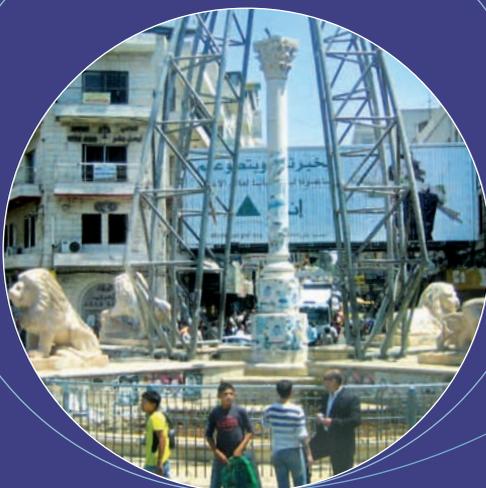




FOCALES

02

[Mars
2010]



Le système de gouvernement local en Palestine

AUTEUR

Aude SIGNOLES

*Maître de conférences en Sciences politiques,
université de Galatasaray, Turquie*

Le système de gouvernement local en Palestine

Aude Signoles

*Maître de conférences en Sciences politiques,
université de Galatasaray, Turquie
signoles@hotmail.com*

Focales

Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, la collection Focales a pour objectif de rendre compte des expériences de terrain menées, dans les pays en développement, par l'AFD ou ses partenaires (experts, chercheurs, consultants, praticiens...).

Les ouvrages de cette collection proposent des descriptions et des mises en perspective d'études de cas pratiques (projets, expérimentations, partenariats...). Ils peuvent également présenter une réflexion autour d'une problématique sectorielle ou géographique, toujours alimentée par des résultats concrets. Ils ont vocation à couvrir l'ensemble des secteurs et terrains d'action de l'AFD.

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

[Avertissement]

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication :

Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction :

Robert PECCOUD

Crédit photo : AFD

Conception et réalisation : Ferrari / Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy / Coquelicot

Imprimée en France par : STIN

Avant-propos

Ce document s'inscrit dans le cadre d'un programme d'études que le département de la Recherche de l'AFD a lancé sur l'organisation de l'action publique sur le territoire. Cette organisation comprend de nombreuses dimensions – partage du pouvoir sur une base territoriale, découpage du territoire, organisation politique locale, relations entre sphères politique et administrative, répartition des compétences et des ressources, etc. L'analyse de ces processus, qui font intervenir des dimensions multiples et des acteurs hétérogènes, se situe donc nécessairement à la croisée de plusieurs disciplines telles que l'histoire, la sociologie, les sciences politiques et l'économie. L'ambition de ce programme est d'apporter par touches successives des éclairages sur les multiples facettes que revêt cette question. Certains travaux sont de nature conceptuelle, comme par exemple l'étude de Bernard Dafflon et Thierry Madiès, intitulée « Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier », parue en 2008 dans la série Notes et Documents (n° 42). D'autres sont davantage contextualisés. Ce sont ces derniers que la collection Focales a vocation à accueillir. Ce premier document retrace, en les inscrivant dans leur trajectoire historique, la nature des relations sociopolitiques entre le centre et la périphérie dans un contexte aussi complexe que celui de la Palestine.

Réjane HUGOUNENQ

Département de la Recherche, AFD

Introduction	9
1. Le contexte politique et institutionnel	13
1.1. Le contexte politique	13
1.1.1. Un processus de reconnaissance mutuelle	13
1.1.2. La mise en place d'une autorité de pouvoir central, prémices de la création d'un État	14
1.1.3. Un processus de réorganisation du territoire	15
1.2. La logique de la refonte du système d'administration locale	16
1.2.1. La logique de la refonte du système d'administration locale	16
1.2.2. La « relance » des institutions locales, une priorité politique	18
1.2.3. Des municipalités au service de l'État en devenir	18
2. Le système de gouvernement local en Palestine	21
2.1. Aspects légaux, administratifs et financiers	21
2.1.1. Les différents niveaux de décision	21
2.1.2. La loi sur la vie locale de 1997	23
2.1.3. Les ressources financières des municipalités	25
2.1.4. Le système politique local	30
2.2. Les relations entre centres politiques et périphéries	31
2.2.1. Une forte propension à la centralisation	31
2.2.2. L'État d'Israël, acteur majeur du pouvoir local	32
3. Les projets de réforme territoriale et sectorielle	37
Conclusion	41
Annexes	45
1 – La fragmentation territoriale issue des accords d'Oslo (1995)	45
2 – L'histoire politique locale palestinienne – quelques dates clés	47
3 – Le calendrier des accords d'Oslo (1993 – 2000)	50
4 – « Anciennes » et « nouvelles » municipalités de la Palestine d'après les accords d'Oslo	51
5 – Les 27 domaines de compétence des municipalités palestiniennes, d'après la loi sur la vie locale de 1997	52
6 – Les ressources financières des municipalités palestiniennes	55
Liste des sigles et abréviations	59
Bibliographie	63

Introduction

Introduction

Alors que, depuis presque deux décennies, la communauté internationale et les acteurs impliqués dans le conflit israélo-arabe et israélo-palestinien focalisent leur attention sur la construction d'un État palestinien, la publication d'un rapport sur le système de gouvernement local à l'œuvre en Cisjordanie et dans la bande de Gaza paraît *a priori* assez inopportune. L'histoire des municipalités palestiniennes contribue cependant à l'originalité et à la pertinence de cet objet d'étude. Créées par vagues successives à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, les municipalités ont été les seules institutions politiques autorisées à exister, du moins de manière officielle pendant toute la durée de l'occupation israélienne (1967-1993). Dans le contexte des années 1970-1980, et à la faveur de l'organisation d'élections locales (en 1972, puis en 1976), elles ont constitué l'un des hauts lieux de cristallisation de la lutte nationale. Les municipalités palestiniennes sont donc des institutions de la « longue durée » qui préexistent au fait étatique et sont appelées à perdurer, quelle que soit la forme politique et la configuration territoriale que prendra, à l'avenir, l'entité palestinienne née des accords d'Oslo.

Le caractère ancien et « stable » des municipalités palestiniennes n'est pas négligeable dans un contexte de forte incertitude et d'extrême labilité des situations. Pour les populations, les municipalités sont signes de continuité là où l'Autorité palestinienne, embryon de pouvoir central né des accords de paix israélo-palestiniens, se pose partout en termes de rupture. Les institutions locales sont les seules que les habitants des Territoires palestiniens connaissent pour les avoir pratiquées et « investies » durant les années d'occupation et les seules, aussi, dont ils attendent une « relance ». Le constat est, en effet, celui d'une vacance de pouvoir au niveau local et d'un mauvais état des services municipaux à l'arrivée de Yasser Arafat dans les Territoires palestiniens. Les sondages d'opinion effectués dans les années qui suivent les accords de paix montrent qu'une majeure partie de la population considère l'organisation d'élections municipales plus prioritaire que la tenue d'élections législatives ou présidentielles qui, toutes deux, dérivent directement d'institutions nées des accords de paix avec Israël. Il est vrai que l'ensemble des factions politiques palestiniennes souhaite participer à ce type de scrutins, y compris les factions qui sont opposées aux accords d'Oslo et appelle généralement au boycott des élections générales.

La fragmentation du territoire liée à la mise en œuvre des accords de paix et le repli, *de facto*, des populations sur les localités palestiniennes dites « autonomes » contribuent également à faire de l'objet local une échelle d'action de toute première importance en Palestine. Plus récemment, l'arrivée au pouvoir de maires et de conseillers municipaux issus ou proches du Hamas – un mouvement politique opposé aux accords de paix et qui ne fait pas partie du mouvement de libération nationale palestinien – a contribué à (re)politiser le pouvoir local. La victoire des islamistes aux élections municipales de 2005 a préfiguré des changements politiques d'ampleur dans les Territoires palestiniens et, notamment, la défaite du Fatah (le parti détenteur du leadership jusque-là) aux élections législatives de 2006 et la perte de son monopole de la direction des affaires nationales.

Première partie

1. Le contexte politique et institutionnel

Le système institutionnel et politique dans lequel l'Autorité palestinienne et les collectivités locales opèrent aujourd'hui est largement issu des accords de paix israélo-palestiniens (dits accords d'Oslo) signés en 1993. Il nous a donc paru utile de rappeler en quelques points le contexte politique et institutionnel d'Oslo, mais également les conditions de construction du système de gouvernement local palestinien.

1.1. Le contexte politique

Les accords de paix adoptés le 13 septembre 1993 entre l'État d'Israël et l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP) constituent un tournant politique majeur pour les Palestiniens^[1]. Ils les engagent dans un triple processus : (i) processus de reconnaissance mutuelle, (ii) mise en place d'une autorité de pouvoir central et (iii) processus de réorganisation du territoire.

1.1.1. Un processus de reconnaissance mutuelle

D'un côté, les Israéliens acceptent de négocier avec l'OLP, qu'ils considéraient jusque-là comme une organisation « terroriste » ; de l'autre, l'OLP reconnaît l'existence de l'État d'Israël à l'intérieur de ses frontières de 1949.

Le Hamas ne fait pas partie de l'OLP. Ce mouvement est né en 1987, bien après la constitution de cette organisation nationaliste. Le Hamas ne se considère pas lié par le contenu des accords d'Oslo, qu'il a rejetés d'emblée. À son arrivée au pouvoir en 2006, la question de la reconnaissance de l'État d'Israël par le nouveau gouvernement à majorité Hamas est posée par l'État d'Israël et les membres du Quartet (États-Unis, Russie, Union européenne et Organisation des Nations unies [ONU]). Restée sans réponse, elle est remise à l'ordre du jour en juin 2007 à la suite de la scission politique entre le Hamas (qui tient la bande de Gaza) et le Fatah (qui gère la Cisjordanie). Elle demeure irrésolue aujourd'hui.

[1] Voir annexe 3.

1.1.2. La mise en place d'une autorité de pouvoir central, prémices de la création d'un État

Les accords d'Oslo donnent naissance à une institution politique palestinienne nouvelle : l'Autorité palestinienne. C'est la première expérience de création d'un centre politique proprement national pour les Palestiniens. Ils y voient les prémices de la proclamation de leur État.

L'Autorité palestinienne est, au départ, une institution provisoire qui dépend du régime juridique dit de l'autonomie. Elle détient des pouvoirs civils sur les Palestiniens de la Cisjordanie et de la bande de Gaza (Jérusalem-Est est exclu de son domaine d'action). Elle est responsable de quarante champs de compétences soigneusement listés dans les accords de paix, tels que l'agriculture, le commerce, l'emploi, l'eau, les affaires religieuses, les télécommunications, etc. Les affaires locales font partie de ses prérogatives. Les domaines d'activités qui lui ont été transférés étaient jusque-là gérés par les autorités militaires et l'administration civile israéliennes. La gestion de ces différentes sphères de compétences a nécessité la création de ministères et d'un appareil administratif, d'un Parlement doté de pouvoirs législatifs, ainsi que le déploiement de forces de police. L'ensemble de ces institutions nouvelles, couplé à la mise sur pied du premier gouvernement palestinien (avec Yasser Arafat comme président), préfigure une administration d'État.

Toutefois, l'Autorité palestinienne n'a pas les mêmes attributs qu'un État souverain. Deux attributs de souveraineté lui font particulièrement défaut : la conduite de la politique étrangère (celle-ci revient à l'OLP qui représente l'ensemble des Palestiniens sur la scène internationale) ; et le suivi des questions de sécurité et le contrôle des frontières, qui demeure de la responsabilité israélienne (ce qui explique que les Palestiniens n'aient pas d'armée).

L'Autorité palestinienne a vu son existence prolongée au-delà de la période transitoire pour laquelle elle avait été créée. Elle fait désormais partie des acteurs avec lesquels le futur des Territoires palestiniens est envisagé par Israël et les membres du Quartet. Sa raison d'être est cependant remise en cause par certains leaders d'opinion, au fur et à mesure de la détérioration de la situation politique durant la seconde Intifada. Depuis juin 2007, deux gouvernements rivaux (l'un pro-Hamas à Gaza, l'autre pro-Fatah en Cisjordanie) se disputent le leadership de l'Autorité palestinienne : le contrôle des forces de police et l'accaparement de la rente financière issue de l'aide extérieure sont au cœur des enjeux et des rivalités de pouvoir.

1.1.3. Un processus de réorganisation du territoire

Lors de la signature des accords d'Oslo, l'objectif de départ des deux protagonistes est l'échange des territoires contre la paix. Palestiniens et Israéliens ont adopté une méthode graduelle de résolution des conflits qui prévoit, dans un premier temps, des retraits de l'armée israélienne de parties des Territoires occupés et reporte à plus tard les discussions sur des questions jugées sensibles, telles que Jérusalem, les réfugiés, les colonies, la sécurité ou encore la détermination définitive des frontières. Cependant, les mouvements de l'armée israélienne réalisés entre 1994 et 1999 et prévus par étapes ont débouché sur des rétrocessions territoriales moindres que ce qui était attendu, côté palestinien. De fait, la mise en œuvre des accords d'Oslo a engendré une dissociation entre le contrôle spatial des territoires, qui échappe en grande partie aux Palestiniens, et la gestion des populations qui, elle, repose désormais sur l'Autorité palestinienne.

La Cisjordanie, qui est au cœur du conflit territorial, est découpée en de multiples zones discontinues, étriquées, au statut distinct et mouvant au gré des discussions diplomatiques :

- les zones A d'autonomie palestinienne relèvent de la responsabilité de l'Autorité palestinienne pour les questions civiles et de sécurité. Elles correspondent aux principales grandes agglomérations. En 1995, elles couvrent 3% du territoire et 18% cinq ans plus tard ;
- les zones B sont des zones mixtes dans lesquelles l'autonomie palestinienne est partielle, puisque l'État d'Israël y garde le contrôle des flux de marchandises et de personnes. Elles correspondent aux petites villes et bourgs des zones rurales. Elles couvrent 24% du territoire en 1995 et 22% en 2000 ;
- les zones C sont entièrement contrôlées par les Israéliens, qu'il s'agisse d'affaires civiles ou de sécurité. Elles s'étendent sur les zones pastorales et englobent les colonies israéliennes, les routes dites de contournement des villes et villages palestiniens réservées aux voitures à plaque israélienne, et les camps militaires israéliens. En 1995, elles représentent 73% de la Cisjordanie et constituent encore 60% de celle-ci cinq ans plus tard.

Au-delà de cette diversité des statuts juridiques, la Cisjordanie est marquée par la présence des colonies israéliennes, dont le nombre a doublé en dix ans, ainsi que par la multiplication des routes israéliennes dites de contournement. Le processus d'émiettement territorial est également matérialisé par des barrages militaires, installés aux portes d'entrée et de sortie des différentes localités palestiniennes.

Ceux-ci se sont multipliés (563 en novembre 2007, 630 en septembre 2008), rendant plus difficile la circulation des biens et des personnes. A partir de 2002, la fragmentation du territoire est amplifiée par l'édification de murs dans et/ou autour de certaines villes palestiniennes, ainsi qu'au cœur même de Jérusalem (cf. carte en annexe 1).

La bande de Gaza connaît, de son côté, un processus d'isolement progressif. Dès 1993, elle est coupée du reste des Territoires palestiniens par une politique de contrôle des entrées et sorties des biens et des personnes très stricte. Le retrait israélien de la bande de Gaza d'août 2005 ne change pas fondamentalement la donne. Certes, les colonies israéliennes ont été détruites et les terrains rendus aux Palestiniens. Mais l'État d'Israël garde le contrôle des frontières terrestres, aériennes et maritimes. La politique de boycott de l'Autorité palestinienne, adoptée conjointement par l'État d'Israël et la communauté internationale à la suite de l'arrivée au pouvoir des islamistes en 2006, renforce la situation d'isolement (et l'appauvrissement) de la bande de Gaza. Les effets du blocus israélien sont renforcés depuis juin 2007 et la prise de contrôle de la bande de Gaza par le Hamas, d'autant plus que, parallèlement, en Cisjordanie, l'ostracisme à l'égard du gouvernement palestinien devenu pro-Fatah a disparu.

1.2. La logique de la refonte du système d'administration locale

À l'arrivée de Yasser Arafat dans les Territoires palestiniens, l'heure est à la construction de l'État et à la centralisation des pouvoirs politiques. À l'échelle locale, l'enjeu, pour le nouveau régime, est donc de faire des municipalités des institutions au service de l'État à venir. Si cet objectif fait initialement consensus, y compris parmi les élites locales, des tensions apparaissent rapidement entre l'Autorité palestinienne et les pouvoirs locaux qui font face à des tentatives de marginalisation politique. Il faut dire que, durant les décennies 1970 et 1980, les élus des grandes agglomérations palestiniennes ont largement pallié l'absence d'État en investissant dans des activités de « *welfare* » et en structurant les débats sur la lutte nationale dans les Territoires occupés.

1.2.1. *Le passé municipal : entre politisation et discrédit des élus locaux*

Jusqu'en 1976, les Israéliens ont cherché à déléguer la gestion des services civils à des personnalités palestiniennes élues au niveau local, en faisant le pari que l'élite qui sortirait des urnes serait satisfaite de l'organisation d'élections et ne leur serait donc pas farouchement hostile. Tel a été effectivement le cas aux élections municipales de 1972, boycottées cependant par l'OLP de Yasser Arafat, qui défend les intérêts nationaux des Palestiniens sur la scène internationale. L'État d'Israël a alors visé la

promotion d'une élite municipale qui, de par sa légitimité électorale, bénéficie d'une représentativité suffisante pour négocier un accord de paix avec lui, indépendamment des pays arabes et en lieu et place de l'OLP, dont la légitimité à parler au nom du peuple palestinien lui était progressivement reconnue. La victoire de maires « nationalistes » proches de l'OLP aux élections municipales de 1976 a cependant signé l'échec de cette politique de gestion indirecte (*indirect rule*) des notabilités locales.

À partir de cette date, la politique israélienne de promotion d'un leadership palestinien alternatif à l'OLP demeure, mais la stratégie déployée change, l'option électorale étant abandonnée. C'est d'abord par la nomination que le gouvernement israélien agit, en confiant la gestion des populations des Territoires à des personnalités issues du monde rural, réputées plus conservatrices que les élites urbaines, et donc moins nationalistes. Des Ligues de villages sont créées dans cette optique, notamment dans la région sud d'Hébron. Mais cette politique trouve peu d'échos parmi la population palestinienne visée, voire suscite une franche hostilité (plusieurs dirigeants de Ligues sont ainsi assassinés). Les Israéliens adoptent donc ensuite une tactique de lutte frontale quasi systématique à l'égard des élus municipaux de 1976 : beaucoup sont priés de démissionner, démis de leurs fonctions, déportés hors des Territoires occupés, assignés à résidence ou encore emprisonnés. En lieu et place des élus locaux nationalistes, les autorités militaires israéliennes installent des gestionnaires de leur choix – soit des Palestiniens, soit des civils ou des militaires israéliens. À partir de 1985-1986 cependant, Israël retourne à une gestion indirecte des populations, en nommant aux postes de maires des personnalités palestiniennes pro-jordanienne souvent dépourvues de soutien populaire et de légitimité démocratique. L'instrumentalisation politique dont les municipalités ont été l'objet a ainsi progressivement conduit à la méfiance des populations à leur égard, alors que leurs dirigeants avaient réussi, dans les années 1970, à porter les revendications du mouvement national.

À partir de la première Intifada (1987), les maires et conseillers municipaux nommés par les Israéliens en remplacement des élus de 1976 sont priés de démissionner par les activistes du Soulèvement. Demeurer en poste est désormais considéré comme un acte de collaboration avec Israël et de trahison à la nation. Plusieurs démissions ont eu lieu à la suite de ces appels. Plusieurs assassinats politiques ont aussi été perpétrés à l'encontre de ceux qui refusaient d'obtempérer. Ce contexte de « chasse aux sorcières » explique que les personnalités politiques locales encore en poste au moment de la signature des accords d'Oslo soient peu nombreuses.

1.2.2. La « relance » des institutions locales, une priorité politique

Au moment de la signature des accords d'Oslo (1993), les collectivités locales palestiniennes sont particulièrement affaiblies et délégitimées auprès des populations, du fait de l'instrumentalisation dont elles ont été l'objet durant la période de l'occupation. C'est à la fois pour pallier le « vide » institutionnel et politique au niveau local et tirer un trait sur l'histoire politique héritée que l'Autorité palestinienne impulse une politique de promotion des collectivités locales. Celle-ci se traduit par une série de mesures dites de décentralisation.

Dans les faits, il ne s'agit pas d'une décentralisation au sens classique du terme, puisqu'aucune autorité nationale n'existait avant la création de l'Autorité palestinienne. Il s'agit plutôt, pour le pouvoir en voie de constitution, de placer sous son contrôle des institutions qui lui ont préexisté, tout en s'assurant la loyauté des principaux clans et chefs de familles qui servent de relais aux populations. En d'autres termes, la gageure consiste à souder autour de l'Autorité palestinienne et de son *leader* charismatique, Yasser Arafat, une population qu'une organisation de type clanique aurait plutôt tendance à fragmenter et ce, dans un contexte de fort déséquilibre des pouvoirs entre Israéliens et Palestiniens.

1.2.3. Des municipalités au service de l'État en devenir

Dans ce contexte, les dirigeants de l'Autorité palestinienne assignent un rôle clair aux collectivités locales : celles-ci doivent servir de support à l'inscription territoriale de l'État à venir. Les municipalités doivent contribuer à l'affirmation d'un centre politique et d'une identité nationale. Leur présence aide au développement d'un appareil bureaucratique proprement palestinien.

Les municipalités doivent aussi servir à « marquer » le territoire palestinien revendiqué. En donnant un statut juridique aux différentes communautés humaines de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, y compris aux plus petites, et en les cartographiant, il s'agit d'affirmer leur appartenance à la nation et de contrer la propension israélienne à la poursuite de la colonisation. Cela est particulièrement le cas dans les zones rurales.

Enfin, les dirigeants de l'Autorité palestinienne considèrent les collectivités locales comme des moteurs potentiels de développement. Selon eux, les services municipaux doivent aider à normaliser les conditions de vie des populations et offrir aux administrés les moyens de participer à la croissance économique – locale autant que nationale. L'accent est donc mis sur la réhabilitation des infrastructures municipales et la délivrance de prestataires de services.

Deuxième partie

2. Le système de gouvernement local en Palestine

À l'arrivée de Yasser Arafat dans les Territoires palestiniens (en 1994), plusieurs modifications d'ordre légal, institutionnel et politique concernent les affaires locales. Elles font apparaître quatre ordres de priorité pour les dirigeants politiques palestiniens :

- la nécessité de placer le système de gouvernement local sous le contrôle d'un centre politique pour la première fois national ;
- la nécessité d'unifier les dispositions légales qui réglementent l'action municipale ;
- la nécessité de coordonner et de planifier les projets de développement entrepris au niveau local et d'en organiser le financement ;
- la nécessité d'organiser des élections municipales.

2.1. Aspects légaux, administratifs et financiers

2.1.1. *Les différents niveaux de décision*

Il existe trois niveaux de gouvernement en Palestine : le niveau central, le niveau régional (*mouhâfazat*) et le niveau municipal.

Au niveau central, se trouve le ministère du Gouvernement local (MLG), institué en 1994. Il est présent dans chaque capitale de région par le biais d'une administration déconcentrée. A ses débuts, son rôle est surtout de doter le système de gouvernement local d'un nouvel encadrement légal. Mais la création d'un ministère spécialisé dans les affaires locales montre la nécessité et l'urgence, pour les dirigeants de l'Autorité palestinienne, de faire des questions de développement local une priorité. Cette création contraste avec les années de l'occupation israélienne durant lesquelles les affaires locales, qui relevaient du ministère de l'Intérieur, renvoyaient alors à des préoccupations sécuritaires et de contrôle de l'ordre public interne.

Les gouvernorats (ou *mouhâfazat*) constituent le niveau régional. Ils sont sous la tutelle directe du ministère de l'Intérieur et ont à leur tête un directeur nommé par

le président de l'Autorité palestinienne. Un véritable flou juridique les caractérise, dans la mesure où aucun texte de loi ni décret de l'Autorité palestinienne n'encadre leurs activités. Dans les faits cependant, le gouverneur (*mouhâfez*) de région est responsable des forces de police palestinienne à l'intérieur de sa circonscription administrative. Il a aussi en charge la coordination des services déconcentrés de l'État (santé, éducation, transport, etc.). La gestion des conflits d'intérêts ou de priorités entre services déconcentrés est réglée au niveau du cabinet du Premier ministre.

Quatorze gouvernorats (ou *mouhâfazat*) ont été institués en 1995 : neuf en Cisjordanie (Naplouse, Qalqilya, Tulkarem, Jénine, Jéricho, Ramallah, Bethléem, Hébron et Jérusalem) et cinq dans la bande de Gaza (Gaza-Nord, Gaza-ville, Deir al-Balah, Khan Younis et Rafah). Ils remplacent les huit régions instaurées par l'administration israélienne durant l'occupation. Deux régions en Cisjordanie ont, par ailleurs, un statut de « district autonome » à part : il s'agit de Toubas et Salfit. Ces découpages administratifs servent de circonscriptions électorales.

Le troisième niveau d'action se situe au niveau local. Il s'agit des municipalités et conseils de village qui sont juridiquement placés sous la tutelle du MLG. À l'arrivée de Yasser Arafat dans les Territoires palestiniens (en 1994), il existe 31 municipalités (26 en Cisjordanie, 5 dans la bande de Gaza), 86 conseils de village et 225 localités dépourvues de statut juridique. En 1999, on ne dénombre plus que 183 localités sans statut. Et, quinze ans plus tard, les statistiques officielles font état de 121 municipalités (96 en Cisjordanie et 25 dans la bande de Gaza) et de 355 conseils de village (*Palestinian Central Bureau of Statistics* [PCBS], 2008). La plupart des municipalités actuelles datent donc de la période des accords d'Oslo. Les municipalités qui ont été créées dans le contexte d'Oslo sont dénommées « nouvelles municipalités » et dénombrées à part, ce qui les distingue des « anciennes municipalités » créées à l'époque ottomane, du Mandat britannique et de l'administration jordanienne. Les « nouvelles » municipalités proviennent soit d'anciens conseils de village, soit de localités jusque-là dépourvues de toute reconnaissance juridique. « Nouvelles » comme « anciennes » municipalités détiennent les mêmes compétences au regard de la loi^[2]. En revanche, les conseils de village ont des prérogatives différentes (voir plus loin).

Plusieurs raisons président à la politique de municipalisation intensive de l'Autorité palestinienne durant les premières années de sa formation. D'une part, la création de municipalités vise à combler le vide institutionnel et politique causé par la politique israélienne durant les années d'occupation. D'autre part, il s'agit aussi de rattraper le « retard » de développement en infrastructures de base, également causé par les

[2] Voir annexe 4.

années d'occupation. Cette politique répond enfin aux demandes et attentes fortes de participation à la prise de décision locale de la part de la population : dans un contexte de changement politique, les habitants de la Cisjordanie et de la bande de Gaza font plus confiance aux institutions qu'ils connaissent (telles les municipalités) qu'aux institutions nouvelles (comme les ministères de l'Autorité palestinienne). Par conséquent, le critère démographique habituellement utilisé pour justifier la création de collectivités locales nouvelles n'a pas été ici déterminant.

La politique de création de collectivités locales nouvelles a davantage concerné la Cisjordanie que la bande de Gaza. Cela n'est pas tant dû au différentiel de superficie entre les deux territoires qu'au morcellement de l'habitat en Cisjordanie et à l'extrême densité de population de la bande de Gaza (365,5 habitants par km²). Gaza-ville est l'agglomération la plus peuplée des Territoires palestiniens (plus de 350 000 habitants en 1999), loin devant les deux villes phares de la Cisjordanie, Naplouse et Hébron, qui dépassent chacune les 150 000 habitants (PCBS, 2008). Ces deux « poids lourds » cisjordaniens sont concurrencés par deux autres villes de la bande de Gaza, Jabaliyya et Khan Younis. La Cisjordanie compte, en revanche, de très nombreuses petites municipalités (moins de 10 000 habitants) et conseils de village, tandis que la bande de Gaza en est quasiment dépourvue.

Les localités situées dans le gouvernorat de Jérusalem (au nombre de douze) ont un statut particulier : elles constituent des « conseils locaux » plutôt que des « municipalités » ou « conseils de village ». Cette classification est délibérément politique et ne renvoie à aucun critère démographique (certaines de ces localités, telles Al-Ram, avoisinant les 20 000 habitants). Pour les dirigeants de l'Autorité palestinienne, il s'agit par ce biais de rappeler que Jérusalem-Est, annexée par Israël depuis 1967, est palestinienne. Il s'agit également de se donner la possibilité d'intégrer ultérieurement les territoires de ces localités à Jérusalem-Est, capitale de la Palestine.

2.1.2. La loi sur la vie locale de 1997

La loi sur la vie locale adoptée en 1997 organise le système de gouvernement local^[3]. Sa rédaction a pour but d'unifier le cadre juridique relatif au gouvernement local, dans la mesure où plusieurs législations se chevauchaient jusque-là, d'inspiration ottomane, britannique, égyptienne ou jordanienne, sans compter les ordres militaires israéliens très prégnants. Pour les dirigeants palestiniens, cette loi a aussi une portée performative : par son existence même, cette loi réunit des territoires qui, dans la réalité, sont séparés en deux parties distinctes, voire découpés en micro-éléments

[3] Voir annexe 5.

multiples. Néanmoins, le flou domine pour ce qui est du processus de décision et de l'éventuel contrôle exercé par l'autorité de tutelle (voir plus loin).

La loi sur la vie locale liste 27 domaines d'activités relevant de la responsabilité municipale. L'établissement de permis de construire, la réglementation des commerces et des industries, l'aménagement urbain, l'approbation du budget, sont parmi les activités les plus importantes. Les municipalités ont la possibilité de statuer dans ces domaines d'activités. En d'autres termes, elles sont autorisées à prendre des arrêtés ou des décisions qui encadrent leurs activités de service et qui précisent, par exemple, les conditions d'abattage des animaux dans la commune, les horaires d'ouverture du marché municipal ou encore qui fixent les taxes sur le ramassage des ordures ménagères.

La législation palestinienne identifie par ailleurs différents types de localités selon leur poids démographique.

Ainsi, elle différencie, d'une part, les « municipalités » des « conseils de village », en reprenant à son compte une vieille classification héritée de la période ottomane. Les municipalités sont des collectivités locales en tant que telles, dotées d'une autonomie de décision, de budget et de gestion de leur personnel, ainsi que de membres élus par la population au suffrage universel direct. Les conseils de village sont des structures déconcentrées dépendantes d'un ministère de tutelle qui ont pour objet de représenter le pouvoir central dans les périphéries reculées. Ils sont dirigés par des personnes nommées. D'après la loi, cette distinction est fondée sur un critère démographique : ainsi, tout ensemble humain de plus de 1 000 habitants peut constituer une municipalité. Mais, dans les faits, la promotion statutaire de localités peu peuplées est souvent une manière, pour le nouveau régime, d'afficher l'importance de villages menacés par la colonisation israélienne (et notamment, par l'avancée du mur) ; tandis qu'*a contrario*, l'octroi du statut de « village » à des bourgs densément peuplés sanctionne un comportement de « frondeur » à l'égard des nouveaux dirigeants du pays. Quoiqu'il en soit, cette distinction crée des degrés d'autonomie distincts vis-à-vis du centre politique. Et, plus précisément, elle fait des petites localités rurales, situées dans les zones B et C définies par les accords d'Oslo, le bras avancé du MLG.

D'autre part, la loi de 1997 crée quatre catégories de municipalités : A, B, C et D, à partir de critères également démographiques. Les municipalités de classe A doivent comprendre plus de 15 000 habitants. Dans les faits, seules les capitales de district ont ce rang, quelle que soit leur population. Les municipalités de classe B doivent comprendre entre 10 000 et 15 000 habitants : elles correspondent aux « anciennes municipalités » et/ou aux grosses agglomérations. Les municipalités de classe C ont entre 5 000 et 10 000 habitants, et celles de classe D entre 1 000 et 5 000 :

toutes deux renvoient à des localités situées en zones rurales et sont souvent des « nouvelles municipalités ». À la différence de la classification précédente, cette typologie productrice n'induit pas de modulation de compétences entre les différents groupes de municipalités. Mais elle a un effet performatif, en affichant un comparatif de la « grandeur » des différentes localités.

Enfin, la loi sur la vie locale de 1997 exclut les 29 camps de réfugiés (21 en Cisjordanie, 8 dans la bande de Gaza) du champ de compétences du MLG, des gouvernorats et des municipalités. Ces espaces relèvent directement de l'*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA), l'Agence des Nations unies chargée de la gestion des réfugiés palestiniens. L'UNRWA apporte des services gratuits aux populations des camps – uniquement dans les domaines de la santé et de l'éducation. Dès lors, pour ce qui est de la distribution d'eau potable et d'électricité ou encore du ramassage des ordures ménagères à l'intérieur ou aux abords des camps, un certain flou existe quant aux autorités compétentes, qui débouche sur une large variété de situations. Dans la bande de Gaza où les camps de réfugiés sont très densément peuplés et débordent souvent sur les territoires municipaux, ce type de services est généralement apporté par les collectivités locales, après discussion avec l'UNRWA et les comités populaires chargés de la sécurité et de l'administration de ces quartiers. En Cisjordanie, les configurations et rapports de forces entre camps de réfugiés et municipalités peuvent être très conflictuels (comme à Naplouse et, dans une moindre mesure, Bethléem) ou plus pacifiques (comme à Ramallah-Al-Bireh).

2.1.3. Les ressources financières des municipalités^[4]

Les ressources financières directes (hors transferts de l'État) des municipalités palestiniennes sont à la fois rares et instables. Cette situation tient au fait qu'il n'y a pas (ou peu) de prélèvement d'impôts locaux (*local taxes*) en Palestine. Le seul impôt local existant est un impôt sur l'éducation : il permet de financer la construction d'écoles, l'achat de livres et la rénovation des bâtiments scolaires ; il n'apparaît pas dans les comptes municipaux, mais figure sur un compte spécial. Les difficultés financières des municipalités sont également dues au fait qu'elles ont du mal à constituer des fonds propres, et qu'elles ont des taux de recouvrement bas, car datés. De manière générale, les bases d'imposition sont fixées par la loi. Les municipalités peuvent suggérer de relever les taux d'imposition, mais la décision finale relève toujours du pouvoir central.

[4] Voir annexe 6.

Les rentrées financières propres des municipalités dépendent principalement du paiement des taxes et recettes (*fees*) liées à la fourniture des biens et services publics.

- La principale source de revenus des collectivités locales palestiniennes est la *vente d'électricité* aux résidents de leur commune ainsi, parfois, qu'aux résidents des territoires avoisinants. En Cisjordanie, 52 municipalités sur 96 ont accès à cette source de revenus : ce sont principalement les municipalités des grandes villes du Nord et du Sud, car, dans la région du Centre, l'électricité est apportée par une entreprise concessionnaire de service public, Jedco. Dans la bande de Gaza, l'électricité ne relève pas, à proprement parler, de la responsabilité municipale, mais d'une entreprise privée. Globalement, les rentrées financières liées à l'électricité comptent pour plus de 40 % des revenus en Cisjordanie. Ainsi, en 2007, les revenus collectés par les municipalités distributrices d'électricité se sont élevés à 510 145 000 Nouveaux sheqels israéliis (ILS), dont 191 804 000 sont liés au paiement des seules factures d'électricité. Le tiers des revenus municipaux globaux sont, par ailleurs, le fait des municipalités pourvoyeuses d'énergie électrique (510 145 000 ILS sur 1 535 302 000 ILS).

Les municipalités achètent leur électricité à la compagnie monopolistique d'électricité israélienne, *Israel Electric Corporation* (IEC), sauf pour ce qui concerne Jéricho. Mais elles n'ont pas toujours les moyens (ou ne manifestent pas toujours la volonté) de payer leurs factures. L'IEC n'interrompt pas alors les livraisons d'énergie, mais obtient des autorités israéliennes qu'elles déduisent les montants impayés des sommes versées à l'Autorité palestinienne au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des tarifs douaniers. En Cisjordanie, 80 % des impayés proviennent du retard de paiement de sept municipalités, dont Naplouse et Hébron. Cette situation induit des iniquités entre les collectivités. L'Autorité palestinienne n'est jusqu'à présent pas parvenue à récupérer l'intégralité des montants dus à l'IEC par les municipalités. Elle tente toutefois de renflouer ses caisses en bloquant les transferts de fonds qu'elle doit réaliser pour le compte des municipalités, au titre de la loi de 1997.

Ces pratiques de non paiement des factures d'électricité par les municipalités contractantes auprès de l'IEC sont anciennes. Elles datent de la période de la première Intifada durant laquelle des mots d'ordre de boycott des taxes locales ont été lancés par l'OLP et où le nationalisme fiscal était considéré comme un geste de résistance à l'oppression. À partir des accords d'Oslo, la perpétuité de ces pratiques – critiquées par l'Autorité – a permis, ni plus ni moins, aux municipalités de transformer un apport en nature (l'électricité) en recettes monétaires par des opérations de revente. Il en est, bien souvent, exactement de même pour les ressources municipales liées à la distribution de l'eau.

- La deuxième source de revenus des municipalités palestiniennes est constituée par les recettes provenant des *permis de construire*. Dans les « nouvelles municipalités », il s'agit même de la première rentrée financière. Ces ressources sont aléatoires car elles sont liées au contexte économique qui, lui-même, dépend largement de la conjoncture politique. Leur niveau a baissé singulièrement dans le contexte de la seconde Intifada.

- Les municipalités perçoivent également un ensemble de droits pour les ordures ménagères, le tout-à-l'égout, le stationnement, les marchés, l'abattoir, etc. En ce qui concerne le ramassage des déchets ménagers, par exemple, un décret de l'Autorité palestinienne de 1998 dispose que les charges mensuelles sont de 2 à 6 dinars jordaniens (JOD) pour les particuliers (en fonction du nombre de pièces habitées), de 10 JOD pour les petits commerces et de 100 JOD pour les gros industriels.

- Les autres revenus des municipalités sont de *nature fiscale* : taxes sur les activités commerciales et industrielles (quasi-patente, affichage, etc.), sur la propriété, sur le combustible et le trafic automobile. Chacune de ces taxes compte pour environ 5 % des recettes municipales en Cisjordanie. Il peut s'agir de revenus indirects pour les municipalités, qui proviennent de transferts de fonds gouvernementaux (le mécanisme de subventions n'existe pas). Les recettes qui en sont retirées sont cependant minimes et leur versement, à la fois irrégulier et relativement arbitraire. En 1999, les transferts de fonds gouvernementaux participaient ainsi au budget municipal à hauteur de 15 % (sources du Programme des Nations unies pour le développement [PNUD]). Les principaux impôts sont :

- *l'impôt sur la propriété*, qui est encadré par de vieux textes de loi : en Cisjordanie, il est le fait d'une loi jordanienne de 1954 et, dans la bande de Gaza, d'une loi égyptienne de 1940. En Cisjordanie, l'impôt sur la propriété est collecté par le ministère des Finances pour le compte des municipalités. Le produit de l'impôt est ensuite alloué aux collectivités d'origine, moyennant une retenue de 10 % des sommes prélevées pour compenser les coûts de perception. La base d'imposition est fixée par la loi sans aucune possibilité pour les municipalités d'intervenir dans le processus : il est de 17 % pour les propriétés immobilières et de 10 % pour les propriétés foncières. Dans la bande de Gaza, l'opération de collecte est de la responsabilité des seules collectivités qui sont, dès lors, autonomes dans la fixation de leurs taux.

Jusqu'en 2007, l'impôt sur la propriété n'était prélevé que dans les 25 municipalités les plus anciennes. A cette date, le ministère des Finances a étendu le principe de cet impôt aux nouvelles municipalités et entrepris un travail de

réévaluation de l'assiette imposable. Cela a conduit à une augmentation non négligeable des recettes municipales liées à cet impôt. En 2008, le produit de l'impôt sur la propriété effectivement collecté s'est élevé à 64 668 000 ILS (sur les 75 384 000 que le ministère aurait normalement dû percevoir), soit un taux de perception de 85 % ;

- *les patentes sur les commerces* : les taux d'imposition datent aussi, en Cisjordanie, de la loi jordanienne de 1954. Ils n'ont jamais été réévalués depuis ;
- *les impôts sur les transports*. Ils sont perçus selon une formule qui les partage d'abord entre la Cisjordanie (1/3) et la bande de Gaza (2/3), puis entre les municipalités elles-mêmes en fonction de leur population et, en partie, selon la discrétion du gouvernement en place. Cette ressource financière constitue 45 % des ressources indirectes des municipalités.

Depuis le déclenchement de la seconde Intifada (septembre 2000), la situation financière de la plupart des municipalités s'est un peu plus détériorée. La règle est l'endettement. Des différences existent cependant d'une localité à l'autre : certaines villes sont moins touchées que d'autres par la détérioration de la situation politique, voire connaissent une situation tout à fait confortable, parce qu'elles bénéficient d'une bourgeoisie commerçante solidement implantée (Naplouse), d'industries de transformation ou d'un petit artisanat local (Hébron), d'un poste frontière (Jéricho) ou encore d'un grand marché forain (Dura).

La situation d'extrême pauvreté des collectivités locales palestiniennes les rend très dépendantes de l'apport de fonds extérieurs. Dans les années qui suivent les accords d'Oslo, l'aide internationale alimente ainsi 90 % des budgets d'investissement des municipalités et conseils de village. Les fonds sont alloués principalement à des projets de construction et de réhabilitation d'infrastructures lourdes (eau, électricité, routes). La Banque mondiale et l'Union européenne sont les deux principaux bailleurs de fonds des zones urbaines. De son côté, le PNUD intervient surtout en zones rurales. Les municipalités sont aussi largement dépendantes de l'aide technique bilatérale (américaine, japonaise, allemande, française, italienne, etc.).

Tableau 1 Répartition des dépenses des municipalités palestiniennes, 2006-2007

Secteur d'activité	% par rapport au budget de fonctionnement (2006)	% par rapport au budget de fonctionnement (2007)
Affaires administratives, juridiques et financières	31,8	32,2
Santé	21,1	22,9
Travaux publics	32,8	33,8
Protection incendie	2,7	2,9
Éducation	0,5	1,1
Culture et patrimoine	4,8	2,6
Affaires sociales	0,2	0,2
Développement et planification	0,1	0,2
Autre	6,0	4,1
TOTAL	100	100

Source : Municipal Development Lending Fund (MDLF), 2009.

Tableau 2 Répartition des recettes directes des municipalités (hors recettes issues des entreprises du secteur public), 2006-2007

	% par rapport aux recettes propres de 2006	% par rapport aux recettes propres de 2007
Impôts locaux *	33,7	33,9
<i>Impôts fonciers</i>	18,1	14,3
<i>Taxe professionnelle (patente)</i>	15,6	19,6
Recettes d'exploitation des services communaux et recettes du domaine communal	66,3	66,1
<i>Taxes sur les permis de construire</i>	26,8	23,2
<i>Revenus liés à la location de biens publics</i>	9,7	15
<i>Autres (non identifiés)</i>	20	17
TOTAL	100	100

* Ces impôts sont prélevés par le gouvernement et reversés aux collectivités locales.

Source : MDLF, 2009.

2.1.4. Le système politique local

La constitution des équipes municipales en Palestine répond traditionnellement à deux enjeux majeurs : d'une part, le respect de la représentation des familles (ou *hamûla-s*) dans les instances municipales ; d'autre part, la création, le maintien ou le renforcement de réseaux de clientèle pour les acteurs en compétition, dans un système où la proximité au centre politique garantit des rentrées financières, la réalisation de micro-arrangements en cas de conflits de pouvoir et, parfois, un certain prestige social. Pour autant, l'appartenance partisane n'est pas une variable négligeable dans la compétition électorale.

Jusqu'à la mort de Yasser Arafat en 2004, aucune élection municipale n'a été organisée. Entre 1996 et 1999, les maires et conseillers municipaux ont été directement nommés par le président de l'Autorité palestinienne après négociations avec les représentants des grandes « familles » (ou *hamûla-s*) des différentes localités. Ces négociations ont souvent été longues et conflictuelles, en particulier dans les grosses agglomérations. Elles ont conduit les responsables des clans à auto-évincer les candidats réputés proches des partis de l'opposition (qu'ils soient de gauche ou islamistes). Elles ont également conduit la direction palestinienne à mettre à l'écart des cadres du parti de gouvernement (le Fatah) trop frondeurs ou trop véhéments, auxquels un siège d'« élu » local aurait pu servir de tribune pour exprimer leurs dissensions et leurs contestations. Aux yeux de la population, cette politique de nomination a fait apparaître la plupart des maires comme des « suppôts » du gouvernement.

L'élection de Mahmoud Abbas à la tête de l'Autorité palestinienne en janvier 2005 a conduit à une certaine démocratisation des institutions palestiniennes. De fait, dès son accession au pouvoir, des élections municipales sont organisées (sauf à Hébron et à Gaza-ville) qui, tout en confirmant l'organisation clanique du pouvoir local, consacrent « l'entrée en politique » du Hamas. Les candidats du mouvement islamiste réalisent de très bons scores partout. Dans les grandes agglomérations de la Cisjordanie comme de la bande de Gaza, ils ont souvent obtenu la majorité absolue des sièges. Le Hamas a capitalisé sur la crise du projet national palestinien liée à l'échec des accords d'Oslo et sur les désillusions territoriales qui l'accompagnent. Il a aussi profité des accusations de corruption, avérées ou non, proférées à l'encontre de l'Autorité palestinienne. Les actions sociales du Hamas expliquent également la forte popularité des leaders du mouvement et l'assise locale dont ils bénéficient. Enfin, les actions militaires des groupes armés du Hamas entreprises depuis le début de la seconde Intifada, et surtout les opérations d'élimination ciblées perpétrées par l'État d'Israël à l'encontre des grandes figures du mouvement, ont renforcé sa cote de popularité.

Les équipes municipales élues en 2005 ont rapidement été la cible des autorités militaires israéliennes, qui ont emprisonné nombre de leurs membres. La « chasse » aux maires et conseillers municipaux du Hamas s'est accentuée après la victoire des islamistes aux élections législatives de 2006 et, plus encore, à la suite du « coup » militaire du Hamas dans la bande de Gaza de juin 2007. Rares sont donc aujourd'hui les équipes qui fonctionnent au complet. Par ailleurs, dans de très nombreux cas, les campagnes d'arrestation ont transformé les rapports de forces politiques issus des urnes. Sur le terrain, les élus qui demeurent en poste tentent ensemble, au-delà de leurs appartenances partisans, de surmonter la politique de boycott adoptée à leur égard par la communauté internationale. Mais, dans un contexte d'absence de toutes perspectives de négociation équitable avec Israël, ainsi que de fin de mandat sans garantie de tenue d'élections nouvelles, partout, le découragement est grand.

2.2. Les relations entre centres politiques et périphéries

2.2.1. Une forte propension à la centralisation

La loi de 1997 organise une certaine autonomie des municipalités dans de nombreux domaines ; pour autant, la tutelle du MLG est loin d'être absente. Le MLG détient un pouvoir de contrôle *a priori* sur de nombreux domaines de l'activité municipale. Il doit notamment approuver, en dernier ressort, le budget des institutions politiques locales, les arrêtés et emprunts municipaux, les délégations de contrats de service public supérieures à trois ans, ainsi que les modifications des taxes et impôts locaux.

En matière fiscale, la loi de 1997 établit un contrôle fort du pouvoir central sur les collectivités locales. Les municipalités sont ainsi dans l'impossibilité de modifier, seules, le montant de leurs taxes ou des grilles de tarification de leurs services. Toute modification de prix ou de tarif doit être approuvée par l'autorité de pouvoir central. Par ailleurs, les municipalités n'ont pas l'opportunité de décider en toute indépendance de la création d'une taxation supplémentaire ni d'un nouveau prélèvement d'impôt. Elles doivent, pour ce faire, obtenir l'autorisation préalable de leur ministère de tutelle.

Enfin, la législation palestinienne attribue aux municipalités certains pouvoirs de juridiction, tout en précisant les domaines d'action laissés à la charge du ministère. Ainsi, le centre politique palestinien a pour rôle d'harmoniser les procédures administratives et les « modes de faire » des municipalités dans deux domaines : en matière financière, d'une part ; en matière de gestion du personnel, d'autre part. Concrètement, le MLG est responsable de l'uniformisation de la présentation des comptes municipaux et des propositions d'audits, des formulations d'appels d'offre et des préparations budgétaires. Ces efforts d'homogénéisation des réglementations

locales ont largement été encouragés par les bailleurs de fonds internationaux. De la même façon, le MLG doit déterminer les grilles de salaire, les modes de recrutement, les règles disciplinaires et d'avancement des personnels.

Toutefois, le ministère outrepassé souvent ces responsabilités légales. Il profite, pour ce faire, des nombreuses zones d'ombre issues de la loi sur la vie locale. En effet, cette loi établit les prérogatives et domaines d'action des maires palestiniens sans encadrer explicitement leurs rapports avec le pouvoir central. Elle ne détermine pas non plus les pouvoirs et compétences des gouverneurs de district (*mouhâfez*), ni la nature et le caractère des relations les reliant aux maires et conseillers municipaux. Absents de la loi sur la vie locale, les gouvernorats dépendent donc toujours de la législation jordanienne sur le plan strictement juridique. Leur rôle en matière civile est peu clair et très fortement dépendant de la personnalité et du poids politique des gouverneurs. Parfois concurrents des équipes municipales, parfois quasi absents des rapports de force locaux, les gouvernorats sont aujourd'hui toujours sans cohérence avec le reste du système municipal. Ces différents vides législatifs sont à l'origine des très nombreux conflits de pouvoir qui permettent à la présidence (quelle qu'elle soit) de s'ériger en arbitre des priorités et intérêts locaux.

2.2.2. L'État d'Israël, acteur majeur du pouvoir local

L'Autorité palestinienne n'est pas seule à encadrer les activités des municipalités palestiniennes. En vertu des accords d'Oslo, les municipalités sont aussi contrôlées par l'État d'Israël. L'accord intérimaire d'autonomie de 1995 limite ainsi leur action de plusieurs manières. En premier lieu, il interdit aux équipes municipales palestiniennes toute expansion de frontières dans les zones C définies par les accords d'Oslo – ce qui constitue une contrainte importante pour elles dans la mesure où elles ont théoriquement en charge l'aménagement du territoire. Il les empêche également d'envisager de construire à proximité des colonies et implantations militaires israéliennes, ainsi que près des routes les desservant. En second lieu, l'accord de 1995 leur interdit de mettre fin aux contrats commerciaux qui les lient aux entreprises israéliennes chargées de l'approvisionnement en eau et électricité de leurs populations.

Au-delà, la fragmentation du territoire engendrée par le processus d'Oslo tend à réduire l'espace possiblement aménageable pour les municipalités. Les villes autonomes palestiniennes, situées dans les zones A, tout comme les villages, répertoriés zones B, sont quasi systématiquement entourées de zones C contrôlées par l'État d'Israël, qui correspondent aux espaces cultivés ou en friche ainsi qu'aux terrains laissés vacants pour des projets d'aménagement futur. Il peut même arriver que des espaces classés zones C se situent à l'intérieur de limites municipales, car les zonages

des accords d'Oslo ne recourent pas nécessairement les découpages fonctionnels des collectivités locales. Dans tous les cas, cela signifie que les projets d'aménagement locaux envisagés sur les terres disponibles doivent faire l'objet d'une autorisation israélienne avant de pouvoir être mis en œuvre. Or, les autorisations de construire (des écoles ou des cliniques), ou de forer un puits ou encore de creuser des canalisations pour le tout-à-l'égout, sont délivrées avec parcimonie par l'État d'Israël, à la suite de procédures administratives à la fois longues et coûteuses. Ainsi, les collectivités locales palestiniennes théoriquement en charge de la planification urbaine ne peuvent décider, seules, de leur politique d'aménagement. Tel est particulièrement le cas des collectivités locales situées en zones rurales.

Une autre implication de cette fragmentation territoriale est que l'Autorité palestinienne et, *a fortiori*, les municipalités ne sont pas en mesure de faire respecter l'État de droit sur l'ensemble des espaces habités. En effet, la police palestinienne n'est pas compétente pour intervenir en zone C et, dans les zones B, elle ne le peut qu'après avoir demandé l'autorisation à l'armée israélienne. Cette dernière interdit toute intervention d'urgence. Elle impose aussi aux maires et conseillers municipaux de demander à Tsahal de leur permettre de faire appliquer la loi (et leurs arrêtés) à l'intérieur des frontières de leur propre juridiction administrative.

Cette situation contribue à renforcer les inégalités de « pouvoirs de faire » entre villes et villages, et plus précisément, entre « anciennes » et « nouvelles » municipalités. En effet, il est plus simple de réaliser des projets d'investissement dans les zones A dites autonomes, que dans les autres portions du territoire national. Les bailleurs de fonds ne s'y sont d'ailleurs pas trompés, qui ont largement investi dans les capitales de district et ont délaissé les petites localités dans lesquelles, qui plus est, certaines compétences humaines pouvaient manquer.

Troisième partie

3. Les projets de réforme territoriale et sectorielle

- Les premiers projets de réforme du système de gouvernement local émergent en 1998-1999. Ils visent à la création de structures sectorielles de gestion des services publics à un échelon autre que municipal. Deux outils distincts ont été simultanément promus par l’Autorité palestinienne dans cette perspective dans les secteurs où les coûts d’investissement initiaux et les coûts d’amortissement sont particulièrement lourds, comme l’eau et l’électricité.

Les *utilities* ne relèvent pas du MLG mais d’agences nationales (telles que l’autorité de l’Eau et l’autorité de l’Énergie) qui font office de ministères. Leurs prérogatives ne sont pas encadrées par la loi, mais fixées par décrets présidentiels. Les *utilities* sont conçues comme des concessions de service public impliquant l’entrée du secteur privé (avec appel d’offre international) dans la gestion comptable et le management des services publics locaux. Elles sont portées par la Banque mondiale. Un argument d’efficacité économique justifie leur mise en place aux yeux du pouvoir central. Le territoire palestinien est découpé en quatre grandes régions : la bande de Gaza, la région Nord (avec les gouvernorats de Naplouse, Jénine, Qalqilya et Tulkarem, ainsi que les districts autonomes de Toubas et Salfit), la région Sud (qui comprend les gouvernorats de Bethléem et Hébron) et la région Centre (associant les gouvernorats de Ramallah, Jéricho et Jérusalem).

Les *Joint Service Councils* (JSC) ont également pour objectif la réduction du coût de fonctionnement et de gestion des services publics locaux et la recherche d’une meilleure efficacité économique. À la différence des *utilities*, les JSC relèvent de la responsabilité directe du MLG et sont encadrés par la loi sur la vie locale. Ils sont portés par le PNUD. De telles structures prônent l’intercommunalité.

Les élus municipaux, notamment ceux des grandes villes de Cisjordanie, se sont violemment opposés à ces projets de réforme. Ils y ont vu à la fois une tentative de centralisation du pouvoir, une réduction de leurs modalités d’action ainsi qu’une menace sur leurs rentrées financières. La dégradation de la situation politique, à

compter de septembre 2000, a de toute façon « mis en veilleuse » ces projets et rappelé aux dirigeants politiques l'importance de l'échelle d'action municipale en situation de conflit et d'absence d'État véritable.

Avec l'arrivée de Mahmoud Abbas au pouvoir, ces deux outils d'action publique sont de nouveau mis en avant par l'Autorité palestinienne. Mais leur contenu s'est précisé. D'une part, les *utilities* s'adressent désormais aux seules grandes municipalités, tandis que les JSC, devenus *Joint Councils for Services, Planning and Development* (JCSPD), apparaissent comme l'outil de développement privilégié des zones rurales. D'autre part, la réforme du secteur de l'eau et la réforme du secteur de l'électricité diffèrent désormais dans leur conception : la première ne fait plus (aussi) ouvertement la promotion de la privatisation du service public, tandis que la seconde demeure relativement inchangée. Sans doute les protestations des élus des grandes villes ont ici été partiellement entendues ; sans compter que l'incertitude politique a probablement découragé les potentiels investisseurs étrangers.

- Depuis 2004-2005, l'autre grand volet de réforme du gouvernement local concerne la réduction du nombre des municipalités. Deux arguments sont avancés : la rationalisation économique et la modernisation de la gestion. L'idée retenue est d'avancer par étapes, la mise en place de JCSPD et la promotion de l'intercommunalité devant, à terme, faire tomber les réticences à travailler ensemble et aboutir à la fusion de municipalités. Mais cet objectif comptable n'est pas sans créer de résistance. La fusion de communes soulève des questions de partage du pouvoir, mais aussi des problèmes d'identité particulièrement aigus en Palestine.

Parallèlement, l'Autorité palestinienne cherche à réduire le nombre de gouvernorats (de 16 à 4 : zones Centre, Sud et Nord de la Cisjordanie, plus la bande de Gaza). Cette réforme, plusieurs fois annoncée, a toutefois peu de chance d'aboutir, étant donné l'opposition politique qu'elle suscite et son décalage par rapport aux réalités territoriales (extrêmement fragmentées) de la Cisjordanie. Elle est néanmoins pensée en parallèle de la réforme des services de distribution d'eau et d'électricité qui vise à remplacer les municipalités dans leur rôle de pourvoyeur par des agences régionales spécialisées.

Conclusion

Conclusion

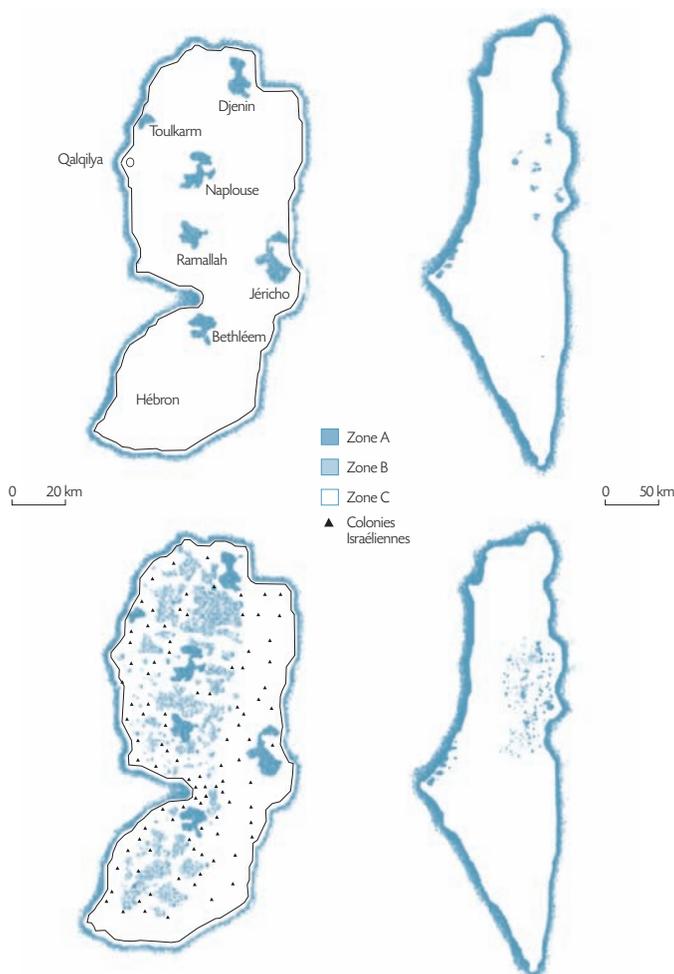
Depuis juin 2007, deux gouvernements rivaux cohabitent en Palestine, l'un – pro-Hamas – dans la bande de Gaza, l'autre – pro-Fatah – en Cisjordanie. C'est la première fois que les tensions politiques internes aux Palestiniens débouchent sur une partition territoriale. Cette situation, qui pourrait s'avérer structurelle, s'accompagne de tentatives de centralisation du pouvoir et de mise en place de régimes « policiers » de part et d'autre. Partout, l'expression du mécontentement devient difficile et plus risquée qu'auparavant ; les opposants politiques sont menacés ; les intimidations et les pressions individuelles sur les lieux de travail sont en constante augmentation ; et la peur se diffuse, y compris à l'intérieur des cellules familiales. Les récentes tentatives de réforme de l'organisation territoriale et administrative en Cisjordanie sont à considérer dans ce cadre.

Pour le gouvernement du président M. Abbas, l'enjeu consiste à contourner les institutions locales largement investies par le Hamas. Ainsi, les comités locaux de *zakat* (associations de bienfaisance qui fonctionnent à partir de l'aumône islamique) ont-ils été dissous sans discussion aucune et la distribution de l'aide sociale transférée aux gouvernorats. Les projets de modification de la taille des collectivités locales, ou encore l'organisation des services de distribution d'eau et d'électricité au niveau régional, doivent également être lus comme des tentatives, de la part du gouvernement central, de créer du nouveau pour éviter de s'appuyer sur l'existant « hostile » majoritairement pro-Hamas. Dans un tel contexte, il devient très difficile pour tout bailleur de fonds extérieur d'intervenir, dès lors que chaque programme de réforme est, d'abord et avant tout, appréhendé par les opposants au régime comme une action visant à saper leurs propres bases et capacités d'action politique.

Annexes

Annexe 1

La fragmentation territoriale issue des accords d'Oslo (1995)



Source : DEBIÉ et FOUJET (2001), *La paix en miettes. Israël et Palestine (1993-2000)*, PUF, pp. 187-188, Paris.

Récapitulatif des pourcentages de zones A, B et C décidés dans chaque accord de redéploiement

1995 Oslo II

Zone A	2 %
Zone B	26 %
Zone C	72 %

1998 Wye River

Zone A	9,1 %
Zone B	20,9 %
Zone C	70,0 %

1999 Charm al-Cheikh

Zone A	17,2 %
Zone B	23,8 %
Zone C	59,0 %

Source : DEBIÉ et FOUET (2001), *La paix en miettes. Israël et Palestine (1993-2000)*, PUF, pp. 187-188, Paris.

Annexe 2

L'histoire politique locale palestinienne – quelques dates clés

Période ottomane (milieu XIX^e siècle)

- 1863/1886** Politique de municipalisation. Huit villes de l'Empire ottoman situées dans l'actuelle Cisjordanie bénéficient du statut municipal : Jérusalem, Bethléem, Naplouse, Jénine, Toulkarem, Hébron, Ramallah et Beit Jala.
- 1864** Création de la *wilaya*, la plus haute division administrative ottomane.
- 1877** Création de l'institution « municipalité » (*baladiyya*).

Mandat britannique (1920-1922/1947-1948)

- 1921** Création des conseils locaux.
- 1934** Loi sur les municipalités.

Périodes jordanienne en Cisjordanie et égyptienne dans la bande de Gaza (1948-1967)

- 1949** La Jordanie installe une administration militaire en Cisjordanie. Un an plus tard, celle-ci est remplacée par une administration civile. L'Égypte installe un gouverneur militaire dans la bande de Gaza.
- 1951/1955** Trois conseils de village sont érigés en municipalités : Qalqilia, al-Bireh et Jéricho.
- 1955** Loi jordanienne sur les municipalités.
- 1955/1967** Politique de municipalisation. Quatorze villes sont promues au rang municipal : Yaabad, Salfit, Toubas, Beit Sahour, Deir Dibwan, Arraba, Qabatiyya, Halhoul, Doura, Birzeit, Beitounia, Bani Zaid, Silwad et Beit Rima.
- 1964/1965** Réorganisation administrative et territoriale du Royaume hachémite (y compris la Cisjordanie).

Occupation israélienne des Territoires palestiniens (1967-1993)

- 1967** Huit grands districts sont instaurés et placés sous commandement militaire : Jénine, Naplouse, Toulkarem, Qalqilia, Jéricho, Ramallah, Bethléem et Hébron.
- 1972** Elections municipales : les candidats palestiniens proches du pouvoir hachémite sont élus.
- 1975** Proposition israélienne d'un plan d'autonomie pour la Cisjordanie.
- 1973** Création du Front national palestinien, structure de coordination des actions de résistance, qui organise la mobilisation des populations contre le plan israélien d'autonomie. Le Front est dirigé par Bassam Chaaka, maire de Naplouse, et Karim Khalaf, maire de Ramallah. Il est déclaré « hors la loi » par Israël en 1979.
- 1976** Élections municipales : victoire des maires « nationalistes » pro-OLP.
- 1977** Yatta est promu au rang de municipalité.
- 1978** Création du Comité d'orientation nationale avec, de nouveau, Bassam Chaaka et Karim Khalaf comme dirigeants et coordinateurs des activités de la Résistance intérieure. Le Comité organise l'opposition au plan israélien dit de Camp David. Le Comité est déclaré « illégal » par Israël en 1982.
- 1979** Plan de paix de Camp David : plan d'autonomie pour la Cisjordanie.
- 1978/1984** Israël encourage la constitution de Ligues de village dans le but de promouvoir un leadership palestinien issu du monde rural, alternatif à l'OLP. La tentative échoue ; les Ligues sont officiellement dissoutes en mars 1984.
- 1982/1985** Politique israélienne d'intimidation des élus palestiniens de 1976 : éliminations ciblées, expulsions forcées du territoire, détentions administratives, assignations à résidence, menaces de mort. Le gouvernement israélien nomme des Palestiniens proches des milieux hachémites dans les municipalités ou des militaires/civils israéliens.
- 1987** Première Intifada : le Commandement national unifié appelle les maires et conseillers municipaux en poste à démissionner ; certains des récalcitrants sont assassinés. Formation de comités populaires locaux dans les grandes villes palestiniennes en lieu et place des municipalités.

1988 **Juillet** : la Jordanie annonce la rupture de ses liens administratifs avec la Cisjordanie. Le Royaume hachémite renonce ainsi officiellement à toute revendication territoriale et politique sur cette partie du territoire palestinien.

Ouverture d'un processus de paix – 13 septembre 1993, signature des accords d'Oslo

1994 Arrivée de Yasser Arafat dans les Territoires. Mise en place de l'Autorité palestinienne.

Mai : création du MLG. Saeb Erekat en est le ministre.

1995 **Juillet** : 14 gouvernorats sont institués (9 en Cisjordanie et 5 dans la bande de Gaza).

L'Autorité palestinienne s'engage dans une politique de municipalisation. En 5 ans, plus de soixante localités sont promues au rang de municipalité. On dénombre 368 conseils de village.

1996 **Janvier** : Élections palestiniennes de l'« autonomie » et formation du Conseil législatif palestinien.

Décembre : adoption par le Parlement de la loi sur les élections municipales.

1997 **Juillet** : report officiel de la tenue des élections municipales.

Septembre : adoption de la loi sur la vie locale.

1998/2000 Processus de nomination « négociée » des maires et conseillers municipaux dans les villes et les villages palestiniens.

Annexe 3

Le calendrier des accords d'Oslo (1993-2000)

Date	Référence – Événement
13 septembre 1993 Oslo I	Lettres de reconnaissance mutuelle Déclaration de Principes (DOP)
4 mai 1994	Accord « Gaza-Jéricho d'abord » : prévoit le retrait de l'armée israélienne de la bande de Gaza et de la ville de Jéricho
Août 1994	Protocole de Paris sur les relations économiques
28 septembre 1995 Oslo II	Accord intérimaire israélo-palestinien : prévoit le retrait des principales agglomérations de Cisjordanie (Jérusalem-Est et Hébron exceptées)
17 janvier 1997	Protocole sur la ville d'Hébron : prévoit le découpage de la ville en deux zones (H-1 et H-2)
23 octobre 1998 Wye I	Mémorandum de Wye River : prévoit un calendrier des redéploiements israéliens de la Cisjordanie
4 mai 1999	Fin (prévue) de la période intérimaire
5 septembre 1999 Wye II	Mémorandum de Charm al-Cheikh Version renégociée des accords de Wye River
8 novembre 1999	Début des négociations portant sur le statut permanent
11/25 juillet 2000	Négociations avortées de Camp David II

Source : d'après un tableau du calendrier des négociations, accords et redéploiements réalisé par Sylvie Fouet et Franck Debié ; v. DEBIE et FOUET (2001), La paix en miettes. Israël et Palestine (1993-2000), PUF, Coll. Géographies, Paris.

Annexe 4

« Anciennes » et « nouvelles » municipalités de la Palestine d'après les accords d'Oslo

	Districts	Municipalités anciennes	Municipalités nouvelles	Total
Cisjordanie	Jérusalem	1	8	9
	Ramallah	7	8	15
	Jéricho	1	1	2
	Bethléem	3	6	9
	Hébron	4	9	13
	Naplouse	1	8	9
	Jénine	4	6	10
	Toulkarem	2	6	8
	Qalqilya	1	4	5
	Toubas	1	0	1
	Salfit	1	5	6
Bande de Gaza		5	11	16
TOTAL		31	72	103

Source : d'après des documents communiqués par le bureau d'expertise ARD.

Annexe 5

Les 27 domaines de compétence des municipalités palestiniennes d'après la loi sur la vie locale de 1997

Règlement administratif	Description	Catégorie économique	Impact local / régional	Besoins en compétences	Autres agences impliquées
1. Voirie et urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> Aménagement urbain Aménagement et entretien de la voirie Permis de construire, délimitation des propriétés 	<ul style="list-style-type: none"> Essentiellement réglementaire Services publics avec redevance Planification de services sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences de base des municipalités en ingénierie et planification 	<ul style="list-style-type: none"> Le centre du MLG est chargé de l'urbanisme
2. Permis de construire	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle des constructions immobilières Normes et règles d'implantation des constructions immobilières 	<ul style="list-style-type: none"> Essentiellement réglementaire Services publics avec redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences municipales de base en ingénierie Capacités d'inspection 	
3. Approvisionnement en eau	<ul style="list-style-type: none"> Distribution d'eau aux résidents Normes spécifiques de distribution Fixation du prix de l'eau Protection des sources 	<ul style="list-style-type: none"> Bien public mixte Réglementaire Gestion financière 	<ul style="list-style-type: none"> Impact local lié à l'approvisionnement des usagers Impact plus large sur la protection des sources Économies d'échelle régionales possibles avec un système en réseau 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en génie hydraulique Compétences en gestion financière 	<ul style="list-style-type: none"> La <i>Palestine Water Authority</i> a la responsabilité réglementaire des services d'eau
4. Fourniture d'énergie	<ul style="list-style-type: none"> Fourniture d'électricité aux résidents Fixation des prix dans les limites fixées par le ministère 	<ul style="list-style-type: none"> Bien public mixte Gestion financière 	<ul style="list-style-type: none"> Les réseaux régionaux sont la norme pour les réseaux d'électricité Petite production locale d'électricité 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences technique poussées pour l'entretien Compétences en gestion financière 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Israeli Energy Authority</i> <i>Palestine Energy Authority</i>
5. Assainissement	<ul style="list-style-type: none"> Installation de réseaux d'égouts Gestion des toilettes publiques 	<ul style="list-style-type: none"> Biens publics mixtes avec de fortes externalités 	<ul style="list-style-type: none"> Réseaux locaux Régional à travers le contrôle de la pollution des cours d'eau 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en construction de réseaux d'assainissement ; compétences de base en fonctionnement et entretien 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Palestine Water Authority</i>
6. Marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> Établissement de marchés publics Réglementation des activités et des produits Réglementation des marchandises en dehors des marchés 	<ul style="list-style-type: none"> Frais de gestion possibles ; bien public mixte Réglementaire 	<ul style="list-style-type: none"> Local mais le marché peut desservir une zone plus large 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion des lieux publics 	
7. Artisanat et industrie	<ul style="list-style-type: none"> Réglementation, contrôle et suivi des artisans et des industries Fixation des implantations Surveillance des activités dangereuses 	<ul style="list-style-type: none"> Réglementaire Services publics sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Essentiellement local Faible impact économique à plus grande échelle 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion de l'environnement dans les secteurs industriels 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Industrie

Source : document communiqué par le bureau d'expertise ARD.

Règlement administratif	Description	Catégorie économique	Impact local /régional	Besoins en compétences	Autres agences impliquées
8. Hygiène	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place de systèmes fiables de collecte et de traitement des déchets dans les lieux d'habitation, sur la voirie et dans les installations publiques 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance avec de fortes externalités Biens ou services tutélaires 	<ul style="list-style-type: none"> Local mais un large partage des services est possible Les décharges peuvent avoir un impact régional 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion des déchets solides 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Environnement
9. Surveillance de la santé publique	<ul style="list-style-type: none"> Garantie de la santé publique et lutte contre les épidémies Introduction de circuits sanitaires Réglementation des abattoirs Inspections sanitaires pour les denrées alimentaires Création d'hôpitaux, de cliniques 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance avec de fortes externalités Biens ou services tutélaires Réglementation des installations privées Contrôle des performances de l'industrie alimentaire Les centres de soins et les hôpitaux, avec ou sans redevance, ont de fortes externalités 	<ul style="list-style-type: none"> Essentiellement local Le système sanitaire fait partie du système national 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion et inspection en matière de santé publique Compétences en médecine et soins de santé 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Environnement
10. Stocks de l'État	<ul style="list-style-type: none"> Surveillance et contrôle des installations publiques d'entreposage Fixation des redevances 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle et réglementation Service public sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion des lieux publics 	
11. Parcs publics	<ul style="list-style-type: none"> Création et gestion de parcs, piscines, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance Accès avec redevance aux piscines Biens ou services tutélaires 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion des lieux publics 	
12. Prévention des inondations, incendies et catastrophes naturelles	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place de systèmes de prévention des inondations (un problème assez limité) Mise en place de systèmes de prévention des incendies Contrôle des produits dangereux 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en prévention et gestion des incendies 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Palestine Water Authority</i> Ministère de l'Énergie
13. Sports et culture	<ul style="list-style-type: none"> Création et gestion d'installations sportives et culturelles 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance Biens ou services tutélaires Droits à acquitter pour certaines installations sportives 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion d'installations publiques 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère du Tourisme
14. Transport maritime et terrestre	<ul style="list-style-type: none"> Création et réglementation des arrêts des transports publics Surveillance du transport maritime 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion des transports publics 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère du Transport

Source : document communiqué par le bureau d'expertise ARD.

Règlement administratif	Description	Catégorie économique	Impact local /régional	Besoins en compétences	Autres agences impliquées
15. Colporteurs, vendeurs et camelots	<ul style="list-style-type: none"> Gestion du petit commerce 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance Réglementation Contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion du petit commerce 	
16. Poids et mesures	<ul style="list-style-type: none"> Surveillance des poids et mesures 	<ul style="list-style-type: none"> Réglementation Services publics sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion des poids et mesures 	
17. Publicité	<ul style="list-style-type: none"> Gestion de la publicité 	<ul style="list-style-type: none"> Réglementation Services publics sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences de base en gestion et inspection 	
18. Démolition	<ul style="list-style-type: none"> Gestion de la sécurité des bâtiments pour le public 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance avec de fortes externalités 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en inspection des bâtiments 	
19. Débris des routes	<ul style="list-style-type: none"> Élimination des débris des routes 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences municipales en ingénierie 	
20. Mendicité	<ul style="list-style-type: none"> Services sociaux pour les personnes démunies 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en gestion des services sociaux 	
21. Inhumations	<ul style="list-style-type: none"> Planification, création et gestion des cimetières 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance Réglementation 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences municipales de base en gestion 	
22. Hôtellerie	<ul style="list-style-type: none"> Réglementation des hôtels et auberges 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance Réglementation et contrôle 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences municipales de base en gestion 	
23. Bêtes de somme	<ul style="list-style-type: none"> Réglementation de l'utilisation et de la vente des bêtes de somme 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences de base en gestion 	
24. Chiens	<ul style="list-style-type: none"> Délivrance de permis de détention de chiens et protection de la santé publique 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance Permis avec redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences de base en gestion 	
25. Budget	<ul style="list-style-type: none"> Approbation/ gestion des budgets pour aval ministériel 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local mais dans un cadre national 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en finances municipales 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère des Finances
26. Gestion des biens et fonds du conseil local	<ul style="list-style-type: none"> Construction et gestion des biens Gestion des locations 	<ul style="list-style-type: none"> Services publics sans redevance 	<ul style="list-style-type: none"> Local 	<ul style="list-style-type: none"> Compétences en finances municipales et gestion 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère des Finances
27. Autres fonctions	-	-	-	-	-

Source : document communiqué par le bureau d'expertise ARD.

Annexe 6

Les ressources financières des municipalités palestiniennes

Tableau de synthèse

Type de ressources	Type de taxes	Mode de perception et montant
1. Les ressources directes	<ul style="list-style-type: none"> a. Taxe à la consommation de l'eau et de l'électricité b. Permis de construire c. Taxe sur les commerces d. Taxe d'entretien (jardin municipal, bibliothèque municipale, abattoir municipal, ordures ménagères, etc.) e. Location des propriétés municipales 	Principe utilisateur/payeur ou droit d'entrée
2. Les transferts de fonds gouvernementaux	<ul style="list-style-type: none"> a. Taxe sur les propriétés meubles et immeubles b. Taxe sur l'essence, vignettes automobiles et contraventions routières c. Patente sur les activités professionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> a. Taxe foncière : 7 % de la valeur estimée de la terre. 90 % des recettes prélevées par le ministère des Finances doivent être reversées aux municipalités. b. Taxe reversée aux municipalités au prorata du nombre d'habitants et du montant collecté par district c. Dépend du type d'activité professionnelle (le plus cher : les joailliers)
3. L'aide internationale	<p>Programmes de soutien aux infrastructures municipales (<i>physical components</i>)</p> <p>Programmes d'aide à la réorganisation interne des municipalités (<i>capacity building</i>)</p> <p>Aides sectorielles (eau/électricité/déchets/tout-à-l'égout)</p>	<p>Transite la plupart du temps par le PECCDAR ou un ministère palestinien</p> <p>Aide directe de type coopération décentralisée de ville à ville</p>
4. Autres : ressources dites de « développement »	<ul style="list-style-type: none"> a. Don b. Prêt bancaire 	<ul style="list-style-type: none"> a. les montants varient énormément d'une localité à l'autre ; ils peuvent être très importants dans les conseils de village, proportionnellement aux ressources totales ; vrai notamment des villages ayant nombre de leurs concitoyens installés à l'étranger (Golfe, États-Unis, Amérique latine) b. De 1982 à 1993, Israël a interdit aux autorités politiques locales d'emprunter auprès des banques arabes.

Source : d'après des informations que nous avons collectées.

Sigles/abréviations

Liste des sigles et abréviations

ARD	<i>Associates in Rural Development</i>
IEC	<i>Israel Electric Corporation</i>
JOD	<i>Jordanian Dinar</i>
JSC	<i>Joint Service Councils</i>
JCSPD	<i>Joint Councils for Services, Planning and Development</i>
MLG	Ministère du gouvernement local
MDLF	<i>Municipal Development Lending Fund</i>
NIS/ILS	<i>Israel Shekel Exchange Rate /Nouveau sheqel israélien</i>
OLP	Organisation de libération de la Palestine
ONU	Organisation des Nations unies
PCBS	<i>Palestinian Central Bureau of Statistics</i>
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNRWA	<i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>

Bibliographie

Bibliographie

ABU SADA, C. (2007), *ONG palestiniennes et construction étatique. L'expérience de Palestinian Agricultural Relief Committees dans les Territoires occupés (1983-2005)*, Institut français du Proche-Orient, Beyrouth.

AL-MALKI, M. (1994), « Clans et partis politiques dans trois villages palestiniens », *Revue d'Études palestiniennes*, n° 52, Éditions de Minuit, pp. 101-126, Paris.

BOTIVEAU, B. (1999), *L'État palestinien*, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques, Coll. La Bibliothèque du citoyen, Paris.

BULLE, S. (2000), « Identités urbaines et identités nationales. Comment penser le paysage urbain en Palestine ? », *Revue d'Études palestiniennes*, n° 22, Éditions de Minuit, pp. 35-47, Paris.

BULLE, S. (2001), « Les villes palestiniennes entre passé colonial et avenir incertain », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 91, Centre de recherche d'urbanisme, pp. 83-91, Paris.

BUCAILLE, L. (1998), *Gaza : la violence de la paix*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris.

CHESHIM, A. (1998), *Municipal Policies in Jerusalem: an Account from Within*, PASSIA, Jérusalem.

COON, A. (1992), *Town Planning Under Military Occupation: an Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank*, University of Strathclyde, Dartmouth.

DAKKAK, I. (1983), « Back to Square One: a Study in the Re-emergence of the Palestinian Identity in the West Bank 1967-1980 », pp. 64-101, in Schölch, A. (1983), *Palestinians over the Green Line*, Ithaca Press, Londres.

DEBIÉ, F. et S. FOUET (2001), *La paix en miettes. Israël et Palestine (1993-2000)*, Presses universitaires de France, Coll. Géographies, Paris.

DIECKHOFF, A. et R. LEVEAU (2003), *Israéliens et Palestiniens. La guerre en partage*, Balland, Paris.

GRACE, A. (1990), « The Tax Resistance at Bayt Sahur », *Journal of Palestine Studies*, vol. 19, n° 2, University of California Press, pp. 99-107, Berkeley.

LATENDRESSE, A. (1995), *Jerusalem: Palestinian Dynamics, Resistance and Urban Change, 1967-1994*, PASSIA, Jérusalem.

LEGRAIN, J.-F. (1988), « Le pouvoir en Cisjordanie : un combat à quatre », *Bulletin du CEDEJ*, n° 23, CEDEJ, pp. 149-182, Le Caire.

LEGRAIN, J.-F. (1996), « Autonomie palestinienne : la politique des néo-notables », pp. 153-206, in Baduel, P.-R. (dir.), « Les partis politiques dans les pays arabes (1. Le Machrek) », *Revue des Mondes musulmans et de la Méditerranée (REMMM)*, n° 81-82, Édisud, Aix-en-Provence.

LESCH, A.- M. (1979), « Israeli Deportation of Palestinians from the West Bank and Gaza Strip, 1967-1978 », *Journal of Palestine Studies*, vol. 8, n° 30, University of California Press, pp. 101-131, Berkeley.

MANSOUR, C. (1989), *Les Palestiniens de l'intérieur*, Institut des Études Palestiniennes, Washington D.C.

MA'OZ, M. (1984), *Palestinian Leadership on the West Bank: the Changing Role of the Mayors Under Jordan and Israel*, Franck Cass, Londres.

PALESTINIAN CENTRAL BUREAU OF STATISTICS (2008), « Local Community Survey, 2008, Main Finding ».

SAHLIYEH, É. (1988), *In Search of Leadership : West Bank Politics Since 1967*, Brookings Institution, Washington D. C.

SALENSON, I. (2009) « Inhabitants' Mobilization for City Planning in East Jerusalem », in Marteu, E. , *Civil Organizations and Protest Movements in Israel : Mobilization around the Israeli-Palestinian Conflict*, Palgrave Macmillan.

SIGNOLES, A. (2001), « Réfugiés des camps, réfugiés des villes et familles autochtones : vers une reconfiguration des pouvoirs locaux en Cisjordanie », pp. 315-338, in Picaudou, N. (dir.), « La Palestine en transition. Crise du projet national et construction de l'État », *Les Annales de l'autre Islam*, n° 8, Inalco-Erism, Paris.

SIGNOLES, A. (2002), « Régulation sociale et gestion des espaces municipaux en Palestine », *Naqd*, n° 16, pp. 103-119, Alger.

SIGNOLES, A. (2003), « Qu'en est-il du pouvoir local en "conjoncture politique fluide" ? Le cas des municipalités palestiniennes durant l'*Intifâdat al-Aqsâ* », in Botiveau, B. et A. Signoles (dir.), « D'une Intifada à l'autre : les quotidiens en Palestine », Egypte/ Monde arabe, *Complexe, CEDEJ, Le Caire*, <http://ema.revues.org/index928.html>.

SIGNOLES, A. (2004), *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et État en formation (1993-2004)*, thèse de doctorat de science politique sous la direction de Basma Kodmani, université Paris I-Panthéon-Sorbonne, résumé disponible sur <http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/salontez4/txt04/rtsignoles.pdf>.

SIGNOLES, A. (2006), *Le Hamas au pouvoir. Et après ?*, Éditions Milan.

TAMARI, S. (1989), « Israel's Search for a Native Pillar: the Village Leagues », pp. 377-390, in ARURI, N. (dir.), *Occupation: Israel Over Palestine*, Association of Arab-American University Graduates, Belmont.

TROTTIER, J. (1999), *Hydropolitics in the West Bank and Gaza Strip*, PASSIA, Jérusalem.

Qu'est-ce que l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'un des piliers du système français d'aide publique au développement (APD), conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances (Trésor). Depuis sa création en 1941, elle contribue au développement de plus de 80 pays ainsi qu'à la promotion des territoires français d'outre-mer. En tant qu'institution financière, l'AFD soutient des projets économiques, sociaux et environnementaux, grâce à un choix d'instruments allant de la subvention au prêt concessionnel ou aux conditions du marché. Son champ d'intervention couvre les projets productifs dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services, publics ou privés ; des infrastructures ; du développement urbain ; de l'éducation ; de la santé et de l'environnement.

www.afd.fr

Le système de gouvernement local en Palestine

Alors que, depuis presque deux décennies, la communauté internationale et les acteurs impliqués dans le conflit israélo-arabe et israélo-palestinien focalisent leur attention sur la construction d'un État palestinien, ce rapport s'intéresse au système de gouvernement local en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. L'antériorité du fait municipal sur le fait étatique, couplée à un processus continu de fragmentation du territoire, contribue à faire de l'objet local une échelle d'action de toute première importance en Palestine. Parallèlement au processus de formation d'un centre politique, les accords de paix israélo-palestiniens ont ainsi débouché sur une certaine « relance » des institutions municipales. Après une présentation des enjeux politiques et territoriaux des accords de paix, ce rapport analyse les dimensions légales, administratives, financières et politiques du système de gouvernement local à l'oeuvre, depuis lors, dans les Territoires palestiniens.

AUTEUR

Aude SIGNOLES

*Maître de conférences en Sciences politiques,
université de Galatasaray, Turquie
signoles@hotmail.com*