

## Autorité Nationale Palestinienne

(دولة فلسطين / دولة فلسطين)



**Capitale:** Ramallah

**Habitants:** 3 900 000 (2008)

### 1. Introduction



La Palestine est composée de deux régions géographiques, la Cisjordanie (5842 km<sup>2</sup>) et la bande de Gaza (365 km<sup>2</sup>). Ces deux régions sont séparées par l'Etat d'Israël depuis 1948.

En l'an 2000, la Palestine compte 3,2 millions d'habitants : 1.840.000 en Cisjordanie, 1.120.000 dans la bande de Gaza et 228.000 à Jérusalem-Est. Gaza-ville est l'agglomération la plus peuplée (353.632 habitants), loin devant les deux villes phares de la Cisjordanie, Naplouse et Hébron, qui avoisinent les 100.000 habitants. La densité de population est bien plus forte dans la bande de Gaza qu'en Cisjordanie, l'urbanisation plus poussée et l'habitat plus resserré. La bande de Gaza abrite, par ailleurs, une importante population de réfugiés qui vit dans des camps administrés par l'UNRWA, l'Agence des Nations Unies chargée des réfugiés palestiniens.

Ottomane au 19ème siècle, la Palestine est passée sous le contrôle militaire et politique des Britanniques au tournant des

années vingt. A partir de la création de l'Etat d'Israël en 1948, la Cisjordanie est administrée par le Royaume Hachémite de Jordanie tandis que la bande de Gaza est contrôlée par l'Egypte. En 1967, à la faveur de la deuxième guerre israélo-arabe, Israël occupe l'ensemble de la Cisjordanie et de la bande de Gaza et annexe Jérusalem-Est à son territoire. L'Organisation de Libération de la Palestine (OLP) organise alors une résistance à l'occupation depuis l'extérieur des Territoires Occupés sous l'égide de son Président, Yasser Arafat. En Cisjordanie et dans la bande de Gaza, ses idées sont relayées par les maires, directeurs des Chambres de Commerce et d'Industrie, responsables syndicaux ou associatifs et chefs religieux.

La signature des accords de paix (dits d'Oslo) entre l'Etat d'Israël et l'OLP le 13 septembre 1993 constitue un tournant politique majeur pour les Palestiniens. Par ces accords, les Palestiniens espèrent obtenir un Etat et mettre fin à l'occupation de leurs territoires. Les accords prévoient à cet effet des mesures de retrait et de redéploiement de l'armée israélienne, ainsi que des transferts de pouvoir au profit des Palestiniens.

Une nouvelle institution politique – l'Autorité palestinienne – est mise en place qui constitue la première expérience de constitution d'un centre politique proprement national pour les Palestiniens. Cela se traduit par la création de



ministères, l'instauration de forces de police, l'élection d'un Parlement (le Conseil législatif) et d'un Président en 1996 ou encore la nomination d'un gouvernement. Cette Autorité détient des pouvoirs principalement civils (éducation, santé, justice, impôt, agriculture, industrie, etc.) sur les populations de la Cisjordanie et de la bande de Gaza.

Sur le plan territorial, la mise en œuvre des accords d'Oslo génère un processus de démembrement des Territoires. La Cisjordanie est divisée en trois zones aux statuts juridiques distincts. Ces zones sont dépourvues de toute continuité territoriale, car mitées par la présence de plus en plus nombreuse de colonies, routes de contournement (réservées aux Israéliens) et barrages militaires israéliens. Depuis 2002, la fragmentation du territoire est accélérée du fait de l'édification de murs dans et/ou autour des villes palestiniennes, y compris à Jérusalem.

La bande de Gaza est coupée du reste des Territoires palestiniens depuis 1993. Le retrait israélien de la bande de Gaza, en août 2005, n'a pas changé cette situation, les frontières terrestres, aériennes et maritimes de cette partie du territoire palestinien demeurant de la responsabilité d'Israël.

Le non règlement de la question territoriale est largement à l'origine de la reprise de la violence armée entre les deux parties et du déclenchement de la seconde Intifada en septembre 2000. Les attentats palestiniens perpétrés en Israël et les bombardements de *Tsahal* sur les villes palestiniennes ont progressivement signé l'acte de mort des accords d'Oslo.

Avec l'arrivée au pouvoir des islamistes en janvier 2006, le Fatah, la faction politique à l'origine du mouvement national, est écarté de la direction des affaires politiques. La situation économique devient

encore plus critique car les principaux bailleurs de fonds ont décidé de couper les vivres au gouvernement du Hamas. Depuis juin 2007, une partition politique existe entre la bande de Gaza, isolée internationalement car tenue par les islamistes, et la Cisjordanie, que le Fatah contrôle de nouveau plus ou moins.

Les municipalités palestiniennes sont des institutions anciennes qui préexistent à l'avènement d'un centre politique autochtone dans les Territoires. Créées par vagues successives à partir de la deuxième moitié du 19ème siècle, elles sont les seules institutions politiques autorisées durant la période de l'occupation israélienne (1967-1993). Dans le contexte des années 70 et 80 et à la faveur de l'organisation d'élections locales en Cisjordanie (en 1972, puis 1976), elles ont constitué de hauts lieux de la lutte nationale. Les dirigeants de l'Etat d'Israël ont alors tenté de promouvoir un leadership alternatif aux élites urbaines, en cooptant des notables dans les campagnes. Ils se sont également lancés dans une politique de répression à l'égard des maires nationalistes. Ces derniers ont été, soit priés de démissionner, soit destitués par la force, soit déportés et bannis, soit encore l'objet de tentatives d'assassinat. Les conseils municipaux palestiniens ont ainsi été progressivement vidés de leurs élus. De ce fait, durant la première Intifada (1987-93), la Direction nationale palestinienne a incité les populations à créer localement des structures alternatives aux municipalités. Les comités populaires qui ont alors émergé ont organisé la distribution de vivres et de services au niveau des quartiers.

A sa création en 1994, la politique de l'Autorité palestinienne consiste à relancer les institutions municipales. Une série de mesures dites de décentralisation est adoptée en ce sens. La loi sur la vie locale de 1997 a permis d'unifier le cadre



juridique relatif au gouvernement local et de simplifier, rationaliser et harmoniser les différents textes de lois en vigueur. Jusque-là, plusieurs législations se chevauchaient, d'inspiration ottomane, britannique, égyptienne ou jordanienne, sans compter les nombreux ordres militaires israéliens existant.

Dans le contexte d'Oslo de construction d'un appareil d'Etat, les principales fonctions devant relever du « local » font consensus. Les municipalités sont d'abord appréhendées comme un support institutionnel et territorial au nouveau centre politique. Elles sont ensuite considérées comme des unités contribuant au développement économique local. Enfin, elles sont vues comme des lieux potentiels d'expérimentation de la démocratie.

La loi de 1997 recourt aux termes de « gouvernement local », « unités locales », « municipalités » et « conseils de village », mais elle n'utilise pas celui de « décentralisation ». Les documents internes du ministère du Gouvernement local et des principaux bailleurs de fonds y font, en revanche, largement référence.

Quatre conceptions de la décentralisation émergent de la scène politique à partir de la mise en place de l'Autorité. La première appelle « décentralisation » le processus de déconcentration des pouvoirs politiques qui permet à l'Etat en formation de contrôler les institutions et les personnalités locales. Ce courant est plutôt porté par les appareils de sécurité et les représentants de l'Etat dans les provinces. La deuxième conception lie « décentralisation » et autonomie municipale. Défendue par les élus, elle fait de la proximité le gage d'une réelle participation et de services de qualité. Pour la troisième tendance, la « décentralisation » passe par la promotion de structures intercommunales et vise au

développement de l'autonomie locale. Préconisée par le ministère du Gouvernement local, elle lie l'impératif de construction de l'Etat à un horizon démocratique. Enfin, le quatrième courant fait de la « décentralisation » un élément du processus de « privatisation ». Porté par des administrations techniques (autorité de l'Eau, autorité de l'Electricité), il a pour objectif l'« entrée » du secteur privé dans la fourniture des services publics afin d'en assurer une gestion rentable. La loi palestinienne ne tranche pas en faveur de l'une ou l'autre de ces définitions.

## 2. La structure territoriale

### 2.1 Structure et nature des collectivités locales

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

A l'arrivée de Yasser Arafat dans les Territoires (1994), plusieurs modifications d'ordre juridique et institutionnel concernent les affaires locales.

Au niveau central, un ministère du Gouvernement local (MLG) est institué en 1994. Il travaille à doter le système d'administration locale d'un nouvel encadrement juridique. Deux lois sont adoptées : la loi « sur les élections de conseils locaux palestiniens » de décembre 1996 et la loi « sur la vie locale » de septembre 1997.

Parallèlement, quatorze gouvernorats (ou *mouhâfaza-s*) sont institués en remplacement des régions de l'administration israélienne. On en dénombre neuf en Cisjordanie (Naplouse, Qalqilya, Tulkarem, Jénine, Jéricho, Ramallah, Bethléem, Hébron et Jérusalem) et cinq dans la bande de Gaza (Gaza-Nord,



Gaza-ville, Deir al-Balah, Khan Younis et Rafah). Deux provinces se voient, par ailleurs, attribuer le statut de « district autonome » (Toubas et Salfit).

Enfin, de nombreuses « nouvelles municipalités » (*al baladiyyât al jedîda*) voient le jour. Elles proviennent soit d'anciens conseils de village, soit de localités jusque-là dépourvues de reconnaissance juridique. Elles s'ajoutent aux 31 « anciennes municipalités » (26 en Cisjordanie et 5 dans la bande de Gaza). Au total, on dénombre 74 municipalités (63 en Cisjordanie et 11 dans la bande de Gaza). Il existe également 368 conseils de village.

Il n'y a pas de données d'ensemble sur les budgets des collectivités locales.

## 2.2 Le régime de la capitale et la question du statut de Jérusalem

Jérusalem-Est est la capitale revendiquée des Palestiniens, reconnue par les Nations Unies comme leur appartenant *de jure*, mais annexée *de facto* par Israël depuis 1967 et son statut demeure incertain. Depuis la signature des accords d'Oslo, elle est plus en plus isolée du reste des Territoires palestiniens. Ramallah et Gaza-ville forment les deux pôles de l'appareil bureaucratique-politique en construction.

## 3. La démocratie locale

### 3.1 Le système politique local

#### 3.1.1 Partis politiques et élections locales

La constitution des équipes municipales en Palestine répond traditionnellement à deux enjeux majeurs : la représentation des familles (ou *hamûla-s*) et la création, le maintien ou le renforcement des réseaux

de clientèles. Pour autant, l'appartenance partisane n'est pas une variable négligeable car les élections municipales sont les seules élections que les partis d'opposition (Hamass, Djihad islamique et FPLP) souhaitent voir organiser pendant le processus d'Oslo.

#### 3.1.2 Les élections municipales

A l'arrivée de Yasser Arafat dans les Territoires, la demande d'élections locales est très forte. Aucune élection de ce type n'a été organisée depuis 1976 en Cisjordanie et depuis 1934 dans la bande de Gaza. Plusieurs annonces officielles de tenue d'élections, mais aussi rumeurs, circulent à partir de 1997 sans jamais qu'aucun scrutin n'ait lieu. Le pouvoir en place argue de la perpétuation de l'occupation israélienne pour justifier ses reculs. Mais sans doute faut-il aussi évoquer la crainte d'une victoire des islamistes. Yasser Arafat préfère nommer les maires et conseillers municipaux en concertation avec les « familles » (ou *hamûla-s*) présentes dans les différentes circonscriptions. Il évince néanmoins les candidats réputés proches des partis de l'opposition (qu'ils soient de gauche ou islamistes) et les cadres de son parti réputés trop frondeurs. Cette politique de nomination fait apparaître la plupart des maires comme des « suppôts » du gouvernement aux yeux de la population.

L'élection de Mahmoud Abbas à la tête de l'Autorité palestinienne en janvier 2005 conduit à une certaine démocratisation des institutions palestiniennes. Des élections municipales sont organisées par étapes entre décembre 2004 et décembre 2005, sauf à Gaza-ville et Hébron. Ces élections conduisent à la victoire du Hamass - dans les grandes agglomérations notamment.



### 3.1.3 Le système électoral

La loi sur les élections locales de décembre 1996 prévoit que l'élection des membres du conseil municipal ait lieu au scrutin uninominal à un tour. Le nombre de sièges au sein du conseil municipal dépend du nombre d'habitants inscrits sur les listes électorales. Les grandes villes palestiniennes (Qalqilya, Bethléem, Rafah, Beit Hanoun, etc.) ont 15 sièges ; les villes moyennes (Beit Jala, Beit Sahour, etc.) 13 et les petites localités 8.

Le maire est élu par le conseil municipal.

Toute personne résidant sur le territoire municipal est électeur, qu'il s'agisse de son lieu de résidence permanent ou de son lieu de travail. Mais la loi ne donne aucune précision sur le vote des réfugiés. Un accord tacite entre le ministère du Gouvernement local et des associations de défense de réfugiés (juillet 1997) établit une distinction entre la Cisjordanie et la bande de Gaza. Dans la bande de Gaza, les réfugiés participent aux élections municipales quel que soit leur lieu de résidence. En Cisjordanie, en revanche, si les réfugiés « des villes » (c'est-à-dire vivant à l'intérieur des limites communales et s'acquittant du paiement des taxes locales) participent aux élections municipales, les réfugiés « des camps » en sont exclus afin de préserver leur droit au retour dans leur patrie d'origine (Israël).

Des amendements à la loi électorale de 1996 ont été introduits par décret peu avant la tenue des élections municipales de 2005. Le plus notable établit un quota de représentation pour les femmes : désormais, au moins deux femmes sont élues par conseil, quelle que soit la taille de la circonscription. Un décret présidentiel de mars 2005 établit également un quota confessionnel pour quelques localités historiquement ou majoritairement chrétiennes (Ramallah, Bethléem, Beit

Sahour, Beit Jala). Enfin, l'enregistrement des candidats par liste est réalisé pour la première fois en mai 2005. Le scrutin demeure toutefois un scrutin uninominal.

### 3.1.4 Opinions de la population sur les élections locales et nationales

Le *Development Studies Programme*, laboratoire de recherche de l'Université de Birzeit, réalise régulièrement des sondages d'opinion sur la politique palestinienne. D'après ces sondages, les élections municipales sont nettement plus attendues par les populations que les élections législatives et présidentielles - les élections présidentielles étant celles qui passionnent le moins l'opinion.

### 3.2 Participation des citoyens

En 2005, le taux de participation aux élections municipales a été de 82%, avec des pics à plus de 98%. A titre de comparaison, le taux de participation aux élections législatives a été de 71% en 1996 et 50% en 2005.

Il existe des comités populaires dans les camps de réfugiés qui servent de courroies de transmission entre les habitants et les différentes autorités (UNRWA, OLP, Autorité palestinienne). Les représentants de ces comités populaires sont le plus souvent des élus.

L'institution du *mukhtâr* a été établie par une loi ottomane de 1864. Aujourd'hui, elle demeure dans certains villages de bédouins sédentarisés - sans reconnaissance légale. Le *mukhtâr* est un chef de village qui représente traditionnellement sa tribu ou son clan auprès du pouvoir central.

Durant la période de l'occupation israélienne, certains *mukhtâr*-s ont été instrumentalisés par les autorités israéliennes, échangeant des informations



sur les résistants contre des permis de construire ou des autorisations de regroupement familial. Considérés comme trop proches de l'occupant, beaucoup d'entre eux ont été acculés à la démission au cours de la première Intifada, voire assassinés. En 1993-94, Yasser Arafat a nommé plusieurs *mukhtâr(s)* par décret de façon à prendre pied dans les zones rurales qui relevaient encore majoritairement du contrôle d'Israël.

#### 4. Les relations entre pouvoirs central et local

##### 4.1 Questions générales

Depuis 1996, existe un Conseil législatif doté du pouvoir de légiférer sur les collectivités locales.

Le Président de l'Autorité palestinienne peut également prendre des décrets en la matière. Beaucoup de décrets relatifs aux affaires locales de la présidence de Yasser Arafat constituaient en fait des dérogations négociées par les maires pour le compte de leur localité.

Le ministère du Gouvernement local est représenté dans chaque capitale de district.

La loi sur la vie locale de 1997 établit les prérogatives et domaines d'action des maires sans encadrer explicitement les rapports de subordination et/ou de coordination existant avec le pouvoir central. Elle ne détermine pas non plus les pouvoirs des autorités régionales (*mouhâfez*), ni la nature et le caractère des relations les liant aux maires et conseils municipaux. Les pouvoirs et domaines d'action des gouverneurs de district ne sont pas non plus encadrés par la loi. Ces vides législatifs sont à l'origine des très

nombreux conflits de pouvoir relatifs à la répartition des compétences.

En l'absence d'Etat, il n'existe pas de Constitution palestinienne au sens propre du terme. Une Loi fondamentale a cependant été adoptée par le Parlement en 1997. Son article 76, consacré au gouvernement local, dispose que le pays devra être divisé en unités administratives (*administrative units*) dotées de la personnalité morale et dont les compétences, ressources financières et relations avec le pouvoir central, devront être déterminées par la loi. Il précise également que le découpage en unités administratives devra tenir compte du nombre d'habitants par kilomètre carré. Mais on ne peut parler de garanties constitutionnelles de l'autonomie locale.

##### 4.2 Le contrôle des collectivités locales

La loi sur la vie locale de 1997 est assez imprécise sur les modalités de contrôle du pouvoir central sur les autorités locales, exceptée en matière fiscale et budgétaire (cf. VI. 1.a.).

La procédure de destitution, révocation ou dissolution des conseils municipaux ne relève d'aucune cour de justice en Palestine. Elle dépend davantage de l'autorité de tutelle des municipalités. La loi sur la vie locale de 1997 impose qu'une démission d'un maire, d'un conseiller municipal ou d'un conseil municipal, soit approuvée - puis ratifiée - par le ministre du Gouvernement local. Elle donne également au ministre le pouvoir d'autoriser un conseil municipal à destituer un de ses membres pour faute.

Les services pour lesquels les coûts d'investissement et d'amortissement sont particulièrement lourds (eau, assainissement, électricité, mais aussi ordures ménagères) relèvent d'agences



nationales spécialisées dont les prérogatives ont été fixées par décret présidentiel. Leur existence implique l'entrée du secteur privé dans la gestion comptable et le management des services publics locaux – vue comme gage d'efficacité. Les maires se sont opposés à la mise en place de ces structures, qui menacent leurs pouvoirs d'initiative et une partie de leurs rentrées financières.

Les *Joint Service Councils* (JSC) sont des organismes de coopération intercommunale pour la gestion de services publics locaux. Mais ils sont placés sous le contrôle du ministère du Gouvernement local et sont encadrés par la loi. Ils ont suscité l'hostilité des maires des grandes villes qui y voient le risque de perdre le contrôle de leur hinterland rural, ainsi qu'une partie de leurs recettes financières. Mais les maires des communes rurales espèrent y gagner de meilleurs services publics.

#### 4.3 La protection des intérêts des locaux

Il n'existe pas de mécanisme juridique de protection des intérêts locaux.

En cas de conflit d'intérêts, chacun cherche à défendre sa cause auprès de la plus haute autorité politique en usant d'intermédiaires bien placés (députés, gouverneurs, ministres, hauts fonctionnaires de police, membres du comité exécutif de l'OLP, etc.). Il se constitue ainsi une chaîne d'allégeances locales très fortement personnalisées.

L'Association Palestinienne des Autorités Locales (APLA : *Association of Palestinian Local Authorities*) a été créée en juin 1997. Elle poursuit trois objectifs :

- la défense des intérêts collectifs des autorités locales ;
- la formation du personnel municipal ;
- l'information des élus.

Elle est dotée de quatre commissions : affaires juridiques, affaires financières, relations publiques, projets de développement.

### 5. Les compétences locales (fonctions)

La loi sur la vie locale de septembre 1997 énumère 27 domaines d'activité relevant de la compétence communale, parmi lesquels : l'établissement de permis de conduire, la réglementation des commerces et des industries, l'aménagement urbain, l'approbation du budget.

Théoriquement, les autorités locales disposent d'un pouvoir discrétionnaire en de nombreux domaines en vertu de la loi sur la vie locale de 1997. C'est notamment le cas en matière d'urbanisme. Les maires peuvent ainsi exiger le paiement d'une amende en cas de construction irrégulière ou encore ordonner la démolition d'un bâtiment construit sans permis. Dans les faits cependant, la plupart des maires sont dépourvus de moyens propres de coercition. En effet, d'après les accords d'Oslo, les forces de police palestiniennes ne sont autorisées à opérer en toute indépendance qu'à l'intérieur des grandes agglomérations de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Partout ailleurs, notamment dans les bourgades des zones rurales, les maires sont contraints de demander à l'armée d'Israël l'autorisation de recourir aux forces de police palestinienne pour pouvoir faire respecter





la loi. Or, ils ne peuvent se soumettre moralement à une telle obligation, tant elle leur rappelle, ainsi qu'aux habitants, le temps de l'occupation.

Les maires ont en priorité cherché à développer et réhabilité les infrastructures lourdes ainsi qu'à réaménager leurs espaces urbains à partir de la création de l'Autorité palestinienne. Mais ils se heurtent à l'impossibilité d'intervenir sur la totalité de leur territoire. En effet, dans bien des cas (réseaux hydrauliques et électriques, permis de construire, localisation des décharges municipales, tracés des routes, etc.) l'Etat d'Israël garde le contrôle de terrains situés à l'intérieur ou en lisière des frontières municipales. Pour pouvoir y intervenir, les autorités municipales doivent recevoir une autorisation de la part des Israéliens. Or, la procédure d'attribution des permis, longue et coûteuse, se termine souvent par un refus.

## 6. Les Personnels

### 6.1 Les recettes

#### 6.1.1 Les pouvoirs fiscaux

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

Les rentrées financières propres des municipalités dépendent principalement du paiement des factures liées à la fourniture de l'eau et l'électricité ainsi que du paiement des taxes sur les permis de construire. Ces ressources sont aléatoires car elles sont liées au contexte économique qui, lui-même, dépend largement de la conjoncture politique. Les taux de recouvrement sont particulièrement bas. Il existe également des taxes (peu élevées) sur les ordures ménagères et l'entretien des bâtiments publics locaux (bibliothèques, jardins, abattoirs, marchés, etc.).

La situation financière des municipalités se caractérise par une grande pauvreté. Des différences non négligeables existent cependant d'une localité à une autre. Le déclenchement de la seconde Intifada en septembre 2000 n'a fait qu'aggraver la situation financière des villes. Beaucoup d'entre elles sont lourdement endettées.

#### 6.1.2 La part des dotations budgétaires

Le manque général de données statistiques en Palestine ne permet ni d'évaluer le budget moyen des municipalités ni de déterminer la répartition-type des recettes fiscales locales. La part des ressources financières directes des municipalités apparaît toutefois modeste rapportée au budget municipal global.

La loi de 1997 prévoit aussi qu'une partie non négligeable des ressources municipales soit alimentée par des transferts de fonds gouvernementaux. Ces derniers sont le résultat de taxes prélevées par le pouvoir central pour le compte des municipalités (ainsi, des taxes foncières, taxes sur les combustibles et le trafic automobile et des patentes sur les commerces et activités industrielles). Mais ces transferts ne représentent que 15% des recettes (PNUD, 1999). En effet, l'Autorité palestinienne ne reverse pas aux





municipalités l'intégralité des sommes qu'elle collecte pour elles. En 2002, la situation a un peu changé, dans la mesure où l'Autorité palestinienne a accepté que les maires prélèvent la taxe sur les combustibles et le trafic routier à sa place.

#### 6.1.2 La part des revenus externes

Depuis la signature des accords d'Oslo, l'aide internationale alimente 90% des budgets d'investissement des municipalités et conseils de village. Les fonds sont alloués principalement à des projets de construction et réhabilitation d'infrastructures lourdes (eau, électricité, routes). La Banque Mondiale et l'Union Européenne sont les deux principaux bailleurs de fonds des zones urbaines. De son côté, le PNUD intervient surtout en zones rurales. Les municipalités sont aussi largement dépendantes de l'aide technique bilatérale (américaine, japonaise, allemande, italienne, etc.).

#### 6.1.3 Autres taxes et ressources

Beaucoup de petites municipalités des zones rurales vivent de dons consentis par la diaspora palestinienne installée à l'étranger. Il n'y a pas de données statistiques permettant d'évaluer le volume de ce type de transferts financiers, mais celui-ci avoisinerait le montant de l'aide internationale.

#### 6.2 Gestion du personnel

D'après les données du ministère du Gouvernement local en 1999, 6.339 Palestiniens travaillent dans l'administration locale. Gaza et Naplouse sont les municipalités concentrant le plus grand nombre d'employés.

Il existe trois statuts au sein de l'administration municipale : fonctionnaire, contractuel et journalier. Beaucoup d'experts étrangers font également partie

intégrante des équipes techniques pour des missions de plus ou moins longue durée.

Dans les premières années de l'Autorité palestinienne, les bailleurs de fonds ont insisté sur le manque de formation du personnel municipal ainsi que sur l'absence de tradition de recrutement ou d'avancement au mérite. La modification des modalités de recrutement a cependant soulevé un problème social majeur. Que faire des individus peu ou pas diplômés? La question du recrutement revêt également une dimension politique de première importance. En effet, les employés municipaux constituent une fidèle clientèle électorale.

## 7. Conclusion

Les autorités municipales de la Cisjordanie et de la bande de Gaza fonctionnent dans un contexte de centralisation des pouvoirs et de prorogation de la domination israélienne. Ce contexte pousse à la marginalisation des pouvoirs locaux. Des différences existent cependant entre « anciennes » et « nouvelles » municipalités, tant dans leur degré d'autonomie à l'égard du pouvoir central qu'au niveau de leurs capacités financières propres.

Le déclenchement de la seconde Intifada confirme, d'une part, l'implication active d'Israël dans la détermination des rapports de forces locaux et signe, d'autre part, l'affaiblissement de la légitimité et des marges d'action de l'Autorité palestinienne. Elle conduit, enfin, à une autonomisation *de facto* des pouvoirs locaux qui se substituent progressivement à l'embryon d'Etat palestinien, mais dont les possibilités d'action sont limitées par le manque de ressources et la présence de l'armée israélienne.



La forte implication des Palestiniens dans la préparation des élections municipales de 2005 et la participation de l'ensemble des forces politiques au scrutin attestent du fait que les municipalités sont (re)devenues des institutions clés dans la hiérarchie des pouvoirs politiques et le quotidien des populations. La victoire du Hamas à ces élections révèle, par ailleurs, que l'espace local constitue aux yeux des populations un espace de repli identitaire et de protection supposée contre les agressions israéliennes. Cet espace institutionnel doté d'une épaisseur historique (re)devient ainsi le lieu par excellence de la « défense de la nation », alors qu'il remplissait plutôt le rôle de « bâtisseur d'Etat » pour l'élite dirigeante du Fatah.

L'inconnue demeure néanmoins le positionnement de la communauté internationale à l'égard des nouveaux élus locaux. Depuis janvier 2006 et la formation d'un gouvernement Hamas, les donateurs occidentaux hésitent à poursuivre des actions de partenariat en direction de l'Autorité palestinienne.

### **Aude Signoles**

Université de Paris 1 - Panthéon Sorbonne