

« Municipalités et pouvoir local dans les « Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et Etat en formation (1993-2004) »

Thèse de doctorat de science politique soutenue par Aude SIGNOLES, sous la direction de Bassma Kodmani à l'Université de Paris I-Panthéon-La Sorbonne, le 8 mars 2004.

Jury : Françoise Dreyfus (Présidente) ; Camille Mansour (rapporteur) ; Jean-Pierre Gaudin (rapporteur) ; Elizabeth Picard et Sandrine Lévêque.

Mots clés	- Formation de l'Etat	- Elites et personnel politique
	- Pouvoir local – décentralisation	- Autoritarisme
	- Politiques d'aménagement urbain	- Gestion de l'eau

Ma recherche, qui a pour point de départ et pour objet les municipalités, interroge à la fois l'organisation des pouvoirs politiques et le type de régime à l'œuvre, dans les Territoires palestiniens, depuis la signature des accords d'Oslo. Principalement centrée sur la période de mise en place de ces accords, elle intègre toutefois la période de crise que constitue la Seconde Intifada. Son terrain d'enquête se limite, par ailleurs, à la seule Cisjordanie. Pour réaliser cette recherche, je suis partie de l'observation d'une relation duale « municipalités/Etat en construction ». J'ai progressivement été conduite, toutefois, à situer au cœur de mon analyse, deux autres acteurs, l'Etat d'Israël et les donateurs internationaux, qui se sont avérés interagir fortement dans le processus de formation du pouvoir local, et dans les relations que ce dernier établit avec l'autorité centrale. Ce sont donc, bien plutôt, les fortes compétitions entre pouvoirs polycentriques que j'ai, en définitive, observé.

Intérêt du sujet et cadrage général de la problématique

Deux raisons m'ont poussées à opter pour une approche du pouvoir local palestinien. La première n'est autre que la préexistence du fait municipal sur le fait étatique. Durant l'Occupation israélienne des Territoires, en effet, les municipalités de Cisjordanie ont été les seules institutions politiques tolérées et les maires les seuls élus autorisés à exister. Le contexte de construction de l'Etat palestinien conduit à s'interroger sur le type de relations que les deux niveaux de pouvoir, central et local, établissent entre eux. J'ai donc cherché ici à répondre à la question suivante : en quoi et comment les municipalités palestiniennes, et les personnalités qui les dirigent, ont-elles influencé la réorganisation des pouvoirs politiques, mais aussi, les modes de gouvernement, depuis la signature des accords d'Oslo ? Une seconde raison a motivé mon choix d'une entrée analytique « par le bas » : les municipalités constituent un élément de stabilité dans un environnement, celui d'Oslo, caractérisé à la fois par l'intérimaire et l'incertitude. Institutions de la « longue durée », elles sont destinées à perdurer, quelle que soit la forme politique que prendra, dans le futur, l'entité chargée d'administrer les populations de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, quels que soient, également, les territoires sur lesquels celle-ci pourra exercer ses pouvoirs. Dès lors, observer ces institutions dans leurs rapports aux autres acteurs doit permettre de cerner les enjeux de la détermination des nouvelles règles du jeu politique.

Le caractère transitoire des réalités observées et la fluidité des frontières ont rendu, toutefois, mon programme de recherche particulièrement difficile à réaliser. Le nombre des municipalités palestiniennes, par exemple, n'a cessé d'augmenter durant toute ma phase d'enquête, passant de 31 au moment de la signature des

accords d'Oslo, à plus de 60 en 1998-99. Au-delà, le contexte de violence, observable, dans les Territoires, depuis septembre 2000, induit des changements rapides qu'il convient de suivre et d'inclure à l'analyse. Or, le manque de recul historique rend souvent l'interprétation des faits problématique. Mais la réalisation de ce travail s'est également révélée difficile, en raison de la rareté des recherches relatives au pouvoir local dans le monde arabe. Sans doute la nature souvent autoritaire des régimes et l'extrême centralisation des pouvoirs dans les Etats de la région ont-ils conduit les chercheurs à privilégier des approches stato-centrées. La problématique du « local » est pourtant en vogue depuis bientôt plus de deux décennies dans la littérature consacrée aux Etats de l'Europe occidentale et aux Etats-Unis. C'est sur cette littérature que je me suis appuyée pour mener à bien ma recherche ; les concepts ou outils théoriques que j'ai utilisés en sont aussi directement issus.

Partant d'une approche cognitive des politiques publiques, je me suis d'abord intéressée aux discours tenus sur le « bon » gouvernement local. J'ai ainsi essayé de faire ressortir les coalitions d'intérêts et de valeurs, mais aussi les situations de disputes, qui se sont nouées autour des modèles de décentralisation, dans la Palestine d'Oslo. J'ai, ensuite, observé l'organisation effective des pouvoirs politiques palestiniens, par le biais du paradigme centre/périphérie. Dans cette optique, j'ai étudié le degré d'autonomie des municipalités dans les domaines administratif et financier, le mode de recrutement des édiles locaux, mais aussi les compétences territoriales et les pouvoirs d'aménagement de ces derniers. De mon travail d'analyse, il est ressorti une situation d'extrême dilution des pouvoirs, ainsi que des rapports de forces très dissymétriques. L'Etat d'Israël domine en effet, interférant dans le jeu politique local en bien des circonstances et dans bien des domaines. Afin de « neutraliser » son poids dans l'analyse, j'ai, enfin, suivi une approche qui « met à plat » les points de vue des différents protagonistes, sans préjuger de leur hiérarchie. Je me suis ainsi arrêtée sur les relations de concurrence et/ou de coopération qui se tissent, à l'échelle locale, entre les différents pôles de pouvoir, ainsi qu'à l'intérieur de chacun d'eux, en prenant appui sur le concept de gouvernance. Ce concept m'a permis de décrire les jeux entre acteurs et de m'interroger sur les pouvoirs d'influence des municipalités.

L'appareillage théorique auquel j'ai eu recours ne prend sens, toutefois, que dans un va-et-vient permanent avec le terrain palestinien. Il est vrai que, pour réaliser cette recherche, j'ai entrepris un long et lourd travail empirique. L'ensemble des matériaux que j'ai collectés contribue, à mon sens, à l'acquisition et à la production de données brutes et de connaissances sur les institutions locales palestiniennes ; au regard de la rareté des travaux sur le sujet et de la dissémination des données et archives pouvant s'y rapporter, il ne s'agit pas là d'un acquis négligeable. Au-delà, le travail d'analyse et d'interprétation, que j'ai réalisé, me permet de déboucher sur trois conclusions majeures.

Acquis de la recherche / Principales conclusions

En premier lieu, il apparaît que les municipalités palestiniennes agissent dans un cadre doublement contraint. D'une part, la tendance est au contrôle de l'appareil d'Etat en construction sur les institutions politiques locales et leurs dirigeants - la nomination de ces derniers en est un fait symptomatique. Mais les relations de pouvoir établies sont loin d'être univoques. Le centre politique venu d'exil a besoin, en effet, de « relais » locaux pour asseoir son hégémonie et, de fait, la domination qu'il exerce sur la périphérie, fondée sur des solidarités familiales élargies, est de type clientéliste. De plus, il doit faire face à la mobilisation (individuelle

ou collective) des *leaders* municipaux, qui cherchent, soit à modifier, en leur faveur, la hiérarchie des pouvoirs, soit à transformer les pratiques (centralisatrices, et parfois arbitraires) du régime. D'autre part, les municipalités sont limitées dans leurs pouvoirs d'agir et de contrainte par l'Etat d'Israël : cet acteur, qui est resté maître du contrôle territorial de la majeure partie de la Cisjordanie, détient un pouvoir d'approbation ultime sur le processus décisionnel local, et notamment sur la procédure de délivrance des permis de construire. Le mode de domination que cet Etat exerce sur les populations palestiniennes n'est, cependant, plus le même que celui pratiqué du temps de l'Occupation : indirect (l'Autorité palestinienne est, ici, placée dans l'indélicate position de l'intercesseur), et caractérisé par la négociation inégale, il prend aussi forme institutionnelle et policée. La reprise de la violence armée entre les deux parties israélienne et palestinienne, à partir de septembre 2000, a fait, toutefois, à nouveau, du recours à la force physique, un instrument de contrôle privilégié.

En deuxième lieu, le travail d'analyse que j'ai réalisé m'a conduit à déconstruire des acteurs appréhendés d'ordinaire, par les discours politiques notamment, comme très homogènes. Ainsi de l'Autorité palestinienne qui ne parle pas d'une même voix : différents courants se superposent en son sein, sinon s'opposent ; c'est, en tous cas, ce que j'ai mis en lumière, en étudiant la réforme de la gestion de l'eau. De la même façon, j'ai démontré que les donateurs internationaux ne constituent pas un Tout opaque : en particulier, ils ne partagent pas tous la même conception de la « bonne » gouvernance locale. Animés par des intérêts et des idéologies variés, ils s'associent plus aisément à des acteurs du jeu politique interne, qu'entre eux. L'acteur dominant lui-même, l'Etat d'Israël, est un ensemble d'institutions et d'agences qui, vis-à-vis des Territoires Occupés, n'ont ni les mêmes objectifs, ni les mêmes logiques d'action. Enfin, les municipalités palestiniennes ne forment pas, elles aussi, un groupe homogène ; les « anciennes » municipalités qui préexistaient à la création de l'Autorité palestinienne se distinguent des « nouvelles », nées dans la période d'Oslo : plus riches et dotées d'un personnel qualifié habitué à la gestion des dossiers financiers et administratifs, elles sont aussi plus autonomes à l'égard du pouvoir central ; surtout, situées dans des zones de pleine autonomie palestinienne, elles peuvent plus facilement aménager à leur guise leur territoire de juridiction.

En troisième et dernier lieu, l'analyse des compétitions et alliances entre pouvoirs multiples, nouées à l'échelle locale, m'a conduit à conclure à l'existence de pouvoirs locaux mobilisateurs. Il est vrai que les maires et conseillers municipaux ne tirent pas leur légitimité et leurs ressources de pouvoir, de leur seul accès au pouvoir central. Poursuivant des logiques d'action propres, indépendamment de la construction nationale, ils tissent avec les autres pôles de pouvoir (qu'il s'agisse de l'Autorité palestinienne, de l'Etat d'Israël ou des bailleurs de fonds), mais aussi entre eux, des relations de type « associés-rivaux ». Ils ne constituent donc pas des acteurs passifs. Dotés de pouvoir d'influence non négligeable, ils se réapproprient les normes et les réformes importées de l'extérieur. Surtout, ils cherchent à négocier - en permanence -, auprès du leader de l'Autorité palestinienne, Yasser Arafat, le règlement, en leur faveur, des nombreux conflits locaux existants. Les conditions de l'exercice et du maintien du pouvoir politique de ce dernier sont ainsi directement liées à sa capacité d'arbitrage, reconnue par tous, à la fois comme indispensable et légitime.

Ma recherche contribue ainsi au développement d'une réflexion sur le régime politique en vigueur, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, et notamment, sur sa relation au peuple. Au-delà, elle contribue sans doute aussi à la production de connaissance sur une question de portée théorique plus générale : celle des modalités de contrôle des régimes dits autoritaires.