

**PROGRAMME DE
RECHERCHE
URBAIN POUR LE
DEVELOPPEMENT**

Gestion urbaine en Palestine

Construction institutionnelle et modes de régulation

Recherche sur le territoire de la bande de Gaza.

TMU / IFU

Marlène GHORAYEB
Et



Jean-Pierre TROCHE
Mahmoud AL SAAD

En collaboration avec
DOUR
(Khan Younis)
Avril 2004

SOMMAIRE

1 PROBLEMATIQUE.....	5
1.1 POSITIONNEMENT DE LA RECHERCHE VIS-A-VIS DES OBJECTIFS DEFINIS DANS LE CADRE DU PRUD	6
1.2 RAPPORTS DE DOMINATION A TRAVERS L'INSTRUMENTALISATION DES SERVICES URBAINS DANS LE CONFLIT.....	8
1.3 ROLE DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LA CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE A TRAVERS LA GESTION DES SERVICES URBAINS	9
1.4 MECANISMES DE REGULATION ET CHAINE DES ACTEURS DANS L'ORGANISATION DES RAPPORTS PUBLICS / PRIVES.....	11
1.5 LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LE COURS DE LA RECHERCHE	12
<i>Travailler sur un terrain de recherche instable</i>	<i>13</i>
2 TERRITOIRE ET ACTEURS DES SERVICES URBAINS A GAZA ET KHAN YOUNIS	15
2.1 LA BANDE DE GAZA UN TERRITOIRE « FERME » ET « FRAGMENTE ».....	16
2.2 LES SYSTEMES D'ACTEURS ET LES MODES DE REGULATION D'UN TERRITOIRE MORCELE	22
<i>Les « autorités locales ».....</i>	<i>22</i>
<i>La municipalité de Gaza.....</i>	<i>27</i>
<i>La ville de Khan Younis.....</i>	<i>29</i>
2.3 COMPLEXITE ET SUPERPOSITION DES ACTEURS INTERVENANT DANS LA GESTION DES SERVICES URBAINS : AUTORITE NATIONALE PALESTINIENNE, PECDAR, ONG, AIDE INTERNATIONALE.....	31
<i>L'autorité nationale Palestinienne et les ministères.....</i>	<i>31</i>
<i>Le rôle des ONG et des institutions internationales.....</i>	<i>32</i>
<i>Les pays donateurs, le PECDAR.....</i>	<i>32</i>
3 INSTRUMENTALISATION DES SERVICES URBAINS.....	34
3.1 LES SERVICES URBAINS DANS LE CONFLIT	35
3.2 LES SERVICES URBAINS COMME ARME DE L'OCCUPATION	35
3.3 LES LOGIQUES D'ACTEURS NON INSTITUTIONNELS	38
<i>Le rôle des O.N.G., indispensables mais pas neutres.....</i>	<i>38</i>
<i>Une logique d'importation de modèles et l'influence des pays donateurs</i>	<i>38</i>

4 EAU ELECTRICITE : GESTION, ACTEURS ET ENJEUX.....	40
4.1 L'ELECTRICITE : HISTOIRE ET ENJEUX	42
<i>Avant l'établissement des autorités nationales palestiniennes</i>	<i>42</i>
<i>De 1948 à 1967.....</i>	<i>42</i>
<i>Sous l'occupation israélienne</i>	<i>42</i>
<i>L'arrivée des autorités palestiniennes</i>	<i>43</i>
4.2 L'EAU A GAZA	46
<i>La fourniture de l'eau à Gaza</i>	<i>47</i>
<i>Dépendance et contrôle de la « source » au robinet.....</i>	<i>52</i>
<i>Les accords d'Oslo sur la question de l'eau</i>	<i>55</i>
<i>Les perspectives possibles.....</i>	<i>59</i>
5 ROLE DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LA CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE	63
5.1 LES SERVICES URBAINS ENTRE CENTRALISATION ET DECENTRALISATION.....	64
<i>Le cadre juridique depuis les accords d'Oslo</i>	<i>65</i>
<i>Champ d'action des collectivités locales et ses limites.....</i>	<i>67</i>
5.2 KHAN-YOUNIS ET GAZA : DEUX COLLECTIVITES REPRESENTATIVES DU DEBAT SUR LA DECENTRALISATION	74
6 CONCLUSION RENFORCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE L'ETAT ET DECENTRALISATION, LE DEPASSEMENT D'UN DEBAT.....	76
6.1 ENTRE UN MODELE « TOUT-ETAT » ET UN MODELE « TOUT DECENTRALISE », L'EMERGENCE D'UNE TROISIEME VOIE ?	77
6.2 APPROCHE DIFFERENCIEE DES FONCTIONS DE REGULATION ET DE CONTROLE DES SERVICES URBAINS.....	78
<i>Une réorganisation en cours qui fait référence au fonctionnement du secteur privé</i>	<i>78</i>
<i>Des taches et des responsabilités à préciser concernant l'organisation de la régulation.....</i>	<i>80</i>
<i>Un mode de régulation des services urbains propre à garantir l'adhésion et la cohésion sociale ?</i>	<i>81</i>
6.3 ACQUIS ET PROLONGEMENT DE LA RECHERCHE.....	82
ANNEXES.....	84

1 PROBLEMATIQUE

1.1 POSITIONNEMENT DE LA RECHERCHE VIS-A-VIS DES OBJECTIFS DEFINIS DANS LE CADRE DU PRI	
1.2 RAPPORTS DE DOMINATION A TRAVERS L'INSTRUMENTALISATION DES SERVICES URBAINS DANS	
1.3 ROLE DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LA CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE A TRAVERS LA	
1.4 MECANISMES DE REGULATION ET CHAINE DES ACTEURS DANS L'ORGANISATION DES RAPPORTS	
1.5 LES DIFFICULTES RENCONTREES DANS LE COURS DE LA RECHERCHE	12
<i>Travailler sur un terrain de recherche instable</i>	<i>13</i>

1.1 Positionnement de la recherche vis-à-vis des objectifs définis dans le cadre du PRUD

Notre recherche, qui porte sur « **Gestion des services urbains en Palestine, construction institutionnelle et modes de régulation** » consiste à explorer les enjeux et les stratégies des acteurs en présence qui se cristallisent autour de la gestion territoriale et urbaine, de leurs modes de régulation entre autorités à finalité nationale et autorités locales. Il s'agit d'analyser les modes d'exercice de la gestion urbaine, les conflits ou compromis qui en découlent ainsi que le rôle actuel et projeté des autorités locales dans leurs rapports à l'autorité nationale.

Cette recherche s'inscrit au sein des objectifs définis par le PRUD en référence à « l'élaboration de connaissance concernant les processus et le jeu des acteurs du développement et de la gestion urbaine dans le contexte de la mondialisation des économies et les effets de celle-ci (déréglementations, privatisation, décentralisation ou délocalisation) qui interrogent fortement les mécanismes de l'urbanisation et les modes de gestion des systèmes urbains dans les pays du Sud. »

Plus précisément, nos travaux se sont construits autour de l'axe deux défini au cahier des charges initial du programme « -analyse des logiques et des stratégies d'acteurs - avec une référence plus particulière au thème numéro un : le jeu des acteurs face aux questions de gouvernance, de décentralisation, de démocratie locale. » Notre recherche, qui a porté sur les services urbains, avec une focalisation sur l'eau et l'électricité, a pour cadre la bande de Gaza, et plus particulièrement une analyse comparée sur les villes de Khan-Younis et de Gaza.

La motivation initiale de l'équipe émane d'une conviction, issue de travaux antérieurs menés par ses membres, que les questionnements généraux (gouvernance, décentralisation, rôle des collectivités locales, rapports publics –privés, etc.) posés par le PRUD pouvaient être explorés dans le contexte très particulier d'une situation de conflit et de domination. De même, le jeu des acteurs et les rapports entre services urbains et fonctionnement social prennent leur sens et sont aussi en partie surdéterminés par la perspective de la construction institutionnelle d'un futur État palestinien.

Lors de notre première proposition de travail sur la Palestine et plus particulièrement sur la bande de Gaza, nous avons souligné la particularité de cette recherche qui s'inscrivait dans un contexte de conflit, à l'époque en voie de résolution, et dans un cadre fluctuant et institutionnellement instable. En 2002, nous étions encore dans la période post Oslo. Le débat portait sur les formes finales que prendrait cet Etat en construction et plus largement sur la fin du conflit. Il s'est avéré au regard des événements qui se sont produits depuis, que les termes fluctuants et instables ont hélas pris tout leur sens. L'invasion des territoires palestiniens autonomes par Israël au printemps 2002, la destruction des infrastructures et des équipements représentatifs du futur Etat palestinien et l'isolement très symbolique de Yasser Arafat, sont venus à bout du processus engagé par Oslo, du moins dans la réalité des faits. Il nous a semblé tout à fait légitime de reconsidérer notre problématique quant à la certitude d'un Etat palestinien à venir. Ce débat a eu lieu et différentes hypothèses ont été émises. Il nous est clairement apparu que les interrogations qui portent sur l'instrumentalisation des services urbains et sur le rôle des collectivités locales devenaient encore plus percutantes, quel que soit le scénario retenu, y compris celui d'une éventuelle occupation militaire des territoires autonomes. Plus récemment, la construction du mur, dont une partie est déjà réalisée sur les frontières de la bande à Gaza, renforçant encore plus la ségrégation spatiale et le contrôle de la population, ne fait qu'accentuer les problèmes sans pour autant bouleverser les paramètres qui fondent notre réflexion.

Le cheminement réalisé depuis le début du travail et les matériaux recueillis nous ont conduits à restructurer notre problématique autour de trois axes majeurs. La première question qui se pose renvoie à la violence immédiate du conflit. Il nous est apparu primordial d'identifier les formes que prend l'instrumentalisation des services urbains dans ce contexte particulier de conflit, et de dégager les logiques des acteurs en présence. L'avancement de l'analyse sur cette question a fait émerger de façon paradoxale une certaine « normalité » des questions posées (un tronc commun de réflexion avec des contextes plus stables et hors conflit). Enfin, la particularité du contexte de notre terrain de recherche implique l'analyse, à travers la gestion des services urbains, du rôle des collectivités locales dans la construction institutionnelle. Cette question est d'autant plus pertinente qu'elle s'inscrit dans le même temps dans

une perspective de décentralisation et dans un processus de construction d'un Etat national. Elle implique également l'étude des modes de régulation des services urbains dans la construction des rapports des autorités locales aux autorités centrales et à la population notamment dans l'organisation des rapports publics/privés.

1.2 Rapports de domination à travers l'instrumentalisation des services urbains dans le conflit

Les enjeux stratégiques qui se tissent autour des services urbains sont souvent au cœur des guerres urbaines et conflits contemporains. Cette approche paraît insuffisamment prise en compte dans l'analyse de la plupart des conflits. Dans une situation de conflit, la capacité des acteurs à apporter ou non une réponse aux besoins des populations dans l'immédiateté du conflit et en sortie de celui-ci, constitue certainement un enjeu déterminant sur le plan stratégique ou politique.

Dans le cadre du conflit en Palestine et plus particulièrement dans la bande de Gaza, plusieurs logiques s'affrontent dans l'instrumentalisation des services urbains. Le contrôle et la confiscation des ressources constituent un des premiers aspects de la domination qui s'exerce à travers les services urbains. La captation des ressources et le contrôle de la fourniture engendrent une dépendance vis-à-vis des sources d'approvisionnement israéliennes, altérant les rapports de force en présence. D'ailleurs, plus le conflit est exacerbé, plus l'utilisation des services urbains comme un moyen de pression est optimisé. Les événements récents ont bien montré que la guerre se faisait aussi par la destruction des infrastructures permettant d'assurer ces services, notamment l'eau et l'électricité (coupure d'électricité, intensification des destructions de puits..).

Le morcellement du territoire constitue le deuxième aspect de cette instrumentalisation. L'appropriation territoriale s'effectue aussi au travers du déploiement des réseaux, notamment celui de l'eau et de l'électricité (et du réseau routier bien évidemment). D'un point de vue territorial, le maillage des réseaux construits pour desservir les colonies, inscrit de fait sur le territoire une forme

d'occupation, parfois difficilement réversible. Inversement, la destruction des réseaux palestiniens empêche une cohésion et une unité au territoire palestinien. Ainsi, la question du déploiement des réseaux devient une question identitaire pour les palestiniens, car elle met en cause la souveraineté projetée du territoire national.

Cette instrumentalisation des services urbains engendre un contrôle social direct et indirect sur la population. Afin de comprendre les enjeux qui se cristallisent autour de cette question, il nous est apparu déterminant de saisir les rapports de force et de subordination qui résultent de cette instrumentalisation et son impact en termes d'autonomie nationale et de cohésion sociale, qui sont des facteurs déterminants dans la construction de l'Etat palestinien en devenir.

1.3 Rôle des collectivités locales dans la construction institutionnelle à travers la gestion des services urbains

Le rôle des collectivités locales dans la gestion des services urbains est au cœur de notre problématique. Tout d'abord, il convient de souligner que l'ensemble des matériaux recueillis pour notre recherche démontre l'importance de cette question dans les débats, quelquefois vifs, dans le positionnement des acteurs (collectivités locales, autorités nationales, Banque mondiale, autorité nationale palestinienne, ONG...). La place à venir des collectivités locales est une question très fortement discutée en Palestine malgré la particularité et la gravité de la situation et la lutte pour la survie.

Cette prégnance du débat sur la décentralisation s'explique car elle est inhérente aux questionnements sur les formes de l'Etat à venir. Il semble évident que la nature de l'Etat à venir sera en partie déterminée par les relations entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central et la capacité de ce dernier à garantir une cohésion sociale, une fois le conflit dépassé.

L'importance du débat sur les collectivités locales a pour origine des raisons territoriales et historiques. En l'absence d'un Etat national, les pouvoirs locaux ont historiquement représenté institutionnellement la population palestinienne dans les

territoires occupés depuis 1967, jusqu'aux accords d'Oslo. La gestion des services urbains a été complètement assumée –tant bien que mal- par les municipalités avec la participation des ONG.

Le pouvoir local dans la bande de Gaza et en Cisjordanie représente un cas unique du fait que le gouvernement central était les forces israéliennes d'occupation. L'OLP a toujours joué un rôle fédérateur en étant le représentant de l'identité palestinienne et le socle d'un futur Etat possible. Les collectivités locales, comme cela a été le cas avant Oslo, pendant l'occupation directe, ont constamment assumé la gestion des services urbains dans la relation à la population. Les prémices d'une gestion décentralisée étaient en quelque sorte posées.

Comment s'articule la question de la décentralisation avec la revendication politique des palestiniens de la construction d'un Etat palestinien ? Quelles formes pourrait prendre le débat sur la décentralisation et le rôle des collectivités locales dans la construction nationale ? Dans ce contexte, quels doivent être la place et le rôle des structures décentralisées ? Comment peuvent s'opérer les modes de régulation des services urbains dans le schéma institutionnel qui se met en place et dans le cadre d'un processus de privatisation ?

L'assise territoriale des autorités nationales au regard des accords d'Oslo se résume actuellement à la zone A qui constitue en l'occurrence les zones urbaines et périurbaines, donc correspondant aux territoires municipaux. Ce débat sur la décentralisation se présente très complexe par plusieurs aspects :

- sa dimension territoriale, la construction territoriale se réalise sur un territoire morcelé (la bande de Gaza et la Cisjordanie) ;
- la nécessité de construire un Etat se fait par une lecture réductrice qui vise à dessaisir les collectivités locales de leurs prérogatives ;
- une partie des acteurs de ce débat qui pèsent lourdement dans les institutions contribue à importer le débat sur la décentralisation à partir de postures quelquefois doctrinaires.

Il nous a semblé capital de souligner la complexité actuelle et les enjeux qui se tissent autour des services urbains par les différents acteurs. Actuellement, le

pouvoir central et le pouvoir local se disputent un espace politique. Le pouvoir central cherche à établir et à consolider ses institutions et à développer ses capacités, les collectivités locales sont dans l'expectative de la mise en place de l'Etat, alors que les Israéliens exercent l'essentiel du pouvoir économique et politique. Les pays donateurs qui contrôlent la majeure partie des investissements et définissent les priorités sont aussi des acteurs déterminants voire une autre forme de *gouvernement*.

1.4 Mécanismes de régulation et chaîne des acteurs dans l'organisation des rapports publics / privés

Cette analyse se complexifie au regard d'une question « classique » posée sur les services urbains, à savoir la relation privé / public et la place de l'économie du marché. À partir de ce constat, les modes de régulation formels et informels dans la gestion des services urbains occupent une place centrale dans le débat. Il s'agit d'analyser les mécanismes de régulation et les enjeux qui en découlent en termes de construction institutionnelle et de cohésion sociale.

Le processus de privatisation, tel qu'il est impulsé, prend un sens particulier dans ce cas (comme pour celui de la décentralisation), en l'absence de structures institutionnelles de régulation à différentes échelles, notamment dans un développement en cours où les services urbains échapperaient de plus en plus aux collectivités locales. Les réponses apportées sont très souvent déterminées par les modèles véhiculés par les acteurs de l'aide internationale.

1.5 Les difficultés rencontrées dans le cours de la recherche

Afin de comprendre la complexité des enjeux, des pratiques et des rapports de force en présence, il nous a semblé plus pertinent d'appuyer notre analyse sur l'observation du territoire de la bande de Gaza à travers les deux villes de Gaza et de Khan-Younis. Le choix de la ville de Gaza se justifie par son histoire municipale constituée de longue date. Elle est la seule ville à bénéficier d'une autonomie puisqu'elle n'est pas sous tutelle du ministère du Gouvernement local ; elle possède un service international et un service technique compétent. La ville de Gaza joue en quelque sorte un rôle de capitale. Tandis que la municipalité de Khan-Younis dans son rapport à l'autorité nationale est tout à fait représentative des autres municipalités dans les territoires autonomes. La prise en compte des deux municipalités, et pas seulement celle de Gaza, comme nous l'avions proposé au départ, permet un éclairage plus global sur la place des collectivités locales en Palestine.

Notre recherche s'inscrit à la fois dans une période transitoire et dans un cadre très fluctuant. Les accords d'Oslo signés en 1993, qui avaient prévu une période de cinq ans pour mettre en place les institutions de l'autonomie palestinienne et pour fixer les modalités d'un accord définitif pour la paix, ont été dénoncés, remettant en question la construction d'un Etat palestinien. Les limites de l'autonomie palestinienne sont ainsi périodiquement redéfinies en fonction de la conjoncture politique. Quand nous avons formulé notre projet en juillet 2002, la perception de sortie de crise était dans la continuité du post-Oslo, correspondant à un cadre de référence institutionnellement possible pour travailler. La deuxième Intifada en 2000 apparaissait comme un épisode de reconstitution des rapports dont le cadre restait post-Oslo. Depuis, la situation s'est fortement dégradée et les perspectives de sortie de crise semblent être moins claires. Le champ d'action de l'Autorité Nationale Palestinienne a certes été considérablement réduit, cependant elle conserve son statut vis-à-vis des collectivités locales et plus largement auprès des palestiniens.

Travailler sur un terrain de recherche instable

Cette recherche s'inscrivait dès le départ dans une logique de recherche-action. Ce positionnement a déterminé le choix de nos partenaires palestiniens et les orientations de travail. Nous avons volontairement choisi de nous associer à une équipe composée de professionnels des services urbains regroupés au sein d'une structure : DOOR (bureau d'études impliqué aussi dans des travaux de recherche). Malgré les difficultés rencontrées, nous avons réussi à respecter la règle de travail que nous nous étions fixée dès le départ, à savoir une collaboration très étroite avec nos partenaires palestiniens. Nous avons ainsi réussi à établir les modalités d'un échange très fructueux, malgré la distance. Cela a bien évidemment supposé la mise en commun des outils de travail conceptuels et opérationnels.

L'idée d'un mini séminaire de restitution-critique auprès des acteurs interviewés en deuxième phase que nous souhaitons organiser sur place et qui donnera lieu à une synthèse, n'a pas pu se réaliser selon l'échéancier prévu à cause des événements. Cependant, cette idée est toujours maintenue d'autant plus qu'elle a été très bien accueillie sur place ; ce séminaire devant avoir pour enjeu et pour fonction de travailler les pistes opérationnelles en commun avec les acteurs.

Nous avons rencontré tout au long de ce travail plusieurs difficultés d'ordre méthodologique et logistique, il a fallu s'adapter en permanence aux aléas du terrain. L'insécurité qui règne à Gaza nous a conduit à annulé deux missions prévues sur le terrain. Pour chaque mission annulée, il a fallu reformuler un questionnaire et l'adapter au mode d'intervention de nos partenaires. De même, les difficultés de déplacement, voire même l'impossibilité, à l'intérieur de la bande de Gaza et la très faible disponibilité des acteurs que nous avons identifiés pour la réalisation des entretiens programmés, ont contribué à complexifier le travail et à allonger les délais. (Le temps de transport pour aller de Khan-Younis à Gaza pouvait prendre 8 heures, alors que les deux villes sont séparées de 25 Km. Pour un aller-retour, il faut compter 2 jours !)

Nous pourrions évoquer une quantité d'autres problèmes auxquels nous avons dû faire face. Des ajustements sont nécessaires en permanence, il est illusoire de prétendre se tenir à un échéancier. Cependant, nous pouvons affirmer qu'un travail de recherche dans ces conditions est faisable, voire indispensable.

2 TERRITOIRE ET ACTEURS DES SERVICES URBAINS A GAZA ET KHAN YOUNIS

2.1 LA BANDE DE GAZA UN TERRITOIRE « FERME » ET « FRAGMENTE »	16
2.2 LES SYSTEMES D'ACTEURS ET LES MODES DE REGULATION D'UN TERRITOIRE MORCELE	22
<i>Les « autorités locales »</i>	<i>22</i>
<i>La municipalité de Gaza</i>	<i>27</i>
<i>La ville de Khan Younis</i>	<i>29</i>
2.3 COMPLEXITE ET SUPERPOSITION DES ACTEURS INTERVENANT DANS LA GESTION DES SERVICES URBAINS : AUTORITE NATIONALE PALESTINIENNE, PECDAR, ONG, AIDE INTERNATIONALE	31
<i>L'autorité nationale Palestinienne et les ministères</i>	<i>31</i>
<i>Le rôle des ONG et des institutions internationales</i>	<i>32</i>
<i>Les pays donateurs, le PECDAR</i>	<i>32</i>

2.1 La bande de GAZA un territoire « fermé » et « fragmenté »

La question de la gestion urbaine et dans la bande de Gaza et en Palestine plus généralement se pose dans un contexte complexe à plusieurs titres. Dans un premier temps, il s'agit de faire la lumière sur les particularités et les grandes caractéristiques du territoire.

Sur le territoire de la bande de Gaza :

1,1 million d'habitants, 600 000 moins de 20 ans, vivent sur 362 km² dont 115 km² sous contrôle israélien qui constitue la partie la plus faiblement peuplée (maximum 100.000 personnes).

On peut considérer que 1 million de personnes s'entassent sur 247 km², soit une densité de 4 000 au km² (une des plus importantes du monde).

65 % des habitants ont le statut de réfugié.

38 % de l'ensemble des réfugiés Palestiniens enregistrés auprès de l'UNRWA vivent dans les territoires palestiniens dont 21 % dans la bande de GAZA.

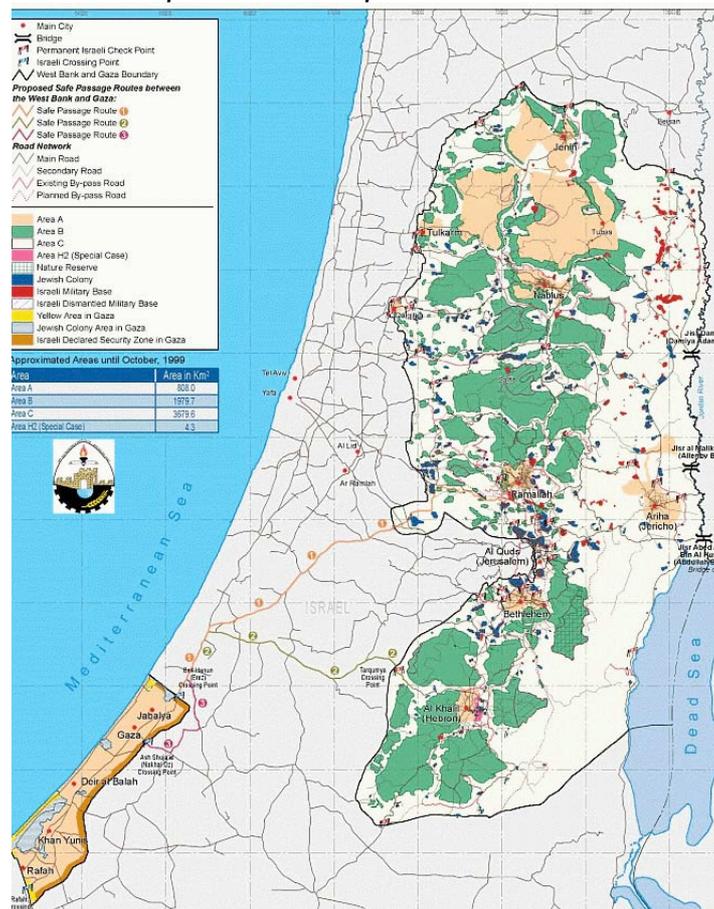
La population de réfugiés représente pour le territoire de Gaza 652 000 habitants, donc 65% de la population de la bande de Gaza, dont 382 000 vivent dans les camps.

On peut donc considérer que 38 % des habitants de la bande de Gaza vivent dans l'espace encore plus restreint des camps.

La multiplication des modes d'administration des territoires Palestiniens à Gaza et en Cisjordanie résulte de l'histoire du conflit et dans leurs formes actuelles des accords d'Oslo (zone A, B et C, camps de réfugié).

LES ZONES A, B, C

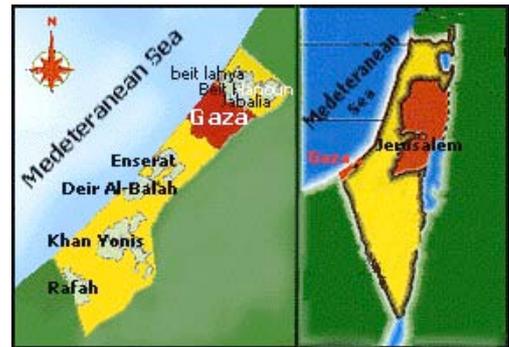
Le territoire autonome est caractérisé par son exigüité et sa discontinuité. Il a été découpé en trois zones principales : la zone A, où l'Autorité Palestinienne (AP) exerce pleine souveraineté, comprend, outre 60% de la bande de Gaza, les sept villes de Ramallah, Bethléem, Naplouse, Jéricho, Jénine, Tulkarem et, partiellement, Hébron, l'ensemble représentant quelque 3% de la Cisjordanie; la zone B, où l'AP est responsable de l'administration seulement mais où Israël s'est réservé la sécurité, comprend les zones rurales de Cisjordanie, soit environ 27% de cette région. Autrement dit, sur tout le reste, soit environ 70% de la Cisjordanie et 40% de Gaza, l'AP n'est pas censée exercer la moindre part de souveraineté : il s'agit de la zone C regroupant les terres non peuplées, les zones où sont installés des camps militaires, des carrières et des zones de colonisation israélienne. Ce découpage fait que les villes autonomes ne sont jamais reliées directement entre elles, tandis que Gaza et la Cisjordanie sont quasiment coupées l'une de l'autre.



La « zone A » sous « souveraineté » palestinienne représente actuellement 60% du territoire de la bande

A la différence des localités de Cisjordanie avant

la construction du mur, le territoire de Gaza se présente comme un territoire fermé et contrôlé par les Check points dont l'ouverture et la fermeture, compte tenu de son impact sur la population, constituent un moyen important de pression et de chantage exercé par les israéliens.



Les checks points permanents

Le territoire de la bande Gaza se présente donc comme un territoire clos comportant pour les Palestiniens un nombre de points d'entrées / sorties très limités, théoriquement au nombre de 4 (le principal se situe à Eretz, dans les périodes de tension, il s'agit du seul point entrouvert, le passage à Eretz prend entre 3 à 10 H d'attente).



Ce territoire est de plus morcelé par des implantations de colonies israéliennes couvrant 115 Km².

Pour « garantir » la sécurité de ces implantations les forces militaires Israéliennes contrôlent les principaux axes de circulation au sein de la bande de Gaza : 14 check points ont été établis de manière permanente. Ces check points permettent de contrôler toute forme de circulation au sein même de la bande de Gaza¹. De plus, les autorités Israéliennes ont défini des « corridors ou zone de sécurité » constituant des obstacles, ces corridors constituant des zones infranchissables pour des réseaux ou infrastructures devant desservir les localités palestiniennes (voir zones coloriées en bleu dans la carte ci-après).

¹ En septembre 2003, dans le cadre des enquêtes réalisées pour notre recherche le temps de parcours entre Kahn Yonis et Gaza était 8 à 12 Heures pour environ 26 Kms.

Israeli Settlements in the Gaza Strip, February 1992



Un territoire morcelé, divisé en quatre parties par des « zones » ou corridor de sécurité (en bleu) destinés à assurer la desserte et la « sécurité » des colonies de peuplement. Les infrastructures, réseaux urbains ne peuvent traverser ces zones.....

GAZA STRIP

March 1999

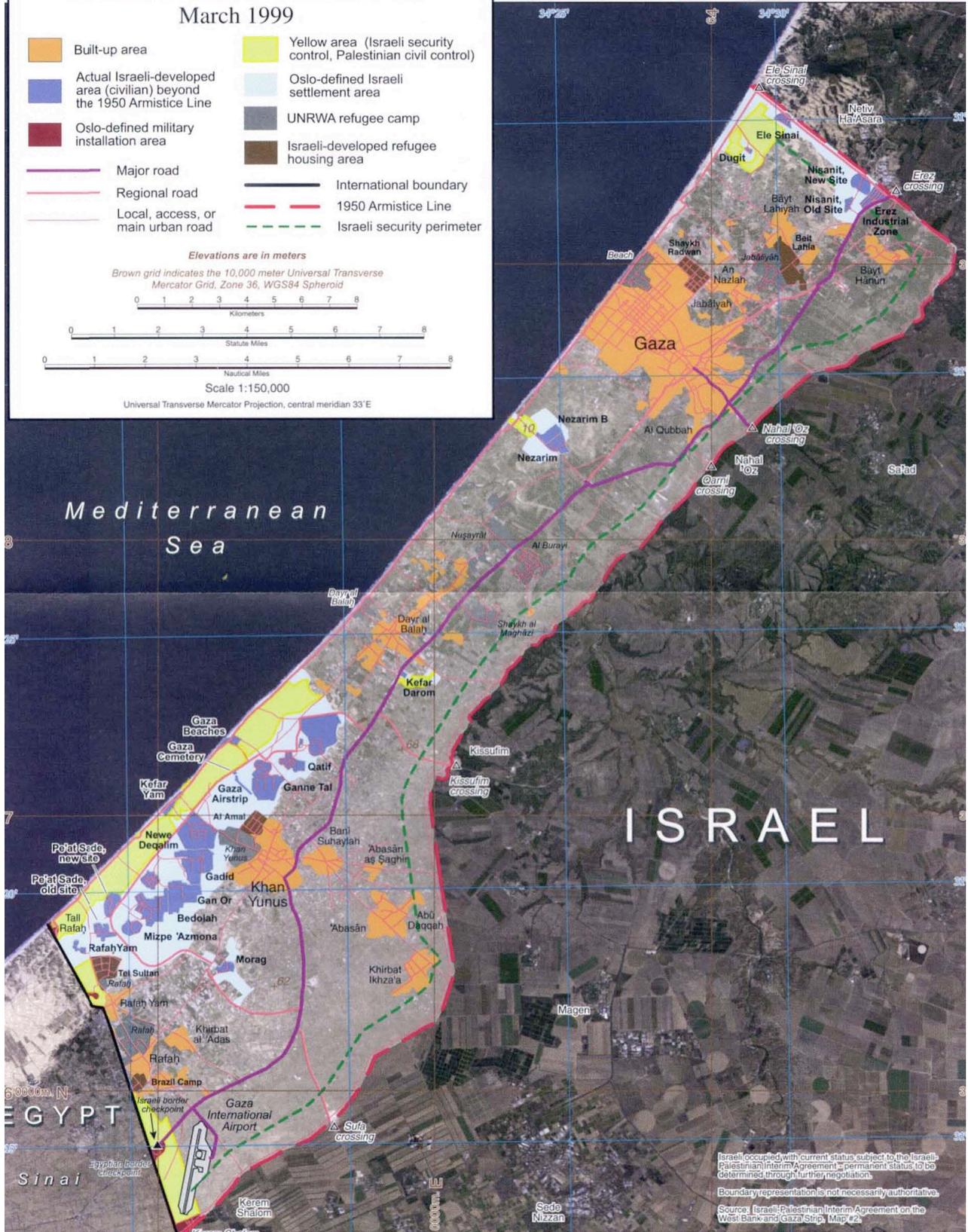
- Built-up area
- Yellow area (Israeli security control, Palestinian civil control)
- Actual Israeli-developed area (civilian) beyond the 1950 Armistice Line
- Oslo-defined Israeli settlement area
- Oslo-defined military installation area
- UNRWA refugee camp
- Israeli-developed refugee housing area
- Major road
- International boundary
- Regional road
- 1950 Armistice Line
- Local, access, or main urban road
- Israeli security perimeter

Elevations are in meters
Brown grid indicates the 10,000 meter Universal Transverse Mercator Grid, Zone 36, WGS84 Spheroid



Scale 1:150,000

Universal Transverse Mercator Projection, central meridian 33° E

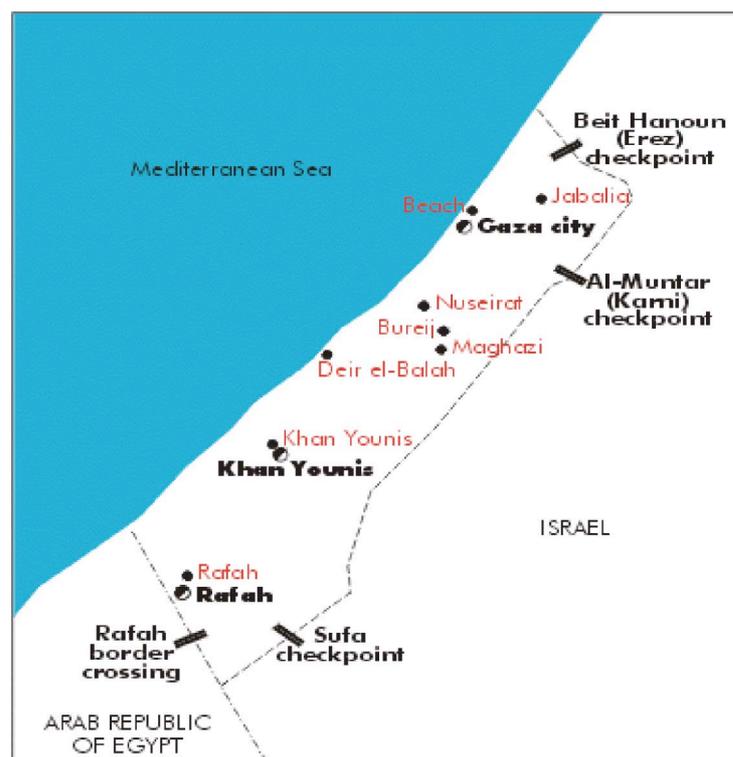


Israeli occupied with current status subject to the Israeli-Palestinian Interim Agreement - permanent status to be determined through further negotiation.
Boundary representation is not necessarily authoritative.
Source: Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip, Map #2.

Concernant la gestion urbaine dans le contexte du territoire administré par les municipalités de Gaza et Khan Younis, il convient de souligner la situation spécifique des camps inclus dans le périmètre de ces villes.

Cette séparation constitue des frontières immatérielles entre les habitants de la ville et dans la gestion urbaine. Les services urbains sont gérés distinctement par l'UNRWA ou la municipalité, la gestion d'un droit des sols aussi (permis de construire par la municipalité, gestion spécifique dans les camps). Bien que les enjeux des camps par rapport à l'autorité palestinienne à Gaza ne soient pas au centre de notre problématique, nous ne pouvons pas ignorer les questions que soulève cette frontière de statuts et la discontinuité territoriale de la gestion urbaine.

Cf camps en rouge



2.2 Les systèmes d'acteurs et les modes de régulation d'un territoire morcelé

Sur un très petit territoire se superpose un nombre très important d'acteurs formels ou « informels », dont les logiques et le mode de financement de leurs actions renvoient à des modes de régulation complexes et pluriels.

Les « autorités locales »

Dans la bande de Gaza, vingt-trois collectivités aux statuts divers sont identifiées : huit camps de réfugiés (sous administration directe de l'UNWRA sans aucune forme de représentation locale), 4 villes (conseil municipal avec municipalité) et 11 villages (conseil municipal ayant des compétences très restreintes ; les compétences exercées par les villes sont exercées par le local Council).

La municipalité de Gaza date de 1893, ce qui correspond à l'instauration des conseils municipaux dans l'empire ottoman, suite aux réformes des *tanzimat*. L'administration du mandat britannique modifia cet héritage par quelques règlements directement empruntés à l'organisation en vigueur en Grande-Bretagne.

Les fondements du système actuel datent donc de 1921, rectifiés en 1936 (loi d'aménagement du territoire « Town planning », ordonnance du mandat britannique). La distribution territoriale des compétences qui en résulte est très proche du système britannique. L'économie générale du système actuel est issue de cette période.

« Town planning » en Palestine

Le « Town planning » en Palestine remonte à l'époque ottomane par la promulgation de la loi de 1877 concernant les régions et les villes. En effet, le permis de construire fut instauré pour les villes, de même que des affectations de terres pour la construction de routes et pour le développement régional.

Une nouvelle législation se mit en place avec l'instauration du mandat britannique, issue de l'expérience britannique en la matière. En 1922, l'administration du mandat adopta les lois concernant la planification urbaine pour les villes. Des plans d'urbanisme sont réalisés pour plusieurs villes palestiniennes, notamment Jérusalem, Haïfa, Gaza, Nablous, Bir al Saba'. Pour les permis de construire et les plans d'urbanisme, les décisions étaient prises à la fois par le pouvoir central et local. Cette organisation administrative resta en vigueur jusqu'en 1936, où le « Town planning order » ajouta un troisième niveau « régional ». Depuis 1937, la Palestine est divisée en six régions ; chacune produit ses propres plans régionaux. À partir de 1942, ces plans devront être approuvés par l'expert de la « Town planning » et le haut-commissaire.

Le modèle organisationnel adopté en 1936 était pyramidal. Il se composait de trois niveaux hiérarchiques : les comités locaux dans les villes, les comités régionaux qui avaient en charge la planification et l'approbation des plans à l'échelle de toute la région et le comité central qui incluait le haut-commissaire en sa qualité d'autorité suprême du mandat.

Durant la période de 1935-1948 les plans régionaux pour toutes les provinces de la Palestine furent établis. Des plans de la plupart des villes palestiniennes ont été approuvés ainsi que des plans pour 25 villages (des 900 existants à l'époque) ont été préparés. Avec le temps, les autorités municipales chargées de la mise en œuvre des plans locaux approuvés sont devenues des « comités locaux de planification », ayant les compétences de délivrer des permis de construire, de planifier et de contrôler des zones de développement inscrites dans leur territoire.

À la fin du mandat, cette organisation reste en vigueur dans la bande de Gaza passée sous tutelle égyptienne après 1948 et ce jusqu'en 1971. En effet, les autorités israéliennes occupant la Cisjordanie et la bande de Gaza depuis 1967, publient « l'ordre militaire n° 418 », relatif à l'organisation des villes, des villages et des constructions en Cisjordanie. Ce décret annule les compétences en matière de planification au niveau du district et transfère ses compétences vers les deux conseils supérieurs, créés l'un pour la Cisjordanie et l'autre pour la bande de Gaza. Ce même décret stipule également l'annulation des comités de planification dans les conseils de villages et crée des comités de régions et de villages, six pour la Cisjordanie et deux pour la bande de Gaza. Il confère également au responsable militaire de la région le pouvoir de nommer les membres du conseil supérieur et les membres du comité des régions et des villages (regional and village committee).

Cette concentration de pouvoir détenue par les organismes de la planification urbaine et de l'aménagement du territoire aux mains des autorités de l'occupation, permet un contrôle total sur l'évolution des villes et des villages palestiniens. Elles arrivent ainsi à freiner le développement urbain, en refusant de délivrer des permis de construire, restreindre au maximum les zones allouées aux activités industrielles... La politique urbaine et l'aménagement du territoire deviennent une arme très efficace aux mains des autorités israéliennes qui empêchent le développement de la société palestinienne.

Dans ce contexte, élections et désignation des autorités locales sont un enjeu important dans la gestion du conflit israélo-palestinien. Les dernières élections remontent à 1977 sous l'occupation israélienne, les résultats ayant été annulés compte tenu de la victoire de l'OLP. Israël met en place en 1981 un système qualifié d'administration civile : le maire, le chef du conseil local, le conseil municipal, le conseil local sont nommés par les israéliens. L'ensemble des autorités locales est nommé par les israéliens et placé sous le commandement militaire (ces nominations obéissent à des logiques complexes puisque, dans certains cas, il y a liquidation politique des collectivités, dans d'autres cas on maintient des élus, même ceux de l'OLP). Après les accords d'OSLO en 1993, c'est l'Autorité Palestinienne qui a nommé sans élections les conseils locaux et municipaux en attendant des élections, qui n'ont jamais eu lieu.

LES POUVOIRS LOCAUX EN PALESTINE

S'inscrivant dans la continuité de l'héritage ottoman, les autorités palestiniennes reprennent à leur compte l'institution des districts comme échelon d'administration déconcentré pour assurer leur présence au niveau local. Ces districts (13 en Cisjordanie et 3 à Gaza) sont dirigés par des gouverneurs nommés par le président de l'Autorité nationale, Yasser Arafat, et dépendent du Ministère de l'intérieur. Par ailleurs, le Ministère des autorités locales est présent dans chaque chef-lieu de district, mais il traite essentiellement avec les collectivités locales de niveau inférieur aux municipalités : les villages.

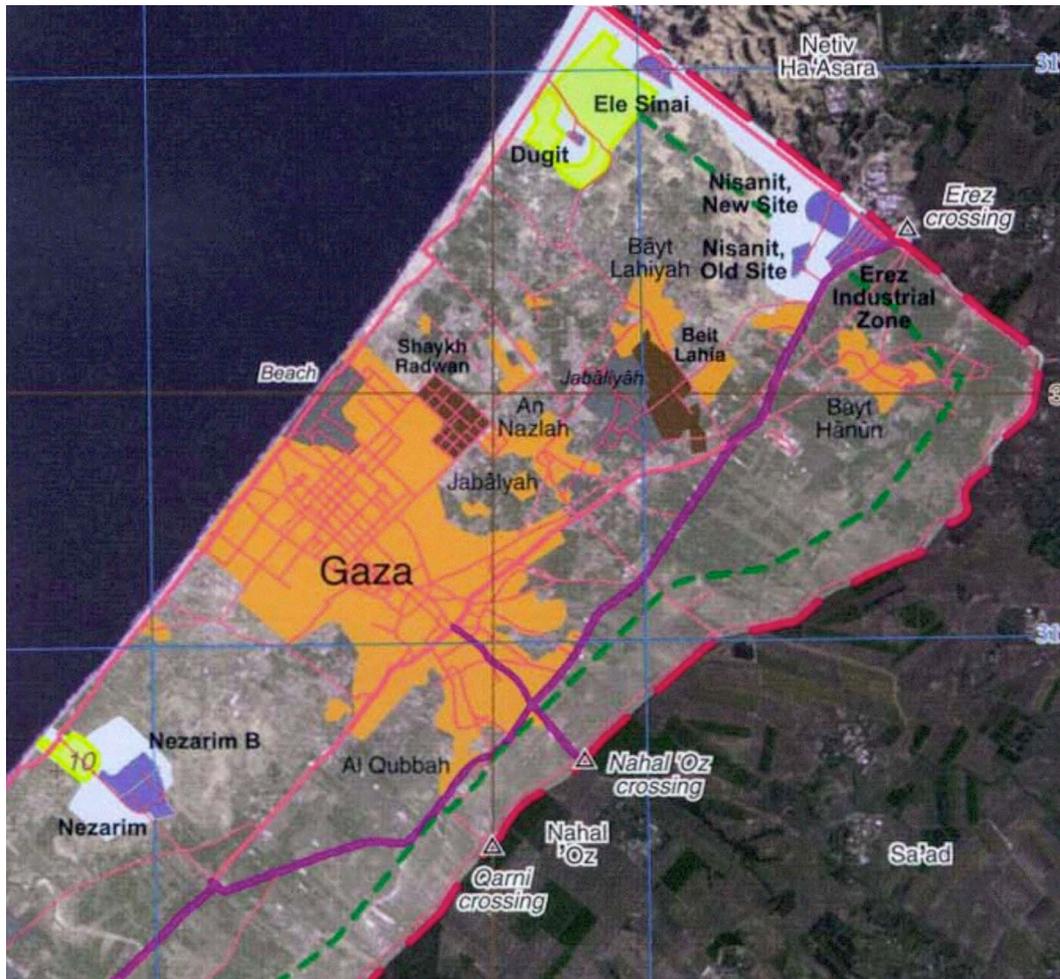


Quant aux différents statuts des collectivités locales, le critère adopté par les Autorités nationales palestiniennes est celui du nombre d'habitants des établissements humains. Il a été arrêté donc, que toute entité de plus de 1 000 habitants est tenue de se constituer en municipalité, administrée par un maire et un conseil municipal qui l'assiste. Par contre, toute localité de moins de 1 000 habitants se constitue en village, mais elle est également administrée par un maire, lui aussi assisté par un conseil de village.

En l'absence d'élections municipales qui ont été décidées et reportées à deux reprises – en 1996 et en 1999 – à cause de l'instabilité de la situation politique, les maires et les conseillers municipaux sont nommés par l'Autorité nationale pour une période considérée temporaire. Dans ce contexte particulier, les nominations résultent donc d'un processus de négociation complexe intégrant différentes composantes de l'identité palestinienne tels que la structure clanique, l'appartenance territoriale et l'allégeance politique ...

La gestion urbaine est structurée par un cadre institutionnel depuis plus d'un siècle. L'économie générale des structures institutionnelles n'a jamais été remise en cause, le conflit portant sur le contrôle et la désignation des personnes. La question de l'élection démocratique passe au second plan. Cette situation a permis de faire perdurer des modes de fonctionnement et des rapports de force issus de la société traditionnelle palestinienne en préservant le pouvoir et les intérêts de tout ordre d'un certain nombre de clans. C'est aussi le décalage entre les institutions et la société civile qui a alimenté le développement de formes parallèles d'organisation qui, entre autre, assurent certains services urbains ou sociaux fondés sur une adhésion idéologique et religieuse des bénéficiaires.

La municipalité de Gaza



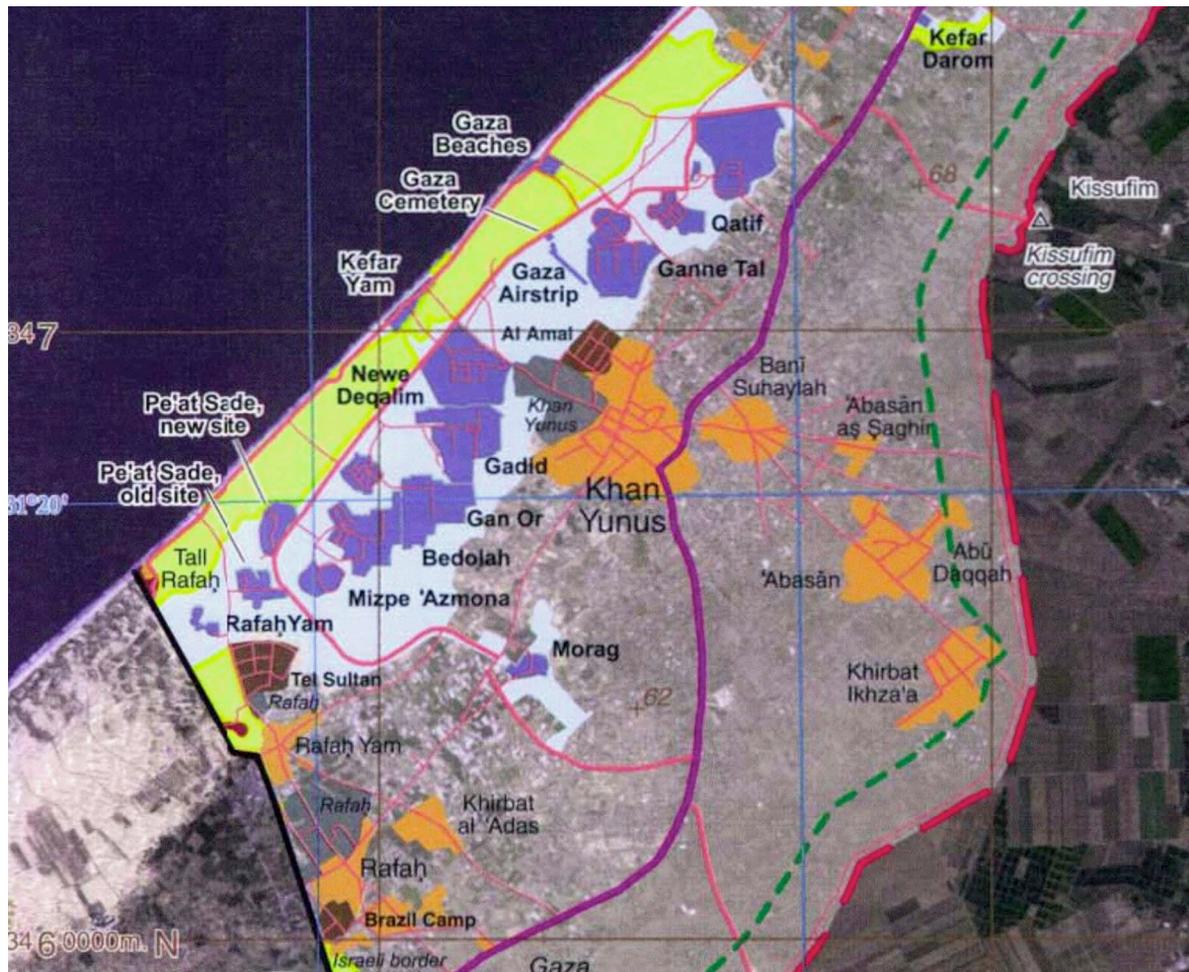
La ville de Gaza comporte plus de 400 000 habitants (le Maire avance en janvier une estimation de plus d'un demi million) sur une surface de 4 500 hectares. Il s'agit d'une des plus anciennes municipalités de Palestine ; la ville de Gaza s'est construite autour d'un port (aujourd'hui disparu), importante plaque tournante commerciale régionale qui vit successivement passer les occupations et invasions Egyptienne , Assyrienne, Romaines, Perses, Grecque, les croisés, les turcs, et finalement les Anglais suivis de 28 ans d'occupation Israélienne. Gaza a pu réellement jouir d'une certaine autonomie depuis 1994. Gaza possède une petite industrie agro-alimentaire et de transformation des produits de la Pêche. Les services urbains sont assez fortement structurés, appuyés par des services techniques municipaux très développés (1 800 employés territoriaux, soit 1 employé municipal pour 222 habitants). Les services municipaux sont organisés en 11 départements et 45 services. La municipalité a son propre service de relation internationale et développe

de nombreux projets d'infrastructure en relation avec les pays donateurs (cf. annexe 1). Gaza a fortement amélioré ses infrastructures (assainissement, réseau routier, équipement) au cours des dix dernières années, une partie de ces améliorations a été détruite au cours des bombardements récents.

HISTOIRE DE LA MUNICIPALITÉ DE GAZA

Après avoir brisé la résistance de la guérilla accompagnée d'un mouvement de désobéissance civile vers la fin de 1971, Israël trouva un appui local auprès des grands propriétaires fonciers de Gaza, notamment la famille Shawwa. Rashad El Shawwa accepta les fonctions de maire en septembre 1971 proposé des israéliens. Partisan de la fédération palestino-jordanienne proposée par le roi Hussein au début 1972, rejeté à la fois par les Gazaouis et Israël, il démissionne en octobre 1972. Il accepta de reprendre à nouveau ses fonctions de maire trois ans plus tard en 1975. L'évolution politique de la question palestinienne tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et la lutte du peuple palestinien dans les territoires occupés face aux mesures répressives de l'occupation israélienne pousse la municipalité Gaza à se mettre en grève le 2-12-1981 en signe de protestation contre les taxes imposées aux professions libérales et contre l'instauration d'une administration civile dans la bande de Gaza par les autorités israéliennes à partir du 1-12-1981. Suite au boycottage municipal de « l'administration civile » qui se poursuit jusqu'en juillet 1982, le gouvernement israélien dissout le conseil municipal et démit Shawwa de ses fonctions. Le ministère israélien de la Défense a assuré les fonctions de la municipalité. Pendant cette période, Israël destituait également la plupart des maires élus en Cisjordanie et leur conseil municipaux (Ainsi, toute forme d'administration locale palestinienne est éliminée). Depuis l'avènement de l'Autorité Nationale, celle-ci a nommé par un décret présidentiel en août 1994 un conseil municipal à Gaza composé d'un maire et de neuf conseillers de manière à «représenter les différents zones géographiques de la ville». Aujourd'hui la municipalité compte onze départements composés de 45 sections couvrant les différents services urbains et leur gestion.

La ville de Khan Younis



La ville de Khan Younis se situe à l'extrémité sud de la bande de Gaza, à 11 km de la frontière égyptienne ; la ville s'est développée à partir d'un village agricole et d'une activité artisanale (travail du fer). Elle est la ville la plus importante après Gaza, comportant plus de 174 000 habitants. En surface, elle occupe 52 000 Hectares (surface plus étendue que Gaza). Le développement de Khan Younis est fortement contraint par l'impossibilité d'accéder directement à la mer, compte tenu des nombreuses colonies israéliennes qui se sont développées dans ce secteur (en bleu les colonies et en jaune les zones de sécurité israéliennes). Les colonies israéliennes occupent une surface importante (1 500 Hectares) mais la « zone de sécurité » est beaucoup plus importante (un tiers de la surface environ). Il s'agit d'un important réservoir de main d'œuvre pour Israël ; avant l'Intifada plus de 12 000 personnes, soit presque le tiers de la population active allait travailler régulièrement en Israël. L'agriculture et la pêche constituaient des ressources importantes qui sont

actuellement très affectées par l'emprise des colonies et l'impossibilité d'exporter les produits.

Les services municipaux sont plus modestes qu'à Gaza (400 employés soit 1 employé municipal pour 450 habitants) et sont beaucoup moins structurés (6 départements et 26 services).

2.3 Complexité et superposition des acteurs intervenant dans la gestion des services urbains : Autorité Nationale Palestinienne, PECDAR, ONG, aide internationale.

Hormis les municipalités, de nombreux autres acteurs interviennent dans la gestion des services urbains et constituent un système complexe.

L'autorité nationale Palestinienne et les ministères

L'autorité palestinienne s'implique dans la gestion urbaine, dans l'objectif de légitimer un pouvoir politico-technique qui s'appuie sur une volonté de contrôler des circuits de financement. Chaque ministère concerné cherche à affirmer son champ de compétence vis-à-vis des autres ministères et aussi de la municipalité.

Les ministères entrant dans le champ de l'étude

Le ministère de la Coopération internationale

Le ministère des Autorités locales

Le ministère des Finances

Le ministère du Logement

Le PECDAR

Le PECDAR, institution parapublique destinée à gérer les fonds d'aide et les investissements (Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction). Le PECDAR est placé sous la double autorité du Comité Exécutif de l'OLP et de l'Autorité Nationale palestinienne. Le PECDAR est dirigé par un conseil de 14 membres, placé sous l'autorité directe du Président Yasser Arafat.

Trois membres du conseil sont aussi membres du comité exécutif de l'OLP. Trois autres ont rang de ministres au sein de l'Autorité nationale Palestinienne (Finance, Économie et Planification).

Le PECDAR a été créé en Novembre 1993. Il a pour mission de préparer et contrôler des projets de développement financés par l'aide étrangère et de coordonner les activités des pays donateurs pour l'ensemble des territoires Palestiniens. Il centralise les fonds et les redistribue ; Il sélectionne et évalue les différents projets présentés par les acteurs locaux et les organisations internationales et pays donateurs.

Le PECDAR agit aussi comme une cellule d'étude de réflexion et d'évaluation pour concevoir et suivre l'ensemble des projets de développement de la Palestine. Sa mission est actuellement en discussion compte tenu des évolutions constatées, les pays donateurs préférant actuellement tisser des liens directs avec les municipalités les ONG et les porteurs de projets.

Le rôle des ONG et des institutions internationales

Les ONG, présentes en grand nombre, assurent de longue date et à elles seules une partie des services (santé, scolaire, actions sociales...) à la population. Les ONG sont confrontées à l'urgence des situations de crise et à une mutation de leurs rôles provoquée par la construction des pouvoirs nationaux : elles palliaient jusqu'ici l'absence d'un système institutionnel. Aujourd'hui, les ONG présentes sur le terrain sont prises dans une contradiction, d'une part elles cherchent à garder leur indépendance et leur légitimité et d'autre part, elles sont confrontées à une logique de prise de pouvoir institutionnel dans leur champs d'action, qui risque de les reléguer à un rôle de prestataire de service auprès des autorités locales et nationales.

Les ONG

Le nombre d'ONG travaillant à Gaza a plus que doublé depuis 1997. Elles sont aujourd'hui au nombre de 250, tout secteur confondu. Dans le contexte actuel où le pouvoir central est fragilisé, ces ONG jouent un rôle très important dans la structuration de la société civile et la fourniture de services vitaux.

Les pays donateurs, le PECDAR

La politique de coopération prend un sens particulier : l'ensemble de l'infrastructure pour la construction de l'Etat, en matière de services urbains, est constitué soit de l'aide structurée par les pays donateurs, soit de l'aide internationale qui transite à travers les institutions internationales. Les intérêts directs ou indirects ne sont pas les mêmes selon les pays ou institutions donateurs. A Gaza, concernant les services urbains, le rôle de l'Europe est très important (voirie, assainissement, traitement des déchets), ce qui n'exclut pas une volonté d'intervention directe de certains pays en relation avec des intérêts économiques de leurs entreprises. Dans ce contexte interviennent aussi les pays donateurs du monde arabe qui véhiculent, comme les pays, des modèles aussi politiques et idéologiques. Ils jouent un rôle d'investisseurs importants dans le secteur privé.

La coopération Internationale	
<i>Liste des principaux accords de coopération ou Jumelage de la Ville de Gaza</i>	
<i>Dunkerque, France</i>	<i>Dunkerque a été la première ville à signer un accord de jumelage avec Gaza. La coopération avec Dunkerque remonte à 1997 accord conclu afin d'aider la Ville de Gaza financièrement et techniquement pour réaliser la première bibliothèque publique dans la ville. Cette coopération couvre actuellement de nombreux domaines (santé, urbanisme, école d'architecture etc.).</i>
<i>Barcelona, Espagne</i>	<i>L'accord de coopération décentralisée avec Barcelona a été signé en 1998. Barcelona aidera Gaza à trouver des fonds en vue de réaliser différents projets qui traitent de la planification urbaine, la protection de l'environnement, et la construction des infrastructures.</i>
<i>Torino, Italie</i>	<i>Un Accord de jumelage a été signé avec Torino en Septembre 1999. A ce titre, Torino finance un programme de formation technique et administratif du personnel municipal.</i>
<i>Dubai, Emirats Unis</i>	<i>Accord de collaboration et visite réciproque.</i>
<i>Cascais, Portugal</i>	<i>Un accord de jumelage a été signé avec Cascais en mars 2000, durant la visite du Maire de Gaza à Cascais. Cascais appuie le développement d'un Projet de parc dans le coeur de Gaza.</i>
<i>Aghadir, Maroc</i>	<i>Un accord de coopération et jumelage était signé en septembre 1999. Les deux villes coopéreront dans divers domaines culturels.</i>

3 INSTRUMENTALISATION DES SERVICES URBAINS

3.1 LES SERVICES URBAINS DANS LE CONFLIT	35
3.2 LES SERVICES URBAINS COMME ARME DE L'OCCUPATION	35
3.3 LES LOGIQUES D'ACTEURS NON INSTITUTIONNELS	38
<i>Le rôle des O.N.G., indispensables mais pas neutres.....</i>	<i>38</i>
<i>Une logique d'importation de modèle et l'influence des pays donateurs</i>	<i>38</i>

3.1 Les services urbains dans le conflit

Dans le contexte actuel du conflit, plusieurs logiques d'instrumentalisation des services urbains s'affrontent :

- 1) Une logique de domination : les services urbains sont utilisés par les autorités israéliennes comme outil de subordination depuis la période de l'occupation directe et jusqu'à présent.
- 2) Une logique de construction politique et institutionnelle : pour l'autorité palestinienne, depuis Oslo, ils constituent un instrument de consolidation souhaitée de pouvoir politique (de légitimité) et de régulation entre pouvoir central et pouvoir local.
- 3) Une logique de contre-pouvoir, dans la récupération par certaines associations qui, en palliant les déficiences des services, cherchent à étendre leur influence. Cette instrumentalisation a pris des formes multiples en fonction du service et des événements politiques.
- 4) Une logique d'importation qui subordonne l'aide immédiate proposée à l'adhésion aux modèles véhiculés par les pays donateurs.

3.2 Les services urbains comme arme de l'occupation

Les autorités israéliennes détenaient le pouvoir décisionnel à travers un arsenal juridique complexe qui régit tous les domaines, mis en place depuis 1967. Un commandant militaire régional (un pour la Cisjordanie et un pour la Bande de Gaza) fut nommé dès le début de l'occupation, par le gouvernement israélien et subordonné au ministère de la défense. Il était doté d'un pouvoir très étendu et jouissait de prérogatives considérables faisant de lui la seule autorité à légiférer dans des domaines aussi variés que l'agriculture, l'urbanisme, la fiscalité, l'énergie, etc. La mainmise directe sur les ressources a constitué une des premières mesures mises en place. Ainsi, toutes les ressources hydrauliques, dans les territoires occupés, ont été décrétées biens publics appartenant à l'Etat israélien. Par conséquent, toute action, voire initiative, concernant ce domaine relevait directement de la compétence des autorités israéliennes. Cette mainmise engendre automatiquement une dépendance qui s'inscrit dans la durée. La mise hors service des stations électriques qui fonctionnaient avant 1967 a permis aux autorités israéliennes d'imposer de fait la

compagnie israélienne comme seul fournisseur. Malgré la mise en place de la Compagnie palestinienne pour la fourniture de l'électricité, la bande de Gaza reste tributaire de la compagnie israélienne pour la fourniture de l'électricité. Le morcellement territorial, les problèmes de tarification ne font que renforcer une ségrégation quant à l'accès à ces services.

La gestion des ordures ménagères constitue un excellent exemple de difficultés de gestion de services urbains lié au contexte d'occupation et au morcellement du territoire. Pour des raisons « sécuritaires », les autorités israéliennes ont décidé, en janvier 2003, que la zone autour de la colonie Nitzarim devenait inaccessible. Or, il s'avère que l'accès à la décharge utilisée par la municipalité de Gaza passe dans ce secteur. Depuis cette décision, à cause des détours imposés pour atteindre la décharge, les 4km de trajet se sont multipliés par dix par des routes difficilement praticables. Ainsi, aux difficultés d'origine d'assurer correctement la collecte des ordures s'ajoute un coût élevé pour les municipalités en matériel et en temps investi pour un service à l'origine déficient. Le morcellement du territoire est réalisé, d'une part, par un réseau routier desservant les colonies entre elles et les reliant à Israël et d'autre part, par des zones dites de sécurité qui longent le réseau routier et encerclent les colonies. De même, le réseau des canalisations de l'eau dessine un autre maillage qui est classé comme « zones de sécurité ». L'interdiction de franchir les zones sous contrôle israélien met en péril le fonctionnement des services et empêche l'extension de certains réseaux, notamment d'électricité. À ce jour, il est impossible de construire un réseau longitudinal et de traverser ces zones de sécurité.

Les autorités israéliennes depuis l'occupation se sont déchargés de la gestion directe des services, menant une politique de laisser pour compte. La propriété et la gestion des réseaux existants revenaient aux municipalités. Cependant, en l'absence d'une autonomie décisionnelle et de revenus municipaux significatifs, cette gestion était de facto vide de contenu, et a provoqué une dégradation continue des réseaux existants et a enfreint les capacités des municipalités à fournir des services. On estime la déperdition en eau à certains endroits à 50%, à cause de l'état de vétusté des réseaux. Jusqu'à présent, Khan-Younis ne possède pas un système tout à l'égout. Les exemples pourraient se multiplier sur les problèmes d'assainissement de

réseaux constamment bouchés... Cet état de fait contribue à l'insatisfaction de la population et porte atteinte à la crédibilité des municipalités. Dans le même temps, cela engendre une dépendance complète vis-à-vis de l'aide internationale pour assurer les services les plus élémentaires, notamment s'agissant des travaux de réparation.

La démolition de maisons pratiquée par les autorités israéliennes à grande échelle², s'inscrit de la même manière dans cette dimension conflictuelle. Il en est de même au niveau de l'utilisation des lois d'urbanisme par l'autorité militaire pour limiter ou empêcher les palestiniens de construire et entraver le développement des villes palestiniennes.

L'utilisation des services urbains demeure un moyen de pression, notamment à travers l'eau et l'électricité. Au cours de la dernière incursion, la destruction de nombreux puits sous contrôle palestinien et les coupures fréquentes d'électricité démontrent clairement l'instrumentalisation possible des services urbains en période de conflit. Nous reviendrons plus en détails sur les logiques d'acteurs dans l'instrumentalisation des services urbains, notamment à travers l'analyse de ces deux services vitaux. Le cas palestinien montre bien que la subordination des services passe d'abord par la captation des ressources, qui comprend dans le même temps une appropriation et la négation d'autonomie pour les palestiniens. Dans la gestion quotidienne, cette logique de domination cherche aussi à entraver le fonctionnement des services, générant ainsi un mécontentement qui, à terme, décrédibilise les autorités palestiniennes. Le morcellement du territoire constitue le deuxième aspect de cette instrumentalisation. Et enfin, le contrôle social s'effectue aussi à travers la production et l'accessibilité aux services urbains.

² Aujourd'hui on peut avancer le chiffre de 90 000 maisons démolies depuis 1967, chiffre corroboré par plusieurs sources y compris israéliennes.

3.3 Les logiques d'acteurs non institutionnels

Le rôle des O.N.G., indispensables mais pas neutres

L'incapacité des collectivités locales à répondre aux besoins croissants de la population en termes de services vitaux a conduit plusieurs associations et ONG à pallier ce déficit. Lors de la première Intifada, ces derniers ont œuvré à se substituer à l'Administration Civile et à la paralysie imposée aux municipalités, notamment pendant les périodes de couvre-feu, dans la prise en charge de différents services comme le ramassage des ordures, fourniture de l'électricité par des générateurs, la maintenance de la voirie, les services médicaux et sanitaires, l'organisation et la réglementation des marchés. Les accords d'Oslo et l'arrivée des autorités palestiniennes ont transformé la donne en dessinant une nouvelle configuration des rapports de pouvoir. Cependant, l'aptitude de ces associations à s'imposer comme alternative contribue tacitement à un renforcement de pouvoir générant ainsi quelquefois une obédience politique, qui risque d'entraver l'action et la légitimité des autorités locales en l'absence d'un cadre régulateur.

Une logique d'importation de modèle et l'influence des pays donateurs

Une des particularité de notre contexte de travail est une très forte dépendance vis-à-vis de l'aide internationale. L'ensemble des projets de constructions de grands équipements ou d'infrastructures se concrétise grâce à cette aide. Au niveau des collectivités locales, les projets de développement en dépendent aussi. Les pays donateurs par le biais des aides impulsent des modèles économiques et institutionnels.

L'accord des fonds est souvent assorti d'un cahier des charges impliquant des choix techniques et déterminant les entreprises. Comme le souligne un coordinateur du PECDAR : « un des facteurs les plus contraignant pour les institutions, est que les donateurs imposent des conditions qui ne correspondent pas toujours à la réalité du terrain. À titre d'exemple, le Japon a accordé un financement pour la réalisation d'un projet d'assainissement des eaux usées pour la ville de Khan-younis. L'étude et

l'exécution de ce projet ont été attribuées à des bureaux et des entreprises japonais, ce qui a causé une inflation des coûts et des délais, aboutissant à la suspension du projet. »³ Le PECDAR est amené souvent à accepter des projets qui ne sont pas prioritaires et sans coordination avec d'autres actions menées simultanément.

La dimension prospective, pour une construction institutionnelle possible mais « conditionnée » par les modèles véhiculés par les pays donateurs peut être illustrée par le débat suscité (en 1998) par la Banque mondiale qui, en contrepartie de son aide, exigeait la « privatisation » ou la dissolution du seul opérateur institutionnel Palestinien construisant des logements (Haut Conseil Palestinien du logement) : « ce n'est pas à l'Etat mais au marché de construire des logements ». Notons à quel point cette position était aussi relayée par une partie des acteurs palestiniens, essentiellement le Ministère du Logement de l'autorité palestinienne qui voyait dans le Haut Conseil une forme d'organisation autonome, « quasi ONG palestinienne », échappant à son contrôle direct et au projet très centralisé de construction institutionnelle et de gestion des financements provenant des pays donateurs (CEE en particulier). Dans ce débat, l'expression des besoins de la population, besoins qui en termes de logements sont quantitativement très importants était totalement absent du débat.

Ce qui nous interpelle revient à considérer l'importance stratégique des services urbains dans la construction nationale, notamment en termes d'indépendance et de cohésion sociale. L'analyse détaillée de deux services, l'eau et l'électricité nous permettra de mieux comprendre comment s'opère l'instrumentalisation de ces deux services, d'identifier la chaîne des acteurs et des enjeux et enfin les modes de régulation possibles.

³ Entretien réalisé Mohamed Al Agha, coordinateur du Pecdar, janvier 2004

4 EAU ELECTRICITE : GESTION, ACTEURS ET ENJEUX

4.1 L'ELECTRICITE : HISTOIRE ET ENJEUX	42
<i>Avant l'établissement des autorités nationales palestiniennes</i>	<i>42</i>
<i>De 1948 à 1967</i>	<i>42</i>
<i>Sous l'occupation israélienne</i>	<i>42</i>
<i>L'arrivée des autorités palestiniennes</i>	<i>43</i>
4.2 L'EAU A GAZA.....	46
<i>La fourniture de l'eau à Gaza</i>	<i>47</i>
<i>Dépendance et contrôle de la « source » au robinet.....</i>	<i>52</i>
<i>Les accords d'Oslo sur la question de l'eau</i>	<i>55</i>
<i>Les perspectives possibles.....</i>	<i>59</i>

Pour construire une représentation pertinente en réponse à notre questionnement de recherche, il nous est apparu nécessaire d'aborder chaque service à partir d'une périodisation historique :

- La période sous tutelle égyptienne 1948-1967
- L'occupation directe par Israël 1967-1993
- L'arrivée des autorités palestiniennes suite aux accords d'Oslo 1993
- La période actuelle de l'Intifada

Pour chacun des services l'analyse porte sur :

- L'identification de la chaîne des acteurs et l'analyse des stratégies.
- L'utilisation du service comme moyen de domination à la fois économique et social.
- Les pratiques de contournement de la population.
- Le rôle régulateur des autorités locales et/ou des autorités nationales.
- Service public ou service privé ? Comment démocratiser et rendre accessible aux citoyens ce service

4.1 L'électricité : histoire et enjeux

Avant l'établissement des autorités nationales palestiniennes

La bande de Gaza a obtenu un premier branchement en 1935 pendant le mandat britannique sur la Palestine, par la compagnie Rotinberg. Ce réseau a été mis en place et développé pour subvenir aux besoins des camps militaires britanniques dans les villes de Khan-Younis et de Deir El Balah, et ce jusqu'en 1948. En 1948, suite à la guerre, l'alimentation de ce réseau fut interrompue.

De 1948 à 1967

La première station électrique à Gaza fut installée grâce à des capitaux privés locaux, elle utilisera le réseau hérité du mandat. Cette période a connu la création de plusieurs stations électriques :

- à Gaza une station principale et deux stations secondaires avec une capacité de 3750KW,
- à Khan-Younis deux stations avec une capacité de 500KW,
- à Rafah une station avec une capacité de 400KW,
- à Deir El Balah une station avec une capacité de 150KW.

Sous l'occupation israélienne

De suite, après l'occupation israélienne ces stations sont mises hors service, et la compagnie israélienne de l'électricité commence à connecter partiellement les villes et villages. Entre 1968 et 1970 la totalité de la bande de Gaza était reliée à cette compagnie qui devient l'unique fournisseur.

La bande de Gaza est découpée par les autorités israéliennes en seize zones (pour l'électricité). Le découpage correspond au territoire municipal existant. Chaque localité était contrainte de conclure des accords directement et séparément avec la compagnie israélienne. Cette dernière décidait de la quantité à fournir. L'ensemble

des aspects techniques relève dans leur globalité de la seule compagnie et aucune information n'est transmise ou discutée avec les palestiniens.

Les collectivités locales deviennent ainsi complètement dépendantes de la compagnie et jouent un rôle d'intermédiaire entre les habitants et la compagnie israélienne. Ce mode de fonctionnement évite la confrontation directe entre les habitants et la compagnie. Si la municipalité a un retard de paiement, cela est sanctionné par des coupures.

La compagnie israélienne fournit le réseau jusqu'à Gaza et la municipalité assure le branchement des maisons. L'entretien du réseau est à la charge de la municipalité.

Comme pour l'eau, nous retrouvons le même procédé, la même chaîne d'acteurs et la logique de contrôle et de dépendance.

Les trois stations de transformation se trouvent en Israël à quelques dizaines de km de la frontière, l'une au nord de la bande de Gaza et deux autres à l'est. (22/161kv) Elles alimentent 11 lignes situées tout au long de la frontière de 1967, lesquelles alimentent l'ensemble du réseau de la bande de Gaza. À l'arrivée de chaque ligne se trouve un compteur qui enregistre le volume fourni par la compagnie israélienne.
Suite aux accords du Caire, qui ont suivi les accords d'Oslo deux des onze lignes furent exclusivement réservées aux colonies dans la bande de Gaza.

Les lignes qui alimentent l'ensemble du réseau de la bande de Gaza alimentent également aussi les équipements industriels, les équipements et camps militaires ainsi que les points de passage sur les frontières, ce qui affecte les capacités du réseau.

L'arrivée des autorités palestiniennes

Le réseau de haute tension et les transformateurs furent déclarés bien public appartenant à l'autorité palestinienne de l'énergie. Les municipalités gardent respectivement la responsabilité du réseau basse tension.

Depuis l'établissement des autorités nationales et sous l'impulsion de la Banque Mondiale, le ministère de l'énergie a créé une compagnie de distribution de l'Electricité, composée de l'autorité palestinienne de l'énergie à hauteur de 49% et toutes les municipalités à 51%.

Chaque municipalité est associée à hauteur de son réseau sur le territoire (participation par l'infrastructure). Le rôle de la municipalité se limite plutôt à un rôle de gestionnaire.

Cette compagnie est devenue le distributeur en relation directe avec l'utilisateur.

L'autorité nationale a cherché un accord avec la compagnie israélienne pour augmenter la puissance du réseau afin de satisfaire la demande croissante de la population de la bande de Gaza, celle-ci a posé comme condition le changement du réseau électrique aux frais de l'autorité palestinienne de manière à le rendre compatible avec la puissance à fournir.

Il s'agit de transformer les lignes de haute tension qui alimentent la bande de Gaza, y compris la part du réseau qui se trouve sur le territoire israélien. La compagnie en garderait la propriété.

Face à ce blocage émerge le projet de création de stations d'énergie électrique.

 tant donné les différents désaccords et conflits avec la compagnie israélienne et face à la demande croissante, la seule solution à ces problèmes qui évitait de rester tributaires de la compagnie israélienne était de la mise en place d'une centrale électrique.

Une station avec 4 turbines dont deux sont opérationnelles est en activité depuis 3 mois, (fin 2002). L'exécution a été confiée à Alstom.

Cette station est la propriété de l'autorité palestinienne de l'énergie. (Il est intéressant de relever qu'elle fonctionne à base de diesel fourni par Israël)

Les lignes de haute tension qui fournissent l'électricité aux colonies sont la propriété de la compagnie israélienne. Les autorités israéliennes interdisent strictement dans le cadre des accords d'Oslo, toutes constructions, ou projets quelconque à proximité de ces lignes. Il en résulte un morcellement territorial.

Pour ce service aussi le rôle des municipalités se réduit à un face à face avec la population notamment pour l'acquittement des quittances. Les recettes municipales souffrent d'une crise profonde.   titre d'exemple, les revenus de la municipalité de Khan-Younis ont diminué de moitié en passant de 15,8 millions de Shekels en 2000 à 7,8 millions de shekels en 2001. Dans le même temps, les sommes d es par les habitants ont connu une augmentation proportionnelle de 3,4 millions de shekels en septembre 2000 à 11,2 millions de Shekels en mai 2002. La conséquence de ce

déficit a eu pour résultat l'incapacité de la municipalité d'honorer ses dettes et engagements face à différents partenaires et employés.

4.2 L'eau à Gaza

La question de l'eau est au cœur du problème Proche-Orientale avec Israël. Elle renvoie à un contexte géopolitique plus large qui dépasse même les frontières du conflit israélo-palestinien.

La dimension territoriale à long terme constituait une composante de la politique de l'Etat d'Israël. Ainsi, le tracé des réseaux réalisés par les autorités Israéliennes depuis 1967 répond à deux impératifs, la captation des ressources et son acheminement vers Israël et la desserte des colonies de peuplement. Les infrastructures hydrauliques, reliant les colonies de peuplement entre elles, enserrant les territoires palestiniens dans un quadrillage serré. Pour le futur État palestinien, l'éventuel découplage du réseau hydraulique s'avérera difficile et onéreux.

Les conflits récents nous ont montré combien à travers les services urbains et notamment l'eau -condition de survie- il était possible de prendre des populations civiles en otages. L'eau peut devenir un moyen de pression sur les habitants et une arme de guerre. La destruction de puits lors des incursions israéliennes en est la démonstration. Contexte de conflit oblige, nous ne pouvons pas faire l'économie de poser le problème du degré d'indépendance des services urbains et des enjeux en termes d'autonomie et de construction nationale, particulièrement en ce qui concerne l'eau.

Avoir en toile de fond, cette dimension du conflit, -qui dépasse le cadre de notre recherche- en abordant la question de la fourniture de l'eau à Gaza nous semble indispensable à une compréhension globale et éminemment politique de la question.

La fourniture de l'eau à Gaza

Actuellement les acteurs impliqués dans le processus de distribution de l'eau aux habitants de la ville de Gaza et de Khan-Younis (comme pour les autres localités de la bande de Gaza) sont : l'autorité palestinienne de l'eau et de l'assainissement, le conseil national de l'eau, les collectivités locales et la compagnie israélienne Mékorot. Ce service est très déficient, le débit est insuffisant, la population souffre de coupures fréquentes notamment en été, bien que l'eau soit chèrement payée dans la bande Gaza.

Le gouvernement israélien, l'Agence juive et le Fonds national juif (FNJ) contrôlent la Mékorot (Compagnie de gestion israélienne) et la Tahal (Compagnie de planification des ressources en eau d'Israël).

Etat des lieux

L'imbrication de plusieurs facteurs, politiques d'abord, mais aussi liés aux ressources naturelles limitées, à une gestion peu rationnelle et une consommation de plus en plus croissante conduit à une situation très problématique.

Avant d'aborder le processus qui a engendré cet état de fait, il nous a semblé important de rendre compte de la situation actuelle.

Ressources et déficit :

- La pluviométrie dans la bande de Gaza est estimée à 400mm/an pour les districts du nord, et 200mm/an pour les districts du sud, ce qui représente environ 30 millions de m³/an.
- La nappe phréatique pourrait approvisionner environ 65 millions de m³/an pour la population en préservant son équilibre.
- Il existe 36 puits exploités sur les territoires des colonies qui pompent l'eau de la nappe phréatique dans la bande de Gaza qui alimente le réseau de Mékorot sans contre partie pour les palestiniens.
- La consommation : La quantité d'eau utilisée pour l'irrigation par la population palestinienne dans la bande de Gaza est estimée à 80 millions m³/an. La part

consommée en eau potable et industrie est de 45 millions m³/an. Il en résulte donc un déficit qui s'élève à 50 millions m³/an.

- L'autorité palestinienne de l'eau achète à Mékorot 5 millions m³/An

Sources : l'autorité palestinienne de l'eau

Débit et déperdition :

La vétusté du réseau, les branchements illicites, les caractéristiques techniques du réseau (absence d'isolation, de vannes appropriées, etc.), une gestion non optimisée par les collectivités locales conduisent à un taux de déperdition considérable, puisqu'il est de l'ordre de 44,2% dans la ville de Gaza et de 52% sur l'ensemble du district de Gaza.

Qualité de l'eau

En 1996, un rapport de la Banque mondiale soulignait que la situation dans la bande Gaza était « *plus inquiétante que n'importe où dans le monde* ». La situation est très critique à Gaza, car le niveau de salinité et le système défectueux d'évacuation des eaux usées rendent l'eau impropre à la consommation.

« Les taux de chlorure s'échelonnent entre 50-150 mg/ litre dans le nord ouest de la bande de Gaza et 2000 mg/ litre dans la région médiane proche de la côte, là où les infiltration d'eau de mer ont considérablement endommagé la nappe aquifère. Le taux normal O.M.S. (Organisation mondiale de la santé) est de 250 mg/litre. Par ailleurs, les eaux souterraines connaissent une forte pollution due aux nitrates. Alors que la norme internationale est de 50 mg/ litre, le taux peut atteindre jusqu'à 600 mg/ litre dans la bande de Gaza. Ces phénomènes font que dans la bande de Gaza plus des trois quarts de l'eau disponible sont qualifiés de trouble et à peine dix pour cent est jugé potable. Le phénomène de salinisation et de pollution de l'eau y est si avancé qu'une de ces manifestations les plus célèbres concerne les problèmes de dentition de la population. Les dents rongées par les fluors sont souvent évoquées pour faire état de la très mauvaise qualité de l'eau. »

Anne Le SRTAT, « l'eau comme enjeu dans le conflit israëlo-palestinien : une ressource commune, des représentations différentes des intérêts en confrontation. » Thèse de doctorat de géopolitique, Paris VIII, Paris 2002. pp.47-48

Plusieurs raisons expliquent cet état de fait :

- Les puits forés au bénéfice des colonies israéliennes, affectent non seulement la quantité d'eau disponible (certains puits palestiniens sont ainsi asséchés) mais

aussi sa qualité. Dans la bande de Gaza, les puits israéliens, trop profonds, provoquent l'infiltration des eaux de mer qui stagnent dans la partie supérieure de l'aquifère et augmentent considérablement la salinisation et la teneur en nitrates. Les palestiniens n'ayant pas droit à des forages profonds pompent l'eau à la surface, récupérant ainsi, l'eau la plus détériorée.

- L'utilisation d'engrais et de pesticides dans une agriculture de type intensif, pratiqué notamment par les colonies israéliennes, contribue considérablement à la détérioration des sources hydrauliques.
- Avec la pratique -très répandue- du stockage de l'eau dans des réservoirs posés sur les toits des maisons, destinés à pallier les irrégularités d'approvisionnement, rarement nettoyés, l'eau devient stagnante et impropre à la consommation.

*« (...) Avec Gaza, à mon sens, les Israéliens nous ont fait cadeau d'un bébé mort. ; Gaza est écologiquement morte. Dans le sud de la bande, les gens boivent déjà une eau croupie, impropre même à l'agriculture, à cause d'une quantité élevée de nitrates. Il n'y a pas de solution, sauf à acheminer l'eau de l'extérieur. »
Abdel Rahman Tamimi, Directeur du Palestinian Hydrology Group*

- La vétusté de l'état du réseau et les problèmes liés à l'assainissement, la carence en stations d'épuration, l'usage intensif des pesticides dans l'agriculture (notamment par les colonies) sont autant de raisons qui conduisent à la dégradation de l'état sanitaire de l'eau.

La totalité de la bande de Gaza possède trois stations d'épuration pour le traitement des eaux usées : la station à Rafah qui dessert exclusivement la ville de Rafah, la station de Beit Lahya qui dessert les villes de Beit Lahya et de Gibaliya et la station de Cheik Ajelin qui dessert la ville de Gaza.

Les problèmes liés à l'assainissement se résument par :

- la dégradation des conduits à cause de l'accumulation des gaz acides. (défaut de renouvellement des réseaux et manque d'entretien),
- à l'origine le réseau n'a pas été construit de façon rationnelle (tortueux),

- les déchets solides et cailloux bouchent les conduits,
- des problèmes de surpassement de capacités conduisent à des dégorgements, notamment en hiver à cause de l'eau de pluie qui s'infiltré.

Le branchement des logements au réseau d'eau potable se présente comme suit :

- Pour le département de Gaza, le branchement sur le réseau général s'élève à 96,5%,
- Tandis que pour le département de Khan-Younis, il est de 85,7%.
- À Gaza, la municipalité estime à 0,9% les logements non branchés au réseau,
- À Khan-Younis 2,5%.

Les municipalités font état d'un type de branchement particulier hors réseau (probablement pour les cas de logements isolés) de 2,5% à Gaza et de 11,7% à Khan-Younis

(Non connu 0,1% à Gaza et 0,1% à Khan-Younis)

Le branchement des logements au réseau du tout-à-l'égout :

- À Gaza 86,12% des logements sont reliés à ce réseau
- À Khan-Younis seulement 2,9% le sont.

Tandis qu'à Gaza 0,6% des logements ne sont pas connectés, ils sont de l'ordre de 2,1% à Khan-Younis

À Gaza 13,1% des logements utilisent le système de fosses privées contre 94,9% à Khan-Younis.

(0,1% non connu)

Source : recensement effectué par l'autorité palestinienne de l'eau

Le projet de création d'un réseau d'assainissement des eaux usées à Khan-Younis a été approuvé depuis plusieurs années. Le Japon finance la première tranche de ce projet dont l'étude est déjà réalisée. Le projet est toujours suspendu suite à la deuxième « Intifada » en 2000. Un autre projet portant sur l'assainissement des eaux pluviales porté par l'autorité palestinienne de l'eau et l'UNDP n'a pas abouti non plus, car les autorités israéliennes ont interdit formellement l'utilisation de la station de collecte à proximité des colonies.

Source : la municipalité de Gaza et de Khan-Younis

La bande de Gaza est de tous les territoires palestiniens celui qui souffre le plus du manque d'eau. Cette zone a l'une des plus fortes densités de population au monde : 1,1 million d'habitants environ sur 363kms² (plus de 3000 habitants/km²). Elle est entièrement tributaire des pluies (entre 200 et 400mm/an) et ne bénéficie d'aucun cours d'eau permanent.

Elle s'approvisionne donc par les wadis, cours d'eau temporaires entretenus par les pluies d'hiver et par des forages dans la nappe phréatique. L'aquifère souterrain offre un volume d'eau annuel variant entre 50 et 70 millions de m³. Insuffisant pour répondre à une demande en eau qui ne cesse de croître et qui est actuellement de l'ordre de 100 à 110 millions de m³/an.

Ce déficit est une source de tension très grave entre Israéliens et Palestiniens. Ces derniers estiment que les Israéliens diminuent le potentiel de leur aquifère en pompant le peu d'eau disponible à travers les puits dans la bande de Gaza pendant l'occupation et le barrage sur le wadi de Gaza dont la source est située en Israël. Les experts ne sont d'ailleurs pas d'accord entre eux pour déterminer si la nappe de Gaza est une subdivision de l'aquifère côtier ou si elle ne forme qu'un seul ensemble.

C'est surtout la répartition de l'eau entre la population palestinienne et les colons israéliens des implantations qui pose un problème humanitaire et politique. Un gazaoui utilise en moyenne 135 m³/an tandis qu'un colon utilise 1714 m³/an. (Source : ARIJ, Applied research institute- Jerusalem, « The Water Conflict in The Middle-East From A Palestinian Perspective »

(6 000 colons et 1,1 million palestiniens se trouvent dans la bande de Gaza.)

Dépendance et contrôle de la « source » au robinet

Cette situation porte un coup fatal à l'agriculture palestinienne qui représentait avec la pêche une source principale de revenus.

Les revenus des municipalités se trouvent considérablement diminués à cause du coût de l'entretien et de la construction du réseau, mais aussi, voire principalement, à cause des montants des versements effectués à Mékorot. L'appauvrissement de la population dû aux différentes restrictions imposées par les autorités israéliennes engendre une incapacité à régler, entre autres, la facture d'eau à la municipalité et affecte les revenus des municipalités.

Comme nous l'avons déjà signalé, la fourniture de l'eau dans la bande de Gaza est utilisée comme un moyen de pression et de domination par les autorités israéliennes. Par exemple, pendant l'occupation et plus particulièrement lors de la première intifada, chaque gazaoui devait fournir pour quitter le territoire la preuve d'acquiescement des factures d'eau et d'électricité. Jusqu'à présent, les puits d'eau restent un moyen de pression, par le biais des autorisations à obtenir et constitue une cible (punitif) lors des invasions.

Les autorités israéliennes ont totalement détruit le puit d'eau douce nommé Al Tahadi qui veut dire « le défi », appartenant à la ville de Khan-Younis, ce qui a diminué la capacité de la municipalité à fournir de l'eau aux usagers de 36.000m³/mois. La très bonne qualité de l'eau fournie par ce puit, participait à diminuer le taux de salinité de l'eau sur l'ensemble du réseau. Cette destruction a comme conséquence, d'une part, la diminution de la quantité d'eau et d'autre part, la détérioration globale de sa qualité.

La municipalité de Khan-Younis possède quatre puits à proximité des colonies israéliennes, à cause de cette proximité, les employés de la municipalité se voient interdits par les autorités israéliennes de faire fonctionner les puits la nuit. Ainsi, la durée du fonctionnement de ces puits se trouve réduite à 10 heures seulement, ce qui a mené à une diminution de la production de l'ordre de 117000m³/mois. De ce fait, la quantité d'eau fournie à la population sur l'ensemble du réseau qui était de l'ordre de 600000m³ en août 2000 chute à 444.000m³ pour le mois d'avril 2002.

Pour ces mêmes quatre puits, un projet en cours de réalisation qui consistait à fournir l'électricité nécessaire à leur fonctionnement fut totalement arrêté par les autorités israéliennes. Comme solution palliative, des moteurs électriques alimentés par le fioul ont été placés. Ce qui augmente le coût mensuel de la production de l'eau à 55000 shekel/mois.

Source : la municipalité de Khan-Younis Histoire d'eau et d'occupation

Avant l'occupation d'Israël

Dans la bande de Gaza, il n'existait pas de réseau régional, chaque localité disposait de son propre réseau.

Les châteaux d'eau étaient alimentés par des puits appartenant aux municipalités qui puisaient leurs sources dans la nappe phréatique.

La municipalité était seule responsable de la fourniture de l'eau aux habitants. Elle assurait la construction du réseau, les branchements et la distribution.

Pour les cas de fourniture d'eau à la périphérie du réseau, les habitants prenaient en charge le coût du réseau et la municipalité en assurait la réalisation et la propriété lui revenait.

Les permis pour les forages de puits étaient délivrés à la municipalité par le ministère de l'agriculture égyptien.

Il n'existait aucun organisme administratif central responsable de l'organisation de la production et de l'approvisionnement en eau. Historiquement les ressources hydrauliques étaient considérées comme un bien commun. Pendant des siècles ce sont les lois coutumières ottomanes, elles-mêmes issues du droit religieux qui ont régi l'accès à l'eau.

Occupation israélienne, confiscation des ressources

L'une des premières dispositions prises par Israël, après la guerre de juin 1967, fut l'application aux Territoires occupés de la loi israélienne sur l'eau datant de 1959. Cette mesure fait des ressources hydrauliques « *une propriété publique (...) soumise au contrôle de l'État* » : le contenu légal, la valeur économique et sociale de la propriété foncière et des ressources qu'elle contient sont alors profondément modifiés. Cela initie un système qui empêche les Palestiniens de disposer librement de leurs ressources hydrauliques.

Dans ce dessein, Israël use à outrance de décrets militaires, équipant ainsi les Territoires d'un « *corset juridique* ». Le domaine principal de discrimination est celui des entraves imposées aux forages et à l'utilisation des puits. Le droit de creuser de nouveaux puits ou de réhabiliter nécessite un permis, délivré à la discrétion des autorités israéliennes.

Une seconde mesure discriminatoire consiste à limiter les quantités d'eau accordées aux populations palestiniennes. Un système de quotas fonctionne depuis 1975 dans les Territoires occupés. Un métrage du débit est ainsi imposé (chaque puits étant équipé d'un compteur) et de lourdes amendes sont infligées aux Palestiniens qui le dépassent. Depuis 1975, Israël n'a augmenté les quotas que quatre fois.

Immédiatement après la guerre de juin 1967, la **Mékorot** commença la construction d'un vaste réseau d'adduction, le «*National Water Carrier*». Les systèmes municipaux palestiniens furent laissés à l'abandon et l'investissement public dans les infrastructures économiques et sociales des territoires resta extrêmement faible. Inversement, le **FNJ** (fonds national juif) et l'**Agence juive**, relayés par le gouvernement israélien, encouragent et soutiennent la politique de colonisation par des aides importantes dans le domaine des aménagements hydrauliques. Les autorités israéliennes, jusqu'à une période récente, se sont systématiquement opposées à tout projet de développement hydraulique palestinien. De même, un régime particulier est mis en place pour les «*colonies planifiées*»: celles-ci ont droit à une allocation d'eau en tant qu'utilisateurs collectifs.

Un dispositif institutionnel et juridique

L'occupation permet de mettre en place un dispositif juridique et institutionnel qui conduit à subordonner les palestiniens. L'occupant s'arroge un dispositif lui autorisant de fait des droits les ressources hydrauliques. Comme les ressources hydrauliques deviennent (par ordonnance militaire) un bien public, elles relèvent du domaine d'État. Par conséquent, toute autorisation pour les forages de nouveaux puits ou l'amélioration des puits existants relevait automatiquement du ministère de la Défense.

Les autorités militaires en place font appel à la compagnie Mékorot pour le forage de nouveaux puits et la construction de réseaux desservant à la fois les colonies implantées sur le territoire, -usage et besoins agricoles- et pour faire acheminer l'eau vers Israël. Il est important de comprendre que la compagnie Mékorot va désormais avoir une mainmise sur les ressources en eau, mais pas sur le réseau existant, dont la propriété reste aux municipalités. Ainsi, les municipalités palestiniennes ont la charge de l'entretien et de la construction du réseau.

Mékorot : un acteur principal

La compagnie israélienne des eaux Mékorot devient un acteur principal : Elle exploite l'eau douce de très bonne qualité se trouvant dans la zone El Mawassi dans le sud/ouest de la bande de Gaza qu'elle transfère vers Israël par l'intermédiaire d'un réseau qu'elle a construit.

Les municipalités ne peuvent plus obtenir que de façon exceptionnelle des permis pour le forage de nouveaux puits et pour l'amélioration des puits existants. Ainsi, pour compenser le déficit face à la demande croissante, elles étaient dans l'obligation d'acheter l'eau à la société Mékorot.

Il en résulte un système de dépendance qui se caractérise par :

- une mainmise sur les ressources hydrauliques,
- une non-implication dans le réseau existant qui appartient toujours aux municipalités : frais d'entretien, nouveaux branchements....,

Mékorot devient un fournisseur incontournable aux palestiniens et les municipalités se retrouvent ainsi en porte-à-faux entre la population et la compagnie Mékorot. Cette position est d'autant plus paradoxale que les municipalités sont propriétaires et fournisseurs de la partie ancienne du réseau tout en étant sous traitante de la compagnie Mékorot.

Face à cette situation, la population a eu recours à des pratiques de contournement pour satisfaire des besoins de première nécessité. Des branchements informels ont été effectués directement par les habitants sur le réseau construit par Mékorot. En réponse, des compteurs ont été placés par la compagnie Mékorot au départ et à la sortie de son réseau du territoire de la bande de Gaza, ainsi toute la différence de débit - due aux branchements illicites-- est facturée aux municipalités qui se trouvent dans l'obligation de verser ces sommes.

Les accords d'Oslo sur la question de l'eau

Les accords d'Oslo (Oslo A) ne mentionnent pas du tout la question de l'eau. Il est prévu d'en discuter dans les étapes finales. Dans Oslo B, seul l'article 40 y fait référence.

L'appendice 1 à l'annexe 3 de l'accord d'Oslo II du 28 septembre 1995 précise pourtant dans son article 40 qu'« *Israël reconnaît les droits des Palestiniens sur l'eau en Cisjordanie.* » Mais, trop complexe, la question de l'eau a été reportée aux négociations finales et, en attendant, reste gérée par l'administration israélienne.

La mise en place des autorités palestiniennes suite aux accords d'Oslo de 1993 n'a pas fondamentalement modifié la situation sur la question de l'eau, étant donné qu'il n'y a pas eu de fait un transfert de pouvoir.

Malgré l'établissement des autorités palestiniennes, la situation reste inchangée sur le fond, car les autorisations relatives aux puits demeurent soumises à l'approbation des autorités israéliennes, bien qu'ils soient délivrés par les autorités palestiniennes.

Oslo 2 et la question de l'eau : un accord bancal

La Déclaration de Principes a reconnu un droit à l'eau aux Palestiniens, oubliés en tant qu'entité politique distincte dans tous les plans de partage de l'eau des années 1950. Elle fixe, en 1993, les grandes bases des accords qui seront entérinés deux ans plus tard en septembre 1995. Les accords d'Oslo 2 stipulent que le Conseil palestinien doit établir, durant les cinq années de la période intérimaire, une Autorité palestinienne de l'eau, prévoient une coopération dans la gestion et le développement des ressources aquifères de Cisjordanie et de Gaza, et prétendent instaurer des allocations équitables qui satisferont les besoins de chacun. Ainsi, les accords d'Oslo 2 augmentent de façon significative les quotas d'eau alloués à l'Autorité palestinienne. Celle-ci peut désormais utiliser 70 à 80 millions de mètres cubes supplémentaires tirés de l'aquifère de Cisjordanie, et reçoit 28.6 millions pour les besoins domestiques de sa population (10 millions à Gaza et 18.6 millions en Cisjordanie), dont 9.5 millions de la part d'Israël (5 à Gaza et 4.5 en Cisjordanie).

Au cours des négociations de paix, la position adoptée par Israël consiste alors à dépouiller la question de l'eau de son aspect politique et à limiter le débat à son aspect technique. En raison des divergences dans l'approche de la question de l'eau, la Déclaration de Principes aboutit à une impasse. Les ressources communes sont, dans l'état actuel, trop limitées pour pouvoir satisfaire les besoins des deux populations. La résolution politique du problème doit donc à la fois assurer aux Palestiniens un contrôle plus équitable de l'aquifère montagneux et encourager Israël à développer des ressources annexes (dessalement de l'eau de mer, importations d'eau...). 06 mai 2001, Solidarité-Palestine , 'Tselem « le Partage de l'eau »

De façon formelle, quelques changements s'effectuent. Les autorités palestiniennes deviennent les seuls interlocuteurs des Israéliens, -autorités et Mékorot- sur la question de l'eau. L'autorité de l'eau mise en place par l'autorité palestinienne représente le seul cadre institutionnel pour gérer les ressources hydrauliques. De fait, cette autorité va désormais remplacer les municipalités dans leurs relations avec la compagnie Mékorot.

Les factures payées par les habitants à la municipalité sont reversées à l'autorité de l'eau palestinienne, qui se chargera des paiements à Mékorot

En 1996, les autorités nationales palestiniennes légifèrent la loi n°2 qui stipule la mise en place d'une autorité palestinienne de l'eau et de l'assainissement. Cette autorité est restée inopérante du fait que ses compétences n'étaient pas clairement définies par la loi.

L'autorité palestinienne de l'eau et de l'assainissement se révèle comme l'organe d'ingénierie et de gestion, qui a en charge de superviser l'ensemble des intervenants et des professionnels. Par ailleurs, un « Conseil national de l'eau » fut créé, dans le cadre de cette même loi, pour prendre les décisions stratégiques sur la question de l'eau.

(Ce conseil national est composé par : le président des Autorités nationales palestiniennes, plusieurs ministères, le représentant de l'union des autorités locales, un représentant des universités palestiniennes et un représentant des « services régionaux ».)

Les autorités nationales palestiniennes légifèrent en 2003 une nouvelle loi dite la « loi des eaux » qui vise le développement et la gestion des sources hydrauliques. Ladite la loi, dans son article 3, considère que tous les puits qui se trouvent en Palestine sont un bien public. L'autorité palestinienne de l'eau et de l'assainissement jouit, d'après l'article 6 et 7 chap/2, de toutes les prérogatives pour gérer les sources hydrauliques et l'assainissement en Palestine. Elle a responsabilité de préparer et la mise en place des politiques hydrauliques, en concertation avec les partis concernés (l'exploitation des sources hydrauliques, la construction de nouveaux forages, de puits publics ou privés, sondages, et toutes activités relevant de l'eau et de l'assainissement.)

La deuxième Intifada en 2000 a contribué à complexifier le fonctionnement des municipalités comme le montre l'exemple de la ville de Khan-Younis. Pendant l'Intifada, le nombre important de branchements illicites sur le réseau d'eau municipal contribue à augmenter le taux de déperdition de 26% en août 2000 à 52% en avril 2002. Par ailleurs, les factures impayées pour la consommation de l'eau par les habitants affectent notablement les recettes de la municipalité et par conséquent affaiblissent sa capacité à entretenir le réseau et les puits.

Ce cercle est d'autant plus vicieux que la municipalité de Khan-Younis (comme mentionné ci-dessus) est dans l'obligation de régler les dépenses en eau à Mékorot, via l'autorité palestinienne de l'eau.

Le rôle des collectivités locales dans cette nouvelle configuration

Le processus de construction de l'Etat qui se met en place affecte les compétences et les prérogatives des collectivités locales, qui, jusqu'alors, étaient le seul pouvoir en place. Ainsi, se pose la question sur le rôle à venir des collectivités locales. Les collectivités locales n'assurent plus directement le paiement de l'eau, par contre, elles restent l'intermédiaire entre la population et les autorités centrales. Les autorités nationales ont déclaré les puits comme biens publics, sans pour autant déposséder les collectivités locales de leur gestion.

Secteur privé : dépendance ou autonomie

Étant donné l'infrastructure déplorable héritée par l'autorité palestinienne et les faibles ressources financières dont elle dispose, la question se pose de savoir dans quelle mesure la privatisation de ce service peut apporter une solution. Il est certain que la concurrence pourrait atténuer la dépendance vis-à-vis de la compagnie Mékorot, mais reste à savoir si elle peut devenir un facteur de développement.

La Banque mondiale essaye de convaincre les Palestiniens d'installer une usine de dessalement. L'inconvénient de cette solution est que le coût de l'eau serait trop élevé, en outre, cela demanderait une énorme quantité d'énergie pour elle.

« Ce qui m'est incompréhensible, c'est que les Israéliens ont l'expérience, l'argent, la technologie mais ils n'ont pas d'usine de dessalement. Et ils nous conseillent d'en faire une ! » Abd Al rahman TAMIMI

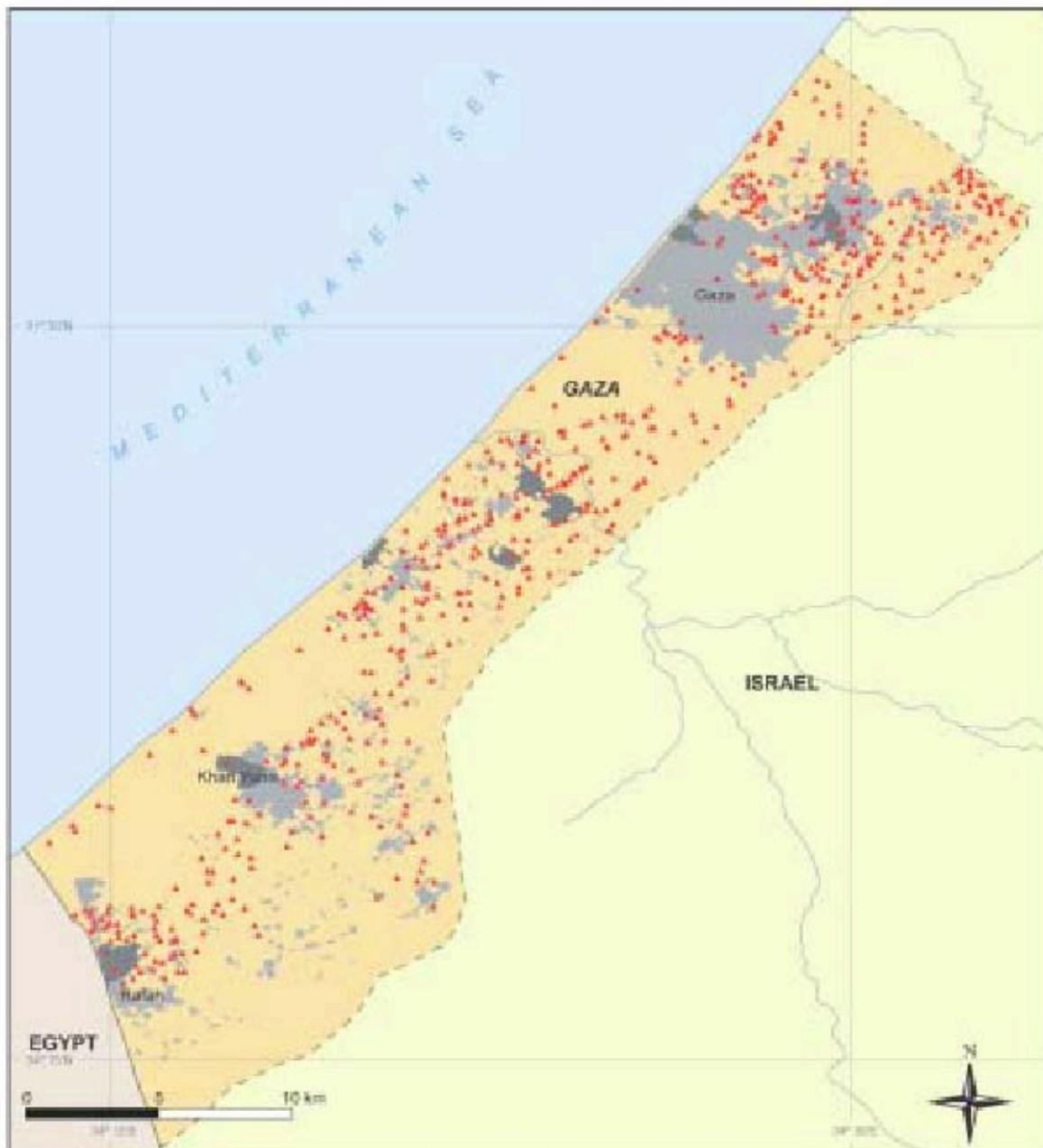
De plus en plus fleurissent des fontaines publiques de bienfaisance fournies gratuitement par des particuliers ou des associations. Ces formules de substitution à la carence d'un service public ou parapublic, capables de satisfaire la demande ne sont pas sans répercussions sociales et politiques. On peut imaginer que la réponse apportée par la société civile en dehors des collectivités locales et de toutes institutions, révèle la capacité des palestiniens à improviser des solutions alternatives face à un contexte de plus en plus difficile. Force est de constater que paradoxalement, ces solutions, aussi partielles soient-elles, apportées notamment

par des associations à caractère religieux, dont les fonds proviennent de certains pays arabes, créent une allégeance à ces groupes. Par ce fait, la crédibilité des collectivités locales est affectée (voire ultérieurement celle des autorités nationales).

Le disfonctionnement de la construction institutionnelle lié au contexte instable généré par le gel des accords d'Oslo conduit à une interférence entre les institutions et limite certainement le champ d'action des collectivités locales.

Comme nous l'avons vu, l'eau et l'électricité sont des services très fortement instrumentalisés. Ces services pose plusieurs questions ; celle de l'indépendance et de la viabilité de l'Etat palestinien, celle de son unité territoriale à travers les potentialités de reconstruction de réseaux, celle des modes de régulation à mettre en œuvre qui garantissent l'accès à tous.

La situation des puits dans la bande de Gaza



Geographic Projection
Compiled by: UNEP/GRID-Geneva
Date printed: December 2002
Source: UN Cartographic Section, Palestinian
Environmental Quality Authority

The designations employed and the presentation of material in this map do not imply the endorsement of any specific institution on the part of the UNEP concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

source : UNEP desk study on the environment in Occupied Palestinians Territories

1 Le réseau d'eau à Gaza



source : UNEP desk study on the environment in Occupied Palestinians Territories

5 RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE

5.1 LES SERVICES URBAINS ENTRE CENTRALISATION ET DECENTRALISATION	64
<i>Le cadre juridique depuis les accords d'Oslo</i>	<i>65</i>
<i>Champ d'action des collectivités locales et ses limites.....</i>	<i>67</i>
5.2 KHAN-YOUNIS ET GAZA : DEUX COLLECTIVITÉS REPRESENTATIVES DU DÉBAT SUR LA DECENTRALISATION	74

5.1 Les services urbains entre centralisation et décentralisation

En l'absence d'autorité nationale, les pouvoirs locaux ont historiquement représenté institutionnellement le peuple palestinien, dans les territoires occupés, jusqu'aux accords d'OSLO. La décentralisation et le rôle des pouvoirs locaux dans ce contexte particulier pose le débat différemment. Comment aborder la question de la décentralisation alors que la revendication politique des palestiniens est celle de la construction d'un Etat palestinien ? Dans ce contexte quels doivent être la place et le rôle des structures décentralisées ? Le positionnement des pouvoirs locaux comme interlocuteur dans l'objectif de délégitimer les autorités nationales reste un scénario possible pour les autorités israéliennes de sortie de conflit. Notre analyse des outils de l'urbanisme, des systèmes d'acteurs et du rôle de la municipalité dans la gestion urbaine se fait dans cette perspective.

La nature de l'Etat palestinien en construction sera aussi déterminée par les relations entre le pouvoir local et le pouvoir central. Le débat sur la centralisation et la décentralisation interpelle à la fois les milieux politiques, institutionnels, les acteurs internationaux, académiques et associatifs. Cette question très sensible occupe le devant de la scène en Palestine malgré l'instabilité politique et la lutte pour la survie. Comment poser le débat sur la décentralisation et le rôle des collectivités locales dans la construction nationale à travers l'organisation et la gestion des services urbains ?

Depuis que le pouvoir central chapeaute certains services urbains comme l'électricité et l'eau, les collectivités locales se trouvent dans une situation pour le moins ambiguë. Certes, elles bénéficient d'un soutien logistique et participent à une affirmation de la présence d'un Etat, mais dans le même temps se dessinent les limites de leurs espaces d'action.

Comme nous l'avons déjà signalé, la création des municipalités en Palestine remonte à la fin du XIX^{ème} siècle comme pour le reste de l'empire ottoman. Les collectivités locales n'ont pas réellement bénéficié d'une autonomie significative et d'un réel pouvoir d'action. Pendant toute la période d'occupation, elles ont joué de facto un rôle politique substitutif d'une représentation nationale, bien plus qu'un

organe de gestion de services urbains -fonctions assurées par ailleurs. Malgré l'absence d'un Etat en Palestine, les collectivités locales ont toujours été subordonnées à un pouvoir central, qu'il soit étranger ou pas. Kingskey Robothan⁴ (Banque mondiale) souligne la particularité du cas palestinien : « la bande de Gaza et la Cisjordanie représentent un cas unique du fait que le gouvernement central était les forces israéliennes d'occupation ». Par ailleurs, avant les accords d'Oslo, l'OLP, considéré par les palestiniens, comme leur seul et unique représentant légitime, a joué le rôle d'un pouvoir central dans une situation d'extraterritorialité. De fait, les collectivités locales dans ce contexte ont toujours assuré la gestion des services sans avoir bénéficié d'un réel pouvoir politique dans un double rapport, d'une part, de subordination technique, juridique et fonctionnelle aux autorités israéliennes et, d'autre part, dans un rapport politique à L'OLP.

Le cadre juridique depuis les accords d'Oslo

Le cadre législatif mis en place suite aux accords d'Oslo, fut élaboré dans la perspective d'un Etat palestinien, sur l'ensemble des territoires occupés en 1967 et qui prendra effet au plus tard en 2005. Ce qui était une donne sera ébranlé par l'échec de la mise en œuvre des accords d'Oslo. Les autorités palestiniennes ne contrôlent pas de fait le territoire et les perspectives de la déclaration de l'Etat palestinien restent toujours obscures. Cependant, le cadre juridique demeure, bien que partiellement inopérant. Loin d'être virtuelles, ces lois se présentent comme le cadre de référence pour les structures institutionnelles qui régissent les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales. Par ailleurs, ce cadre juridique se veut comme un outil d'unification territoriale. Afin d'asseoir leur pouvoir, les autorités centrales ont réhabilité le découpage administratif antérieur, en créant des districts, gouvernorats, qui sont dirigés par des gouverneurs. Cet échelon d'administration déconcentrée assure la présence de l'autorité centrale au niveau local. Les gouverneurs sont nommés par le président de l'autorité palestinienne et dépendent du ministère de l'Intérieur. Le ministre du gouvernement local justifie cette présence comme suit : « Les objectifs du ministère consistent à préparer des plans de développement pour les districts de manière à réduire les disparités territoriales.

⁴ Kingskey Robothan, « Un monde sans pauvreté », table ronde, Banque Mondiale, 1998.

Adopter une décentralisation administrative et mettre en œuvre les mécanismes appropriés pour le transfert des pouvoirs et des compétences des autorités centrales et des départements du gouvernement central vers les districts et les régions dans cette perspective ».⁵

À l'issue des accords d'Oslo, la loi n° 1 datant de 1994 prévoyait le transfert des compétences de gestion des affaires municipales des villes et villages au ministère du Gouvernement local (Ministry of Local Government, MOLG). Il est intéressant de noter que le texte s'appuie sur les lois en vigueur jusqu'à 1967. Les articles qui portent sur le transfert de pouvoir se fondent sur une loi de 1944⁶, datant du mandat britannique et sur des ordres égyptiens. Cette loi annule toute juridiction « en contradiction ou en opposition avec cette décision ». De fait, les collectivités locales se trouvent sous tutelle du ministère du Gouvernement local. Cette nouvelle législation, s'inspirant de lois datant du mandat et de la période sous tutelle égyptienne, n'apporte pas de changements significatifs qui intégreraient l'expérience particulière des collectivités locales acquise pendant ces années.

En 1997, à nouveau, une loi sur les collectivités locales tente de préciser les fonctions et les champs de compétences de celles-ci dans leur relation au pouvoir central. Le ministère détermine la politique générale définissant les fonctions du conseil des collectivités locales palestiniennes et les supervise. Il a en charge l'aménagement et de développement régional. Les collectivités locales ont pour mission d'assurer directement les tâches relevant de leurs fonctions par un exercice direct ou par concession (période de trois ans maximum, au delà nécessité de l'approbation ministérielle art.15). Les domaines qui relèvent du champ d'action des collectivités locales portent sur :

- la planification, le tracé de voirie,
- le permis de construire,
- l'approvisionnement des habitants en eau potable et pour tout autre usage, ainsi que tout ce qui relève de la mise en œuvre et la fixation des tarifs

⁵ SEMIDE Système Euro-Méditerranéen d'Information sur les Savoir-faire dans le Domaine de l'Eau, novembre 2002

⁶ Les prérogatives et les compétences du Gouverneur régional seront allouées au ministère du Gouvernement local, comme la précise l'article 5 de la loi n° 23 de 1944.

- la fourniture de l'électricité, les branchements, la définition des tarifs, (à condition de ne pas dépasser des limites fixées par le ministère).

D'autres services complètent la liste tels que, l'assainissement, les ordures, les marchés, l'artisanat et l'industrie, la santé publique, l'entretien des espaces publics. Le budget annuel est soumis à l'approbation du ministère de tutelle. Toujours avec l'accord du ministère, le conseil peut recourir à un « conseil commun des services » avec les collectivités avoisinantes.

Il ressort que la définition des fonctions administratives et techniques des municipalités en Palestine est classiquement la même qu'ailleurs. Néanmoins, ce cadre juridique place ces fonctions sous tutelle, relativement conséquente, du ministère du Gouvernement local. Force est de constater à quel point cette situation peut apparaître paradoxale. Ce schéma institutionnel laisse croire à la présence d'un Etat fort et centralisé, alors que l'autorité nationale palestinienne se trouve fragilisée dans une quête de légitimité de pouvoir, à cause des rapports de force sur le terrain dans le conflit.

Champ d'action des collectivités locales et ses limites

Les ressources des collectivités locales sont constituées d'une part, de taxes et redevances prélevées et d'autre part, d'un budget attribué par les autorités centrales. D'après un rapport réalisé par *IPCCR*⁷, 40% des dépenses générales des autorités centrales sont allouées aux collectivités locales. Les collectivités locales sont soumises à la TVA, ce qui pèse lourdement dans leurs finances. Certaines taxes qui revenaient aux collectivités locales sont directement prélevées par les autorités centrales. Chaque collectivité reçoit 50 % des recettes collectées sur son territoire municipal, le reste est affecté selon des critères arrêtés par le conseil des ministères au profit d'autres collectivités.⁸

Ghassan Al-Shakah, maire de Naplouse, exprime sa position concernant les mesures prises par l'autorité nationale qui réduisent l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales qui portent atteinte à une politique de décentralisation : « I am part of the executive power, a member of the

⁷ M^e Tarek Toukane « Rapport sur la décentralisation et les pouvoirs locaux en Palestine », PICCR, Palestinian Independent Commission for Citizen Right, Legal rapport n° 22, 2003.

⁸ Loi n° 1 sur les collectivités locales palestiniennes de 1997, Art. n°26.

Palestinian legislative council, and Mayor of Nablus. The Palestinian National Authority gets 17 percent from the VAT. Municipalities are general institutions, not private, profit-making or businesses. Therefore, it is necessary to return this amount to the municipalities because it makes up a substantial part of their income. Property taxes are collected by the Palestinian National Authority or the Ministry of Finance and transferred to the municipality, with a 10 percent reduction to cover administration costs. Municipalities need the option to collect the tax directly without a 10 percent reduction. (The Ministry of Finance would still set the amount.) Part of other central taxes (fuel, traffic violations and licenses) should be transferred to the municipalities. The fuel tax should be returned without delay. »
 Source, Ghassan Al-Shakah, Workshop « Local Government in the West Bank and Gaza », juin 2003

Example Revenue Structure for Municipality in Palestine

A Revenue Source Revenues % of Total

Electricity	73.24%	
Water	13.81%	
Building Permissions	3.77%	
Sewage Fees	1.83%	
Vehicle Inspection Fees	1.63%	
Garbage Fees	1.59%	
Craft License	1.19%	
Vegetable Market Fees	0.94%	
Property Tax	0.93%	
Crafts Fees	0.49%	
Slaughterhouse Fees	0.32%	
Properties Rent	0.14%	
Library Fees	0.07%	
Fire Brigade Fees	0.03%	
Museum Fees	0.03%	
Roads Fees	0.01%	
	0.00%	
	100.02%	

*Revenue sources
 palestinian municipaliti
 finance officers expl
 reality and possibilities
 Ross Rubenstein, Kather
 Willoughby and Russ Lip
 Annual Conference of
 Association of Budget
 and Financial Managem
 "Budgeting and Finan
 The 20th Century Legac
 October 7-9, 1999 at
 Washington Marriott Ho
 Washington, D.C.*

Le leitmotiv évoqué dans la quasi-totalité des entretiens réalisés auprès de différents fonctionnaires des deux municipalités de Gaza et de Khan-Younis⁹, consiste à considérer les impayés des usagers comme la cause principale du déficit des budgets municipaux.

⁹ Entretiens réalisés par DOOR en décembre 2003 et janvier 2004.

D'après une étude menée par la Banque Mondiale¹⁰, en décembre 2002, le PIB en Palestine se trouvait de 36% inférieur à son niveau de décembre 2000. Avec une croissance de 9% de la population sur deux ans¹¹, le revenu par habitant est actuellement de 40% inférieur à son niveau en décembre 2000. Toujours selon cette même étude, les investissements ont chuté de 90 % et 60 % de la population se situe en dessous du seuil de pauvreté. Les taxes collectées en 2000 s'élevaient à 91M\$, tandis qu'en 2002 elle ne représentaient que 18M\$. Pendant la période de l'intifada (bouclage du territoire, restriction des déplacements...), la situation économique se dégrade globalement et la pauvreté s'accroît considérablement. Cet appauvrissement se traduit par une incapacité de paiement qui affecte directement les municipalités. Le maire de Khan-Younis explique, dans l'un des entretiens réalisés¹², que le déficit dont souffrent les municipalités particulièrement depuis trois années (depuis l'intifada) ne leur permet plus d'assurer un « niveau décent de services ». Dans la plupart des cas, celles-ci contractent des prêts pour payer les employés.

*Depuis le commencement de l'intifada, les revenus de la municipalité de Khan-Younis ont connu une récession importante liée à une dégradation drastique de l'économie dans les territoires palestiniens.
Les dettes de la municipalité s'élèvent à 1,5m \$
Les impayés des habitants se montent à 2,7m \$*

*Cette restriction budgétaire ne permet plus d'envisager des projets de développement.
Les travaux d'entretien sont partiellement réalisés, ce qui affecte la crédibilité de la municipalité auprès des habitants.
L'incapacité à honorer les fournisseurs ternit sa fiabilité.
La crise fut si grave pendant la période de janvier 2001 à juin 2002, que les salaires et les assurances n'ont pas été payés.
Le bouclage des territoires et l'arsenal des restrictions se répercutent sur différents domaines ;
D'autre part, la main-d'œuvre palestinienne perd les possibilités de travail en Israël.
L'importation des matériaux de construction connaît des entraves dans son acheminement, paralysant le marché interne de la construction et par conséquent prive les municipalités d'une source de revenus.*

¹⁰ Banque Mondiale, « West Bank an Gaza Update, Word Bank report on impact of intifada », avril-juin 2003

¹¹ idem

¹² Entretien réalisé par DOOR en décembre 2003

Cette situation de crise conduit à une déflation des loyers des biens immobiliers et fonciers municipaux.

L'insécurité qui règne a permis des exactions concernant les services assurés par la municipalité, l'amputant de sources de revenus

Source municipalité de Khan-Younis, service des finances.

Certes, l'appauvrissement de la population dans la bande de Gaza constitue la raison majeure, mais n'explique pas à lui seul la situation actuelle. Le non-paiement des services urbains assurés par les collectivités locales trouve ses racines dans la période de l'intifada. En effet, pendant cette période, l'idée de désobéissance civile se développe et prend forme dans un refus de paiement, considéré comme un acte de résistance à l'occupation. Force est de constater que dans ce contexte de résistance, c'est la population qui, avec ses moyens, opère une autre forme d'instrumentalisation des services urbains. Dans cette perspective émergent au sein de la société de nombreuses initiatives, qui se voulaient des alternatives à l'Administration Civile.

Ces expériences non capitalisées dans leur dimension politique semblent produire actuellement des effets négatifs, dans le rapport de la population aux collectivités locales. Comme le démontrent les enquêtes menées sur le terrain, de plus en plus s'opèrent des ruptures entre la population et les collectivités locales. L'interaction de plusieurs facteurs -situation politique instable, insécurité et présence militaire israélienne, déficit budgétaire, héritage d'un passif lourd depuis l'occupation et l'insuffisance de cadres compétents au sein des collectivités locales- aboutit à la dégradation de la qualité des services urbains fournis par les collectivités locales. Les habitants dans l'incapacité de payer et / ou dans l'insatisfaction du service fourni se réconfortent dans le prolongement des pratiques de non paiement. Une étude sur la pauvreté à Khan-Younis¹³ (fondée sur plusieurs enquêtes de terrain) résume ainsi l'attitude des contribuables : « les coupures fréquentes de l'électricité la journée, l'entassement prolongé des ordures ménagères dans les rues, un entretien boiteux des réseaux, les difficultés d'évacuation des eaux usées, sont autant de raisons pour ne pas acquitter les factures à la municipalité ».

¹³ « Projet d'évaluation de la pauvreté : district Khan-Younis », UNPD, Ministère de la Planification et de la coopération internationale, février 2002

Le maire de Khan-Younis déplore cette situation dans des termes durs vis-à-vis de ses administrés : « les habitants sont convaincus que la municipalité existe pour les servir, ils la tiennent responsable de leurs problèmes, sans pour autant qu'ils aient des devoirs en retour. Cette attitude peut aller jusqu'au non-acquittement des factures ». Il ne s'agit pas d'analyser la culture du service public des palestiniens, mais de comprendre comment se dessinent les limites d'un système d'adhésion sociale autour des collectivités locales. Pendant la période d'occupation, les collectivités locales ont politiquement représenté le peuple palestinien. Actuellement, les municipalités risquent d'apparaître auprès de la population comme un outil au service du pouvoir central. Le mécontentement de la population à l'encontre du pouvoir central suite au report répété des élections municipales prévues pour 1996, s'oriente progressivement vers les collectivités locales. Ce processus se justifie d'autant plus que ces collectivités n'ont pas été élues, mais nommées par l'autorité nationale. Elles sont de nouveau prises en tenaille entre l'incapacité du pouvoir central à apporter des réponses concrètes et les attentes de la population.

La crise de confiance entre la municipalité et la population fut un des problèmes majeurs auquel devait faire face le conseil municipal de Khan-Younis, depuis sa prise de fonctions en 1996. Une des priorités du conseil consistait à œuvrer pour rétablir la confiance. Dans cet objectif, la municipalité a entrepris de diviser le territoire en quartiers. Chacun de ces quartiers devait être représenté par un comité, lequel a en charge la coordination avec la municipalité. Ce comité devait exprimer à la fois les problèmes rencontrés sur le terrain¹⁴, s'agissant des services fournis par la municipalité et / ou d'autres institutions, mais aussi les attentes des habitants du quartier. La ville de Khan-Younis fut la première parmi les villes palestiniennes à entreprendre une telle démarche. D'après les dires des membres du conseil municipal de Khan-Younis, ce processus commence à porter ses fruits car il permet une plus grande participation des administrés dans les prises de décision sur les orientations de la municipalité. La question reste grande ouverte quant à la représentativité de ces comités et à la capacité de la municipalité à intégrer activement ce processus.

Les initiatives associatives et privées ne sont pas toujours menées en coordination avec les collectivités locales, auxquelles on reproche très fréquemment¹⁵ l'absence d'une vue d'ensemble. Comme le déplore un travailleur social interviewé (janvier 2004) : « Les collectivités locales ne sont pas en mesure de jouer un rôle majeur dans le développement car elles ne perçoivent pas les fonds nécessaires et l'encadrement adéquat de la part du ministère de tutelle (MOLG). Au sein des collectivités locales prédomine l'idée que l'essentiel consiste à fournir les services afférents à l'infrastructure, les autres domaines sont relégués au second degré et constamment ajournés. De ce fait, les jeunes se trouvent exclus de leurs préoccupations »¹⁶. Ce sentiment d'exclusion des jeunes des institutions s'exprime à plusieurs reprises. Ils estiment que les politiques des organismes institutionnels ne les prennent pas en compte, et ils revendiquent un espace de participation sur des montages de projets les concernant, qui pourraient être appuyées par des aides extérieures. L'union des jeunes diplômés universitaires exprime aussi cette revendication.

On peut constater aussi un manque de coordination des projets menés entre pouvoir central et pouvoir local. Souvent, les habitants insistent aussi sur la nécessité d'une plus grande coopération et planification entre le ministère de la planification et les collectivités locales pour encadrer les initiatives privées. Parmi les multiples exemples que nous aurions pu citer, cette mère de cinq enfants, demeurant à Khan-Younis traduit très bien ce malaise : « La construction de mosquée se répand largement, sans que les habitants soient concertés. Elles deviennent si nombreuses qu'il est rare de trouver plus de trois personnes qui prient. Nous voulons un dispensaire et des écoles maternelles pour les enfants. Une seule mosquée suffirait pour notre quartier ».

Il est certain que dans le contexte actuel de reconstruction de la Palestine foisonnent toutes sortes de projets. Les autorités nationales hiérarchisent leurs projets en

¹⁴ Les réunions étaient prévues au rythme de deux fois par mois, cependant, à cause des problèmes d'insécurité et des restrictions de déplacement, elles ont un lieu une fois par mois.

¹⁵ Souvent ce grief revenait dans le cadre des entretiens menés avec des personnes de profils différents.

¹⁶ Abd El karim el Nahidi, entretien réalisé à Gaza et à Khan-Younis, janvier 2004

fonction de l'aide internationale et des budgets alloués, comme nous l'avons vu avec le PECDAR. Au niveau local, le processus est identique. Souvent des actions se mettent en place, tout simplement, parce que l'occasion se présente. Certaines alliances entre les ONG et les collectivités locales se mettent en place uniquement dans l'objectif de permettre la réalisations des projets. Comme l'explique (avec beaucoup d'ironie) le directeur adjoint de la municipalité de Khan-Younis, certaines associations se font à la demande des ONG car les donateurs posent comme condition préalable la présence d'un partenaire institutionnel. Souvent, dans ces projets, la municipalité ne joue aucun rôle effectif. Inversement, elle a parfois recours à des associations pour le montage de projets juste pour satisfaire les exigences des donateurs.

5.2 Khan-Younis et Gaza : deux collectivités représentatives du débat sur la décentralisation

L'étude comparative des deux municipalités de Gaza et de Khan-Younis a permis de dégager des inégalités :

- En termes de capacité technique de moyens organisationnels et humains à répondre aux besoins des populations en matière de services urbains.
- En termes de positionnement voire de revendications vis-à-vis des compétences et des responsabilités concernant les services urbains analysés dans le cadre de notre recherche. Nous nous attarderons essentiellement sur le deuxième point qui nous paraît le plus éclairer notre problématique.

Avec son binôme, la ville de Ramallah en Cisjordanie, Gaza représente un pôle de pouvoir étatique. Elle concentre l'ensemble des ministères et des représentations étrangères. La municipalité de Gaza, d'après son maire, occupe à elle toute seule 52% des fonctionnaires de la bande de Gaza. Avec Naplouse en Cisjordanie, elles sont les deux seules villes dans les territoires palestiniens à ne pas être placées sous la tutelle du ministère du Gouvernement local (MOLG).

L'indépendance dont jouit la ville de Gaza est très fortement affirmée par le maire qui souligne que la municipalité a toujours entrepris et réalisé des projets de façon assez autonome : « Ce n'est pas que la mairie de Gaza n'ait pas de considération pour le ministère du Gouvernement local, mais depuis juillet 1994 et jusqu'à présent, le conseil municipal a opéré directement, sans les avertir ou demander leur approbation ». De fait, la municipalité de Gaza par son ancienneté et son expérience possède actuellement un service technique compétent et un service international qui traite directement et de longue date, les projets avec les pays donateurs. Ayant bénéficié également de plusieurs jumelages avec des villes importantes à travers le monde, la ville de Gaza a capitalisé un savoir et un savoir-faire lui permettant de consolider sa position. Néanmoins, la municipalité de Gaza reçoit la plus grande part du budget alloué par les autorités nationales. La taille de la ville et son histoire

constituent assurément un des facteurs explicatifs. Le poids social et politique de son pouvoir local et son imbrication forte avec les structures de l'autorité nationale contribuent sûrement à ce positionnement très particulier.

La ville de Khan-Younis est la deuxième ville importante après Gaza dans la bande de Gaza. Sa municipalité fondée en 1917, est aussi ancienne de celle de Gaza, pourtant elle ne bénéficie pas des mêmes avantages. Elle est, comme l'ensemble des collectivités palestiniennes, sous la tutelle directe du ministère du Gouvernement local.

Les entretiens menés au sein de la municipalité de Khan-Younis avec différents responsables laissent apparaître un positionnement vis-à-vis des autorités centrales qui diffère en fonction des thèmes abordés. S'agissant des services urbains, une volonté clairement affichée se dégage sur la nécessaire implication des autorités centrales, notamment dans le cadre de la privatisation en cours. L'idée de se décharger de la responsabilité de la distribution et de la gestion de ces services séduit énormément. Ainsi, elle n'est plus dans un face à face avec les usagers, notamment concernant les impayés. Par conséquent, elle peut prétendre à un meilleur équilibre budgétaire et se consacrer à des projets de développement, comme le constate le maire : « La municipalité de Khan-Younis souffre d'un déficit budgétaire et de relations troubles avec le ministère du gouvernement local. Nos problèmes de recouvrement des impayés deviennent de plus en plus structurels. Par ailleurs, les donateurs exigent une participation locale à hauteur de 10 % du coût du projet pour le financer, ce qui est difficilement réalisable étant donné l'état de nos finances. Dans ces conditions les projets sont souvent ajournés ». L'incapacité engendrée par un manque de moyens et de compétence dont souffre actuellement la municipalité l'amène à rechercher un soutien auprès des autorités nationales, en tout cas en ce qui concerne la réalisation de projets d'envergure, comme le dit clairement le maire de la ville : « l'implication du ministère du Gouvernement local dans les projets est une garantie pour leur réussite ».

Par contre, le maire de Khan-Younis souligne à quel point l'ingérence des autorités nationales dans le domaine de compétences et des prérogatives des collectivités locales porte un préjudice sérieux à la crédibilité de celles-ci auprès des habitants.

Les pratiques de contournements de l'autorité municipale deviennent de plus en plus fréquentes, dans une situation d'instabilité politique et d'insécurité. Un refus de permis quelconque décidé par la municipalité peut être contourné par l'obtention d'une autorisation délivrée par un ministère, même si cela ne relève pas du champ de compétences de ce dernier. Quand la municipalité de Khan-Younis refuse l'exploitation professionnelle d'un lieu pour cause de nuisance, le projet se réalise quand même par le biais d'une autorisation délivrée par le ministère de l'industrie : « Le permis pour installer une entreprise de menuiserie, refusé par la mairie à cause de son emplacement, a été obtenu auprès du ministère. Alors que la loi stipule clairement que les compétences du ministère concernent les grandes entreprises en dehors du secteur municipal, et non pas les petites entreprises artisanales en zones urbaines ».

Les perspectives de développement pour la municipalité de Khan-Younis se perçoivent aussi dans la diversité des échanges internationaux, notamment à travers une coopération décentralisée. Les aspirations exprimées portent sur les possibilités d'élargissement des secteurs d'activités, des échanges d'expériences avec d'autres collectivités en Palestine et à l'international. L'attente de cette collaboration porte à la fois sur la formation des cadres et sur un soutien logistique technique et financier.

Nous avons été amenés à souligner à quel point le débat sur le rôle et les responsabilités collectives dans la gestion des services urbains était porté par l'ensemble des acteurs. S'agissant de la décentralisation, le débat s'exprime souvent dans des termes et schémas qui mettent en opposition le renforcement du rôle de l'Etat et la nécessaire gestion décentralisée des collectivités locales. Ces termes simplificateurs sont souvent véhiculés par les acteurs internationaux dans les exigences explicites ou implicites au soutien apporté. L'analyse fine du positionnement des deux collectivités dans la bande de Gaza, fait émerger un schéma plus complexe. La ville de Gaza connaît de fait un modèle quasi décentralisé s'appuyant sur ses propres compétences et sur une administration municipale forte et constituée. Cette position décentralisée ne s'exprime pas en contradiction avec la constitution d'un Etat fort, sa proximité avec les structures de l'Etat en constitution lui donne des garanties suffisantes et de fait renforcera sa position. Khan-Younis se trouve dans une situation plus incertaine, les difficultés rencontrées la conduisent à

souhaiter une plus grande présence des structures centralisées de l'Etat pour assurer une régulation concernant les services urbains, qu'elle n'est pas en mesure de faire. Cette position l'amène, néanmoins, à souhaiter un espace d'autonomie sur des prérogatives qui lui seraient propres et échappant à des mécanismes de contrôle bureaucratique centralisés.

6 CONCLUSION RENFORCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE L'ETAT ET DECENTRALISATION, LE DEPASSEMENT D'UN DEBAT

6.1 ENTRE UN MODELE « TOUT-ETAT » ET UN MODELE « TOUT DECENTRALISE », L'EMERGENCE D'UNE TROISIEME VOIE ?	77
6.2 APPROCHE DIFFERENCIEE DES FONCTIONS DE REGULATION ET DE CONTROLE DES SERVICES URBAINS.....	78
<i>Une réorganisation en cours qui fait référence au fonctionnement du secteur privé</i>	<i>78</i>
<i>Des tâches et des responsabilités à préciser concernant l'organisation de la régulation.....</i>	<i>80</i>
<i>Un mode de régulation des services urbains propre à garantir l'adhésion et la cohésion sociale ?</i>	<i>81</i>
6.3 ACQUIS ET PROLONGEMENT DE LA RECHERCHE.....	82

6.1 Entre un modèle « tout-Etat » et un modèle « tout décentralisé », l'émergence d'une troisième voie ?

L'analyse de la situation palestinienne et des deux villes de Gaza et de Khan-Younis permet d'aborder le rôle des collectivités locales dans la gestion des services urbains, dans des termes qui dépassent les postures habituellement véhiculées concernant la décentralisation. Des nouvelles questions de recherche émergent ainsi que des pistes opérationnelles en termes de coopération et d'appui aux acteurs palestiniens.

Au terme de notre recherche, il nous apparaît que la question du renforcement d'un Etat national en devenir n'est à priori pas antinomique à une consolidation et à une prise de responsabilité significative des collectivités locales. Le dépassement de l'opposition inhérente au débat sur la décentralisation opposant un modèle tout Etat, à un modèle très fortement décentralisé des services, (souvent argumenté au nom d'une efficacité et du recours au secteur privé), est permis au travers de l'analyse de la chaîne des responsabilités dans la production des services urbains. Cette chaîne renvoie à des mécanismes de contrôle et de régulation qu'il convient de situer dans le contexte du fonctionnement institutionnel actuel et projeté de la réalité palestinienne.

6.2 Approche différenciée des fonctions de régulation et de contrôle des services urbains

Il s'agit d'avoir une approche différenciée des fonctions à assurer pour la régulation du système de production et de gestion des services urbains. Cette approche différenciée peut être à même de permettre de formuler une hypothèse concernant la répartition du rôle et des responsabilités vis-à-vis de ces fonctions de régulation pouvant contribuer conjointement au renforcement de la légitimité, des structures étatiques et des collectivités locales.

Un premier niveau de régulation renvoie à des questions qui ne peuvent être traitées que dans le cadre de la consolidation et de la légitimation d'un état. Il s'agit en particulier du contrôle des ressources qui occupe une place centrale dans le dénouement du conflit actuel. Il en est de même pour la garantie d'une autonomie d'approvisionnement ou de production. Dans le cas de l'eau, seulement à ce niveau peut être négocié et garanti dans des conditions équitables et viables économiquement, le partage des ressources entre l'Etat de la Palestine et l'Etat d'Israël et les Etats voisins. Dans le cas de l'électricité aussi, la maîtrise des moyens d'achat et de production ne peut être traité qu'à ce niveau.

Un deuxième niveau de régulation émerge, celui qui permet d'assurer le droit d'accès à tous aux services ainsi qu'une adhésion sociale à leur mode de gestion. Cette adhésion sociale étant une condition nécessaire à leur viabilité économique. Cette régulation s'inscrit dans la complexité des territoires à gérer (déploiement des réseaux) en coordination avec le développement urbain et la gestion des autres services. Le renforcement institutionnel des collectivités locales et des mécanismes de contrôle faisant appel à la participation de la population est la garantie pour l'efficacité de cette régulation et la viabilité économique du service.

Les enquêtes de terrain et l'analyse ont montré qu'une relative absence de différenciation des échelles locales ou nationales concernant les mécanismes de régulation, crée une certaine confusion dans la gestion actuelle des services et le montage des projets portés par les différents acteurs. Malgré le cadre juridique défini, il existe un chevauchement des champs d'action et des responsabilités qui

affaiblit à la fois la crédibilité de la construction institutionnelle et l'efficacité sociétale de la gestion des services.

Il convient néanmoins de porter un regard sur les projets en cours, afin de saisir en quoi et comment ils peuvent être porteurs d'une telle approche différenciée. Deux projets majeurs pour l'eau et l'électricité sont en cours de développement.

Le projet sur l'eau implique la constitution d'une société de distribution à l'échelle de la bande de Gaza : « la Compagnie du Littoral » est actuellement en négociation avec la Palestinian Water Authorities, cette compagnie devra intégrer et réorganiser les différents réseaux municipaux existants. Actuellement, la composition exacte de la société n'est pas arrêtée.

Concernant l'électricité, deux projets sont en cours de finalisation. Il s'agit d'une part, de la constitution d'une société de production dans laquelle l'Etat serait actionnaire avec l'appui de l'aide apportée par la Suède. L'outil de production en cours de développement permet actuellement de couvrir 60 % des besoins et à terme à en assurer la totalité. Une interconnexion aux réseaux égyptiens est envisagée. D'autre part, il est projeté la constitution d'une société de distribution, elle pourrait comporter comme actionnaires les collectivités locales.

Une réorganisation en cours qui fait référence au fonctionnement du secteur privé

La réorganisation qui se dessine actuellement par le jeu des acteurs et de l'aide internationale est fondée sur un modèle qui fait référence au fonctionnement du secteur privé. La question du contrôle et de la régulation est appréhendée par le seul biais de la composition du capital des sociétés en cours de développement (la société de distribution de l'électricité est composée à 49% pour l'autorité palestinienne de l'énergie et 51% pour les collectivités locales). Dans sa formulation actuelle et par rapport aux enjeux identifiés, il apparaît que certaines questions essentielles restent ouvertes. Il s'agit en particulier de la relation qui pourrait être établie entre le fonctionnement de ces sociétés et la construction institutionnelle et politique des niveaux de régulation à répartir entre l'Etat national et les collectivités locales.

Des tâches et des responsabilités à préciser concernant l'organisation de la régulation

La constitution de sociétés privées sur le modèle de l'économie mixte ne semble pas être une garantie suffisante vis-à-vis des enjeux sociaux et territoriaux du système de régulation à construire. Le fonctionnement d'une compagnie de distribution pose obligatoirement les questions suivantes :

- au delà de l'actionnariat qui est l'autorité concédante, qui a la responsabilité de fixer les termes des concessions, de déterminer le contenu des obligations de services et la fixation des tarifs ?
- comment mettre en adéquation le cadre juridique en particulier sur la fixation des tarifs ?
- comment est assuré dans le cadre du contrôle de concession l'objectif de garantie de services à tous ?
- quels sont les moyens de ce contrôle de concession, et comment s'articule t-il avec la représentation locale et le fonctionnement formel et informel des acteurs de la société civile ?

À ce titre, comment pourrait-on résoudre la question des branchements illicites au réseau électrique, qui représentent aujourd'hui 40 % de la consommation globale ?

Des questions tout aussi importantes se posent pour l'eau notamment concernant la tarification qui varie d'une région à l'autre : on constate aujourd'hui 14 tarifs différents.

L'ensemble de ces questions renvoie au rôle des collectivités locales dans leur responsabilité « d'autorité organisatrice » des services publics locaux.

Un mode de régulation des services urbains propre à garantir l'adhésion et la cohésion sociale ?

Deux débats se dégagent. Le premier fait référence à la nature du modèle économique (la privatisation, économie mixte, régie directe) propre à assurer les services urbains en rapport avec l'exercice de leur contrôle et de leur régulation (nature des cahiers des charge publics, rôle des collectivités et de l'Etat en tant qu'autorités concédantes). Ce premier débat dépasse le cadre strict de notre recherche. Par contre, un deuxième débat émerge avec une forte acuité dans le contexte palestinien, car la régulation des services publics est un enjeu majeur en

termes d'adhésion sociale à la construction institutionnelle. La capacité des institutions locales et nationales à fournir directement ou indirectement des services à la population à la hauteur des besoins et des aspirations est un enjeu fondamental. L'accès aux services urbains constitue un facteur fondamental de consolidation de la cohésion sociale. Dans ce contexte, la question du contrôle et de la régulation des services urbains dans un schéma clair des responsabilités et des compétences peut permettre de renforcer à la fois la construction institutionnelle des collectivités locales et des autorités nationales. La question de la régulation peut être aussi abordée au travers de la définition des finalités en termes d'intérêt général et du contenu des cahiers des charges délimitant les obligations des différents opérateurs. Cette approche pose la question de savoir qui a en charge et à quelle échelle territoriale se situent les responsabilités de définition et de contrôle. En d'autres termes, quel que soit le modèle économique adopté et sans nier l'importance de ce débat, il est clair que la question centrale reste celle des mécanismes de régulation et du contrôle démocratique.

6.3 Acquis et prolongement de la recherche

Cette perspective ouvre à de nouvelles questions de recherche et à des pistes d'action opérationnelle qui peuvent éclairer la conduite d'actions de coopération et de soutien. Sur le plan des questionnements ultérieurs qu'il convient de préciser, il nous semble que la question centrale qui doit être posée est celle de la régulation et de son contrôle.

Certains apports peuvent être potentiellement exploités au niveau d'actions de coopération permettant de répondre conjointement aux besoins immédiats des populations en termes de services urbains et aux perspectives de consolidation des solutions organisationnelles et institutionnelles de sortie de conflit.

Les principaux acquis de notre démarche peuvent contribuer à dépasser une vision souvent trop technique ou quantitativiste des besoins à traiter dans le cadre de l'aide internationale. Il paraît possible de mener conjointement avec les acteurs palestiniens un travail de réflexion, d'action, de formation et de développement d'outils de gestion concernant le contrôle et la régulation des services urbains :

- cadre juridique et contractuel des services urbains, élaboration des cahiers des charges, définition des obligations et des responsabilités,
- définition des obligations sociales et environnementales,
- nature des contrats de concession,
- approches économiques des systèmes à développer, mode de financement, tarification, capacité à assurer l'accès aux services pour tous et leur viabilité,
- développement des outils de contrôle et d'évaluation,
- construction de solutions organisationnelles pour les services techniques municipaux,
- nature des actions de concertation et de participation à développer, construction des moyens de régulation et de contrôle en relation avec la population.

La question de l'association à la gestion des services, de structures pouvant représenter à l'échelle de la proximité (quartier) la population civile, paraît une question fortement sous estimée par un grand nombre d'acteurs. Une telle association pourrait permettre de dépasser en partie certaines des difficultés repérées et mieux positionner les enjeux de la gestion des services urbains en termes d'adhésion de la population à la construction institutionnelle. Outre une fonction de régulation et de contrôle, une plus forte association des habitants permettrait de résoudre les questions posées quant à l'accès de tous aux « services essentiels ».

ANNEXES

ANNEXE 1

PEC DAR, organe d'exécution : compétences et champs d'action

ANNEXES 2 et 3

Positionnement de l'autorité nationale face à la décentralisation

ANNEXE 4

Compagnie de l'Electricité : projet et production

ANNEXE 5

État des lieux : statistiques et recensement

ANNEXE 6

***La Palestine : carte géopolitique
Zones A, B et C***

ANNEXE 1

PECDAR, organe d'exécution : compétences et champs d'action

Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction (PECDAR)

After signing the Declaration of Principles an international donor conference was held in

Washington, that resulted in a total pledge of over US \$ 2 billion by the participants. This

money should be distributed by the World Bank and a number of donor countries over the period 1994 - 1998. To organise, administer and disburse the international aid

PECDAR was established in November 1993.

The World Bank and the international community established in 1994 an Emergency Assistance Program, that shall help to overcome the political and economic crisis in Gaza and West Bank by delivering widespread benefits to broad sections of the population. A states as well as international and regional organisations, allocations to it from the general budget and loans approved by the PNA.

PECDAR`s responsibilities:supporting Technical Assistance Program focuses on providing technical assistance and capacity building of the Palestinian institutions and the complementary Emergency Rehabilitation Program shall support the sectors education, health, water and sanitation, roads and energy (see chapter 3.3.10).

The overall management of the programs is performed by PECDAR. It`s tasks are to prepare, implement and monitor the development projects and to co-ordinate the activities of the donor countries.

PECDAR is part of the PNA and is governed by a 14-member board, in which the ministers of finance, economy and planning are represented. Its main offices are in Jerusalem (Dahiat-al Barid) and in Gaza. Its resources consist of the assistance provided from donor

- Formulating economic and social plans
- Co-ordinating the flow of international assistance from donor states
- Selecting investment projects, administering and monitoring programs and projects
- Evaluating the impact of its programmes and activities and reporting to the PNA
- Organising the process of capacity and human resources building, and the agencies executing its basic activities

According to its objectives PECDAR consists of six major departments:

- Economic Policy Formulation and Project Review Department
- Aid Co-ordination and Facilitation Department
- Project Monitoring Office, which is mainly responsible for water and sewerage projects
- Technical Assistance and Training Department
- Department for Co-ordination with UN Specialised Agencies and NGOs
- Department of Finance and Administration

PECDAR also co-operates with the Ministry of Planning and International Co-operation

(MOPIC).

With the development of ministries, PECDAR was expected to have been restructured or absorbed into one or another of the new ministries. This has not yet happened.

Consequently there is now a considerable lack of clarity regarding roles and Responsibilities at the central level. This has slowed institutional consolidation significantly and complicated policy.(World Bank, 03/97,page 2)

ANNEXES 2 et 3

Positionnement de l'autorité nationale face à la décentralisation

Internationale
Konferenz

Globalisierung – Nachhaltige
Entwicklung – Kommunale
Selbstverwaltung:
Herausforderungen für das
21. Jahrhundert

International
Conference

Globalization – Sustainable
Development – Local
Government: Challenges of the
21st. century

Conferencia
Internacional

Globalización – Desarrollo
Sostenible – Autonomía
Administrativa de los
municipios: Desafíos del
Siglo XXI

Berlin, 13. und 14. 09. 2000

Dr. Hussein Al-A'raj

The Evolution of the Palestinian Local System

in Workshop II:

Zukunftsraum Mittelmeer:
Kommunale Selbstverwaltung
in ausgewählten
Anrainerstaaten

The Mediterranean – a region
of bright prospects: local
government structures in some
selected Mediterranean states

El mediterráneo como región
del futuro: Autonomía
Administrativa de los
municipios en algunos Estados
lindantes

Dr. Hussein Al-A'raj
Deputy Minister

The Evolution of the Palestinian Local System

By
Dr. Hussein Al A'raj
Deputy Minister
Ministry of Local Government

The Palestinian leadership and on top of it H. E. The President *Yassir Arafat* realized early the importance of the local system and it's role in building and development of the political future and the extent of it's role in preparing and building of the political thought, and the shape of the forthcoming local system of the Palestinian state and therefor a ministry was created to take care of these systems

More important was the early thinking of local government, and not local administration and therefor the wise leadership worked on a wise thought to (begin where the others finished) And in this field many efforts were put together from the Palestinian thinkers, educated, laborers and other forces of the Palestinian National Authority through the MOLG to build Local units backing the central government in the struggle for building the institutions and rebuilding the infrastructure

The Palestinian local systems has a long history where these systems went through many obstacles and difficulties just like the Palestinian citizen himself who went through many defeats Recently the local units went through (3) decades since its beginning until today

These are the most important phases, politically and historically which the local units went through, and it represents in other forms the developments that affected the Palestinian society itself:

- **The Ottoman Era** , where the Municipalities of Palestine all began since 1877, where the law of the „Administration sections“ and also the municipal law.

- **The British Mandate Era**, (1917- 1948) There were many laws and systems for the local units, most important was the law of 1934.
- **The Jordanian and Egyptian Era**, where the laws of 1954 and 1955 and 1960 were introduced in the West Bank, and the order # 507 of 1957 in Gaza Strip.
- **The Era of the Israeli Occupation since 1967 until the coming of Palestinian National Authority**, and these laws were passed in the form of „Military Orders“ which put a halt on the development of the Palestinian local units.
- **This Era of the PNA** went through the first (2) laws by the Palestinian Legislative Council and were endorsed by H. E President *Yassir Arafat* and they are:
 - The law of elections of local units 1997
 - The law of local units.

These laws were started to be worked with immediately, and according to them new basic laws were created according to the world systems, and taking in consideration the Palestinian private reality, and unifying the laws in our homeland to include West Bank and Gaza Strip, and many other laws are in the works now being prepared.

Every community must have an administration to take care of its interests and which will grow and be more sophisticated and variety before the evolution of the statehood idea, came the idea of the local systems, which goes back to old ages which is represented in a group of people who have common interests and live on a limited geographical spot and they need joint services.

In short we can say that the idea of local systems came before the idea of statehood. And after all the complications which were created because of the establishment of the state and its big role and its complications which were created because of the establishment of the state and its big role and its complications and needs, and the widening of its role.

To establish these local systems under the doctrine of Local Governance it was inevitable for

the legislator to act in order to transfer part of the Central Government's Authorities to elected Local Councils. The Said Councils will work on handling life issues of the populations. These Councils should also have significant and legal character, and independent treasure. Hence, an effective local governance system able to manage the populations affairs should be acknowledged by the legislator with advanced degree of administrative and financial decentralizations.

What distinguish a local government system from another is the degree of decentralisation that this system enjoys. Particularly, Financial decentralisation that minimize the intervention of the central government. The local systems are the mirror of the state. These systems reflect the real look of Socio Economic and political systems of the state. The local systems in Palestine underwent in different historical periods, which yielded the various local systems known in Palestine. These systems started to emerge since the issuance of the 1877 local law until the PNA started to establish the Central Authority on these local councils and devolve to them the taxations, levies and fines collection for the benefit of the Central Government, which makes the local Councils as the tool of the Central Government.

The legal statements, practices of appointment for local Councils, laws and regulations issuance away from people's participation and involvement clearly represent the domination of the Central Authority.

Other Countries in general and the Authorised personnel on local Governance in Palestine in particular, realised that in order to materialise the local Governance doctrine, the following has to be done:

- (1) In order to enable local councils to perform efficiently and fully, these councils must be freely elected by people. The democratic representation is a cornerstone in the establishment of local government system.
- (2) Financial independence away from the influence of the central government. The people's participation and empowerment should be beyond election through involvement in check and balance, local committees in drawing the policy and decisionmaking.

- (3) Local contributions through public - private partnership. People's organisations and NGOs to develop the localities voluntarily.
- (4) People's empowerment in managing and running the local councils.
- (5) These local councils should have their own managerial and financial systems away from the bureaucratic procedures on the national level.
- (6) The legislator should acknowledge the specific characters of each locality (if it exists), which should be given special attention to remedy the situation.

All the local systems established since law of 1877 until the establishment of PNA in 1994, were local units who suffer from lack of administrative concentration, and were branches for ministries and agencies of the central Authority. Despite of this long history (almost three centuries), None of the modern theories and doctrines did not clearly emerge because of the central Government's intention. But on the contrary of that, it was local administration units known as „local Administration“ ruled by central institutions and ministries which relied on it in financing and passing its rules and decisions and its poor administration, technicality, and poor need for plans even if it was short ones, and its concentration on basic services.

Also, the situation was ruled by the fact that it wasn't elected but appointed, where many municipalities were disbanded and a new one reappointed instead . Also, there was no team-work spirit and no social contribution, and no inventions of new ideas, and the stiffness in laws which were put from above, meaning the central government.

The decentralization evolution of the present Palestinian system

A real revolution was started in the Palestinian local systems since the coming of the PNA after 1994 and it was guided by the fast direction for new and modern local government systems and what followed parallel in building and creating new local government units where the number of the newly created municipalities became 78 municipality, and other

village councils, and joint services councils, and projects councils, and all this was topped by the creation of the „Palestinian Municipal Union“.

The Decentralisation view, specifically going out of die way of die centralisation and using the style of non-central administration in die shadows of the local Palestinian systems since the coming of the PNA had many reasons:

1. The nationalistic and freedom views of the Palestinian people.
2. This was a normal reaction against the severe centralisation and military administration which were used by the Israeli occupation.
3. The democratic view which was the leading stream now in the state's advanced local system of the state.
4. The expertise and the direction towards decentralisation which is now available at the MOLG on the side of local or International experts, who work on improving and supporting of the local Systems.

The expectations through the evaluation of the present period continually and the efforts being exerted and the clear indications on the ground through the past years indicates that we will reach this stage at the year 2020, and these indications are:

- a. The new direction within the ranks of the administration of the ministry and the PNA institutions take on the direction of the basics of local Government, not local administration.
- b. The extreme need by the Palestinian Municipalities towards achieving more duties and starting to use non conventional duties, and the great interest in jobs which did not have a local type during the past 2 periods.
- c. The general social direction towards the existence of a civil society.
- d. The direction towards creating and encouragement of the self - financing sources,

which was the base of creating the local Government for example, the municipalities have contributed around \$ 150 Million Dollars in financing it's own projects, from it's private balance during the past years.

- e. Accordingly, the central government represented by the highest Authority in the state, and the MOLG has created the (Palestinian Municipal Union) which is considered to be a pilot experiment in this field, putting Palestine on the world's map of local thoughts
- f. After reviewing the laws of (local government units law) and (law of elections of local government units), we notice the difference from the old laws towards more decentralisation and privatisation.
- g. The wide realization of the Palestinian street and the strong and wide participation of the Palestinian citizens in joining the administration of Local Government units in Palestine, where our experience in the past few years has emphasized that this free participation is an indicative on the great interest of the Palestinian local systems among the Palestinian street.
- h. To put brakes on the roles of the MOLG on the municipalities compared to the past periods, if we simply compare between the past and new laws (Palestinian), we can clearly see the roles given to the municipalities.
- i. The creation of units or local community units in most of the Palestinian populated areas during the past period when it was rare to find a populated area without a local community unit to look after it.

The MOLG will seek to achieve towards the following objectives

1. To create a Local Government unit in every Palestinian populated area, whatever the number of people might be.
2. To create Local Government units that are directly elected from people and within the law of (Elections for Palestinian local Government units).of 1997.

3. Working on improving and implementing of the roles and authorities of the Local Government units and extending its field like Health Education, Police Force, Culture, and social work to reach Local Government.
4. Working on continuously improving die infrastructure and services in the municipalities to create a right atmosphere for local investment and development, which is considered to be the basis for total development.
5. To continuously close the gaps between the rural and urban areas in Palestine, to reach a parallel - service society.
6. Working on continuously Planning and Zoning of all the Palestinian lands according to the modern systems to use the lands and properties efficiently.
7. Working on continuously creating populated areas, working on the basis of (Joint Services Units) and creating municipalities in the main cities such as Jerusalem (The Capital), Gaza, Hebron, and Nablus for example.
8. Continuously improving the abilities of the workers and employees of the municipalities according to specific laws.
9. Continuously embody the financial decentralisation in Local Government in general.
10. Improving the role of the (Palestinian Union of local Government Units) to develop the role of these units and the continuos arrangements between them on the local level, and as a framework to join the Arab Unions, Islamic Unions and International and regional levels on the outer levels.

General Policy of the Ministry of Local Government

The Ministry was established on 25 May 1994, upon handing over the authorities by the Israeli occupation. Needless to mention, the infrastructure was in state of full destruction. The Ministry thus outlined a general policy that focuses on the following:

- * Establishing the concept of local governing and administrative decentralization in the Ministry, and the advancement of the institutions of local government in a manner that accommodates our national goals in building a Palestinian civil society based on democratic elections.

- * Raising the level of services in rural Palestinian areas in an effort that aims at alleviating the existing discrepancies between the urban and rural areas.

- * Consolidating the self capabilities of the local bodies.

- * Reviewing the conditions of the local bodies that existed prior to the establishment of the National Authority, in an effort to reach a perception of local government that is well adapted to the peculiarities of the Palestinian society.

Objectives of the Ministry

1.

Prepare development plans for the districts in order to reduce developmental discrepancies between the provinces of the districts.

2.

Adopt administrative decentralization and set the appropriate mechanism for transferring powers and authorities from the central authorities and the local government departments in the districts and regions in harmony with this goal.

3.

Upgrade the level of services of all councils and improve the competence of their staff and administrations, and improve their performance.

4.

Provide all possible means to increase the local resources of the local councils, enabling them to implement projects and fulfill their duties and functions properly.

Duties of the Ministry

- * To set a general policy for the Ministry and supervise its organization, management and monitor implementation.
- * Control and supervise implementation of laws, regulations and instructions related to of the Ministry, and Local councils and take the necessary legal measures.
- * Monitor the work of the councils to make them comply with the rules, regulations and laws in effect.
- * Develop the local system in Palestine in a manner that promotes the local bodies
- * Assist in providing financial resources for projects deemed vital for the local councils, but whose cost cannot be covered by local budgets.
- * Direct the councils' budgets in order to achieve the desired progress and development.
- * Assist the councils in designing and identifying projects, and monitor their implementation.
- * Prepare proposals for laws, rules and instructions that lead to the improvement and the advancement of public services.
- * Provide the Councils with all necessary information for their work.
- * Examine the administrative performance and work on increasing Productivity, as well as enhance the abilities of the administrative bodies of the Ministry and the Councils.

The Central (Executive) Departments

These are in charge of planning and setting general policies, and are located at the Ministry's Headquarters. They are directly linked to the Director-General of the Ministry, and are considered the technical authority for all relevant work, activities and functions. These departments are:

*

The Administrative Department

*

The Financial Department

*

The Legal Department

*

The Engineering Works Department

*

Urban Planning and Organization Central Department

*

The Central Building Licensing Department

*

The Inspection and Follow-Up Department

*

The Projects Department

*

Information and Documentation Department

*

Public Relations and Information Department

*

Tax Collecting and Ownership Department

The Administrative Department:

Contributes to laying the foundations for administrative performance and monitors it in order to ensure satisfactory outcome. It monitors personnel affairs as stipulated by the laws and regulations in effect. It keeps and organizes the Ministry's files and provides the necessary supplies and services for all other Departments of the ministry.

The Financial Department:

Implements the financial policy of the Ministry in accordance with the laws and rules and with the budgets that are approved as part of the general state budget. It keeps accurate and organize records and financial documents that ensure easy review and access to data. The Department also audits all revenues and expenditures of the Ministry and collects revenues for the Councils from other Ministries etc.

The Legal Department:

It is considered the legal authority of the Ministry, and its main task is to review and study all legal issues, including agreements and contracts pertaining to the works of the Ministry and offer advice. It keeps and classifies relevant legal references, and circulates them to concerned parties. It also participates in investigating committees with employees and makes its recommendations to the Minister.

The Engineering Works Department:

Lays down the necessary rules and regulation pertaining to tenders for the Councils and monitors their implementation. It also prepares studies and designs for services and development projects, and monitor their different stages of implementation. It assists in preparing rules regulations for the needs and works of the Councils and monitors utilization materials and their quality for the project.

Urban Planning and Organization Central Department:

Prepares construction plans and land usage data in coordination with relevant authorities; it prepares master plans for the local authorities and determines land usage in accordance with construction plans. It offers technical advice and necessary assistance for specialized organization committees and sets specifications and conditions for licensing any construction that lies outside the master planning borders of the Local Councils.

The Central Building Licensing Department:

Monitors the implementation of the licenses granted by the relevant authorities. It grants licenses in accordance with applied rules and regulations, and assists in implementing the decisions of the Central Committees, in a manner adherent to rules and regulations.

The Inspection and Follow-Up Department:

Studies reports and data provided by the Councils and provide the Ministry with the results of its studies. It monitors procedures related to elections or establishment of local councils, as well as the disbanding and the reestablishment of Local Councils. It monitors the Councils' budgets and directs their work in accordance with the applied financial, administrative and technical policies. It rectifies any violations against the law and recommends the necessary legal action to curb such practices.

The Projects Department:

It examines the needs of the local bodies, such as infrastructure needs, sources of external financing, and prepares relevant studies. It assists in preparing the necessary tenders for the Local Councils, as well as in preparing the Ministry's annual projects plan.

Information and Documentation Department:

This Department will establish an information system that links the different Departments of the Ministry, as well as a documentation unit that includes visual archives. It will also comprise a unit for gathering and analysing data and statistics and for publishing relevant booklets, in addition to an advanced computer system. This Department is under the direct authority of the Deputy Minister.

Public Relations and Information Department:

It is responsible for printing publications and reports about the -activities of the Ministry, and for establishing and maintaining contact and interaction with the media. It will set up archives for documenting media information as well as reports of conferences and / or seminars organized by the Ministry. This Department will also be responsible for making the appropriate arrangements for official delegations and experts and participate in the Ministry's activities.

Tax Collecting and Ownership Department:

Will follow-Up the dues and debts owned by the public (Electricity, Water, etc.) and improve tax collection at local authorities as well as the issue of land possession.

ANNEXE 4

Compagnie de l'Electricité : projet et production

Gaza Transmission Project, Palestine

The Palestinian Energy Authority (PEA) has decided to extend and rehabilitate the services for generation and supply of electricity in Gaza. The installation will include a combined cycle generation power plant, as an IPP project, with an initial capacity of 110MW, later to be extended to 220MW, a 220 kV transmission system with three substations and 50 km overhead transmission lines, as well as rehabilitation of the medium and low voltage networks. It is planned that the first gas turbine unit will be ready for operation in August 2000.

SwedPower International has been assigned a contract to provide consulting services for the first phase of the transmission system, in order to monitor and supervise the implementation of the Gaza Transmission Project on behalf of PEA. Training of PEA's engineering staff will also be carried out as part of the consulting services.

The first phase includes the following scope of work to be carried out by the Contractor: design, construction and commissioning of,

- one 220/22 kV substation with a transformer capacity of 60 MVA
- one 220/161 kV substation with a transformer capacity of 100 MVA
- a double circuit overhead transmission line with a length of 13 km connecting the two substations

The scope of works will be included in one contract with an international Contractor, based on the FIDIC conditions of contract.

SwedPower International's scope of consulting services includes the following elements:

- Contract Administration and Management
- Checking and approval of construction drawings
- Supervision of Manufacturing and Factory Tests
- Site Supervision
- Assistance to PEA during commissioning and handing over of the facilities
- Prepare a Training Programme and implement on-the-job training for PEA's engineering staff

Financing of the transmission project, including the consulting services, will be provided through a concessional credit from the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

ANNEXE 5

État des lieux : statistiques et recensement



Palestinian Central Bureau of Statistics

Press Conference about the Results of

**Local Community Survey in the Palestinian
Territory: 2003**

September, 2003

Press Release about the Main Results of Local Community Survey 2003

205 Localities (34%) do not have public water network, and 79 localities (13%) do not have electricity network

PCBS conducted the third round of the local community survey in the Palestinian Territory during the period 11/06/2003-10/07/2003. This survey is an important information tool for developing the Palestinian localities.

1. Population:

Population projections reveal that mid year population in 2003 totaled 3,634,495 persons, of whom 2,304,825 in the West Bank and 1,329,670 in Gaza Strip.

2. Local Communities:

According to the official list of local authorities adopted by PCBS and the ministry of local governments, there are 686 localities in the Palestinian Territory. The localities are distributed by type as 54 urban, 603 rural, and 29 refugee camps. (For the purpose of this survey 76 localities were excluded in the presentation of the results due to the fact that some of them are not populated or affiliated in terms of administration and services to other localities).

3. Local Authorities:

There are 521 local authorities in the Palestinian Territory distributed by type as 107 municipalities, 11 local councils, 374 village council or project committee, and 29 director of refugee camp. It is worth mentioning that 99 local authorities provide services for more than one locality.

The results reveal that the total local authorities members are 3,779, of which 3,713 males against 66 females (1.7%). All female members are in the West Bank local authorities.

The results indicate also that 98 local authorities reported the need of upgrading the capacity of technical and administrative staff, 68 reported the need for computers, while 189 reported the need for premises and funding development projects.

4. Water:

205 localities in the Palestinian Territory do not have public water network (34%), of which 204 in the West Bank. The results reveal also that 42 localities were connected to public water network after 1998, of which 35 in the West Bank.

5. Electricity:

79 localities in the Palestinian Territory are not connected to public electricity network (13%), and 53 localities were connected to public electricity network after 1998.

6. Wastewater:

The results of the survey reveal that 63 localities (less than 10%) are connected to public sewage system, of which 46 localities in the West Bank. In addition 545 localities use cesspit for wastewater disposal, 521 in the West Bank and 24 in Gaza Strip.

The results reveal also that 25 localities were connected to public sewage system after 1998, of which 18 in the West Bank and 7 in Gaza Strip.

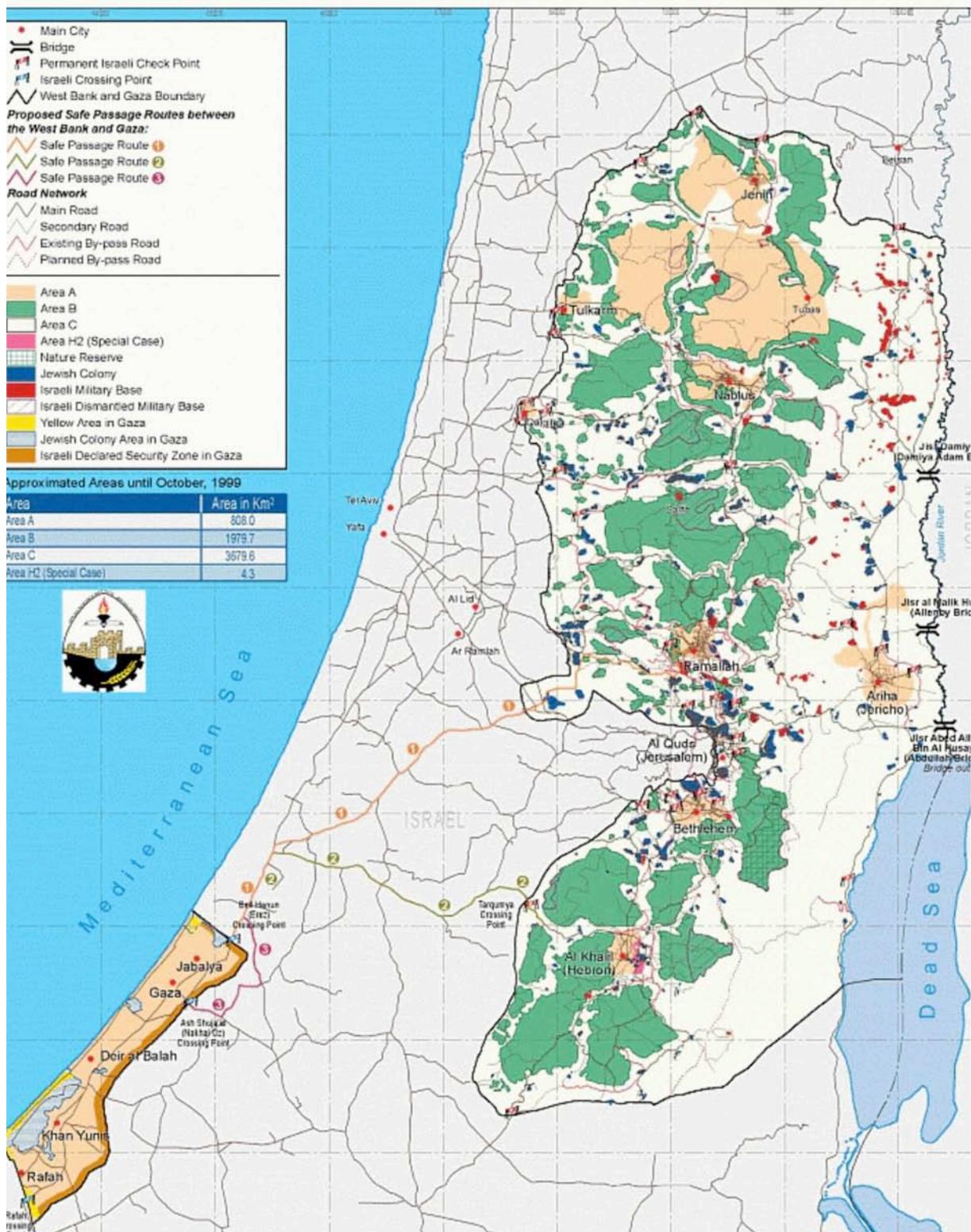
7. Solid Waste:

The results reveal that 193 (32%) localities do not have the services of collecting solid waste. The local authorities provide collecting solid waste services in 328 localities, of which 309 in the West Bank and 19 in Gaza Strip; while private contractors collect the solid waste in 13 localities of which 12 in the West Bank.

The result about the dumping sites indicate that there are 194 dumping sites in the Palestinian Territory, of which 189 in the West Bank, and 5 in Gaza Strip. There are 99 dumping sites used by one locality, and 94 used by more than one locality.

ANNEXE 6

La Palestine : carte géopolitique Zones A, B et C



NOTE DE SYNTHÈSE

Notre recherche intitulée « Gestion des services urbains en Palestine, construction institutionnelle, processus et mode de régulation » a consisté à explorer les enjeux et les stratégies des acteurs en présence, qui se cristallisent autour de la gestion des services urbains, de leurs modes de régulation entre autorités à finalité nationale et autorités locales. Il s'agit d'analyser les modes d'exercice de la gestion urbaine, les conflits ou compromis qui en découlent ainsi que le rôle actuel et projeté des autorités locales dans leurs rapports à l'Autorité Nationale.

Les modes de gestion des services urbains en Palestine, le positionnement des acteurs -Autorités Israéliennes, collectivités territoriales palestiniennes, compagnie de distribution, Autorité Nationale Palestinienne, pays donateurs, ONG - renvoient à la fois à l'immédiateté et à la violence du conflit présent, mais aussi à des positions et des postures conditionnées par une prospective de sortie de crise plus ou moins incertaine. C'est dans ce contexte qu'intervient le débat concernant par exemple la (re)définition du rôle respectif des collectivités territoriales vis-à-vis des organes à caractère étatique mis en place par l'Autorité Nationale Palestinienne à l'issue des accords d'Oslo.

Pour rendre compte de cette double dimension (le conflit actuel/ la construction d'un avenir projeté mais incertain) la note de synthèse après avoir présenté les principaux éléments de contexte (§1 : la bande de Gaza et ses principales villes, un territoire fermé et fragmenté), décrit et analyse l'instrumentalisation des services urbains par les acteurs du conflit (§2 : Rapports de domination à travers l'instrumentalisation des services urbains dans le conflit), pour mettre en lumière les enjeux et les questions posées par la mise en place d'outils de gestion urbaine s'inscrivant dans la dynamique d'une construction institutionnelle d'un « Etat en devenir » (§3 : Les enjeux de la gestion et du contrôle des services urbains et la construction institutionnelle, §4 : Entre un modèle « tout-Etat » et un modèle « tout décentralisé », l'émergence d'une troisième voie ? §5 Un mode de régulation des services urbains propres à garantir l'adhésion et la cohésion sociale ?)

La bande de Gaza et ses principales villes, un territoire fermé et fragmenté

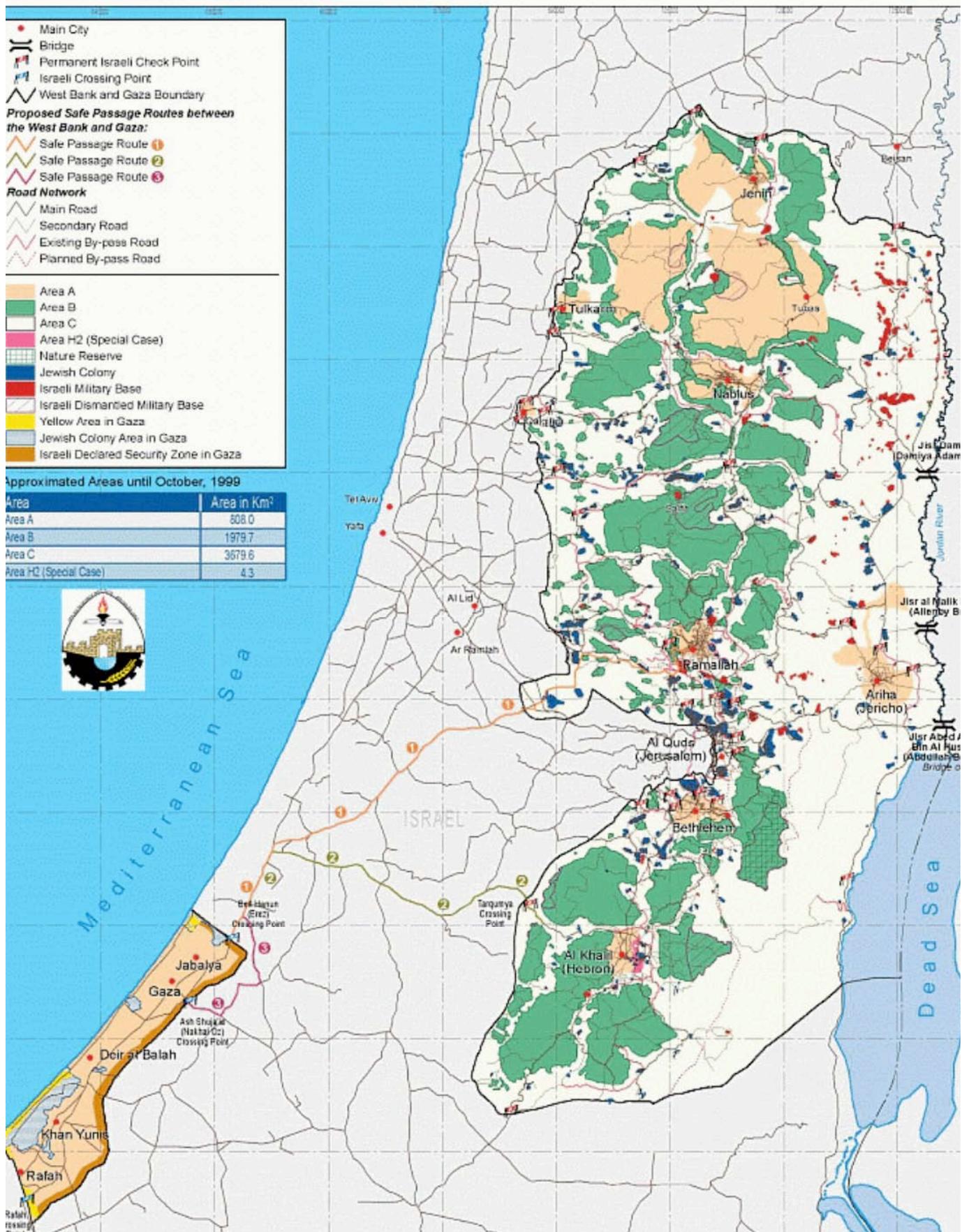
Les accords d'Oslo, signés en 1993 avaient prévu une période de cinq ans pour mettre en place les institutions de l'autonomie palestinienne et fixer les modalités d'un accord définitif pour la paix. En 2002, nous étions encore dans la période post Oslo. Le débat portait sur les formes finales que prendrait l'Etat palestinien en construction et plus largement sur la fin du conflit.

LES ZONES A, B, C

Les territoires autonomes palestiniens sont caractérisés par leur exigüité et leur discontinuité. Ils ont été découpés en trois zones principales : la zone A, où l'Autorité Palestinienne (AP) exerce pleine souveraineté, comprend, outre 60% de la bande de Gaza, les sept villes de Ramallah, Bethléem, Naplouse, Jéricho, Jénine, Tulkarem et, partiellement, Hébron, l'ensemble représentant quelque 3% de la Cisjordanie; la zone B, où l'AP est uniquement responsable de l'administration, tandis que l'Etat Israël s'est réservé le domaine de la sécurité, comprend les zones rurales de Cisjordanie, soit environ 27% de cette région. Autrement dit, sur tout le reste, soit environ 70% de la Cisjordanie et 40% de Gaza, l'AP n'est pas censée exercer la moindre part de souveraineté : il s'agit de la zone C regroupant les terres non peuplées, les zones où sont installés des camps militaires, des carrières et des zones de colonisation israélienne. Ce découpage fait que les villes autonomes ne sont jamais reliées directement entre elles et que la bande de Gaza et la Cisjordanie sont quasiment coupées l'une de l'autre.

La « zone A » sous « souveraineté » palestinienne représente actuellement 60% du territoire de la bande de Gaza : voir carte géopolitique page suivante

L'invasion des territoires palestiniens autonomes par Israël au printemps 2002, la destruction des infrastructures et des équipements représentatifs du futur Etat palestinien sont venus à bout du processus engagé par les accords d'Oslo, du moins dans la réalité des faits. Plus récemment, la construction du mur par l'Etat d'Israël sur les frontières des territoires palestiniens occupés en 1967, dont une partie est déjà réalisée sur les frontières de la bande à Gaza, accentue la particularité de notre recherche.



Notre terrain de recherche a porté sur la bande de Gaza (en zone A). Le territoire de la bande de Gaza se présente comme un territoire clos, les accès et les déplacements internes sont totalement contrôlés et réglementés par les autorités israéliennes.

1,1 million d'habitants, 600 000 moins de 20 ans, vivent sur 362 km² dont 115 km² sous contrôle israélien qui constitue la partie la plus faiblement peuplée (maximum 100.000 personnes).

On peut considérer que 1 million de personnes s'entassent sur 247 km², soit une densité de 4 000 au km² (une des plus importantes du monde).

65 % des habitants ont le statut de réfugié soit 652 000 habitants dont 382 000 vivent dans les camps.

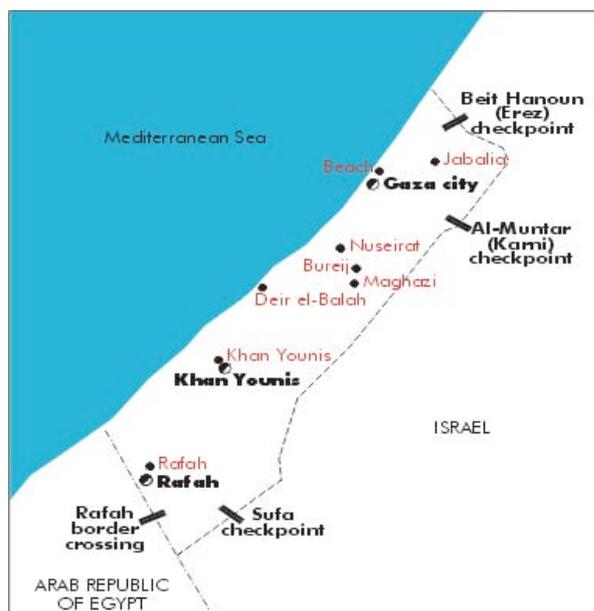
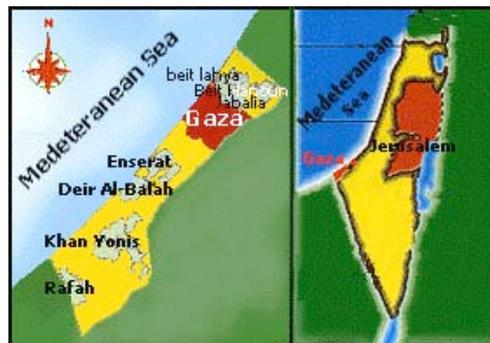
Dans la bande de Gaza, vingt-trois collectivités aux statuts divers sont identifiées : huit camps de réfugiés (sous administration directe de l'UNWRA sans aucune forme de représentation locale), 4 villes (conseil municipal avec municipalité) et 11 villages (conseil municipal ayant des compétences très restreintes ; les compétences exercées par les villes sont exercées par le local Council).

Israeli Settlements in the Gaza Strip, February 1992



Le territoire de la bande Gaza est morcelé par des implantations de colonies israéliennes.

Pour « garantir » la sécurité de ces implantations les forces militaires Israéliennes contrôlent les principaux axes de circulation au sein de la bande de Gaza : 14 check points ont été établis de manière permanente. Ces check points permettent de contrôler toute forme de circulation au sein même de la bande de Gaza .



De plus, les autorités Israéliennes ont défini des « corridors ou zone de sécurité » qui constituent des zones infranchissables pour les réseaux ou les infrastructures devant desservir les localités palestiniennes.

Afin de comprendre la complexité des enjeux, des pratiques et des rapports de force en présence, il nous a semblé plus pertinent d'appuyer notre analyse sur l'observation des deux villes de Gaza et de Khan-Younis. Le choix de la ville de Gaza se justifie par son histoire municipale constituée de longue date. Elle est la seule ville à bénéficier d'une autonomie puisqu'elle n'est pas sous tutelle du ministère du Gouvernement local. Elle joue en quelque sorte un rôle de Capitale. La ville de Gaza comporte plus de 400 000 habitants sur une surface de 4500 hectares. Il s'agit d'une des plus anciennes municipalités de Palestine. La municipalité a son propre service de relations internationales et développe de nombreux projets

2

Rapports de domination à travers l'instrumentalisation des services urbains dans le conflit

Dans le cadre du conflit en Palestine et plus particulièrement dans la bande de Gaza, plusieurs logiques s'affrontent dans l'instrumentalisation des services urbains. La confiscation des ressources par l'Etat d'Israël constitue un des premiers aspects de la domination qui s'exerce à travers les services urbains. La captation des ressources et le contrôle de la fourniture engendrent une dépendance vis-à-vis des sources d'approvisionnement israéliennes, altérant les rapports de force en présence. D'ailleurs, plus le conflit est exacerbé, plus l'utilisation des services urbains comme un moyen de pression est optimisé. Les événements récents ont bien montré que la guerre se faisait aussi par la destruction des infrastructures permettant d'assurer ces services, notamment l'eau et l'électricité (coupure d'électricité, intensification des destructions de puits..).

Le morcellement du territoire constitue le deuxième aspect de cette instrumentalisation. Le réseau routier desservant les colonies entre elles et les reliant à Israël et les zones dites de sécurité qui longent ce réseau routier et entourent les colonies contribuent à ce morcellement. De même, le réseau des canalisations de l'eau dessine un autre maillage qui est classé comme « zones de sécurité ». L'interdiction de franchir les zones sous contrôle israélien met en péril le fonctionnement des services et empêche l'extension de certains réseaux, notamment le réseau électrique. À ce jour, il est impossible de construire dans la bande de Gaza un réseau longitudinal et de traverser ces zones de sécurité. D'un point de vue territorial, le maillage des réseaux construits pour desservir les colonies, inscrit de fait sur le territoire une forme d'occupation, parfois difficilement réversible. Inversement, la destruction des réseaux palestiniens empêche une cohésion et une unité du territoire palestinien. Ainsi, le déploiement des réseaux devient une question identitaire pour les Palestiniens, car elle met en cause la souveraineté projetée du territoire national. Cette instrumentalisation et son impact en termes d'autonomie

nationale et de cohésion sociale sont des facteurs déterminants dans la construction de l'Etat palestinien en devenir.

La construction d'un Etat national en cours doublée d'un processus de décentralisation, impulsé par différents acteurs internationaux et relayé par des acteurs palestiniens, fait émerger inéluctablement le rôle des collectivités à travers la fourniture et la gestion des services urbains. Cela implique également l'étude des modes de régulation des services urbains dans la construction des rapports des autorités locales aux autorités centrales et à la population notamment dans l'organisation des rapports public/privé.

3

LES ENJEUX DE LA GESTION ET DU CONTROLE DES SERVICES URBAINS ET LA CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE

Les collectivités locales, tout au long de leur histoire, n'ont pas réellement bénéficié d'une autonomie significative et d'un réel pouvoir d'action. Pendant toute la période d'occupation israélienne depuis 1967 jusqu'aux accords d'Oslo 1993, elles étaient subordonnées au pouvoir militaire israélien. Elles ont joué *de facto* un rôle politique substitutif d'une représentation nationale, tout en assurant -tant bien que mal- la gestion des services urbains. Les autorités israéliennes se sont déchargées de la gestion directe des services, menant une politique de laisser pour compte. La propriété et la gestion des réseaux existants revenaient aux municipalités. Cependant, en l'absence d'une autonomie décisionnelle et de revenus municipaux significatifs, cette gestion était vide de contenu, et a provoqué une dégradation continue des réseaux existants et a enfreint les capacités des municipalités à fournir des services. La création de l'Autorité Nationale et la mise en place de ministères d'un « Etat en devenir » en 1993, redéfinissent le rôle des collectivités locales. Hormis la municipalité de Gaza et celle de Naplouse en Cisjordanie, l'ensemble des municipalités en Palestine est sous la tutelle du ministère du Gouvernement local. En l'absence d'élections municipales décidées et reportées à deux reprises – en 1996 et en 1999 – à cause de l'instabilité de la situation politique, les maires et les conseillers

municipaux sont nommés par l'Autorité Nationale pour une période considérée temporaire.

Le débat sur les rôles et les responsabilités collectives dans la gestion des services urbains est porté par l'ensemble des acteurs palestiniens (institutionnels, ONG,...) et internationaux (Pays donateurs, BM...) . Actuellement, le pouvoir central palestinien et le pouvoir local se disputent un espace politique. Le pouvoir central cherche à établir et à consolider ses institutions et à développer ses capacités, les collectivités locales sont dans l'expectative à la fois de la mise en place de l'Etat et de plus d'autonomie pour leurs prérogatives, alors que les Israéliens exercent l'essentiel du pouvoir économique et militaire. Les pays donateurs qui contrôlent la majeure partie des investissements et définissent les priorités sont aussi des acteurs déterminants et constituent une autre forme de pouvoir. Le débat sur la décentralisation s'exprime souvent dans des termes et schémas qui mettent en opposition le renforcement du rôle de l'Etat et la nécessaire gestion décentralisée des collectivités locales. Cette dualité est souvent véhiculée par les acteurs internationaux dans les exigences explicites ou implicites au soutien apporté. Cependant, l'analyse fine du positionnement des deux collectivités dans la bande de Gaza, fait émerger un schéma plus complexe.

La ville de Gaza jouit d'une autonomie vis-à-vis de l'autorité centrale. Elle possède une administration municipale forte et constituée de longue date et un service technique compétent. Cette autonomie ne s'exprime pas en contradiction avec la constitution d'un Etat fort, sa proximité avec les structures de l'Etat en constitution lui donne des garanties suffisantes et de fait renforce sa position. La municipalité de Gaza reçoit la plus grande part du budget alloué par les Autorités Nationales. La taille de la ville et son histoire constituent des facteurs explicatifs. Le poids social et politique de son pouvoir local et son imbrication forte avec les structures de l'Autorité Nationale contribuent à ce positionnement très particulier. Par contre, la ville de Khan-Younis ne bénéficie pas de la même position que la ville de Gaza. Les difficultés auxquelles elle doit faire face la conduisent à souhaiter une plus grande présence des structures centralisées de l'Etat pour assurer une régulation concernant les services urbains. Cette position l'amène, néanmoins, à souhaiter un

espace d'autonomie sur des prérogatives qui lui seraient propres sans interférence avec celles du pouvoir central.

L'analyse de la situation palestinienne et des deux villes de Gaza et de Khan-Younis permet d'aborder le rôle des collectivités locales dans la gestion des services urbains, dans des termes qui dépassent les postures habituellement véhiculées concernant la décentralisation de ces services. Ce contexte nécessite une réflexion plus nuancée susceptible d'ouvrir la voie à de nouvelles perspectives en termes de coopération et d'appui aux acteurs palestiniens.

4

Entre un modèle « tout-Etat » et un modèle « tout décentralisé », l'émergence d'une troisième voie ?

La question du renforcement d'un Etat national en devenir n'est pas a priori antinomique à une consolidation et à une prise des responsabilités significatives des collectivités locales. Le dépassement du débat sur la décentralisation opposant un modèle tout Etat à un modèle très fortement décentralisé des services, (souvent argumenté au nom d'une efficacité et du recours au secteur privé), est possible au travers de l'analyse de la chaîne des responsabilités dans la production et la gestion des services urbains.

L'analyse et les enquêtes de terrain ont montré qu'une relative absence de différenciation des échelles locales ou nationales concernant les mécanismes de régulation, crée une confusion dans la gestion actuelle des services et le montage des projets portés par les différents acteurs. Malgré le cadre juridique défini, il existe une interférence des champs d'action et des responsabilités qui affaiblit à la fois la crédibilité de la construction institutionnelle et l'efficacité sociétale de la gestion des services.

Deux projets sont en cours de finalisation. Il s'agit d'une part, de la constitution d'une société de production d'électricité dans laquelle l'Etat serait actionnaire (les

actionnaires publiques possèdent 33% des parts) avec l'appui de la Suède. D'autre part, la constitution d'une société de distribution d'électricité en cours pourrait comporter comme actionnaires les collectivités locales.

La réorganisation qui se dessine actuellement par le jeu des acteurs et de l'aide internationale est fondée sur un modèle qui fait référence au fonctionnement du secteur privé. La question du contrôle et de la régulation est appréhendée principalement par le seul biais de la composition du capital des sociétés en cours de développement. Dans sa formulation actuelle et par rapport aux enjeux identifiés, il apparaît que certaines questions essentielles restent ouvertes. Il s'agit en particulier de la relation qui pourrait être établie entre le fonctionnement de ces sociétés et la construction institutionnelle et politique des niveaux de régulation à répartir entre l'Etat national et les collectivités locales.

Un premier niveau de régulation renvoie à des questions qui ne peuvent être traitées que dans le cadre de la consolidation et de la légitimation d'un Etat. Il s'agit en particulier du contrôle des ressources qui occupe une place centrale dans le dénouement du conflit actuel. Il en est de même pour la garantie d'une autonomie d'approvisionnement ou de production. Dans le cas de l'eau, la négociation sur un partage équitable et économiquement viable des ressources entre l'Etat de la Palestine, l'Etat d'Israël et les Etats voisins ne pourrait être envisagée qu'au niveau du pouvoir central. Dans le cas de l'électricité aussi, la maîtrise des moyens d'achat et de production ne peut être traité qu'à ce même niveau.

Un deuxième niveau de régulation émerge qui permet à la fois d'assurer le droit d'accès à tous aux services et une adhésion sociale à leur mode de gestion, condition nécessaire à leur viabilité économique. Cette régulation s'inscrit dans la complexité des territoires à gérer, en coordination avec le développement urbain et la gestion des autres services. Le renforcement institutionnel des collectivités locales et des mécanismes de contrôle faisant appel à la participation de la population est la garantie pour l'efficacité de cette régulation et la viabilité économique du service.

Un mode de régulation des services urbains propres à garantir l'adhésion et la cohésion sociale ?

La régulation des services publics est un enjeu majeur en termes d'adhésion sociale à la construction institutionnelle. La capacité des institutions locales et nationales à fournir directement ou indirectement des services à la population à la hauteur des besoins et des aspirations est un enjeu fondamental. L'accès aux services urbains constitue un facteur primordial de consolidation de la cohésion sociale. Dans ce contexte, la question du contrôle et de la régulation du service dans un schéma clair des responsabilités et des compétences peut permettre de renforcer à la fois la construction institutionnelle des collectivités locales et des autorités nationales. La question de la régulation peut être aussi abordée au travers de la définition des finalités en termes d'intérêt général et du contenu des cahiers des charges délimitant les obligations des différents opérateurs. Cette approche pose la question de savoir à quelle échelle territoriale et à quel niveau institutionnel se situent les responsabilités de définitions et de contrôle. En d'autres termes, quel que soit le modèle économique adopté et sans nier l'importance de ce débat, il est clair que la question centrale reste celle des mécanismes de régulation et du contrôle démocratique.

Pistes de réflexions proposées en prolongement de la recherche et en accompagnement d'actions de coopération.

Au terme de notre recherche apparaissent un certain nombre de pistes de réflexion et d'actions. En premier lieu, il s'agit d'approfondir par de nouveaux questionnements l'analyse des systèmes de régulation et de contrôle des services urbains. En précisant le contenu et les enjeux de l'approche différenciée proposée, il devient possible de mieux cerner les dynamiques institutionnelles, les dimensions techniques et juridiques concernant la répartition des rôles et des responsabilités de développement et de gestion aux différentes échelles nationales et locales.

Il nous semble aussi que certaines pistes de travail peuvent être potentiellement exploitées au niveau de la recherche-action dans la perspective d'accompagnement d'actions de coopération permettant de répondre conjointement aux besoins immédiats des populations en termes de services urbains et aux perspectives de consolidation des solutions organisationnelles et institutionnelles. Il nous semble possible de mener conjointement avec les acteurs palestiniens un travail de réflexion, d'action, de formation et de développement d'outils de gestion concernant le contrôle et la régulation des services urbains tant sur le plan du cadre juridique économique et technique que sur les différents aspects de gouvernance notamment par l'implication des habitants.

En effet, l'association à la gestion des services de structures représentant à l'échelle locale la population civile paraît être sous estimée par un grand nombre d'acteurs. Une telle association permettrait de dépasser en partie certaines des difficultés repérées et mieux positionner les enjeux de la gestion des services urbains en termes d'adhésion de la population à la construction institutionnelle.

LTMU-CNRS-UMR 7136

IFU- 4, rue Nobel Cité Descartes
77420 Champs sur Marn

DOUR

For engineering and urban development
Khan-Younis
GAZA – PALESTINE

VILLE ET HABITAT

8 place Jean-Baptiste Clément,
75018 Paris
tel 33 -(0)1 42 23 10 20, fax 33 -(0)1 42 23 64 65
Internet ville-habitat@ville-habitat.fr