

Actualité Maghreb/Moyen-Orient 5

Avril 2006

Le Hamas au pouvoir: de la confrontation au dialogue?

Juliette Mayaleh



L'Ifri est un centre de recherche et de débat sur les principales questions de politique internationale et d'économie. Présidé par Thierry de Montbrial depuis sa fondation en 1979, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi 1901).

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

© Tous droits réservés, Ifri, 2006 - www.ifri.org

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 - Fax: 33 (0)1 40 61 60 60

Eur-Ifri
22-28 Avenue d'Auderghem
1040 - Bruxelles, Belgique
Tél. : +(32) 2 238 51 10

À la suite de l'attaque cérébrale d'Ariel Sharon, un autre événement est venu changer le paysage politique au Moyen-Orient : le Hamas a, au détriment du Fatah, acquis la majorité absolue au Conseil législatif palestinien (CLP) lors des élections législatives du 25 janvier 2006. L'Autorité palestinienne (AP) avait adopté le mode de scrutin à la proportionnelle sur les listes nationales pour endiguer une victoire du Hamas, redoutée dans le cadre d'un mode de scrutin à la majorité simple. Pourtant, le Hamas a obtenu 56 % des suffrages, ce qui lui a donné une majorité parlementaire de 74 sièges sur 132 alors que le Fatah n'en a obtenu que 45.

Le président de l'AP, Mahmoud Abbas, a donc demandé au Premier ministre désigné par le Hamas, Ismaïl Haniyeh, de former le prochain gouvernement. Celui-ci s'est acquitté de sa tâche le 19 mars, en présentant un cabinet composé de 24 membres : 18 partisans du Hamas dont une femme et six indépendants et technocrates, dont un Chrétien. Les ministères clés sont attribués aux membres du Hamas : les Affaires étrangères à Mahmoud al Zahar, l'Intérieur à Said Siyam, les Finances à Omar Adel-Razeq et l'Education à Nasser al Sha'er. En effet, malgré des semaines de pourparlers, le Hamas n'a pas réussi à convaincre les factions laïques palestiniennes, dont le Fatah, de rejoindre le mouvement islamique dans un gouvernement de coalition et d'unité nationale. De profondes divergences opposent ces partis politiques et le Hamas, qui refuse de souscrire aux accords de paix intérimaires conclus entre Israël et l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP), de reconnaître que celle-ci est l'« unique représentant légitime » du peuple palestinien, et de respecter les principes édictés par sa charte impliquant une reconnaissance d'Israël.

Après avoir demandé au Hamas d'amender son programme gouvernemental et d'adopter une position modérée, Abbas a finalement décidé de lui « donner l'occasion de prendre ses responsabilités », évitant ainsi une crise constitutionnelle entre le gouvernement et la présidence de l'AP. Le programme a donc été approuvé par Abbas puis par le CLP, avec une majorité de 71 voix contre 36.

De l'opposition au pouvoir

Depuis une vingtaine d'années, on observe un renforcement du pouvoir des mouvements islamistes dans la plupart des pays du Proche et Moyen-Orient, notamment en Egypte avec les frères musulmans et en Irak avec la victoire de l'« Alliance irakienne unifiée ». En Iran, l'élection d'Ahmadinejad a permis aux éléments les plus conservateurs de reprendre le contrôle du pouvoir civil. La situation palestinienne est aujourd'hui voisine de celle de ces pays. Il semblerait néanmoins que le vote des Palestiniens soit principalement motivé par des raisons politiques et sociales.

La victoire du Hamas a été perçue par certains comme le résultat de la politique unilatérale d'Israël sous l'ère Sharon. En effet, ce dernier a non seulement opté pour un retrait de Gaza sans négociation avec l'AP, mais il a aussi encouragé la construction d'un « mur de séparation » - en dépit des réserves figurant dans l'avis consultatif de la Cour internationale de justice -, et il a renforcé la colonisation israélienne à Jérusalem-Est et en Cisjordanie. Israël envisage aujourd'hui une définition de ses frontières qui annexerait une partie des territoires palestiniens tout en créant quelques entités autonomes discontinues dont Jérusalem-Est est exclue.

D'autres ont vu dans la victoire du mouvement islamique le reflet du bilan négatif de l'AP, qui n'a pu éviter les incursions de Tsahal dans les Territoires (près de 4 000 Palestiniens ont été tués depuis le début de la seconde Intifada en 2000), ni obtenir la libération des prisonniers incarcérés en Israël (7 500). En outre, la situation économique est désastreuse (environ 60 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté de 2 dollars par jour, le chômage atteint 70 % dans de nombreuses régions) et les Territoires sont en ruine. Ce bilan est attribué aux incertitudes de la stratégie de Mahmoud Abbas, à son incapacité à obtenir des concessions dans les négociations avec Israël, à créer des institutions solides et à améliorer la vie quotidienne des Palestiniens. Le Fatah a également été incapable d'éradiquer la corruption, miné par des rivalités de clans et de générations, les vieux dirigeants qui étaient proches de Yasser Arafat refusant de céder leur place aux jeunes militants réformistes.

Parallèlement, le Hamas dispose d'un réseau social important : il reconstruit des maisons détruites, fonde des hôpitaux, des écoles, des clubs sportifs et des instituts caritatifs pour les Palestiniens dans les villes et dans les camps de réfugiés assiégés par l'armée israélienne. La campagne électorale du mouvement s'est d'ailleurs focalisée sur ces besoins de base de la population.

Les réactions d'Israël et de la communauté internationale : soutenir ou condamner ?

Mouvement extrêmement conservateur, le Hamas est perçu par ses défenseurs comme une force de « résistance » légitime au service de la cause palestinienne face à l'occupation militaire alors qu'il est inscrit sur la liste des organisations terroristes des États-Unis, de l'Union européenne, du Canada et d'Israël. La victoire du mouvement a donc suscité un débat dont les termes ont été bien posés par l'ancien Président américain, Jimmy Carter, qui a affirmé : « Si vous vous portez garants d'une élection ou que vous favorisez la démocratie et la liberté partout dans le monde, alors lorsque le peuple choisit ses dirigeants, je pense que tous les gouvernements devraient reconnaître cette administration et la laisser former son gouvernement ». En l'occurrence, la question est d'autant plus importante que le scrutin a suscité une très forte mobilisation de la population palestinienne. Israël et la communauté internationale, qui ont toujours poussé à la démocratisation et à des élections libres et honnêtes, ne renieraient-ils pas leurs principes en refusant de respecter le résultat de ces élections, de reconnaître le mandat du Hamas et de lui accorder les moyens de sa politique ?

Israël, qui avait condamné la participation du Hamas aux élections, a déclaré qu'il ne négocierait avec le mouvement que s'il reconnaissait l'existence d'Israël et abandonnait la violence. En outre, depuis le choix par le Hamas d'Ismaïl Haniyeh comme candidat pour le poste de Premier ministre, Israël a décidé de cesser le transfert du produit des taxes et des droits de douane qu'il percevait au profit des Palestiniens, une somme qui correspond à 50 millions de dollars (42 millions d'euros) par mois. Le ministre des affaires étrangères, Tzipi Livni, a par ailleurs déclaré le 26 février que Abbas n'était plus un interlocuteur valable dans un gouvernement dirigé par le Hamas, condamnant ainsi toute perspective de négociations de paix israélo-palestiniennes.

Avant même le résultat des élections, les États-Unis, quant à eux, ont annoncé, qu'ils ne soutiendraient pas un gouvernement palestinien incluant le Hamas, tout en précisant que l'aide humanitaire sera préservée. Cependant, la Chambre des représentants s'est prononcée à la quasi-unanimité contre l'octroi d'une aide à l'AP, tant qu'elle sera dominée par le mouvement. Par ailleurs, le département d'État a obtenu le remboursement de 50 millions de dollars, accordés en 2005 pour un projet d'infrastructure dans la bande de

Gaza. Washington a également explicitement entrepris d'isoler le Hamas. Lors de sa visite dans la région, la secrétaire d'État américaine, C. Rice, a cherché le soutien de certains États arabes, tels que l'Égypte, l'Arabie Saoudite et les Émirats arabes unis, pour faire pression sur le mouvement mais ces pays, qui avaient appelé au respect du résultat des élections, n'ont pas caché qu'ils continueraient à soutenir financièrement le Hamas.

De leur côté, les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne (UE) ont appelé le Hamas à renoncer à la violence, reconnaître l'État d'Israël et les accords signés entre l'AP et Israël. L'UE a établi une distinction entre l'aide humanitaire, qui sera maintenue, et l'aide institutionnelle, qui sera revue en fonction des décisions politiques que prendra le Hamas quant aux actes du nouveau gouvernement et à l'application des trois conditions susmentionnées. Elle a ainsi débloqué une aide d'urgence de 120 millions d'euros (143 millions de dollars) le 27 février pour couvrir les besoins fondamentaux des Palestiniens. Deux jours auparavant, James Wolfensohn, ancien président de la Banque mondiale et émissaire du Quartet international au Proche-Orient, a averti que l'AP était proche de la banqueroute. L'UE a débloqué une autre aide d'urgence de 64 millions d'euros (78 millions de dollars) le 21 mars à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies. Elle a néanmoins précisé que cette aide financière ne signifiait pas un futur soutien.

Face à la position occidentale, la Russie, qui n'a jamais considéré le Hamas comme une organisation terroriste, a adressé ses félicitations au mouvement aussitôt après sa victoire. Vladimir Poutine a précisé que la suspension de l'aide financière aux Palestiniens lui paraissait être une « grande erreur », brisant ainsi le front constitué par les autres membres du Quartet international pour le Proche-Orient (États-Unis, Union européenne, ONU). La Russie a également invité le Hamas à Moscou, tentant de retrouver un rôle clef au Proche-Orient tout en offrant à celui-ci une occasion de sortir de son isolement et d'expliquer ses positions. Cette initiative a été favorablement accueillie par la France sous réserve que les conditions posées à un dialogue avec le Hamas soient respectées. Israël, quant à lui, s'est d'abord indigné de la position russe ; Meir Sheerit, le ministre de l'éducation israélien l'a qualifiée de « véritable coup de poignard dans le dos, car elle vise à accorder une légitimité internationale à un groupe terroriste ». Il a nuancé sa position à la suite de la promesse russe d'encourager le Hamas à reconnaître l'État d'Israël et à abandonner la violence.

Le Hamas : naissance et évolution

Fondé en 1987, sur la base de l'idéologie des Frères musulmans d'Égypte, le Hamas, *Harakat al-muqawama al-islamiya* (Mouvement de résistance islamique), est la principale organisation islamique militante palestinienne. Il est divisé en deux branches principales : celle des programmes sociaux d'une part et celle des opérations militaires menées par les Brigades *Ezzedine al-Qassam* (Adhésion à la religion), de l'autre. Il a aussi une branche en exil, autrefois en Jordanie car tolérée par le Roi Hussein mais le Roi Abdallah II a expulsé ses dirigeants, qui se sont installés au Qatar. Le chef de la branche politique, Khaled Mechaal, est aujourd'hui basé à Damas. Le Hamas comporte un nombre inconnu de membres actifs mais des dizaines de milliers de sympathisants. Selon une étude réalisée par le *Center for Strategic Studies*, en Jordanie, de février 2005 : « Revisiting the arab street – Research from within », plus de 85 % des populations jordanienne, syrienne, palestinienne et égyptienne considèrent le Hamas comme une organisation de résistance et moins de 4 % de ces populations considère le mouvement comme une organisation terroriste. Le Hamas s'appuie financièrement sur différents États (l'Arabie Saoudite, dont la contribution mensuelle varie entre 14 et 17 millions de dollars, s'est engagée à transférer 20 millions de dollars à l'AP et prévoit de débloquer une aide financière de 1,2 milliard de dollars sur les deux

prochaines années), ainsi que sur la diaspora palestinienne et sur des dons privés originaires du Moyen-Orient.

Le Hamas refuse de reconnaître l'existence d'Israël et a dénoncé les accords d'Oslo de novembre 1993 signé par l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP) avec Israël. Ses principaux objectifs, tel que définis dans la Charte du mouvement rédigée en 1988, sont, à court terme, le retrait des troupes israéliennes des Territoires occupés et, à long terme, l'établissement d'une République islamique sur le territoire actuellement constitué d'Israël, de la Bande de Gaza et de la Cisjordanie.

Le Hamas a organisé des attentats contre l'armée israélienne, les colons dans les Territoires palestiniens, et contre des civils en Israël. On compte 50 attentats suicides entre octobre 2000 et décembre 2005, dont une douzaine est le fait du Hamas. L'un des attentats les plus meurtriers est celui du 27 mars 2002 dans un hôtel à Netanya, qui a fait 29 morts. Le Hamas ne justifie pas les attentats qu'il a organisés par la volonté de libérer la Palestine mais soutient qu'ils sont menés en réponse aux actions militaires israéliennes.

En effet, dans le cadre de ce cycle attentats-représailles, l'armée israélienne a régulièrement organisé des attaques ciblées contre les militants et les principaux dirigeants du Hamas. En 1997, le Mossad tentera sans succès d'éliminer Khaled Mehaal lors de son séjour en Jordanie, ce qui provoquera un incident majeur avec le Roi Hussein de Jordanie. Ce dernier obtint, en contrepartie, la remise en liberté du Cheikh Ahmed Yassine (fondateur et chef historique du mouvement, incarcéré en 1989). Le Cheikh Yassine sera tué le 22 mars 2004, sur ordre d'Ariel Sharon. De même, son successeur, Abdel Aziz al-Rantissi, est tué peu de temps après.

Depuis mars 2005, à la demande de l'AP, le Hamas a décrété et respecté une trêve (*hudna*) dans les attentats contre Israël et ce en dépit du regain de tension à Gaza. Ceux qui ont été commis depuis lors l'ont été à l'initiative du Jihad islamique, lié à l'Iran.

Par ailleurs, depuis la mort de Yasser Arafat, le mouvement a changé de stratégie. Alors qu'il se concentrait essentiellement sur l'aide sociale et les actions de « résistance », il décide de s'engager dans le processus politique, notamment en participant aux élections municipales palestiniennes de 2005 où il remporte un tiers des conseils municipaux. Ce succès fait alors apparaître les islamistes comme une opposition politique importante face au Fatah, l'année précédant les législatives.

Les défis du Hamas au pouvoir

L'expérience des dernières années montre que le Hamas est un mouvement pragmatique, capable de s'adapter au changement. Ainsi, alors qu'il avait refusé de participer aux élections de 1996 dans la mesure où elles ne se déroulaient pas dans le cadre d'un État indépendant, il a modifié sa position bien que les conditions n'aient pas changé. Pendant la campagne législative, il n'a pas évoqué la destruction d'Israël et a par contre insisté sur le fait que le mouvement était toujours prêt à la résistance armée pour mettre fin à l'occupation. Il a également accepté des chrétiens sur ses listes électorales. Une fois élu, il a engagé des pourparlers avec les factions laïques pendant des semaines dans le but de former un gouvernement de coalition et d'unité nationale. Il a par ailleurs montré une grande discipline dans le respect du cessez-le-feu depuis un an et a évoqué une « trêve de longue durée » avec Israël en échange d'un retrait sur les frontières de 1967. Il a en outre appelé à un dialogue avec le Quartet pour mettre fin au conflit israélo-palestinien.

Mais qu'en sera-t-il de l'exercice du pouvoir de ce gouvernement unicolore ? Le Hamas mettra-t-il fin à la mauvaise gestion de l'Autorité palestinienne ? Quel rôle jouera-t-il

dans la relance du processus de paix ? La création d'un État palestinien indépendant est-elle encore possible ? Les Israéliens auront-ils eux aussi droit à la paix et la sécurité ?

Il est encore trop tôt pour spéculer sur la politique que va mener le Hamas mais selon les choix politiques du Hamas, ainsi que ceux du Fatah, d'Israël et de la communauté internationale, il est possible d'esquisser différents scénarios.

Dans un scénario optimiste, bien que le Fatah n'ait pas accepté de faire partie du nouveau gouvernement, il coopère avec le Hamas. Une telle coopération faciliterait la réalisation des plans de réformes du mouvement ainsi que le contrôle des nombreux groupes armés liés au Fatah, qui peuvent créer des tensions en Israël comme dans la société palestinienne. En outre, une collaboration Hamas-Fatah présenterait le gouvernement palestinien aux yeux de la communauté internationale sous un visage plus modéré, ce qui faciliterait ses relations avec les Américains et les Européens.

Par ailleurs, le Hamas et Israël évoluent dans le sens d'une interaction constructive. Le mouvement islamiste s'engage à cesser la violence, reconnaît l'État d'Israël et les accords passés entre ce dernier et l'OLP. Israël, quant à lui, abandonne sa politique unilatérale, applique les résolutions de l'ONU : retrait total de tous les territoires occupés en 1967, et il cesse les attaques ciblées.

Les négociations de paix sont relancées avec l'appui des États-Unis, de l'Union européenne et des pays arabes et aboutissent enfin à la signature d'un accord de paix final prévoyant la création d'un État palestinien, vivant en paix et sécurité aux côtés d'Israël.

Ce scénario paraît, pour l'heure, relever de la fiction. Il semble en effet qu'il y ait peu de chance pour que la victoire du Hamas débouche sur la reconnaissance *de jure* de l'État d'Israël ; tout comme un retrait israélien jusqu'aux frontières de 1967 semble invraisemblable ; et l'idée même de négociations est aujourd'hui peu crédible.

Selon un schéma inverse, le Fatah non seulement refuse de faire partie du gouvernement mais en plus il lui fait obstruction, paralysant ainsi les projets de réformes du Hamas. De son côté, celui-ci refuse de reconnaître l'État d'Israël et les accords que celui-ci a signés avec l'OLP, Israël poursuit sa politique unilatérale et les acteurs externes ne jouent pas leur rôle dans l'amorce d'un dialogue entre les deux parties mais décident au contraire d'isoler le Hamas diplomatiquement et financièrement. Le nouveau gouvernement se retrouve confronté à des problèmes économiques majeurs, et ses plans de réforme se réduisent à trouver des financements pour maintenir le fonctionnement des services de base. Or, comme le soutient Matthew Levitt dans son ouvrage « Hamas : Politics, Charity, and Terrorism in the Service of Jihad », l'infrastructure d'assistance sociale constitue la force du Hamas qui lui a valu le soutien de la société palestinienne mais aussi son talon d'Achille.

C'est le scénario qui se dessine plus ou moins aujourd'hui. Les invitations officielles des différents pays tels que la Russie et la Turquie au Hamas ainsi que l'appel des États arabes à lui donner une chance semblent lui donner un début de reconnaissance internationale. Cependant, bien qu'il existe toujours un décalage entre les discours de condamnation et la pratique de contacts sur le terrain, Israël et les États-Unis ont formulé leur volonté de faire pression sur le mouvement.

Or, isoler le Hamas sur la scène internationale ne pourrait que détériorer davantage les conditions de vie, déjà misérables, des Palestiniens. En effet, l'Autorité palestinienne dépend entièrement du soutien financier des acteurs externes à la région. Près de 90 % du 1,6 milliard d'euros de son budget proviennent de différents États et organisations

internationales. La contribution annuelle de l'Union européenne, donateur principal, et des États européens individuellement s'élève à 500 millions d'euros (609 millions de dollars).

En outre, les salaires de 135 000 employés de l'AP, qui, selon le rapport des Nations Unies, font vivre 942 000 Palestiniens, dépendent principalement du produit des taxes transféré par Israël. Le transfert de ces fonds ayant été gelé, un grand nombre de services, tels que les écoles et les hôpitaux, auront bientôt de sérieuses difficultés à fonctionner. La sécurité des Palestiniens et des Israéliens est également menacée dans la mesure où une partie de ces salaires est destinée aux 58 000 employés de l'AP qui font partie du personnel de sécurité.

Par ailleurs, l'Iran, qui assurait 10 % du financement du Hamas à la fin des années 80, s'est engagé à se substituer à l'aide financière accordée par les Occidentaux s'ils mettaient à exécution leur menace de couper les vivres à un gouvernement palestinien dirigé par le Hamas. Ceci accroîtrait l'influence de l'Iran sur le Hamas et, compte tenu de la rhétorique anti-israélienne du président Mahmoud Ahmadinejad, risquerait ainsi d'attiser le conflit avec Israël. Ce dernier, ayant déclaré à plusieurs reprises qu'il ne tolérerait pas un Iran doté de l'arme nucléaire, se sentant menacé par un tel développement dans la région, pourrait, dans le pire des cas, envisager une attaque préventive sur l'Iran.

De l'intransigeance au dialogue : un scénario souhaitable

L'État hébreu et la communauté internationale doivent maintenant traiter avec un acteur beaucoup plus difficile que ne l'a été l'AP sous la direction de Arafat ou de Mahmoud Abbas, tous deux garants des accords avec Israël. Toutefois, on ne peut pas faire changer ses positions au mouvement islamique du jour au lendemain. Obliger le Hamas à accepter toutes les conditions posées par l'Occident, en une première étape, sans aucune contrepartie, risque d'être voué à l'échec. L'enjeu actuel est donc le passage du Hamas mais aussi d'Israël de l'intransigeance au dialogue.

Cependant, dans la situation actuelle, aucune des parties ne voit en l'autre un partenaire pour la paix et n'est donc disposée à entamer les négociations. Dans ces conditions, le point de départ est le respect strict du cessez-le-feu. En revanche, le Hamas n'est pas disposé, à ce stade, à respecter les accords signés entre Israël et l'AP à moins que de son côté, l'État hébreu se montre prêt à coopérer et à respecter ses obligations. Si Israël acceptait de transférer le produit des taxes et de douane, lever les restrictions sur le commerce et la liberté de mouvement des Palestiniens et assurer un approvisionnement fiable en électricité et en eau des Territoires palestiniens, ceci contribuerait à apaiser le climat de tension actuel.

La communauté internationale, quant à elle, devrait éviter de prendre des décisions précipitées telles que la suspension de son aide financière à l'AP ou la formulation de demandes non réalistes, décisions qui peuvent radicaliser la population et avoir des conséquences négatives sur la sécurité dans la région. Elle ne devrait pas juger le Hamas sur la formation de son gouvernement mais « au final sur les actes et paroles » des membres de ce gouvernement, comme le préconise la commissaire aux relations extérieures européenne, Benita Ferrero-Waldner. L'Union européenne et les États-Unis devraient clairement déclarer leur respect du résultat des élections, inviter le Hamas à présenter ses positions et à discuter de la situation au Proche-Orient, comme le fait la Russie. Ainsi, la résolution prise par les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne le 30 janvier 2006, octroyant au Hamas un temps de transition pour former le gouvernement et définir ses positions, va dans le bon sens.

La politique que mènera Kadima, le parti victorieux aux élections israéliennes du 28 mars 2006, sera décisive pour l'avenir des relations israélo-palestiniennes. Le projet de ce parti centriste, créé par Ariel Sharon, est la définition - sans négociations avec l'AP - des frontières permanentes d'Israël dans un délai de quatre ans, qui consoliderait l'emprise de l'État hébreu sur une grande partie de la Cisjordanie et sur Jérusalem Est et qui irait ainsi à l'encontre de toute perspective d'accord de paix israélo-palestinien. Alors que la communauté internationale adresse régulièrement des demandes de modération au Hamas, ce projet, bien que rendu public, n'a reçu aucune critique de sa part.