

RESTRICTED
W/3
17 mars 1949
French
Original: English

LE PROBLEME DES REFUGIES EXPOSE
EN TERMES PRATIQUES

(Document de travail préparé par le Secrétariat)

I. Objet du document.

Les remarques qui suivent, fondées sur des renseignements très incomplets, se proposent simplement de démontrer que la méthode de rapatriement des réfugiés est étroitement liée à la solution du problème des réfugiés, et que celui-ci est lié à toute la question de Palestine. Il semble donc qu'une étude détaillée de la question des réfugiés et des diverses manières possibles de la résoudre puisse être utile avant que ne soient pris des engagements en termes généraux.

II. Remarques au sujet de:

A. L'aspect numérique du problème

Le nombre total des réfugiés arabes de Palestine est indiqué comme s'élevant à 7 à 800.000. Parmi ceux-ci on suppose qu'il en est un nombre inconnu qui ne sont pas des réfugiés de bonne foi, mais des Arabes indigents qui profitent du secours aux réfugiés. Une autre section de ce chiffre total comprend des réfugiés provenant de régions situées hors du territoire israélien tel que le définit le plan de partage. Cette section comprend tous ceux qui viennent de la Galilée occidentale, de Jaffa, de la région de Lydda-Ramlé, de Jérusalem et de son couloir, et des régions occupées des districts de Gaza et d'Hébron. Les réfugiés venant du territoire israélien à proprement

/parler

parler (tel que le définit le plan de partage) doivent être en nombre moins élevé que le total de la population non juive (non compris les nomades) de ce territoire, que l'on estimait être de quelque 400.000 âmes.^x

B. L'aspect démographique

Sur le total, une forte proportion était formée de citoyens d'Haifa, de Saint-Jean d'Acre, de Jaffa, de Lydda, de Ramlé et de Jérusalem, qui ne possédaient que peu ou point de terres (le nombre total de ces citoyens est estimé à 250.000 approximativement; ils n'ont pas tous quitté leurs foyers).

C. L'aspect professionnel

On peut supposer que les autres appartenaient aux diverses couches sociales existant dans les régions arabes rurales, c'est à dire que certains étaient de grands propriétaires fonciers, d'autres de petits propriétaires fonciers et des métayers; quelques-uns étaient des travailleurs journaliers, qualifiés, non qualifiés et saisonniers, d'autres des artisans, des commerçants, d'autres appartenaient aux professions libérales. Dans les villes, il doit y avoir eu d'autres catégories de marchands, d'industriels, d'entrepreneurs et de travailleurs de l'industrie.

III. Suppositions quant à leur désir de rentrer

A. De la population agricole

On peut supposer que de ces groupes, celui des grands propriétaires fonciers sera le plus désireux de rentrer, spécialement si en demeurant au loin ils ne doivent pas recevoir de compensation directe pour les pertes subies. Ils constitueront une très faible proportion du total. La décision des petits propriétaires fonciers quant à rentrer ou non dépendra dans une grande

^x Voir Annexes 1 et 2 pour plus de chiffres.

mesure de l'étendue et de la qualité des terres qu'ils possédaient, en comparaison avec l'étendue et la qualité de ce qu'ils recevront dans leur nouveau pays de résidence. Leur estimation de la situation qui les attend en Israël influencera également dans une grande mesure leur décision. Les travailleurs agricoles journaliers n'auront rien qui les incite à revenir, surtout s'ils savent que leurs maisons ont été détruites. Il semble peu probable que la perspective de gages plus élevés en Israël, constitue un attrait plus grand que celle de terres leur appartenant dans un pays arabe.

D. De la population rurale non agricole

Les artisans, commerçants et hommes de professions libérales des districts ruraux n'auront que peu d'espoir de reprendre leurs anciennes occupations au sein d'une population étrangère et hostile. De toute façon, ils opteraient pour les villes. La question se poserait aussi de leur admission dans les syndicats ouvriers israéliens.

C. De la population citadine

La population des villes sera probablement, dans l'ensemble, plus désireuse de rentrer (un certain nombre d'Arabes n'ont pas quitté les grandes villes et leur existence a dissipé certaines des craintes qu'éprouvaient les exilés). Ceux qui possèdent un capital peuvent espérer une carrière nouvelle dans un pays en voie d'épanouissement économique. Les travailleurs (spécialement les ouvriers qualifiés de l'industrie) seront attirés par des salaires plus élevés et il y aura peu de chose qui puisse les attirer dans les pays arabes, particulièrement en Transjordanie, pays agricole.

IV. Le problème concret de la réinstallation: En ce qui concerne la réinstallation ou le rapatriement des ouvriers agricoles et de leurs familles, les rendre à nouveau productifs et capables de subvenir à

A. Des éléments productifs de la population: leur besoin est un problème qui présente des aspects communs s'ils rentrent en Israël ou s'ils demeurent dans les pays arabes. Omettant pour l'instant la question de la terre vers laquelle ils reviendront ou sur laquelle on les installera, il est évident que leur absorption constituera un problème économique et social.

1) Du point de vue économique: Du point de vue économique, on ne peut que conclure qu'il faudra fournir des subsides à ces réfugiés pendant un an au moins, jusqu'à ce qu'ils puissent produire leur propre récolte, à moins qu'ils ne soient absorbés par des entreprises agricoles israéliennes. Ils sont actuellement indigents et n'ont pas de marge d'épargne qui leur permettrait de se passer de secours, même pour peu de temps. Ils n'ont ni semences, ni outils, ni animaux. Qu'ils rentrent dans leurs propres terres en Israël ou qu'on leur accorde des terres dans des pays arabes, il leur faudra au moins labourer et ensemer ces terres. Dans certaines régions, il faudra reconquérir la terre envahie par le désert. Même en se mettant au travail immédiatement, ils ne pourraient arriver assez tôt pour ensemer en vue d'une récolte d'été et il leur faudra attendre une année pour la récolte d'hiver. Pendant ce temps, il leur faudra non seulement des secours en nourriture, mais aussi sous forme d'un prêt ou d'un don de semences et d'outils, en espèces ou en nature. Il leur faudra encore un abri jusqu'à ce qu'ils puissent se construire des maisons eux-mêmes. (Un grand nombre de

/villages

villages ont été détruits, volontairement ou accidentellement.) Semblables considérations s'appliquent aux éléments industriels.

2) Du point de vue social

En ce qui concerne l'aspect social du problème, il est évident qu'un certain nombre de familles travaillant la terre ne constituent pas automatiquement une communauté saine et viable. A la longue, si les conditions économiques et politiques sont favorables, on peut supposer que ce groupe de personnes ayant des intérêts et des coutumes plus ou moins communs produira ou attirera les autres éléments d'un corps social normalement constitué. Ceci est également vrai d'une communauté industrielle.

B. De l'élément non directement productif

La dernière observation s'applique à l'inverse aux autres sections de la population des réfugiés - c'est à dire les artisans, commerçants, membres des professions libérales et autres. Aussi longtemps que l'élément productif de la population vit de secours, il ne peut espérer être absorbé par la communauté en tant qu'élément fertile, mais aussitôt que la communauté reprend ses activités productives sur une base solide, il y trouvera automatiquement sa place. Cet état de choses suppose toutefois une période de plusieurs mois ou de plusieurs années mêmes pendant lesquels ceux qui appartiennent aux professions libérales et artisanales auront besoin de secours, tout au moins en ce qui concerne l'alimentation, les vêtements et les soins médicaux.

V. La résolution
de l'Assemblée
Générale

Le paragraphe 11 de la résolution de l'Assemblée Générale dit: "qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité cette perte ou ce dommage doit être réparé par les gouvernements ou autorités responsables;"

A. Observations
d'ordre
général

De plus, l'Assemblée Générale: "instruit la Commission de Conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le paiement des indemnités et de se tenir en liaison étroite avec le directeur de l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, et, par l'intermédiaire de celui-ci, avec les organes et institutions appropriés des Nations Unies."

B. Portée pra-
tique d'une
interpréta-
tion stricte
au sujet des
réfugiés

La mise en oeuvre de la première partie de ce paragraphe comporterait un certain nombre de mesures immédiates: déterminer quels sont ceux des réfugiés qui désirent regagner leurs foyers.

- 1) En ce qui
concerne
les me-
sures pré-
liminaires
pour leur
retour
a) établir
qui désire
rentrer

Ceci entraînerait une sorte de plébiscite auquel la Commission procéderait parmi les réfugiés. On pourrait peut-être demander à ceux qui désirent rentrer de soumettre une demande à cet effet à la Commission de Conciliation.

- b) vérifier
la vali-
dité de
la de-
mande

Ceux qui désireront rentrer devront prouver que leurs maisons se trouvent bien en territoire israélien. (Ceci entraînerait une vérification des registres de

naissances, registres fonciers etc. Ces archives du Gouvernement de Palestine existent-elles et sont-elles à la disposition de la Commission?)

- c) faire une visite des foyers Ceci nécessitera une visite des terres pour vérifier si les foyers sont occupés ou non et si les maisons sont habitables.
- 2) concernant les mesures à prendre pendant la période de retour Création d'un mécanisme de rapatriement. Ceci entraînerait probablement l'établissement d'une commission israélienne de triage pour établir si chaque réfugié rapatrié est - et a l'intention de demeurer - un citoyen israélien loyal et respectueux des lois. Les réfugiés admis devront prêter serment d'allégeance à l'Etat d'Israel. Ceux qui sont d'âge militaire pourront être tenus d'accomplir leur service militaire, probablement dans des bataillons de subsistance ou de travail).
- a) établissement d'une commission israélienne de triage
- b) établissement de camps de transit Pendant la période de rapatriement proprement dite et jusqu'à ce que le système de financement et de secours fonctionne convenablement, des camps de transit devront être établis en Israel, camps d'où les réfugiés seront acheminés vers leurs foyers respectifs quand les conditions seront favorables, et où ils pourront retourner s'ils trouvent les conditions de vie insupportables.
- c) établissement d'un mécanisme israélien pour accepter, faciliter et protéger la réinstallation des réfugiés Le Gouvernement d'Israel devra accepter les revendications particulières de chaque réfugié sur ses terres et lui permettre d'y rentrer avec sa famille et de se mettre au travail. (Si une partie seulement de la population arabe d'un village est occupé par des immigrants juifs, le Gouvernement

d'Israel devra assurer la protection des habitants arabes, tant matériellement et économiquement, qu'en assurant le respect de leurs droits de citoyens).

3) Concernant les mesures antérieures et postérieures à la réinstallation

a) Secours en nature

La Commission de Conciliation ou l'organe désigné par elle devra diviser les réfugiés désirant rentrer en groupes géographiques qui pourraient être nourris par une cantine unique une fois qu'ils seront installés, si les secours doivent être distribués sous forme de denrées avec un service ambulancier subvenant aux autres besoins, tels que soins médicaux etc.

b) Secours en espèces

Si les secours doivent être fournis sous forme de subsides, un service ambulancier pourrait entreprendre la distribution dans une région plus étendue. (Il serait peut-être possible de demander aux autorités municipales israéliennes, là où la population est mixte, ou à la Banque anglo-palestinienne, de se charger de cette opération sous la surveillance d'un contrôleur des Nations Unies.)

c) Réadaptation

Outre cette opération purement temporaire et de secours, il conviendra d'établir un second fonds, composé de dons internationaux ou de prêts à long terme et d'une certaine somme fournie par Israel, à titre de couverture, pour les revendications des réfugiés rapatriés en pertes et dommages à leurs propriétés. Ce fonds pourra être utilisé pour subvenir aux besoins immédiats en équipement de la population agricole, sur la base de prêts à long terme, ou pour assister des entreprises industrielles dignes

/d'être

d'être encouragées, dans le financement de grands projets qui absorberaient rapidement la population arabe en chômage. (Cette opération pourra également être faite par les banques israéliennes sous la surveillance des Nations Unies. Il n'est pas certain qu'Israël soit forcé de payer des compensations pour la perte de récoltes et de temps.)

C. Mesures affectant les réfugiés demeurant dans les pays arabes

Des mesures parallèles à celles que décrivent les trois derniers paragraphes devront être prises dans les pays arabes pour les réfugiés ne désirant pas regagner Israël, de même que pour les réfugiés qui viennent des régions qui seront évacuées par Israël à la conclusion des accords de paix.

D. Portée de cette interprétation affectant Israël

La plupart de ces mesures devront être coordonnées avec le programme juif de réinstallation des immigrants et il semble probable que le Gouvernement d'Israël jugera cela impossible, à moins qu'on ne lui fournisse des chiffres exacts sur lesquels baser ses évaluations, ou tout au moins un taux défini de l'admission de réfugiés.

1) A propos du nombre de réfugiés

Dans les deux cas, le retour des réfugiés en Israël ne peut être envisagé comme une opération unique, à terminer à une certaine date; il doit s'agir d'un processus progressif couvrant une certaine période. Les mots utilisés au paragraphe 11 de la résolution de l'Assemblée Générale, "le plus tôt possible", doivent être ainsi interprétés.

3) A propos des terres

Le ré-occupation par les Arabes de parcelles de terres dispersées dans tout le territoire

israélien compliquerait probablement les projets juifs de réinstallation foncière. (Il serait intéressant de connaître la répartition exacte des terres occupées par des Juifs et des Arabes respectivement, en Israel, de même que les plans pour la réinstallation des immigrants, en ce qui concerne les terres.)

VI. Interprétation possible par Israel

Il semble probable que l'intransigeance des Juifs au sujet du retour des réfugiés est causée principalement par leur manque de désir de rendre les terres^x qui appartenaient aux réfugiés, et il est possible qu'Israel insiste pour que l'on interprète les mots "dans leurs foyers" comme signifiant que les réfugiés sont simplement autorisés à rentrer en Israel et non à reprendre leurs propres terres.

A. Portée pratique de cette interprétation

Si tel était le cas, il serait plus pratique et plus utile aux Arabes que la Commission de Conciliation demande à Israel de réinstaller les réfugiés désirant rentrer dans leurs foyers, dans les mêmes conditions qu'il applique aux immigrants, soit en groupes puissamment centralisés. Ces groupes possèderaient, en un endroit, des terres équivalent en quantité et en qualité au total des terres que les membres du groupe possédaient individuellement de façon dispersée.

/B. Avantages

^x Voir Annexe 3 pour le pourcentage de possession des terres.

B. Avantages
possibles

Une telle proposition pourrait fort bien être acceptable pour Israël, car elle serait facile à incorporer dans des plans existants de réinstallation sur une grande échelle, avec appui financier international. Il serait ainsi possible à Israël de parer au démembrement social et économique que provoquerait une population étrangère et indigente, de même qu'au danger politique et stratégique qu'il mentionne si souvent.

C. Effets pos-
sibles pour
les travaux
de la
Commission

Que cette proposition soit acceptable aux pays arabes et aux réfugiés eux-mêmes, c'est là une autre question. Si elle est acceptable pour les deux parties intéressées, en principe, le problème change d'aspect et la solution demandera des mesures différentes. Les fonctions effectives des Nations Unies seront réduites à une surveillance des autorités israéliennes en ce qui concerne les réfugiés arabes, aux fins d'assurer que ceux-ci reçoivent un traitement équitable.

D. Inconvénients
possibles de
la non-
application

Si ce système est repoussé, il est à craindre que les terres des réfugiés rentrant au pays seront l'objet d'expropriations par le Gouvernement israélien chaque fois que les plans l'exigeront, ou que les Arabes seront obligés de vendre à cause d'une concurrence économique sans scrupule. Ainsi, les Arabes seront rapidement dépouillés de leurs terres et deviendront des travailleurs à gages d'Israël.

APPENDIX 1

ESTIMATED POPULATION OF PALESTINE AS AT 31ST DECEMBER 1946

	Moslems	Chris- tians	Druse and Others	Bedouins	Total Arabs and Others	Jews	Total
ARAB STATE							
(a) Western Galilee	88,150	26,390	9,260		123,800	3,040	126,840
(b) Samaria and Judea	466,390	18,660	300		485,350	5,020	490,370
(c) Gaza	116,570	1,290	-		117,860	1,460	119,320
TOTAL	671,110	46,340	9,560	22,000	749,010	9,520	758,530

JEWISH STATE

(a) Eastern Galilee	81,060	3,700	1,440	}	86,200	28,750	114,950
(b) The Plains of Sharon and Esdraelon	252,450	49,960	4,350				
(c) Beer- sheba	11,600	210	10	92,000	103,820	1,020	104,840
TOTAL	345,110	53,870	5,800	105,000	509,780	499,020	1,008,800

CITY OF

JERUSALEM	60,560	44,850	130		105,540	99,690	205,230
-----------	--------	--------	-----	--	---------	--------	---------

SUMMARY

ARAB STATE	671,110	46,340	9,560	22,000	749,010	9,520	758,530
JEWISH STATE	345,110	53,870	5,800	105,000	509,780	499,020	1,008,800
CITY OF JERUSALEM	60,560	44,850	130		105,540	99,690	205,230
TOTALS	1,076,780	145,060	15,490	127,000	1,364,330	608,230	1,972,560

APPENDIX 2

ESTIMATED POPULATION OF PROPOSED JEWISH STATE AS AT 31ST DECEMBER 1946

Sub-District	Moslems	Chris- tians	Others	Total Arabs	Jews	Total
<u>(a) Eastern Galilee</u>						
Safad	39,910	550	-	40,460	7,170	47,630
Tiberias	23,940	2,470	1,420	27,830	13,640	41,470
Beisan	16,660	680	20	17,360	7,590	24,950
Nazareth	550	-	-	550	350	900
TOTAL	81,060	3,700	1,440	86,200	28,750	114,950
<u>(b) The Plains of Sharon and Esdraelon</u>						
Nazareth	3,040	980	-	4,020	7,630	11,650
Haifa	90,380	30,990	3,990	125,360	119,010	244,370
Tulkarm	33,750	30	-	33,780	16,180	49,960
Jaffa	95,980	17,790	360	114,130	295,160	409,290
Ramle	26,500	170	-	26,670	29,970	56,640
Gaza	2,800	-	-	2,800	1,300	4,100
TOTAL	252,450	49,960	4,350	306,760	469,250	776,010
<u>(c) Beersheba</u>						
Gaza	5,330	-	-	5,330	510	5,840
Beersheba	6,270	210	10	6,490	510	7,000
TOTAL	11,600	210	10	11,820	1,020	12,840
TOTALS	345,110	53,870	5,800	*404,780	499,020	*903,800

* Note: The above figures do not include Arab Bedouins. The number of Bedouins in Palestine in 1946 has been estimated by the Palestine Administration at 127,000, of whom 105,000 reside in the area of the proposed Jewish State and 22,000 in the proposed Arab State.