

RESTRICTED

Com.Tech./8

8 août 1949

FRANÇAIS

ORIGINAL: ANGLAIS

Memorandum en date du 28 juillet 1949

adressé au Comité technique

par M. G. Meron,

représentant du Gouvernement

d'Israël

- - - -

M E M O R A N D U M

SUR LES PRINCIPES DIRECTEURS EN MATIERE  
DE REETABLISSEMENT DES REFUGIES ARABES

I

1. L'activité économique de la population arabe de Palestine était, sous le régime du mandat, de caractère essentiellement agricole. Les statistiques sur la répartition des professions des travailleurs arabes en Palestine avant 1947 indiquent que 60% d'entre eux travaillaient dans l'agriculture, 3% étaient occupés dans l'industrie, et 3% travaillaient dans des entreprises juives, principalement dans des plantations d'agrumes. Ces chiffres se passent de commentaires. A l'heure actuelle, il n'y a plus d'économie arabe, dans le sens propre du terme. Le secteur de cette économie qui reposait sur les cultures d'agrumes a perdu dans une très large mesure la base même de son existence, et ce fait a été confirmé par l'étude entreprise par la Commission de conciliation pour la Palestine. De même, l'économie arabe urbaine, qui reposait surtout sur le commerce de détail et les activités artisanales dont les centres se trouvaient à Jaffa, à Acre et dans certains quartiers de Haïfa, appartient maintenant entièrement au passé. L'industrie arabe, pour autant qu'elle ait existé sous le régime du mandat, orientée surtout vers la fabrication de textiles, de savon et d'huile, est surtout localisée en dehors des frontières de l'Etat d'Israël (Naplouse, Gaza, etc.).

2. A la fin de l'année 1947, la population juive en Palestine comptait 600.000 habitants. Aujourd'hui, soit un an et demi plus tard, elle a augmenté jusqu'à 900.000. La population totale, y compris les Arabes et autres populations non juives, s'élève actuellement à 1.065.000 habitants. Ces

Ces chiffres suffisent à indiquer l'ampleur de la transformation radicale et presque révolutionnaire survenue dans la vie économique du pays.

Le plan économique établi par le Gouvernement d'Israël prévoit l'établissement et l'expansion d'une entité économique très perfectionnée, moderne et progressive, reposant, comme celle de tous les pays du Moyen-Orient, sur l'agriculture, mais complétée par toutes les caractéristiques de l'économie moderne, à savoir l'industrialisation et le développement de l'industrie du bâtiment et des activités commerciales et financières. Il est évident que les succès obtenus jusqu'ici dans le domaine économique sont dus, en grande partie, à l'homogénéité de la population juive; c'est à cela que l'on doit une structure sociale sans précédent dans le Moyen-Orient et qui ne comporte pas ces contrastes violents entre les riches et les pauvres, si fréquents dans cette partie du monde.

3. Les conclusions qu'il convient de tirer de ces faits pour déterminer les méthodes à appliquer au problème des réfugiés arabes sont évidentes. Il n'est pas possible de revenir en arrière. Depuis que ce problème est apparu, la population juive a augmenté de 50%. Le problème du logement des nouveaux arrivants a été résolu en partie en les installant dans les maisons habitables des villes et des villages arabes abandonnés. L'immigration se poursuit à un rythme moyen de 800 individus par jour. Ce chiffre suffit à montrer qu'il n'est pas possible d'envisager le retour individuel des réfugiés arabes dans leur ancienne résidence. Non seulement la structure de l'économie arabe dans son ensemble ne peut pas être rétablie purement et simplement, étant donné que sa base a virtuellement disparu mais, encore, le retour des Arabes appartenant aux classes moyennes, tels que les boutiquiers, les commerçants, les personnes exerçant des professions libérales, est devenu impossible pour des raisons d'ordre physique et géographique à la fois. Leurs maisons ont disparu; ils n'ont plus d'emploi. Leurs anciens modes de vie ont été balayés par la désorganisation de leur économie. Au lieu de cela, la même région a vu naître une structure économique progressive entièrement nouvelle, à la fois agricole, urbaine et industrielle.

4. Le Gouvernement d'Israël est conscient de l'impossibilité absolue qu'il y a de réinstaller les réfugiés déjà revenus et ceux qui peuvent encore revenir dans les lieux mêmes où ils habitaient autrefois, d'autant

plus que ce rétablissement ne peut leur donner les moyens de se suffire à eux-mêmes. Ils ne resteraient que ce qu'ils sont depuis deux ans: des malheureux habitant dans des camps et dont les organisations philanthropiques assurent la subsistance. Il en résulte que les principes à observer pour le rétablissement rural des Arabes dans l'Etat d'Israël doivent être les suivants:

- a) Les réfugiés ne pourront revenir que constitués en groupes homogènes familiaux ou en tribus, dans le cadre de leur propre organisation communale, ou organisés suivant une formule coopérative.
- b) Le Gouvernement d'Israël souligne tout particulièrement la nécessité, toutes les fois qu'il y a rétablissement d'un groupe de réfugiés, de leur assurer dans un délai raisonnable les moyens de subvenir à leurs propres besoins et qu'ils puissent parvenir à un certain degré d'autonomie dans le cadre général de la structure administrative du pays.
- c) Le rétablissement des réfugiés ne peut être souhaitable du point de vue économique que s'il est précédé d'une redistribution adéquate des terres, afin d'éviter un morcellement excessif qui, comme on le sait, a fait de nombreux cultivateurs une proie facile pour les riches propriétaires fonciers absentéistes, et qui a constitué, d'autre part, un des obstacles auxquels on s'est toujours heurté lorsqu'on a voulu élever le niveau de vie des Arabes.
- d) Les Centres arabes de rétablissement bénéficieront, bien entendu des travaux de défrichement et d'irrigation des terres envisagés dans l'ensemble du pays, et les Centres de recherches du Gouvernement d'Israël feront profiter les cultivateurs arabes, dans la même mesure que les Juifs, des réalisations scientifiques dues aux progrès obtenus, notamment en matière agricole, car il est dans

l'intérêt du pays tout entier d'éviter, par tous les moyens, que se constituent des régions insuffisamment développées.

- e) Les réfugiés arabes qui auront été ainsi réétablis en Israël, sur le plan économique également, traités de la même manière que les rapatriés juifs venant de l'étranger. Toute mesure de discrimination serait préjudiciable à l'ensemble de l'économie, car elle aurait pour résultat la constitution d'éléments hétérogènes, ce qui aurait de graves répercussions pour l'organisation entière du pays. Les citoyens arabes jouissent dans l'Etat d'Israël des mêmes droits et privilèges que les autres habitants du pays et sont soumis aux mêmes lois. Ils sont représentés au Parlement, ils possèdent leurs propres organismes administratifs et leurs écoles, et ils bénéficient de tous les services gouvernementaux, particulièrement des services de santé, dans la même mesure que le reste de la population.

## II

1. Il est évident que ce plan d'action ne peut être appliqué qu'à un nombre très restreint de réfugiés pour les raisons d'ordre physique, géographique et économique qui ont été exposées plus haut. L'Etat d'Israël ne peut évidemment résoudre seul tout le problème. Il ne saurait être traité avec efficacité que par des organisations internationales, qui, en le portant opportunément sur le plan politique et économique le plus élevé, pourraient trouver ainsi un remède durable à la misère sordide de la population des vastes régions du Moyen-Orient, évitant ainsi ses corollaires qui sont le développement insuffisant et l'instabilité politique. Des organismes internationaux ont déjà résolu, il y a 25 ans, des problèmes de cette ampleur.

2. Les difficultés que soulevait, peu après 1920, le rétablissement dans leur pays d'origine d'environ 1.300.000 Grecs étaient beaucoup plus considérables que celles que présente le rétablissement, de nos jours, de quelque 500.000 ou 600.000 réfugiés arabes. Alors, la population à réinstaller était constituée, pour une grande part, de citoyens disséminés dans des régions relativement étendues, tandis que, dans le cas présent, il s'agit presque exclusivement de travailleurs agricoles, de petits

propriétaires et de fermiers formant une classe presque homogène et dont le rétablissement soulève un petit nombre de problèmes d'ordre social et économique. Si, en dépit des grandes difficultés rencontrées, le rétablissement des réfugiés turcs et grecs a pu être mené à bien avec succès, cela est dû tout d'abord à ce que, peu de temps après que le problème eût été posé (1923), le soin d'assurer la subsistance des réfugiés, qui incombait jusqu'alors au Comité de secours américain et à son organisme spécial, des Secours au Proche-Orient, a été confié à un organisme économique, la Commission pour le rétablissement des réfugiés, créée sous les auspices de la Société des Nations.

L'aspect financier du problème avait été également résolu sur le plan international. Le financement du rétablissement des réfugiés grecs a été assuré par un emprunt de 7 %, émis sous les auspices de la Société des Nations pour un montant de £ 12.300.000 (£ 7.500.000 à Londres, £ 2.500.000 à Athènes et \$ 12.300.000 à New-York). Le produit net de cet emprunt s'est élevé à £ 9.970.000 et il a été employé au rétablissement de 650.000 individus (170.000 familles) dans plus de 2000 colonies agricoles et districts urbains ou semi-urbains; en outre, 400 écoles ont été construites, ainsi qu'un grand nombre d'hôpitaux, de dispensaires, de pouponnières, de fermes-modèles, de parcs à bestiaux, et un système assez important d'irrigation a été installé. Enfin, dans les régions urbaines et semi-urbaines, un certain nombre de petites industries ont été créées sur des bases coopératives.

3. Si nous établissons le bilan général de ce qui a été fait entre 1920 et 1930 dans le domaine du rétablissement des réfugiés grecs, nous constatons que si ce rétablissement a été couronné de succès, cela est dû en grande partie aux raisons suivantes:

- Le système consistant à faire assurer la subsistance des réfugiés par des organisations philanthropiques a été abandonné dès le début et remplacé par des mesures constructives en vue du rétablissement;

- Le rétablissement a été entrepris par un organisme autonome ne dépendant que de la Société des Nations;
- Le financement a été assuré par des emprunts internationaux sous les auspices de la Société des Nations;
- De nouvelles unités sociales, organisées pour la plupart sur la base des coopératives, ont été constituées de manière à pouvoir, dans une certaine mesure, se suffire à elles-mêmes.

4. Ces observations fournissent les éléments dont on devrait s'inspirer pour la solution du problème des réfugiés arabes dans le Moyen-Orient. En fait, les chances de succès du plan de rétablissement sont plus grandes qu'elles n'ont jamais été dans des conditions semblables, et particulièrement par que:

- a) la population arabe forme une masse homogène ayant presque la même formation culturelle, sociale et politique;
- b) tous les réfugiés proviennent du même pays;
- c) le rétablissement peut être assuré immédiatement et non pas par tranches successives, fait qui avait compromis notamment le plan de rétablissement des réfugiés bulgares après la première guerre mondiale;
- d) les moyens de financer le plan peuvent être assurés parce que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies sont conscients du fait que la paix dans le Moyen-Orient dépend essentiellement de l'amélioration de la situation économique et du relèvement économique;
- e) enfin, la constitution de groupes pouvant se suffire à eux-mêmes au point de vue économique, grâce à leur constitution coopérative, ne représente pas quelque chose d'inconnu pour la grande majorité des réfugiés arabes qui ont pu constater le succès de ce système au cours des 30 dernières années de colonisation juive.

5. De vastes régions entourant l'Etat d'Israël sont insuffisamment peuplées et, de ce fait, insuffisamment développées au point de vue économique. Il n'y a pas de raison d'ordre économique ou politique pour que ces territoires ne soient pas incorporés au plan général de réétablissement des réfugiés arabes dans l'intérêt de toute la structure économique du Moyen-Orient.

La Transjordanie en est un exemple caractéristique. Sa population actuelle, sur une superficie de 34.740 mille carrés, s'élève à environ 340.000 habitants dont 190.000 seulement sont sédentaires, le reste étant composé de nomades ou de demi-nomades ( par contre, la superficie de la région de Palestine placée sous mandat est de 10.157 mille 2, constitués en majeure partie par le désert, avec une population de 1.910.000 habitants à la fin de 1946). Il est certain que le réétablissement des réfugiés en Transjordanie, entrepris sur les bases indiquées, pourrait entraîner un relèvement économique et social remarquable de tout le pays.

L'arrivée en Transjordanie des colons réfugiés déterminerait certainement une augmentation considérable de la capacité de production du pays, sous réserve, bien entendu, que le réétablissement s'effectue d'une manière méthodique et bien conçue et sous le contrôle d'experts hautement qualifiés. L'économie de la Transjordanie, fondée jusqu'ici sur la grande culture, pourrait être ainsi améliorée par un système de culture mixte; l'élevage et l'accroissement de cheptel pourraient prendre rapidement une extension considérable; de petites et moyennes industries pourraient être créées, en particulier celles qui pourraient disposer de ressources naturelles. Cela s'applique au tannage, aux industries alimentaires, mais surtout à l'exploitation, sur une grande échelle, des gisements minéraux dont les phosphates, en particulier, constituent pour le pays une richesse extrêmement précieuse quoique encore non exploitée. La phase suivante verrait une réduction graduelle des importations de produits essentiels tels que : savon, huile d'olive, huile végétale, textiles, chaussures, que l'on serait alors en mesure de fabriquer dans le pays même, et l'équilibre entre les exportations et les importations pourrait être progressivement assuré. Le système de transports, qui est actuellement tout à fait insuffisant, serait petit à petit considérablement étendu; grâce à la disparition progressive du genre de vie nomade et à l'introduction de systèmes appropriés

d'hygiène et d'instruction, la population finirait par atteindre un niveau adéquat de développement économique et serait en mesure de subvenir elle-même à ses besoins dans une large mesure.

La situation ~~est~~ en ce qui concerne la Syrie, tout à fait analogue. Ce pays compte actuellement une population de 3.400.000 habitants, presque entièrement composée de cultivateurs et de travailleurs agricoles dont l'immense majorité sont des mahométans Sunni. Cette population vit sur une superficie d'environ 100.000 milles carrés, c'est-à-dire dix fois supérieure à celle de la Palestine sous mandat, avec une population qui représente moins du double de celle-ci. Le développement de l'industrie en est encore à un niveau très primitif, limité principalement à la fabrication d'huile de table, de farine et de soie. Les ressources naturelles sont à peine exploitées et les exportations se réduisent presque exclusivement à des produits agricoles, à la laine, au tabac, à l'huile d'olive et à des produits similaires. L'établissement en Syrie d'un assez grand nombre de réfugiés arabes, par exemple 200.000 à 300.000, aurait un effet bienfaisant sur l'économie du pays et introduirait un élément actif qui a déjà su s'assurer, en Palestine, un niveau de vie bien plus élevé que dans n'importe lequel des pays voisins.

L'établissement d'un certain nombre de réfugiés en Irak développerait de même les possibilités économiques du pays. La population de l'Irak ne s'élève qu'à 4.800.000 habitants, pour une superficie de 116.000 milles carrés (c'est-à-dire deux fois et demie la population de la Palestine sous mandat, pour une superficie dix fois supérieure). Il est évident que l'arrivée d'une masse homogène, constituée principalement de colons agricoles, contribuerait largement à résoudre le problème du déséquilibre économique dont l'Irak souffre tant. Cette main-d'oeuvre supplémentaire est par ailleurs une condition indispensable à l'exécution du plan d'irrigation depuis si longtemps attendu. La culture du tabac, l'élevage de chevaux et des bovins, la culture des dattes et la pêche se développeraient d'une façon considérable pour le bien du pays entier. La situation difficile dans laquelle se trouvent les finances du pays s'améliorerait ainsi à la longue, d'autant plus que les réfugiés seraient installés strictement en fonction des professions agricoles qu'ils exercent et ils seraient ainsi à même de provoquer un accroissement presque immédiat de la capacité de production du pays, sans qu'il soit besoin de recourir à des subventions temporaires.

6. Aucun chiffre précis quant aux incidences financières du projet ne peut naturellement être fourni dans le présent exposé. Aucune estimation précise des dépenses qu'entraînerait l'exécution du plan d'établissement envisagé ne peut être faite avant qu'il soit procédé à un recensement exact, notamment par professions, du nombre actuel de réfugiés et à des études statistiques complètes des possibilités économiques des pays voisins. Mais il est évident que la mise en oeuvre d'un plan d'une ampleur aussi énorme exige de l'imagination et de la hardiesse, et elle ne peut être financée que sur le plan international. L'emprunt émis pour les réfugiés grecs, et la façon dont les pays de l'hémisphère occidental se sont attaqués au problème du développement de certaines régions du monde peuvent en fournir une indication exacte. Si le problème de l'établissement des réfugiés grecs, qui était à ce moment d'une ampleur si considérable a pu être résolu il y a 25 ans, dans des conditions bien moins favorables, il semble qu'il n'y ait pas de raison pour que les mêmes principes ne puissent, dans des conditions bien plus favorables, être appliqués avec succès à l'égard d'un groupe homogène et moins nombreux.

Les principes directeurs qui doivent présider à la mise en oeuvre d'un plan de ré-établissement de tous les réfugiés arabes doivent être les suivants :

- a) Un organisme international et autonome chargé du ré-établissement des réfugiés et possédant des pouvoirs étendus, doit être créé sous les auspices des Nations Unies.
- b) il y a lieu de procéder immédiatement à un recensement de tous les réfugiés de bonne foi, à l'exclusion des migrants internes uniquement attirés par la perspective d'une aide gratuite.
- c) Il faut déterminer, de façon précise, la répartition par profession et tenir compte également, d'après les résultats du recensement, du groupement des réfugiés en familles, tribus et groupes communaux.
- d) Un emprunt international (à faible taux d'intérêt, amortissable en 30 ans au minimum et dont le remboursement ne devra pas commencer avant 10 ans) doit être émis par les organismes appropriés des Nations Unies et particulièrement par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, mais aussi par d'autres organismes tels que la Export-Import Bank. Le concours des pays du Moyen-Orient, pour toutes les opérations de caractère économique, devra être fourni à la fois sous forme de garanties et sous

forme de souscriptions à l'emprunt.

- e) Des plans d'irrigation et d'électrification dont la mise en oeuvre est nécessaire en Irak, en Transjordanie, en Israël, au Liban et en Syrie, devront être financés séparément par des organismes spéciaux, avec la participation active de l'Etat d'Israël et des gouvernements des Etats arabes intéressés.
- f) La Commission de ré-établissement sera chargée de contrôler de près l'emploi du produit de l'emprunt. En principe, ne devront être mis à la disposition des bénéficiaires que l'outillage, les produits de base et les services spéciaux, afin d'assurer un acheminement satisfaisant des moyens fournis et un emploi pertinent de l'outillage.

Le plan général esquissé dans le présent exposé peut faire disparaître le fléau séculaire du développement insuffisant dans le Moyen Orient, ainsi que l'instabilité et son corollaire, la guerre latente. Il semble que ce soit là le seul moyen d'établir une paix durable dans cette partie du monde. C'est la condition indispensable pour le retour à des conditions économiques normales. Il permettra à la pauvreté, à la misère sordide et à la maladie de faire place au bien-être, à la prospérité et à la paix.

L'Etat d'Israël est prêt à participer à l'exécution de ce plan, non seulement par ses conseils et son assistance technique, mais aussi sous la forme d'une participation financière.

G. MERON

Division économique

Ministère des Affaires étrangères

Hakiryá, 28 juillet 1949.