avoir un impact positif sur les relations « État-société » mais négatif sur les relations entre groupes communautaires et les comportements avides des individus.

L'approche par les pratiques, lorsqu'elle est doublée d'une étude longitudinale, se révèle aussi particulièrement fructueuse pour rendre compte du développement et de l'internalisation des pratiques par les acteurs. En effet, l'étude du secteur de la sécurité a montré qu'un certain nombre de pratiques se répètent dans le temps et ceci en dépit des leçons de l'histoire et du développement de principes d'intervention relatifs à la réforme du secteur de la sécurité.

Au total, mon approche privilégie la complexité sur la parcimonie et fournit un nombre important de données empiriques tout en permettant de faire des contributions théoriques qui

dépassent le contexte palestinien. Mon cadre théorique participe au « theory-building » en expliquant comment les pratiques de l'aide participent parfois des dynamiques de conflit. Il fournit une réponse qui intègre une lecture multi-échelles du rôle de l'aide dans la conflictualité. Appliquée au cas palestinien, cette approche a permis d'apporter une compréhension nouvelle du rôle de l'aide en Palestine. Doublée d'une approche comparative entre secteurs et acteurs d'intervention, mon approche souligne également l'importance de ne pas se limiter à l'étude des secteurs d'intervention les plus visibles tels que la réforme du secteur de la sécurité. Cette approche appelle donc à être mise en œuvre sur d'autres terrains d'intervention afin d'affiner, de confirmer ou d'infirmer les observations qui ont été effectuées dans cette thèse et valider l'utilité de mon cadre théorique pour apporter des réponses théoriques mais aussi formuler des suggestions pratiques susceptibles d'améliorer l'usage de l'aide comme outil de construction de la paix.

# Bibliographie

## Références bibliographiques

- Abdelnour, Samer. 2010. «A New Model for Palestinian Development.» Ramallah: *Al-Shabaka*.
- Abdelnour, Samer, Alaa Tartir et Zurayk. 2012. «Farming Palestine for Freedom.» Ramallah: *Al-Shabaka*.
- Abdul Hadi, Mahdi, Roland Friedrich et Arnold Luethold. 2006. *Palestinian Security Sector Governance*. Jerusalem: PASSIA, DCAF.
- Abed, George T. 1991. «The Palestinians and the Guf Crisis.» *Journal of Palestine Studies* 20 (2): 29-42.
- Abu-Sada, Caroline. 2007. *ONG palestiniennes et construction étatique*. Beyrouth: Presses de l'Ifpo.
- Accord Gaza-Jéricho. Mai 1994. «Annexe 1, Protocole Concernant le retrait des forces militaires israéliennes et les arrangements sécuritaires.»
- Accord intérimaire Israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la Bande de Gaza. Septembre 1995. «Protocole concernant le redéploiement et les arrangements sécuritaires.»
- Adler, Emmanuel et Vincent Pouliot. 2011. *International Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adwan, Yousef. 2009. «Arable Land in Palestine: Reasons of Decline and Policies for Protection.» Jerusalem: *Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)*.
- Alataweneh, Haroon Mohammed. 2013. *Role of Agriculture in Economic Growth in Palestine*. Department of Agricultural Economics. School of Agriculture, Forestry and Natural Environment. Aristotle University of Thessaloniki.
- Albrecht, Holger. 2015. «Does Coup-Proofing Work? Political-Military Relations in Authoritarian Regimes amid the Arab Uprisings.» *Mediterranean Politics* 20 (1): 36-54.
- Albrecht, Peter, Finn Stepputat et Louise Andersen. 2010. «Security Sector Reform, the European Way.» Dans M. Sedra, dir. *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: CIGI, 74-87.

- Alesina, Alberto et David Dollar. 2000. «Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?» *Journal of Economic Growth* 5 (1): 33-63.
- Aljazeera. 2009. «Arafat's Costly Gulf War Choice.» *Aljazeera* (22 août 2009).
- Amer, Ramses, Ashok Swain et Joakim Öjendal. 2012a. «Researching the Security-Development Nexus through a Multi-disciplinary Approach.» Dans R. Amer, A. Swain et J. Öjendal, dir. *The Security-Development Nexus. Peace, Conflict and Development*. London: Anthem Press.
- . 2012b. *The Security-Development Nexus. Peace, Conflict and Development*. London: Anthem Press.
- Amnesty International. 2013. «Palestinian Authority: "Shut Up We Are the Police": Use of Excessive Force by Palestinian Authority in the Occupied West Bank.» *Amnesty International* (Septembre 2013).
- Amrov, Sabrien et Alaa Tartir. 2014. «After Gaza, What Price Palestine's Security Sector?». Ramallah: *Alshabaka*.
- Anderson, Mary B. 1999a. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace, or War*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- . 1999b. «Do no Harm. Experiences with Impact Assessment : Can we Know what Good we do?» Berlin: *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*.
- . 2000. «Options for Aid in Conflict. Lessons from Field Experience ». Cambridge: *The Collaborative for Development Action, Inc*.
- . 2004. «Experiences with Impact Assessment: Can we Know what Good we do ? ». Berlin: *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*.
- Anderson, Mary B. et Lara Olson. 2003. *Confronting War: Critical Lessons for Peace Practitioners*. Cambridge: Mass: Collaborative for Development Action, Inc.
- ANERA. 2013. «Agriculture in the West Bank and Gaza.» Ramallah: *ANERA*.
- Annan, Kofi. 1998. «Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique, Rapport du Secrétaire Général.» New York: *ONU*.
- . 2005. «Dans une liberté plus grande, développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous.» New-York: *ONU*.
- Aoi, Chiyuki, Cedric De Coning et Ramesh Thakur. 2007. *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.

- Arnon, A et J. Weinblatt. 2001. «Sovereignty and Economic Development: the Case of Israel and Palestine.» *The Economic Journal* 111 (Juin): 291-308.
- Arouri, Majed et Mamoun Arttili. 2007. «Civil-Democratic Oversight of the PNA Security Sector.» Dans R. Friedrich et A. Luethold, dir. *Entry-Points to Palestinian Security Sector Reform*. Geneva: DCAF.
- Ashton, Catherine. 2012. «Press Release. 3166th Council meeting. Foreign Affairs.» Bruxelles.
- Assemblée Générale des Nations Unies. 2015. «Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1 ». New York: *ONU*.
- Autesserre, Séverine. 2009. «Hobbes and the Congo: Frames, Local Violence, and International Intervention.» *International Organization* 63 (Printemps): 249-80.
- . 2014. *Peaceland. Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Interventions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Azam, Jean-Paul et Alice Mesnard. 2003. «Civil War and the Social Contract.» *Public Choice* (115): 455-75.
- Bächler, Günter. 2004. «Conflict Transformation Through State Reform.» Berlin: *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*.
- Bahour, Sam. 2010. «Economic Prison Zones.» *MERIP* (19 November).
- Balaj, Barbara, Diwan Philippe et Mercedes Neal. 1995. «Aide extérieure aux Palestiniens : ce qui n'a pas fonctionné.» *Politique étrangère* 3: 753-67.
- Ball, Nicole. 2010. «The Evolution of the Security Sector Reform Agenda.» Dans M. Sedra, dir. *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: CIGI, 29-44.
- Banque mondiale. 1993. «Developing the Occupied Territories : an Investment in Peace.» Washington, D.C: *Banque mondiale*.
- . 2004. «The Role of the World Bank in Conflict and Development. An Evolving Agenda. ». Washington D.C: *Banque mondiale*.
- . 2009. «West Bank and Gaza: Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development.» Washington DC: *Banque mondiale*.
- . 2013. «Area C and the Future of the Palestinian Economy.» Washington, D.C: *Banque mondiale*.



- . 2014. «West Bank and Gaza Investment Climate Assessment. Fragmentation and Uncertainty.». Washington, D.C: *Banque mondiale*.
- . SD. «The ABCs of IDA. Fragile and Conflict-Affected States.». Washington D.C: *Banque mondiale*.
- Barak, Oren. 2007. «Dilemmas of Security in Iraq.» *Security Dialogue* 38 (4): 455-75.
- Barnett, Michael. 2006a. «Building a Republican Peace. Stabilizing States after War.» *International Security* 30 (4): 87-112.
- . 2006b. *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Barthe, Benjamin. 2011. *Ramallah Dream. Voyage au coeur du mirage palestinien*. Paris: La Découverte.
- Bates, Robert H. 2009. «From Case Studies to Social Science : A Strategy for Political Research.» Dans S. C. Stokes et C. Boix, dir. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*: Oxford University Press, 172-84.
- Bayard de Volo, Lorraine et Edward Schatz. 2004. «From the Inside out: Ethnographic Methods in Political Research.» *Political Science and Politics* 37 (2): 267-71.
- BBC. 18/01/2015. «Palestinians Throw Eggs at Canada's John Baird.» *BBC News*
- Beaudet, Pierre et Nassar Ibrahim. 2012. «Effective aid in the Occupied Palestinian Territories?» *Conflict, Security & Development* 12 (5): 481-500.
- Benner, Thorsten, Stephan Mergenthaler et Philipp Rotmann. 2011. *The New World of UN Peace Operations. Learning to Build Peace?* Oxford: Oxford University Press.
- Bennet, James. 2003. «The Mideast Turmoil: The Leadership; Abbas Steps Down, Dealing Big Blow to U.S. Peace Plan.» *The New York Times* (7 septembre 2003).
- Bennett, Andrew. 2010. «Process Tracing and Causal Inference.» Dans H. E. Brady et D. Collier, dir. *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman and Littlefield, 207-20.
- Bergamaschi, Isaline. 2011. «"Appropriation" et "lutte contre la pauvreté" au Mali. Interprétations, pratiques et discours concurrents.» *Revue Tiers Monde* (205): 135-50.
- Bergenas, Johan et Grace Mahoney. 2016. «New Aid Rules Are an Opportunity to Bridge Security-Development Divide.» *World Politics Review* (28 Mars 2016).

- Berman, Eli, Michael Callen, Joseph H. Felter et Jacob N. Shapiro. 2011. «Do Working Men Rebel? Insurgency and Unemployment in Afghanistan, Iraq, and the Philippines.» *Journal of Conflict Resolution* 55 (4): 496-528.
- Berman, Eli, Mitch Downery et Joseph H. Felter. 2016. «Expanding Governance as Development: Evidence on Child Nutrition in the Philippines.» *NBER Working papers* No 21849.
- Berman, Eli, Joseph H. Felter, Ethan Kapstein et Erin Troland. 2013a. «Predation, Taxation, Investment and Violence: Evidence from the Philippines.» Dans *NBER Working papers*.
- Berman, Eli, Joseph H. Felter et Jacob N. Shapiro. 2015. «Aid for Peace. Does Money Buy Hearts and Minds?» *Foreign Affairs* (21 Janvier 2015).
- Berman, Eli, Joseph H. Felter, Jacob N. Shapiro et Erin Troland. 2013b. «Modest, Secure and Informed: Successful Development in Conflict Zones.» Dans *NBER Working Paper Series*.
- Berman, Eli, Jacob N. Shapiro et Joseph H. Felter. 2011. «Can Hearts and Minds be Bought? The Economics of Counterinsurgency in Iraq.» *Journal of Political Economy* 119 (4): 766-819.
- Berthelemy, Jean-Claude. 2005. «Bilateral Donor's Interest vs. Recipients' development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?» *Cahiers de la Maison des Sciences Economiques* (Janvier).
- Beswick, Danielle et Paul Jackson. 2011. *Conflict, Security and Development. An Introduction*. London and New York: Routledge.
- Bierschenk, Thomas, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris: Karthala.
- Bigdon, Christine et Benedikt Korf. 2004. «The Role of Development Aid in Conflict Transformation : Facilitating Empowerment Processes and Community Building.» Berlin: *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*.
- Bocco, Riccardo. 2011. «Pratiques des lieux, logiques des pouvoirs : une lecture foucauldienne des espaces israélo-palestiniens.» Dans S. Latte-Abdallah et C. Parizot, dir. *A l'ombre du Mur. Israéliens et Palestiniens entre séparation et occupation*. Paris: Actes Sud.
- Bocco, Riccardo et Wassila Mansouri. 2008. «Aide internationale et processus de paix : le cas Palestinien, 1994-2006.» *A Contrario* 5 (1): 6-22.
- Bontemps, Véronique et Aude Signoles. 2012. *Vivre sous occupation. Quotidiens palestiniens*. Paris: GINKGO.

- Boudon, Raymond. 1977 *Effets pervers et ordre social (3ème édition 2009)*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Bouillon, Markus E. 2004. *The Peace Business, Money and Power in the Palestine-Israel Conflict*. London: I.B. Tauris & Co Ltd.
- Bouris, Dimitris. 2014. *The European Union and Occupied Palestinian Territories. State-building without a State*. New York: Routledge.
- Boyce, James K. 2000. «Beyond Good Intentions: External Assistance and Peace Building.» Dans F. Shepard et S. Patrick, dir. *Good Intentions. Pledges of Aid for Postconflict Recovery*. London: Lynne Rienner.
- Boyce, James K. et Manuel Jr. Pastor. 1998. «Aid for Peace: Can International Financial Institutions Help Prevent Conflict ?» *World Policy Journal* 15 (2): 42-9.
- Bröning, Michael. 2013. *Political Parties in Palestine. Leadership and Thought*. New York: Palgrave Macmillan.
- Brosché, Johan et Daniel Rothbart. 2013. *Violent Conflict and Peacebuilding. The Continuing Crisis in Darfur*. London and New York: Routledge.
- Brown, Nathan J. 2005. «Evaluating Palestinian Reform.» *Carnegie Papers*.
- . 2009. «Principled or Stubborn? Western Policy toward Hamas.» *The International Spectator* 43 (4): 73-87.
- Bruillard, Karin. 2012. «Palestinian Anti-Corruption Court Secures Conviction but Raises Questions of Bias.» *The Washington Post* (20 juin 2012).
- Bryman, Alan. 2012. «Focus Groups.» Dans A. Bryman, dir. *Social Research Methods (4th Edition)*. Oxford: Oxford University Press, 500-20.
- Brynen, Rex. 1995. «The Neopatrimonial Dimension of Palestinian Politics.» *Journal of Palestine Studies* 25 (1): 25-36.
- . 1996. «Buying Peace ? A critical Assessment of International Aid to the West Bank and Gaza.» *Journal of Palestine Studies* XXV (3): 79-92.
- . 2000. *A very Political Economy : Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press Books.
- . 2005. «Donors Assistance : Lessons from Palestine for Afghanistan.» Dans G. Junne et W. Verkoren, dir. *Postconflict development, Meeting New Challenges*. London: Lynne Rienner Publishers.

- . 2008. «Aid as carrot, aid as stick : the politics of aid conditionality in the Palestinian Territories.» *Counciliation Ressources* (19): 74-8.
- Brynen, Rex, Pete W. Moore, Bassel F. Salloukh et Marie-Joëlle Zahar. 2012. *Beyond the Arab Spring. Authoritarianism & Democratization in the Arab World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bucaille, Laetitia. 1998. *Gaza : la violence de la paix*. Paris: Presses de Sciences Po.
- . 2006. « Hamas: Terrorism or Negotiation? » *Politique Internationale* (111): 245-56.
- Bueno de Mesquita, B. et A. Smith. 2009. «Political Survival and Endogenous Institutional Change.» *Comparative Political Studies* 42: 167-97.
- Bush, Kenneth. 1998. «A measure of Peace : Peace and Conflict Impact Assessment of Development Projects in Conflict Zones.» Ottawa: The Peace Building and Reconstruction Programme Initiative and the Evaluation Unit, *International Development Research Center*.
- . 2008. *Hands On PCIA. A Handbook for Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)*. Conflict Studies Programme. St. Paul University.
- Butterfield, David, Jad Isaac, Atif Kubursi et Steven Spencer. 2000. *Impacts of Water and Export Market Restrictions on Palestinian Agriculture*. Hamilton: McMaster University Electronic Books.
- Buzan, Barry. 1983. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Chapel Hill, N.C: University of North Carolina Press.
- Buzan, Barry, Ole Waever et Jaap de Wilde. 1997. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Byrd, William A. 2010. «The Financial Dimension of Security Sector Reform.» Dans M. Sedra, dir. *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: CIGI, 304-13.
- Byrne, Aisling. 2011. «Building a Police State in Palestine.» *Foreign Policy* (18 janvier 2011).
- Calleja, Rachael et Dane Rowlands. 2015. «Donor Competition for Influence in Recipient Countries.» Dans *Handbook on the Economics of Foreign Aid*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Cambrezy, Mélanie et Marie-Joëlle Zahar. 2014. «Le développement, les conflits et les Etats fragiles.» Dans P. Beaudet et P. A. Haslam, dir. *Enjeux et défis du développement international*. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa, 295-316.

- Carbone, M. 2004. «The Millenium Challenge Account: A Marginal Revolution on US Foreign Aid Policy?» *Review of African Political Economy* 31 (101): 536-42.
- Challand, Benoit. 2005. «Looking Beyond the Pale: International Donors and Civil Society Promotion in Palestine.» *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture* 12 (1).
- . 2007. «Les mutations du leadership palestinien (1993-2007).» *A Contrario* 5 (2): 52-75.
- . 2009. *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*. New York: Routledge.
- Chandler, David. 2007. «The Security-development Nexus and the Rise of 'Anti-foreign Policy'.» *Journal of International Relations and Development* 10 (4): 362-86.
- Chauvet, Lisa. 2002. «Socio-Political Instability and the Allocation of International Aid by Donors.» *European Journal of Political Economy* 19: 33-59.
- Clarno, Andy. 2014. «Securing Oslo. The Dynamics of Security Coordination in the West Bank.» *MERIP* 269.
- Collantes Celador, Gemma, Eduard Soler I Lecha, Stuart Reigeluth, Volkan Aytar et Mehmet Arican. 2008. «Fostering an EU Strategy for SSR in the Mediterranean: Learning from Turkish and Palestinian Police Reform Experiences.» *EuroMesco Paper*.
- Collier, David. 1993. «The Comparative Method.» Dans A. W. Finifter, dir. *Political Science : The State of the Discipline II*. Washington, D.C: American Political Science Association, 105-17.
- . 2011. «Understanding Process Tracing.» *Political Science & Politics* 44 (4): 823-30.
- Collier, Paul, Lni Elliott, Havard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol et Nicholas Sambanis. 2003. «Breaking the Conflict Trap : Civil War and Development Policy.» Washington D.C.: *Banque mondiale*.
- Collier, Paul et Anke Hoeffler. 1998. «On Economic Causes of Civil War.» *Oxford Economic Papers* 50: 563-73.
- . 2002. «Aid, Policy and Peace: Reducing the Risks of Civil Conflict.» *Defence and Peace Economics* 13 (6): 435-50.
- . 2004a. «Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies.» *European Economic Review* 48 (5): 1125-45.
- . 2004b. «Greed and Grievance in civil war.» *Oxford Economic Papers* 56: 563-95.

- Collier, Paul, Anke Hoeffler et Mans Söderbom. 2001. «On the Duration of Civil War.» Washington D.C.: *Banque mondiale*.
- Conseil de Sécurité des Nations Unis. 2001. «Déclaration du Président du Conseil de sécurité de l'ONU : "La construction de la paix : vers une approche compréhensive"». New York: *ONU*
- Corbetta, Renato. 2010. «Foreign Aid as a Conflict Management Tool.», *Papier non publié, présenté à l'ISA, 2010*, University of Alabama at Birmingham.
- Cornut, Jérémie et Vincent Pouliot. 2015. «Practice Theory and the Study of Diplomacy: A Research Agenda.» *Cooperation and Conflict* 5 (3): 297-315.
- Cornwall, Andrea et Karen Brock. 2005. «Beyond Buzzwords, "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment" in Development Policy.». *United Nations Research Institute for Social Development*.
- Costey, Paul. 2005. «L'illusio chez Pierre Bourdieu. Les (més)usages d'une notion et son application au cas des universitaires.» *Tracés. Revue de Sciences humaines* 8 (printemps): 13-27.
- Crooke, Alastair. 2006. «Palestinian Election: Intolerable Disappointment.» *The World Today* 62 (3): 7-8.
- Crost, Benjamin et Patrick B. Johnston. 2010. «Aid Under Fire: Development Projects and Civil Conflict.» *Belfer Center for Science and International Affairs* Novembre 2010.
- Cussò, Roser et Corinne Gobin. 2008. «Du discours politique au discours expert : le changement politique mis hors débat ?» *Mots. Les langages du politique (en ligne)* 88.
- Daase, Christopher et Cornelius Friensendorf. 2010. *Rethinking Security Governance. The Problem of Unintended Consequences*. London: Routledge.
- Dana, Tariq. 2014. «The Palestinian Capitalists that Have Gone too Far.». Ramallah: *Al-Shabaka*.
- . 2015. «Corruption in Palestine: A Self-Enforcing System.». Ramallah: *Al-Shabaka*.
- De Voir, Joseph et Alaa Tartir. 2009. «Tracking external donor funding to Palestinian non governmental organizations in the West Bank and Gaza strip 1999 -2008.». Jerusalem: *Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)*.
- Del Biondo, K, S Oltsch et J Orbie. 2012. «Security and Development in EU External Relations: Converging, but in which direction?» Dans S. Biscop et R. Whitman, dir. *The Routledge Handbook of European Union Security*. Abindgon: Routledge, 126-42.

- Del Biondo, Karen. 2014. «The EU, the US and Partnership in Development Cooperation: Bridging the Gap?» *CDDRL Working Papers* (Décembre): 24.
- DFID. 2003. «Security Sector Reform Policy Brief.». London: *DFID*.
- . SD. «Understanding and Supporting Security Sector Reform.». London: *DFID*.
- Donais, Timothy. 2009. «Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes.» *Peace and Change* 34 (1): 3-26.
- Doyle, Michael W. et Nicholas Sambanis. 2007. «The UN Record on Peacekeeping Operations.» *International Journal* 62 (3): 494-518.
- Duffield, Mark. 2001. «Governing the Borderlands : Decoding the Power of Aid.» *Disasters* 25 (1): 308-20.
- . 2007. *Development, Security and Unending War. Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press.
- . 2010. «The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide.» *Security Dialogue* 41 (1): 53-76.
- Dunning, Casey et Scott Morris. 2016. «Maximizing USAID's Impact under the Next Administration.». Washington D.C: *Center for Global Development*.
- Easterly, William et Tobias Pfutze. 2008. «Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid.» *Brookings Global Economy and Development*.
- Easterly, William et Claudia R. Williamson. 2011. «Rhetoric versus Reality: The Best and Worst of Aid Agency Practices.» *World Development* 39 (11): 1930-49.
- El Sakka, Abaher. 2013. «Sociologie des mouvements protestataires sociaux palestiniens.» *Confluences Méditerranée* 3 (86): 171-83.
- El-Jazairi, Lara. 2010. «The Road to Olive Farming. Challenges to Developing the Economy of Oil in the West Bank.»: *Oxfam*.
- Elmusa, Sharif S. et Mahmud El-Jaafari. 1995. «Power and Trade: The Israeli-Palestinian Economic Protocol.» *Journal of Palestine Studies* 24 (2): 14-32.
- Epstein, Charlotte. 2013. «Norms. Bourdieu's nomos, or the Structural power of norms.» Dans R. Adler-Nissen, dir. *Bourdieu in International Relations*. New-York: Routledge, 224.
- Esman, Milton J. 1997. «Can Foreign Aid Moderate Ethnic Conflict ?» Washington: *United States Institute of Peace*.

- Esman, Milton J. 2001. «Policy Dimensions : What Can Development Assistance Do? .» Dans M. J. Esman et R. J. Herring, dir. *Carrots, Sticks, and Ethnic Conflict*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 235-54.
- EU Head of Mission. 2011. «Area C and Palestinian Statebuilding.». Jerusalem: *European Union External Action*.
- FAO. 12/10/2014. «Gaza : Agricultural Sector Paralysed, Over 80 percent of the Population Food Insecure.». *FAO*.
- . 14/08/2014. «Gaza : les dégâts à l'agriculture auront des effets de longue durée.». *FAO*.
- FAO, WFP, UNRWA. 2003. «Food Security Assessment West Bank and Gaza Strip.». *FAO, WFP, UNRWA*.
- Farsoun, Samih K. Farsoun et Naseer H. Aruri. 2006. *Palestine and the Palestinians (2nd ed.)*. Boulder: Westview Press.
- Fayez, Rasheed. 2015. «Shocking Security Agency Statistics and the Dissolution of the PA.» *Middle East Monitor*. 3 avril.
- Fearon, James D. 2008. «Economic Development, Insurgency, and Civil War.» Dans E. Helpman, dir. *Institutions and Economic Performance*. Cambridge: Harvard University Press.
- Fearon, James D., Macartan Humphreys et Jeremy M. Weinstein. 2009. «Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War ? Evidence from a Field Experiment in Post-Conflict Liberia.» *The American Economic Review* 99 (2): 287-91.
- Ferguson, James et Larry Lohmann. 1994. «The Anti-Politics Machine. "Development" and Bureaucratic Power in Lesotho.» *The Ecologist* 24 (5): 176-81.
- Finkelstein, Norman. 1992. «Reflections on Palestinian Attitudes during the Gulf War.» *Journal of Palestine Studies* 21 (3): 54-70.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha et Kathryn Sikkink. 1998. «International Norm Dynamics and Political Change.» *International Organization* 52: 887-917.
- FitzGerald, Valpy. 2001. «The International Political Economy of Conflict in Poor Countries » Dans F. Stewart et V. FitzGerald, dir. *War and Underdevelopment. The Economic and Social Consequences of Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 257.



- Forget, Amélie et Antoine Rayroux. 2012. «La sécurité européenne au prisme des pratiques.» *Etudes Internationales* XLIII (4): 501-654.
- Francois, Didier et Bertrand De Lesquen. 2007. «La voix du Hamas.» *Politique Internationale* 117 (Automne).
- Friedrich, Roland. 2004. *Security Sector Reform in the Occupied Palestinian Territories*. Jérusalem: PASSIA.
- Friedrich, Roland et Arnold Luethold. 2007. «Entry-Points to Palestinian Security Sector.» Dans R. Friedrich et A. Luethold, dir. *Entry-Points to Palestinian Security Sector*. Genève: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF.
- Friedrich, Roland et Arnold Luethold. 2008. «And They Came In and Took Possession of Reforms: Ownership and Palestinian SSR.» Genève: *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*.
- Friedrich, Roland, Arnold Luethold et Firas Milhem. 2008. «The Security Sector Legislation of the Palestinian National Authority.» Genève: *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF*.
- Fujii, Lee Ann. 2010. «Shades of Truth and Lies: Interpreting Testimonies of War and Violence.» *Journal of Peace Research* 47 (2): 231-41.
- Fukuda-Parr, Sakiko. 2010. «Poverty and Violent Conflict: Rethinking Development.» Dans N. Tschirgi, M. S. Lund et F. Mancini, dir. *Security and Development, Searching for Critical Connections*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 17-46.
- Garcette, Arnaud. 2011. «Des oliviers au-delà des murs : réajustements de la filière oléicole palestinienne face aux dispositifs de séparation israéliens (2002-2010).» *Communication non publiée présentée lors du Colloque "Barrières, Murs et Frontières. Etat d'insécurité ou insécurité de l'Etat ?"*. UQAM, 18 mai 2011: 19.
- . 2015. *La filière oléicole obstacle: adaptations et contournements socio-économiques palestiniens face à l'occupation israélienne*. (Thèse de doctorat) Sociologie. Aix-Marseille Université
- George, Alexander L. et Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gerster, Karin A. et Helga Baumgarten. 2011. «Palestinian NGOs and Their Cultural, Economic and Political Impact in Palestinian Society.» *Rosa Luxemburg Foundation* 30 décembre 2011.

- Giovalucchi, François et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2009. «Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs.» *Revue Tiers Monde* 198 (2): 383.
- Goodhand, Jonathan. 2002. «Aiding violence or Building Peace? The Role of International Aid in Afghanistan.» *Third World Quarterly* 23 (5): 837-59.
- . 2010. «Who Owns the Peace ? Aid, Reconstruction and Peacebuilding in Afghanistan.» *Disasters* 34 (1): 78-102.
- Gresh, Alain. 2006. «Sur la victoire du Hamas.» *Le Monde Diplomatique* 27 janvier 2006.
- Grinberg, Lev Luis. 2011. «Discours économiques et construction des frontières dans l'espace israélo-palestinien depuis 1967.» Dans S. Latte-Abdallah et C. Parizot, dir. *A l'ombre du Mur. Israéliens et palestiniens entre séparation et occupation*. Paris: Actes Sud.
- Gross Stein, Janice. 2011. «Background Knowledge in the Foreground: Conversations about Competent Practice in "Sacred Space".» Dans E. Adler et V. Pouliot, dir. *International Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 87-107.
- Grossman, Herschel I. 1991. «A General Equilibrium Model of Insurrections.» *American Economic Review* 81: 912-21.
- Grossman, Herschel I. . 1999. «Kleptocracy and Revolutions.» *Oxford Economic Papers* 51 (2): 267-83.
- Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015. 2013. «Pour un nouveau partenariat mondial : vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable. Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015.». New York: Publications des Nations Unies, *ONU*.
- Guillaumont, Patrick et Laurent Wagner. 2015. «Performance-based Allocation (PBA) of foreign aid: Still Alive?» Dans M. B. Arvin, dir. *Handbook on the Economics of Foreign Aid*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 19-27.
- Gurr, Ted Robert. 1970. *Why Men Rebel?* Princeton: Princeton University Press.
- Hallaj, Muhammad. 1991. «Taking Sides: Palestinians and the Gulf Crisis.» *Journal of Palestine Studies* 20 (3): 41-7.
- Hamdan, Ayat. 2011. «Foreign Aid and the Molding of the Palestinian Space.» *Bisan Center for Research and Development*.

- Hanafî, Sari et Linda Tabar. 2005. *The Emergence of a Globalized Elite. Donors, International Organizations and Local NGOs*. Jerusalem: Institute of Jerusalem Studies et Muwatin, The Palestinian Institute for the Study of Democracy.
- Hanieh, Adam. 2010. «The Internationalisation of Gulf Capital and Palestinian Class Formation.» *Capital & Class* 35 (1): 81-106.
- Harborne, Bernard. 2012. «Aid, A Security Perspective.» Dans J. Spear et P. D. Williams, dir. *Security and Development in Global Politics. A Critical Comparison*. Washington, DC: Georgetown University Press, 37-56.
- Hegre, Havard. 2000. «Development and the Liberal Peace: What Does it Take to be a Trading State?» *Journal of Peace Research* 37 (1): 5-30.
- Herbst, Jeffrey. «Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice: Implications for Policy.» Dans R. I. Rotberg, dir. *When States Fail*. Princeton: Princeton University Press, 302-18.
- Hettne, Bjorn. 2010. «Development and Security: Origins and Future.» *Security Dialogue* 41 (1): 31-52.
- Heydemann, Steven. 2007. «Upgrading Authoritarianism in the Arab World.» *The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution*.
- Hibou, Béatrice. 1998a. «Banque Mondiale : les méfaits du catéchisme économique.» *Politique Africaine* (71): 58-74.
- . 1998b. «Retrait ou redéploiement de l'Etat ?» *Critique Internationale* 4 (1): 151-68.
- Hirst, David. 1999. «Arafat Hits Out at Dissidents.» *The Guardian*, 30/11/1999.
- Hokin, Jonathan. 2010. «Comparative Methods.» Dans D. Marsh et G. Stoker, dir. *Theory and Methods in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan, 285-307.
- Hopper, Paul. 2012. «Conflict, Security and Development.» Dans P. Hopper, dir. *Understanding Development*. Cambridge: Polity Press, 116-37.
- Hovdenak, Are. 2009. « Hamas in transition: The failure of sanctions.» *Democratization* 16 (1): 59-80.
- Hroub, Khaled. 2006a. *Hamas: A Beginner's Guide*. Ann Arbor, MI: Pluto Press.
- . 2006b. «A "New Hamas" through Its New Documents.» *Journal of Palestine Studies* 35 (4): 6-27.

- . 2008. «Inside Hamas: The Untold Story of the Militant Islamic Movement.» *Journal of Palestine Studies* 37 (3): 93-6.
- Human Rights Watch. 2008. «Internal Fight. Palestinian Abuses in Gaza and the West Bank.» New York: *Human Rights Watch*.
- Humphreys, Macartan. 2005. «Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution : Uncovering the Mechanisms.» *The Journal Of Conflict Resolution* 49 (4): 508-37.
- Hunter, Robert E. et Seth G. Jones. 2004. «An Independent Palestine: The Security Dimension.» *International Affairs* 80 (2): 203-19.
- Hurrel, Andrew. 2008. «Norms and Ethics in International Relations.» Dans W. Carlsnaes, T. Risse et B. A. Simmons, dir. *Handbook of International Relations* (2002). London: SAGE, 137-54.
- Hurwitz, Agnès et Gordon Peake. 2004. «Strengthening the Security-Development Nexus : Assessing International Policy and Practice Since the 1990s.» New-York: *International Peace Academy*.
- Hussein, Ahmad. 2007. «Reconstructing the PNA Security Organisations.» Dans R. Friedrich et A. Luethold, dir. *Entry-Points to Palestinian Security Sector Reform*. Genève: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF.
- Ibrahim, Nassar. 2011. *Illusion of Development Under Israeli Occupation. The Political Motivations of Donors to the Palestinians*. Bethlehem: Latin Patriarchate Printing Press.
- ICG. 2002. «The Meanings of Palestinian Reform.» Amman/Washington: *International Crisis Group*.
- . 2010. «Squaring the Circle: Palestinian Security Reform Under Occupation.» Washington: *International Crisis Group*.
- ICHR. 2013. «The Status of Human Rights in Palestine- Nineteenth Annual Report.» Ramallah: *The Independant Commission for Human Rights*.
- Igoe, Michael. 2016. «What would Hilary Clinton's US Aid Agenda Look Like ?» *Devex.com*.
- IRIN. 2013. «Aid Agencies Tread Gingerly in the West Bank's Area C.» Ramallah: *IRIN*.
- Isaac, Jad. 1994. «Environmental Protection & Sustainable Development in Palestine.» *ARIJ*.
- Isaac, Jad et Nader Hrimat. 2007. «A Review of the Palestinian Agricultural Sector.» *ARIJ*.

- Jackson, Paul. 2010. «SSR and Post-Conflict Reconstruction: The Armed Wing of State Building?» Dans M. Sedra, dir. *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: CIGI, 118-35.
- Jaffiol, Hélène. 2014. «Malgré l'accord avec le Fatah, le Hamas continue d'administrer seul la bande de Gaza.» *Le Monde* (8/9/2014).
- Jamal, Amal. 2005. *The Palestinian National Movement. Politics of Contention, 1967-2005*. Bloomington: Indiana University Press.
- Jarrar, Allam. 2005. «The Palestinian NGO Sector: Development Perspectives.» *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture* 12 (1).
- Junne, Gerd et Willemijn Verkoren. 2005. *Postconflict Development : Meeting New Challenges*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Kalyvas, Stathis N. 2001. «"New" and "Old" Civil Wars. A Valid Distinction?» *World Politics* 54 (1): 99-118.
- Kav LaOved. 2012. «Employment of Palestinians in Israel and the Settlements. Restrictive Policies and Abuse of Rights.» Tel-Aviv: *Kav LaOved*.
- Keating, Michael, Anne Le More et Robert (eds.) Lowe. 2005. *Aid, Diplomacy and Facts on the Ground. The Case of Palestine*. London: Chatam House, The Royal Institute of International Affairs.
- Keen, David. 2012. «Greed and Grievance in Civil War. » *International Affairs* 88 (4): 757-77
- Khalilzad, Zalmay et Daniel Byman. 2000. «Afghanistan: The Consolidation of a Rogue State.» *The Washington Quarterly* 23 (1): 65-78.
- Knack, Stephen, F. Halsey Rogers et Nicholas Eubank. 2011. «Aid Quality and Donor Rankings.» *World Development* 39 (11): 1907-17.
- Kothari, Uma. 2005. «Authority and Expertise: The Professionalisation of International Development and the Ordering of Dissent.» *Antipode*: 425-46.
- Kristianasen, Wendy. 1999. «Challenge and Couterchallenge: Hamas's Response to Oslo.» *Journal of Palestine Studies* 28 (3): 19-36.
- Kuttab, Daoud. 26/01/2016. «Palestinian Intelligence Chief Undermines his own Political Ambitions.» *Al-monitor.com*.

- L'Obs. 12/11/2003. «Chronologie : neuf mois de crise au sein du gouvernement palestinien.» *L'Obs.*
- La Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission européenne. 2013. «The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises.» Bruxelles: *Union européenne.*
- Langer, Arnim et Graham K. Brown. 2016. *Building Sustainable Peace. Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding.* Oxford: Oxford University Press.
- Latte-Abdallah, Stéphanie et Cédric (dirs.) Parizot. 2011. *A l'ombre du Mur. Israéliens et Palestiniens entre séparation et occupation.* Paris: Actes Sud.
- Le Billon, Philippe. 2008. «Corrupting Peace? Peacebuilding and Post-Conflict Corruption.» *International Peacekeeping* 15 (3): 344-61.
- Le Monde. 4/08/2016. «Israël accuse un responsable d'ONG d'avoir détourné des millions de dollars au profit du Hamas.» *Le Monde.*
- . 10/04/2002. «Texte de l'appel conjoint des Etats-Unis, de l'Union européenne, de l'ONU et de la Russie sur le Proche-Orient.» *Le Monde.*
- . 10/05/2006. «Le Quartet s'entend sur la mise en place d'un mécanisme temporaire d'aide aux Palestiniens.» *Le Monde.*
- . 14/01/2003. «Ouverture d'une conférence à Londres sur l'Autorité palestinienne sans les Palestiniens.» *Le Monde.*
- . 20/11/1994. «Quinze morts et au moins deux cents blessés dans l'enclave autonome. Des heurts entre islamistes et policiers palestiniens ont créé un climat insurrectionnel à Gaza.» *Le Monde.*
- . 24/11/1994. «Yasser Arafat et les islamistes.» *Le Monde.*
- . 29/01/2006. «Le Hamas ne reconnaîtra pas Israël mais peut parvenir à une trêve.» *Le Monde.*
- Le More, Anne. 2008. *International Assistance to the Palestinians After Oslo. Political Guilt, Wasted Money.* London, New York: Routledge.
- Lecocq, Bas. 2002. «Fieldwork Ain't Always Fun: Public and Hidden Discourses on Fieldwork.» *History in Africa* 9 (2002): 273-82.
- Legrain, Jean-François. 2000. «Retour sur les accords israélo-palestiniens (1993-2000).» *Monde arabe Maghreb Machrek* (170): 96-125.

- . 2014. «Le leurre de la « réconciliation » entre le Fatah et le Hamas. Quand la Palestine échappe aux Palestiniens.» *Orient XXI* (2 Juillet 2014).
- Levy, Elior. 26/04/2016. «The Many Layers of the Palestinian Security Forces.» *Ynetnews.com*.
- Lewis, David. 2001. *The Management of Non-Governmental Development Organizations (2ème édition)*. Abingdon: Routledge.
- Lia, Brynjar. 2006. *A Police Force Without a State: A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank And Gaza*. Reading: Garnet Publishing Limited.
- . 2007. *Building Arafat's Police. The Politics of International Police Assistance in the Palestinian Territories after the Oslo Agreements*. Ithaca: Ithaca Press.
- Lichbach, Mark I. 1997. «Social Theory and Comparative Politics.» Dans M. I. Lichbach et A. S. Zuckerman, dir. *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 239-74.
- Lieutenant-général Keith Dayton. 2009. «Keynote address delivered by Lt. Gen. Keith Dayton to The Washington Institute's 2009 Soref Symposium on May 7, 2009». *The Washington Institute for Near East Policy*.
- Linhardt, Dominique et Cedric Moreau de Bellaing. 2013. «Ni guerre, ni paix. Dislocations de l'ordre politique et décantonnements de la guerre.» *Politix* 4 (104).
- Lyck, Majbritt. 2009. *Peace Operations and International Criminal Justice. Building Peace after Mass Atrocities*. London: Routledge.
- Ma'an Development Center. 2012. «The Status of Palestinian Agriculture in the Jordan Valley.» *Ma'an Development Center*.
- Ma'an News Agency. 8/09/2014. «Minister: PA Will Not Pay Hamas Wages in Gaza.» *Ma'an News Agency*.
- . 13/09/2014. «Watch: Area C 'future of Palestinian economy'.» *Ma'an News Agency*.
- . 14/09/2015. «PA forces briefly detain Palestinian over Facebook posts.» *Ma'an News Agency*.
- . 16/10/2013a. «Families, students protest in Hebron against PA arrests.» *Ma'an News Agency*.
- . 16/10/2013b. «PA forces arrest 20 Salafists in West Bank.» *Ma'an News Agency*.
- . 19/09/2011. «Farmers Defend Embattled Agriculture Minister.» *Ma'an News Agency*.

- . 24/10/2013. «Anti-Corruption Body Seeks Information about EU Aid Allegations.» *Ma'an News Agency*.
- . 24/10/2014. «PA forces regularly conduct politically motivated arrests.» *Ma'an News Agency*.
- . 30/12/2015. «PA security forces suppress peaceful Palestinian march in Ramallah.» *Ma'an News Agency*.
- Macleod, Alex et Dan O'Meara. 2007. *Théories des relations internationales : Contestations et résistances*. Montréal: Athena.
- MADA. 17/03/2015. «Unprecedented escalation in violations against media freedoms during 2015.» *Communiqué de presse de l'organisation MADA*.
- Makara, Michael. 2013. «Coup-Proofing, Military Defection, and the Arab Spring.» *Democracy and Security* 9 (4): 334-59.
- Mansour, Aisha. 2012. *Impact of Post Oslo Aid Interventions on the Palestinian Agricultural Sector*. (Mémoire de maîtrise). Bethlehem University.
- Marten, Kimberley. 2014. «Reformed or Deformed? Patronage Politics, International Influence, and the Palestinian Authority Security Forces.» *International Peacekeeping* 21 (2): 181-97.
- MAS. 2015. «Food Security Bulletin.» Jerusalem: *The Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)*
- McCandless, Erin. 2012. «Peace Dividends and Beyond. Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding.»: *United Nations Peacebuilding Support Office, en coopération avec FAO, OHCHR, UNCDF, UNDP, UNEP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UN WOMEN, WFP et WHO*.
- McLauchlin, Theodore et Wendy Pearlman. 2012. «Out-Group Conflict, In-Group Unity? Exploring the Effect of Repression on Intramovement Cooperation.» *Journal of Conflict Resolution* 56 (1): 41-66.
- McNeish, John-Andrew et Jon Harald Sande Lie. 2010a. «Introduction: A Security-Development Nexus?» Dans dir. J.A McNeish et J. Lie. *Security and Development*. New York and Oxford: Berghahn Books.
- . 2010b. *Security and Development*. New York and Oxford: Berghahn Books.
- Mearsheimer, John et Stephen Walt. 2006. «The Israel Lobby.» *London Review of Books* 28 (6): 3-12.



- Merz, Sibille. 2014. «Reforming Resistance: Neoliberalism and the Co-option of Civil Society Organisations in Palestine.» Dans R. Fisher, dir. *Managing Democracy, Managing Dissent*. London: Corportate Watch, Freedom Press, 379.
- Ministry of Agriculture. 2010. «Agriculture Sector Strategy. "A Shared Vision". 2011-2013.» Ramallah: *Palestinian National Authority*.
- . 2014. «National Agriculture Sector Strategy. "Resilience and Development"» Ramallah: *Palestinian National Authority*.
- . Juillet 2012. «Demolitions of Agricultural Assets. An Alarming Rise in the Israeli Occupation Agressions Against Vulnerable Palestinian Farmers and Herders.» *Palestinian National Authority*.
- Ministry of National Economy et Applied Research Institute. 2011. «The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Occupied Palestinian Territory.» Ramallah: *Palestinian National Authority* et *ARIJ*
- Mishal, Khalid. 2008. «A Hamas Perspective on the Movement's Evolving Role: An Interview with Khalid Mishal: Part II.» *Journal of Palestine Studies* 37 (4): 59-81.
- Morrow, Daniel. 2012. «Aid. A development perspective.» Dans J. Spear et P. D. Williams, dir. *Security and Development in Global Politics. A Critical Comparison*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Mosse, David. 2011. «Introduction. The Anthropology of Professionals in International Development.» Dans D. Mosse, dir. *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development*. Oxford: Berghahn Books.
- Murshed, Mansoob S. 2002. «Conflict, Civil War and Underdevelopment: An Introduction.» *Journal of Peace Research* 39 (4): 387-93.
- . 2003. «The Decline of the Development Contract and the Development of Violent Internal Conflict.» *Sociale Wetenschappen*: 1-30.
- . 2007. «The Conflict-growth Nexus and the Poverty of Nations » New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs. *ONU*.
- . 2009. «Conflict as the Absence of Contract.» *Economics of Peace and Security Journal* 4 (1): 32-8.
- Murshed, Mansoob S et Mohammad Zulfan Tadjoeeddin. 2009. «Revisiting the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict.» *Journal of International Development* 21: 87-111.

- Mustafa, Tahani. 2015a. «Damming the Palestinian Spring: Security Sector Reform and Entrenched Repression.» *Journal of Intervention and Statebuilding* 9 (2): 212-30.
- . 2015b. «Insecurity Through Security Sector Reform.» *Ethnopolitics Papers* (36).
- Najib, Mohammad et Roland Friedrich. 2007. «Non-Statutory Armed Groups and Security Sector Governance.» Dans R. Friedrich et A. Luethold, dir. *Entry-Points to Palestinian Security Sector Reform*. Genève: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF.
- Nakhleh, Khalil. 2004. *The Myth of Palestinian Development. Political Aid and Sustainable Deceit*. Jerusalem: PASSIA.
- . 2012. *Globalized Palestine: The National Sell-Out of a Homeland*. New Jersey: The Red Sea Press.
- . 2014. «Oslo: Replacing Liberation with Economic Neo-Colonialism.» Ramallah: *Al-Shabaka*.
- Nations Unies. 2008. «Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Support Security Sector Reform.» New York: *ONU*.
- Naudet, Jean-David. 2006. «Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement.» *Afrique contemporaine* 2 (218): 141-74.
- Neumann, Iver B. 2002. «Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy.» *Millennium Journal of International Studies* 31 (3): 627-51.
- Newman, Edward, Roland Paris et Olivier P. Richmond. 2009. *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo, New-York, Paris: United Nations University Press.
- Nielsen, Richard A., Michael G. Findley, Zachary S. Davis, Tara Candland et Daniel L. Nielson. 2011. «Foreign Aid Shocks as a Cause of Violent Armed Conflict.» *American Journal of Political Science* 55 (2): 219-32.
- Norman, Julie M. 2009. «Got Trust? The Challenge of Gaining Access in Conflict Zones.» Dans C. Lekha Sriram, J. C. King, J. A. Mertus, O. Martin-Ortega et J. Herman, dir. *Surviving Field Research*. London: Routledge, 71-90.
- Nunn, Nathan et Nancy Qian. 2014. «US Food Aid and Civil Conflict.» *American Economic Review* 104 (6): 1630-66.
- OCDE. 1997a. «DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-Operation.» Paris: *OCDE*.

- . 1997b. «Les conflits, la paix et la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle.». Paris: *OCDE*.
- . 2001. «Les lignes directrices du CAD. Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ? ». Paris: *OCDE*.
- . 2005. «Security System Reform and Governance ». *OCDE*.
- . 2007a. «Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice.». Paris: *OCDE*.
- . 2007b. «Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations.». Paris: *OCDE*.
- OCHA. 2008. «"Lack of Permit" Demolitions and Resultant Displacement in Area C.». Jerusalem: *OCHA*.
- Odwan, Yousef et Sara Nofal. 2010. «Agricultural Cooperatives in the Palestinian Territory: Current Status and Perspectives.». Jerusalem: *Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)*.
- Office of the Quartet Representative. 2014. «Initiative for the Palestinian Economy. Agriculture.». *Office of the Quartet Representative*.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995a. *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris: Karthala.
- . 1995b. «La politique du terrain. Sur la production de données en anthropologie.» *Enquête*: 71-112.
- . 2001. «Les trois approches en anthropologie du développement.» *Revue Tiers-Monde* 42 (168): 729-54.
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre et Thomas Bierschenk. 1993. «Les courtiers locaux du développement.» *Bulletin de l'APAD* 5.
- Oneal, John R. et Bruce M. Russett. 1997. «The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950-1985.» *International Studies Quarterly* (41): 267-94.
- Paffenholz, Thania. 2005. «Third-generation PCIA: Introducing the Aid for Peace Approach.»: *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management*.
- . 2009. «Understanding the Conflict-Development Nexus and the Contribution of Development Cooperation to Peacebuilding.» Dans D. J. D. Sandole, S. Byrne, i.

- Sandole-Staroste et J. Senehi, dir. *Handbook of Conflict Analysis and Resolution*. New York: Routledge.
- Paffenholz, Thania et Luc Reyhler. 2007. «Planning and Evaluating Development and Humanitarian Interventions in Conflict Zones.» Dans T. Paffenholz et L. Reyhler, dir. *Aid for Peace: A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones*. Baden-Baden: Nomos.
- Paffenholz, Thania et Christoph Spurk. 2006. «Civil Society, Civil Engagement, and Peacebuilding.» *Conflict, Prevention and Reconstruction*.
- Palestine Economic Policy Research Institute. 2014. «Labour Market and Employment Policies in Palestine.» *European Training Foundation*.
- Palestinian Center for Policy and Survey Research. 2/06/2016. «Palestinian Public Opinion Poll N 60.» *Palestinian Center for Policy and Survey Research*.
- . 3/12/2014. «Palestinian Public Opinion Poll N 54.» *Palestinian Center for Policy and Survey Research*.
- . 14/12/2015. «Palestinian Public Opinion Poll N 58.» *Palestinian Center for Policy and Survey Research*.
- Palm, Malin. 2011. «Accountability and Effectiveness of CSDP Missions: The Role of Civil Society. The Cases of EULEX (Kosovo) and EUPOL COPPS (Palestinian Territories).» *European Peacebuilding Liaison Office*.
- Paris, Roland. 2001. «Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?» *International Security* 26 (2): 87-102.
- . 2002. «International Peacebuilding and the 'mission civilisatrice'.» *Review of International Studies* 28 (04): 637-56.
- . 2003. «Peacekeeping and the Constraints of Global Culture.» *European Journal of International Relations* 9 (3): 441-73.
- . 2004. *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2009. «Does Liberal Peacebuilding Have a Future?» Dans E. Newman, R. Paris et O. P. Richmond, dir. *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo, New-York, Paris: United Nations University Press.
- Patrick, Stewart. 2000. «The Donor Community and the Challenge of Postconflict Recovery.» Dans F. Shepard et S. Patrick, dir. *Good Intentions. Pledges of Aid for Postconflict Recovery*. London: Lynne Rienner, 35-67.

- PCBS. 2011. «Agricultural Statistics Survey, 2010/2011.» *PCBS*.
- . 2012. «Agricultural Statistics Survey, 2010/2011.» *PCBS*.
- Pelham, Nicolas. 2012. «Gaza's Tunnel Phenomenon: The Unintended Dynamics of Israel's Siege.» *Journal of Palestine Studies* 41 (4): 6-31.
- Penrose-Buckley, Chris. 2007. «Producer Organisations: A Guide to Developing Collective Rural Enterprises». Parkstone: *Oxfam GB*.
- Pérouse de Montclos, Marc-Antoine. 2012. «Humanitarian Action in Developing Countries : Who Evaluates Who?» *Evaluation and Program Planning* 35 (1): 154-60.
- PNUD. 1994. «Rapport mondial sur le développement humain 1994.» Washington: *PNUD*.
- . 2002. «Justice and Security Sector Reform.» New York: *PNUD*.
- Polman, Linda. 2010. *The Crisis Caravan*. New York: Metropolitan Books.
- Pouligny, Béatrice. 2005. «Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building "New" Societies.» *Security Dialogue* 36 (4).
- Pouliot, Vincent. 2008. «The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities.» *International Organization* 62 (2): 257-88.
- . 2010. *International Security in Practice. The Politics of NATO-Russia Diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quartet. 2003. «A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict.» *Office of the Quartet Representative*.
- Rabbani, Mouin. 2008. «The Making of a Palestinian Islamist Leader: An Interview with Khalid Mishal: Part I.» *Journal of Palestine Studies* 37 (3): 59-73.
- Radio France Inter. 7/09/2003. «Sur le fil du rasoir.» *Radio France Inter*.
- . 15/01/2003. «Terje Larsen : réinstaurer une Autorité palestinienne crédible.» *Radio France Inter*.
- Raffinot, Marc. 2009. «Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique.» Paris: *DIAL*.
- Raik, Kristi. 2006. «Promoting Democracy through Civil Society: How to Step up the EU's Policy towards the Eastern Neighbourhood.» Bruxelles: *Center for European Policy Studies*.

- Ree, Joppe de et Eleonora Nillesen. 2009. «Aiding Violence or Peace? The Impact of Foreign Aid on the Risk of Civil Conflict in Sub-Saharan Africa.» *Journal of Development Economics* 88: 301-13.
- Regan, Patrick M. et Daniel Norton. 2005. «Greed, Grievance, and Mobilization in Civil Wars.» *Journal of Conflict Resolution* 49 (3): 319-36.
- Regular, Arnon. 2004. «Palestinian General Has Been Pocketing Salaries for 7,000 Fictitious Troopers.» *Haaretz* (Jerusalem), 1/04/2004.
- Richmond, Oliver P. 2012. «Beyond Local Ownership in the Architecture of International Peacebuilding.» *Ethnopolitics* 11 (4): 354-75.
- Rist, Gilbert. 2007. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. 3ème ed. Paris: Les Presses de Science Po.
- Robinson, Glenn E. 1997. *Building a Palestinian State: The Incomplete Revolution*. Bloomington: Indiana University Press.
- Rose, David. 2008. «The Gaza Bombshell.» *Vanity Fair* (Vanityfair.com), Avril 2008.
- Rosecrance, Richard. 1986. *The Ruse of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books.
- Ross, Michael L. 2004. «How Do Natural Resources Influence Civil War ? Evidence from Thirteen Cases.» *International Organization* 58 (1): 35-67.
- Roy, Sara. 1995. *The Gaza Strip. The Political Economy of De-development*. Washington, DC: The Institute for Palestine Studies.
- . 1999. «De-development Revisited: Palestinian Economy and Society Since Oslo.» *Journal of Palestine Studies* 28 (3): 64-82.
- . 2002. «Why Peace Failed: An Oslo Autopsy.» *Current History* 100 (651): 11-27.
- . 2003. « Hamas and the Transformation(s) of Political Islam in Palestine.» *Current History* (January): 13-20.
- Ryfman, Philippe. 2009. *Les ONG*. Paris: La Découverte.
- Saliba-Couture, Charles. 2012. *Les liens entre sécurité et développement : de l'évidence à l'ambigüité*. Paris: L'Harmattan.
- Salingue, Julien. 2014. «Les forces de sécurité palestiniennes: un appareil répressif indigène au service de la puissance coloniale ?» Dans J.-F. Daguzan et S. Valter, dir. *Les forces armées arabes et moyen-orientales*. Paris: ESKA, 247-72.

- Sansour, Vivien et Alaa Tartir. 2014. «Palestinian Farmers: A Last Stronghold of Resistance.». Ramallah: *Al-Shabaka*.
- Sawafta, Ali. 22/02/2016. «For many Palestinians, Israel settlement work the only option.» *Reuters*.
- Sayigh, Yezid. 2001. «The Palestinian Paradox: Statehood, Security and Institutional Reform.» *Conflict, Security & Development* 1 (1).
- . 2007. «Inducing a Failed State in Palestine.» *Survival: Global Politics and Strategy* 49 (3): 7-39.
- . 2009. «Fixing Broken Windows : Security Sector Reform in Palestine, Lebanon and Yemen.» *Carnegie Endowment for International Peace*.
- . 2011. «Policing the People, Building the State: Authoritarian Transformation in the West Bank and Gaza.» *Carnegie Middle East Center, Carnegie Endowment for International Peace*.
- Sbeih, Sbeih. 2014. *La "professionnalisation" des ONG en Palestine : entre pression des bailleurs de fonds et logique d'engagement*. (Thèse de doctorat) Ecole doctorale Cultures, régulations, institutions et territoires. Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
- Seawright, Jason et John Gerring. 2008. «Case Selection Techniques in Case Study Research : A Menu of Qualitative and Quantitative Options.» *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308.
- Secrétaire général des Nations-Unies. 2009. «Rapport du Secrétaire général des Nations-Unies sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit.» Assemblée générale des Nations Unies: *ONU*.
- Security Council Report. 2014. «September 2014 Monthly Forecast. Africa. Libya. .». New York: Rapport du conseil de sécurité. *ONU*.
- Sedra, Mark. 2006a. «European Approaches to Security Sector Reform: Examining Trends through the Lens of Afghanistan.» *European Security* 15 (3): 323-38.
- . 2006b. «Security Sector Reform in Afghanistan: The Slide Towards Expediency.» *International Peacekeeping* 13 (1): 94-110.
- . 2010a. *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: CIGI.
- . 2010b. «Introduction: The Future of Security Sector Reform » Dans M. Sedra, dir. *The Future of Security Sector Reform* Waterloo, Canada: CIGI, 16-27.

- . 2010c. «Towards a Second Generation Security Sector Reform.» Dans M. Sedra, dir. *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: CIGI, 102-16.
- Sending, Ole Jacob. 2009. «Why Peacebuilders Fail to Secure Ownership and be Sensitive to Context.» Dans *Security in Practice*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- . 2010. «Learning to Build a Sustainable Peace: Ownership and Everyday Peacebuilding.» *CMI Report* (4): 41.
- Severino, Jean-Michel. 2001. «Refonder l'aide au développement au XXIe siècle.» *Critique Internationale* 10 (Janvier): 75-99.
- Sherman, Jake. 2010. «The "Global War on Terrorism" and its Implications for US Security Sector Reform Support.» Dans M. Sedra, dir. *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: CIGI, 59-73.
- Shikaki, Ibrahim et Joanna Springer. 2015. «Building a Failed State: Palestine's Governance and Economy Delinked.» Ramallah: *Al-Shabaka*.
- Shikaki, Khalil. 2006. «Sweeping Victory, Uncertain Mandate.» *Journal of Democracy* 17 (3): 116-30.
- . 2015. «Can Hamas Moderate? Insights From Palestinian Politics During 2005-2011.» *Palestinian Center for Policy and Survey Research* (Janvier 2015).
- Short, Clare. 1999. «Security Sector Reform and the Elimination of Poverty.» Londres: *Centre for Defence Studies, King's College*.
- Sisk, Timothy. 2013. *Statebuilding. Consolidating Peace after Civil War*. Cambridge: Polity Press.
- Smolar, Piotr. 2014. «Derrière la réconciliation entre Gaza et Ramallah, un fossé difficile à combler.» *Le Monde* (27/09/2014).
- Spear, Joanna et Paul D. Williams. 2012. «Conceptualizing the Security-Development Relationship: An Overview of the Debate.» Dans J. Spear et P. D. Williams, dir. *Security and Development in Global Politics. A Critical Comparison*. Washington, DC: Georgetown University Press, 7-33.
- Steinwand, Martin C. 2015. «Foreign Aid and Political Stability.» *Conflict Management and Peace Science* 32 (4): 395-424.
- Stepputat, Finn. 2010. «Are We in This Together? Security, Development, and the 'Comprehensive Approach' Agenda.» Dans J.-A. McNeish et J. H. S. Lie, dir. *Security and Development*. New York and Oxford: Berghahn Books.



- Stern, Maria et Joakim Öjendal. 2010. «Mapping the Security-Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence.» *Security Dialogue* 41 (1): 5-29.
- . 2012. «Exploring the Security-Development Nexus.» Dans R. Amer, A. Swain et J. Öjendal, dir. *The Security-Development Nexus. Peace, Conflict and Development*. London: Anthem Press.
- Stewart, Frances. 2000. «Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities.» *Oxford Development Studies* 28 (3): 245-62.
- . 2002a. «Horizontal Inequalities as a Source of Conflict.» Dans F. O. Hampson et D. M. Malone, dir. *From Reaction to Conflict Prevention. Opportunities for the UN System*. Boulder: Lynee Rienner Publishers.
- . 2002b. «Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development.» *Working Paper Series* 81.
- . 2002c. «Root causes of violent conflict in developing countries.» *BMJ Education and Debate* 324: 342-5.
- . 2004. «Development and Security.» *Conflict, Security & Development* 4 (3): 261-88.
- Stewart, Frances et al. 2008. *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stewart, Frances et Valpy FitzGerald. 2001. «Introduction : Assessing the Economic Costs of War.» Dans F. Stewart et V. FitzGerald, dir. *War and Underdevelopment. The Economic and Social Consequences of Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 1-20.
- Stewart, Frances et E Samman. 2001. «Food Aid During Civil War : Conflicting Conclusions Derived from Alternative Approaches » Dans F. Stewart et V. FitzGerald, dir. *War and Underdevelopment. The Economic and Social Consequences of Conflict*. Oxford: Oxford University Press, 168-203.
- Stotsky, Steven. 2008. «Does Foreign Aid Fuel Palestinian Violence.» *Middle East Quarterly* (Summer): 23-30.
- Sud, Inder. 2012. «Poverty. A Development Perspective.» Dans J. Spear et P. D. Williams, dir. *Security and Development in Global Politics. A Critical Comparison*. Washington, DC: Georgetown University Press, 209-23.
- Suhrke, Astri. 2006. «When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan.» Madrid: *FRIDE*.
- Sullivan, Denis J. 1996. «NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society.» *Journal of Palestine Studies* 25 (3): 93-100.

- Taghdisi-Rad, Sahar. 2011. *The Political Economy of Aid in Palestine. Relief from Conflict or Development Delayed?* Abingdon: Routledge.
- Tartir, Alaa. 2013. «PA Industrial Zones: Cementing Statehood or Occupation?». Ramallah: *Al-Shabaka*.
- Tavares, José. 2003. «Does Foreign Aid Corrupt ?» *Economics Letters* 79: 99-106.
- The Electronic Intifada. 24/07/2004. «Palestinian Internal Crisis Deepens but is Not New.» *The Electronic Intifada*,.
- . 2014. «Victim recounts torture in Palestinian Authority prison.» *The Electronic Intifada*.
- The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip. Annex 1. Art II. 1.b. 1995.
- The Jerusalem Post. 21/9/2015. «Poll: Majority of Palestinians Want Abbas to Resign, no Longer Support Two-state Solution.» *The Jerusalem Post*.
- The New York Times. 21/11/1994. «Arafat Aide Appeals To Israel and Other Nations for Help.» *The New York Times*.
- . 13/02/1991. «War in the Gulf: the P.L.O.; Arafat, the Survivor, Now Finds Support Vanishing.» *The New York Times*
- . 25/06/2002. «Mideast Turmoil; The President's Words of Warning: 'Things Must Change in the Middle East'.» *The New York Times*.
- The Times of Israel. 8/12/2014. «Abbas Announces Broad Probe into Palestinian NGOs.» *The Times of Israel*.
- . 17/05/2016. «In Gaza, Using Agriculture to Grow the Economy.» *The Times of Israel*.
- The Washington Post. 10/10/2015. «Man Without a Plan: Palestiniens Don't Hate Abbas, But They're Tired of Him.» *The Washington Post*.
- Thomas, Gary. 2011. «A Typology for the Case Study in Social Science. Following a Review of Definition, Discourse and Structure.» *Qualitative Inquiry* 17 (6): 511-21.
- Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1st Edition.
- Tschirgi, Necla. 2002. «Making the Case for a Regional Approach to Peacebuilding.» *Journal of Peacebuilding and Development* 1 (1): 25-38.

- Tschirgi, Necla, Michael S. Lund et Francesco Mancini. 2010a. «Conclusion.» Dans N. Tschirgi, M. S. Lund et F. Mancini, dir. *Security and Development, Searching for Critical Connections*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 387-412.
- . 2010b. *Security and Development. Searching for Critical Connections*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Tschirgi, Neclâ, Michael S. Lund et Francesco Mancini. 2010c. «The Security-Development Nexus. » Dans N. Tschirgi, M. S. Lund et F. Mancini, dir. *Security and Development, Searching for Critical Connections*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1-16.
- Turner, Mandy. 2006. «Building Democracy in Palestine: Liberal Peace Theory and the Election of Hamas.» *Democratization* 13 (5): 739-55.
- . 2009. «The Power of 'Shock and Awe': The Palestinian Authority and the Road to Reform.» *International Peacekeeping* 16 (4): 562-77.
- . 2011. «Creating 'Partners for Peace': The Palestinian Authority and the International Statebuilding Agenda" .» *Journal of Intervention and Statebuilding* 5 (1): 1-21.
- . 2012. «Completing the Circle: Peacebuilding as Colonial Practice in the Occupied Palestinian Territory.» *International Peacekeeping* 19 (4): 492-507.
- . 2013. «Statebuilding in Palestine: Caught between Occupation, Realpolitik, and the Liberal Peace.» Dans D. Chandler et T. Sisk, dir. *The Routledge Handbook of International Statebuilding*. Abingdon, Oxon: Routledge, 339-49.
- . 2015. «Peacebuilding as Counterinsurgency in the Occupied Palestinian Territory.» *Review of International Studies* 41 (1): 73-98.
- Turner, Mandy et Michael Pugh. 2006. «Towards a New Agenda for Transforming War Economies.» *Conflict, Security & Development* 6 (3): 471-9.
- UN, Assemblée Générale. 2001. «Résolution 55/217. Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique.» *ONU*.
- UNCTAD. 2015. «The Besieged Palestinian Agricultural Sector.» New York: *UNCTAD*.
- UNRWA. 2014. «Press Release: Food Insecurity in Palestine Remains High.» *UNRWA*.
- USAID. 2009. «A Guide to Economic Growth in Post-Conflict Countries.» Washington: *USAID*.
- . 2013. «Success Story. Forward Thinking for Palestinian Agribusiness.» *USAID. Compete Project*.

- USAID, US Department of Defense et US Department of State. SD. «Security Sector Reform». Washington: *USAID, US Department of Defense, US Department of State joint paper* (3DSSR paper).
- USSC. 22 mars 2011. «Talking Points Paper regarding USSC – Palestinian Security Justice Program ; Code of Service Discipline ; and Engagement Way Ahead » *Document obtenu par un agent de la mission USSC*.
- Uvin, Peter. 1998. *Aiding Violence, The Development Enterprise in Rwanda*. Connecticut: Kumarian Press.
- . 1999. «The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict. A synthesis and a commentary on the lessons learned from case studies on the limits and scope for the use of development assistance incentives and disincentives for influencing conflict situations.». Paris: *OCDE*.
- . 2002. «The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms.» *Journal of Peacebuilding and Development* 1 (1): 5-24.
- Vanderhill, Rachel. 2013. *Promoting Authoritarianism Abroad: How, When, and Where*. Boulder: Lienne Rienner Publishers.
- Wagemakers, Joas. 2010. «Legitimizing Pragmatism: Hamas' Framing Efforts From Militancy to Moderation and Back?» *Terrorism and Political Violence* 22 (3): 358-78.
- Walton, Olivier. 2015. «Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding in Sri Lanka.» *Center for Research on Peace and Development*
- Weinsten, Jeremy. 2005. «Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective.». Washington: *Center for Global Development*.
- Williams, Paul D. 2012. «Poverty: A Security Perspective.» Dans J. Spear et P. D. Williams, dir. *Security and Development in Global Politics. A Critical Comparison*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Wong, Pearly. 2012. «"Local Ownership" in Peacebuilding - a Premature Rhetoric?» *United Nations Peace and Progress* 1 (1): 47-57.
- Woods, Ngaire. 2005. «The Shifting Politics of Foreign Aid.» *International Affairs* 81 (2): 393-409.
- Zahar, Marie-Joëlle. 2008. «Conflit et Développement.» Dans Pierre Beaudet, Jessica Schafer et P. Haslam, dir. *Introduction au développement International : Approches, Acteurs et Enjeux*. Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa, 318-33.

- . 2013. «A Problem of Trust: Can Federalism Silence the Guns?» Dans D. C. Grace Skogstad, Martin Papillon, Keith Banting, dir. *The Global Promise of Federalism*. Toronto: University of Toronto Press.
- Zanotti, Jim. 2010. «U.S. Security Assistance to the Palestinian Authority.» Washington: *Congressional Research Service*.
- . 2012. «U.S Foreign Aid to the Palestinians. » Washington: *Congressional Research Service*.
- . 2016. «U.S. Foreign Aid to the Palestinians.» Washington: *Congressional Research Service*.
- Zaum, Dominik et Christine Cheng. 2009. «Corruption and Post-Conflict Peacebuilding.» New York: The Graduate Center. *Ralph Bunche Institute for International Studies*.
- Zecchini, Laurent. 2013. «Israël colonise davantage la Cisjordanie par l’agriculture que par la construction.» *Le Monde* (26 septembre 2013).
- Zhou, Yong. 1984. *Peacekeeper's Handbook*. New York: Pergamon Press.
- Zuhur, Sherifa, Ali Abunimah, Haim Malka et Shibley Telhami. 2008. « Hamas and the Two-State Solution: Villain, Victim or Missing Ingredient?» *Middle east policy* 15 (2): 1-30.
- Zweiri, Mahjoob. 2006. «The Hamas Victory: Shifting Sands or Major Earthquake?» *Third World Quarterly* 27 (4): 675-87.

## Référence des entretiens

- Entretien. 1 et 2/04/2013. «Entretien avec un agent européen du Service européen d'action extérieure»
- . 1/10/2013. «Entretien avec le Lieutenant-colonel Jeffrey Barr, "USSC Project Manager" pour la Force de sécurité nationale, Opération Proteus (2)»
- . 02/04/2013. «Entretien avec un agent de EUPOL COPPS (1)»
- . 3 et 8/12/2013. «Entretien avec Tareq Abu Laben, Directeur du Marketing, Ministère de l’agriculture»

- . 3/10/2013. «Entretien avec le docteur Khaled Sabateen, conseiller juridique pour le Chef de la PCP et Chef de cabinet (1)»
- . 3/12/2013. «Entretien avec un membre du FDLP (2)»
- . 4/11/2013. «Entretien avec un Lieutenant-général américain»
- . 4/12/2013a. «Entretien avec Saeed Zaid, un agent administratif du Conseil législatif palestinien»
- . 4/12/2013b. «Entretien avec une experte palestinienne impliquée dans le secteur agricole»
- . 04/2013a. «Entretien avec deux agents de Ma'an Development»
- . 04/2013b. «Entretien avec un agent de USAID 1»
- . 04/2013c. «Entretien avec un agent du Quartet»
- . 5/11/2013. «Entretien avec une source palestinienne travaillant pour l'Autorité palestinienne (1)»
- . 5/12/2013a. «Entretien avec Mohammed Al Saoudi, Manager du Bureau du Front de libération de la Palestine»
- . 5/12/2013b. «Entretien avec un député du Conseil législatif palestinien élu sur la liste Changement et réforme (2)»
- . 6/10/2014. «Entretien avec Yousef, Abdel Fatah et Nihad à Ya'bad»
- . 09/04/2013. «Entretien avec des agents de la communauté internationale»
- . 9/10/2014a. «Entretien avec Issa El Shatleh, ACAD (2)»
- . 9/10/2014b. «Entretien informel avec un agent de EUPOL COPPS (1)»
- . 10/10/2013. «Entretien avec une source palestinienne au sein des FSP (2)»
- . 10/12/2013a. «Entretien avec un agent travaillant au sein du département britannique de la mission USSC»
- . 10/12/2013b. «Entretien avec un député du Conseil législatif palestinien élu sur la liste Changement et réforme (1)»
- . 11/04/2011. «Présentation de la mission USSC par l'équipe de l'opération Proteus»

- . 11/09/2014. «Entretien avec un agent européen (4)»
- . 13/11/2013. «Entretien avec un agent européen (2)»
- . 14/09/2014. «Entretien avec Mohamad Sawafta, Oxfam»
- . 15/09/2014. «Entretien avec Anne-Elodie Vaquier, ancienne employée du PFU et de ARIJ»
- . 15/11/2013. «Entretien avec un agent européen spécialisé dans la promotion de l'état de droit»
- . 16/01/2014. «Entretien avec un agent de DynCorp travaillant pour la mission USSC»
- . 16/09/2014. «Entretien avec Mahmoud Qadi, PARC»
- . 17/09/2013. «Entretien avec Nasser Alrayyes, Al-Haq (1)»
- . 17/09/2014a. «Entretien avec Imad Qamhawi, Chef de projet pour le secteur agricole du projet Compete (USAID)»
- . 17/09/2014b. «Entretien avec Naser S. Qadous, ANERA»
- . 17/12/2013. «Entretien avec Yasser Shalabi, expert palestinien en développement»
- . 18/09/2014. «Entretien avec Sabri Giroud, directeur de Al Diwan Voyage»
- . 18/11/2013. «Entretien avec Izzat Zeidan, PARC»
- . 19/09/2013. «Entretien avec Nasser Alrayyes, Al-Haq (2)»
- . 19/11/2013a. «Entretien avec Majeed Sawalha, Commission palestinienne indépendante pour les droits humains»
- . 19/11/2013b. «Entretien avec un agent de la société civile internationale travaillant dans la RSS»
- . 20/10/2014. «Entretien avec Abu Nidal à Qarawat Bani Zaid»
- . 20/11/2013. «Entretien avec Chris Whitman, Coordonnateur pour le plaidoyer, Ma'an Development»
- . 21/10/2013. «Entretien avec un agent américain impliqué dans la promotion de l'état de droit»
- . 21/11/2013. «Entretien avec une fonctionnaire de l'Autorité palestinienne»

- . 22/09/2014. «Entretien avec Issa El Shatleh, ACAD (1)»
- . 23/09/2014. «Entretien avec Dawood Hammoudeh, PFU»
- . 24/04/2013. «Entretien avec un agent européen (1)»
- . 24/09/2013a. «Conversation informelle avec un informateur palestinien»
- . 24/09/2013b. «Entretien avec le Lieutenant-colonel Jeffrey Barr, "USSC Project Manager" pour la Force de sécurité nationale, Opération Proteus (1)»
- . 24/09/2014. «Entretien avec Zuhair Alyyan et Islam Nairoukh, UAWC»
- . 24/10/2013. «Entretien avec un Colonel canadien travaillant pour l'Opération Proteus en soutien à la mission USSC»
- . 24/11/2013. «Entretien avec le docteur Khaled Sabateen, conseiller juridique pour le Chef de la PCP et Chef de cabinet (2)»
- . 25/04/2013. «Entretien avec un agent européen (5)»
- . 25/09/2014. «Entretien avec Abu Yazen et Abu Wajdi à Mazare Al Nubani»
- . 26/11/2013a. «Entretien avec le ministre de l'Intérieur»
- . 26/11/2013b. «Entretien avec un agent administratif du Conseil législatif palestinien»
- . 26/11/2013c. «Entretien avec une source palestinienne au sein des FSP (1)»
- . 27/11/2013. «Entretien avec une source palestinienne au sein des FSP (3)»
- . 28/03/2013. «Entretien avec le Brigadier-général Michael Pearson, Commandant du Contingent Canadien au sein de USSC»
- . 28/11/2013a. «Entretien avec Mousa Rimawi de l'organisation MADA»
- . 28/11/2013b. «Entretien avec un membre du FDLP (1)»
- . 29/04/2013. «Entretien avec un agent de EUPOL COPPS (2)»
- . 29/09/2014. «Entretien avec Abu Ihab et Sabri à Qarawat Bani Zaid»
- . 29/10/2013. «Entretien avec un agent britannique haut gradé travaillant au sein du département britannique de la mission USSC»
- . 29/11/2013. «Entretien avec un agent de USAID 2»



———. 30/09/2013. «Entretien avec Mutasem Awad, un fonctionnaire travaillant pour le ministère du Plan»

———. 30/09/2014a. «Entretien avec Nadi à Beitillo»

———. 30/09/2014b. «Entretien avec Nidal, Abu Ihab et Abu Thaer à Beitillo»

## Sites web consultés

Banque mondiale, « Poverty and Inequality » :

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTPOVRES/0,,menuPK:477905~pagePK:64168176~piPK:64168140~theSitePK:477894,00.html>

Banque mondiale, « Cisjordanie et Gaza - Présentation » :

<http://www.banquemonde.org/fr/country/westbankandgaza/overview>

Btselem :

[http://www.btselem.org/separation\\_barrier/statistics](http://www.btselem.org/separation_barrier/statistics)

Central Intelligence Agency, « The World Factbook » :

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Development Alternatives Incorporated :

<https://dai.com/our-work/regions>

EUPOL COPPS :

<http://eupolcopps.eu/>

OCDE, « Statistiques du financement de l'OCDE » :

<http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=550&cr1=ocd&lg=en&page=1>

OCHA : <https://www.ochaopt.org>

Palestinian Central Bureau of Statistics :

<http://www.pcbs.gov.ps/DesktopDefault.aspx?lang=en>

Réseau de recherche sur les opérations de paix, « Historique de l'opération EUPOL COPPS »

<http://www.operationspaix.net/171-historique-eupol-copps.html>

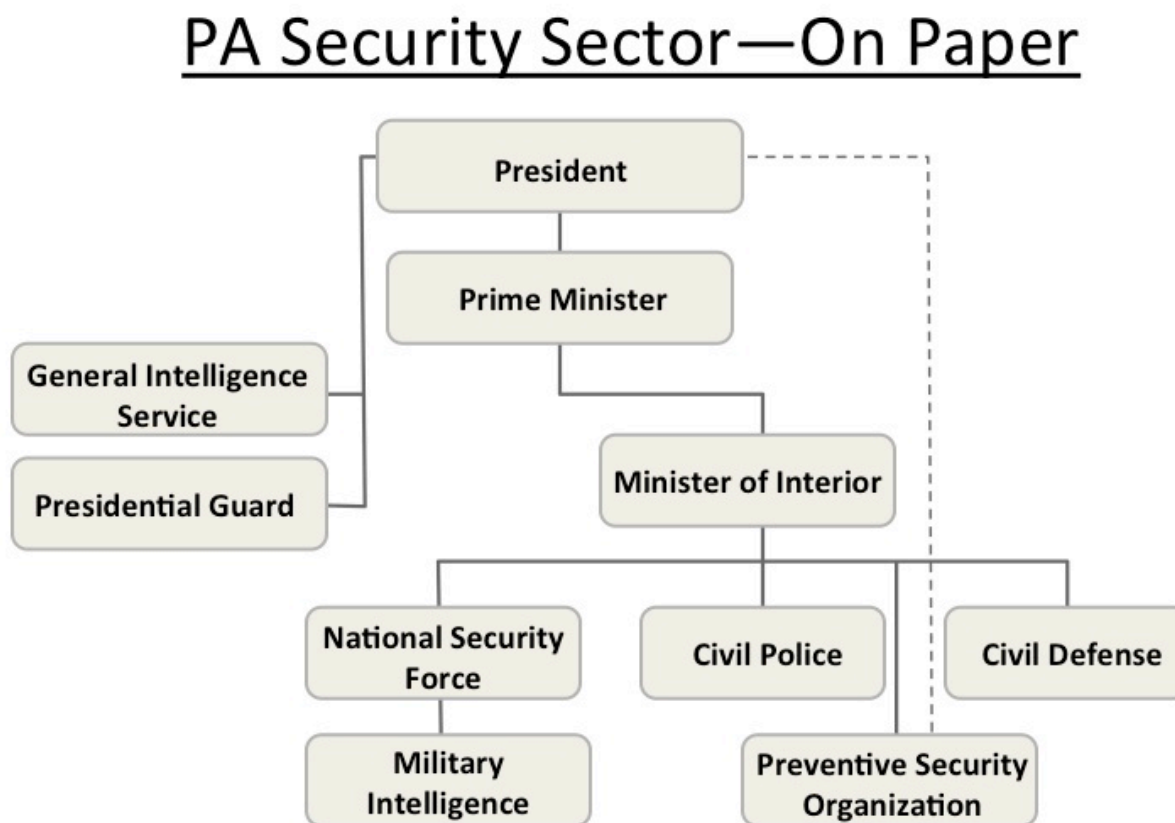
Salingue, Julien. Blog *A la recherche de la Palestine*, « Prisonniers politiques palestiniens : quelques chiffres clés, 14 mai 2012 » : <http://www.juliensalingue.fr/article-prisonniers-politiques-palestiniens-quelques-chiffres-cles-105161513.html>.

Union européenne, « International Cooperation and Development » : [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/occupied\\_palestinian\\_territory/occupied-palestinian-territory\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/occupied_palestinian_territory/occupied-palestinian-territory_fr.htm)

## Annexes

### Annexe 1 : Structure du secteur de la sécurité palestinien formelle versus en pratique

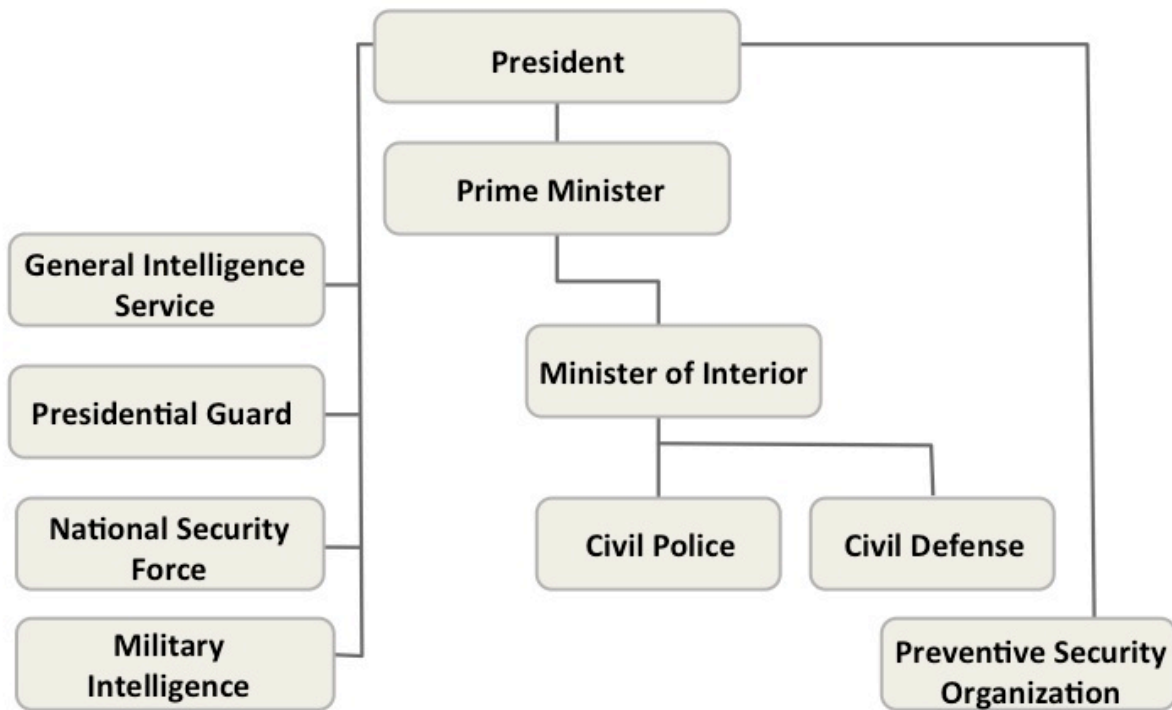
Figure 15. Structure formelle du secteur de la sécurité (selon la perspective de la mission USSC).



Source : mission USSC. (Entretien 11/04/2011)

Figure 16. Structure informelle du secteur de la sécurité (selon la perspective de la mission USSC).

## PA Security Sector—In Action



Source : mission USSC. (Entretien 11/04/2011)

