

Les Conférences de Troubadours

Gouverner La Palestine

par

Françoise Dreyfus*

Professeur émérite de Science politique de l'Université Paris 1



Résumé

Comment la Palestine est-elle gouvernée depuis les accords d'Oslo et quels sont les effets sur l'Autorité Palestinienne de la prise du pouvoir du Hamas sur la bande de Gaza ?

Outre les caractéristiques institutionnelles du régime de l'Autorité palestinienne, les opinions de la population sur son fonctionnement feront l'objet d'une analyse.

* Françoise Dreyfus, professeur émérite de Science politique, a fait de nombreux séjours en Palestine pendant plus de dix ans, enseigné à l'Université de Bir Zeit et participé sur place à un programme européen de coopération.

Mars 2014

GOUVERNER LA PALESTINE

En vertu des accords d'Oslo, un système institutionnel de gouvernement a été mis en place en 1996 pour une période intérimaire devant s'achever en 1999 avec la création de l'État souverain. L'État en question n'ayant toujours pas vu le jour, c'est l'Autorité nationale palestinienne qui gouverne un territoire morcelé sur lequel elle n'exerce qu'une souveraineté limitée, limitée dès l'origine par les dispositions des accords d'Oslo, et de facto depuis 2007 par le coup de force du Hamas sur la bande de Gaza.

Les institutions de l'AP sont régies par une Loi fondamentale, adoptée en 1997 par le Conseil législatif de l'ANP et finalement promulguée par Arafat le 7 juillet 2002, puis amendée et publiée le 19 mars 2003 pour y introduire les dispositions relatives à la fonction de Premier ministre. Ces amendements résultent du processus défini dans la Feuille de route –le nouveau plan de paix établi par le Quartet – et portent l'empreinte des influences étrangères ; la Palestine a dû se conformer formellement au modèle institutionnel dominant dans les démocraties pour continuer à bénéficier du soutien des acteurs internationaux et être considérée comme un interlocuteur légitime à la table des négociations.

Enfin, de nouveaux amendements précisant la durée des mandats du Président de l'Autorité palestinienne et du Conseil législatif ont été promulgués le 13 août 2005.

Le régime politique palestinien tel qu'il peut être saisi à la lecture de la Loi fondamentale s'apparente à un régime de type parlementaire ; son fonctionnement réel s'en éloigne fortement : il porte la marque des rapports de force entre les différents partis et factions, de la domination présidentielle,

renforcée par le fait que le Conseil législatif est empêché –faute de quorum (71 députés)- de se réunir depuis 2006, Israël interdisant aux députés de Gaza de se déplacer et ayant, par ailleurs emprisonné nombre de députés de Cisjordanie, membres du Hamas. Par ailleurs les mandats, tant présidentiel que législatifs et locaux, sont échus depuis des années et, en dépit des promesses de l'AP, les élections étant toujours repoussées, la légitimité des gouvernants est mise en question.

Quant aux politiques publiques relevant de la responsabilité de l'AP, elles concernent la sécurité intérieure, l'éducation, la santé, l'aide sociale, la voirie, etc... dans les zones A ; dans les zones B, la sécurité est sous contrôle israélien, quant aux zones C elles échappent totalement au pouvoir de l'A.P. Le financement du fonctionnement de l'administration palestinienne est assurée en partie par l'UE et l'aide internationale des pays donateurs porte sur des projets précis ; mais depuis fin 2010 l'aide se réduit et l'AP doit faire face à d'importantes difficultés financières, aggravées lorsqu'Israël bloque/retarde le versement des taxes sur les produits d'importation qu'il a collectées pour le compte de l'AP. La dégradation des conditions économiques, les soupçons de corruption dont témoignent les Palestiniens à l'occasion des sondages d'opinion trimestriels (77% estiment qu'elle existe en Cisjordanie, 68% à Gaza, ¹ 12/2013), alimentent un certain mécontentement et une perte de confiance à l'égard des dirigeants. Face à une situation objective à laquelle l'A.P. et son président Mahmoud Abbas sont confrontés : –extension de la colonisation, dépendance par rapport à Israël en matière économique, fiscale, et en ce qui concerne les approvisionnements énergétiques, enlisement des pourparlers sur l'accord final portant sur la délimitation des frontières, le

retour des réfugiés et le statut de Jérusalem, réconciliation hasardeuse entre l'AP et le gouvernement Hamas de Gaza-, certains s'interrogent sur la viabilité de l'AP et sur les conséquences qui découleraient de sa dissolution contrainte, voire volontaire.

Les élections, source de légitimité

Les élections qui se sont tenues en 1996 conformément aux accords d'Oslo, auxquelles le Hamas a refusé de participer, ont été pluralistes et respectueuses des règles en usage dans les démocraties. Arafat a été élu Président de l'ANP et le Fatah a obtenu la majorité des sièges au Conseil législatif. En revanche, les élections municipales n'ont pas été organisées, notamment en raison du refus d'Arafat, avant décembre 2004. Elles se sont déroulées en plusieurs phases (jusqu'en décembre 2005) avec la participation du Hamas et ont été marquées par les victoires qu'il a remportées dans de nombreuses municipalités en Cisjordanie comme dans la bande de Gaza (à Hébron et Gaza l'élection n'a pas eu lieu). Le camouflet subi par le Fatah a été amplifié par le résultat des élections législatives de janvier 2006 (74 sièges pour le Hamas, alors que le Fatah n'en obtient que 45), alors qu'à la suite du décès d'Arafat, le Président de l'AP, M. Abbas, avait été élu le 9 janvier 2005 pour un mandat de 5 ans.

Rappelons que prenant acte du résultat des élections législatives, le Premier ministre Qurei avait déclaré « il faut respecter le choix du peuple. Le parti qui a obtenu la majorité doit former le gouvernement », avant de démissionner. Le Président Mahmoud Abbas avait donc demandé à Ismaël Haniyeh, tête de la liste du Hamas « Changement et Réforme », de former un gouvernement.

Au lieu de saluer ce respect des résultats électoraux et des règles de formation du gouvernement définies dans la Loi fondamentale de 2003, les pays occidentaux donateurs des fonds permettant à l'Autorité palestinienne d'accomplir ses missions avaient décidé le boycott de ce gouvernement, au motif que le Hamas est inscrit sur la liste des organisations terroristes.

Sans entrer dans le détail des conséquences de cette prise de position, consistant à soutenir le principe des élections démocratiques mais à en refuser le résultat lorsqu'il n'est pas en accord avec les attentes de la communauté internationale, notons simplement qu'après la démission de Haniyeh au bout de trois mois, et la formation consécutive d'un gouvernement d'union nationale, le Hamas a pris le pouvoir dans la bande de Gaza en juin 2007 ; en Cisjordanie, où l'AP exerce son pouvoir, le Premier ministre n'a pas été investi par le CLP empêché d'exercer ses fonctions législatives et de contrôle du gouvernement.

D'autre part l'élection présidentielle qui aurait dû se tenir en 2009 n'a pas eu lieu et c'est le Conseil central de l'OLP qui a prorogé le mandat de M. Abbas jusqu'à la tenue d'élections prévues en janvier 2010 et repoussées sine die.

En un mot, depuis maintenant 7 ans, le régime politique de la Palestine tel qu'il est défini dans la loi fondamentale ne fonctionne plus ; le pouvoir est entièrement entre les mains de l'exécutif -le président et le 1^{er} ministre et le gouvernement – dont la légitimité est en débat en raison de l'absence de résultats des négociations de « paix », de la médiocre qualité de vie, etc... L'enquête d'opinion réalisée en décembre 2013 montre que si une élection présidentielle avait lieu (au moment de l'enquête) Abbas obtiendrait 52% des suffrages et Haniyeh 48% (50%

pour le 1^{er} et 48% pour le 2^{ème} à Gaza, 53% et 39% en Cisjordanie); mais si la compétition opposait Marwan Barghouti (incarcéré en Israël) à Haniyeh, le 1^{er} obtiendrait 61% et le second 24% ; mais surtout si Abbas se présentait aussi, il n'obtiendrait que 26% contre Barghouti à 40% et Haniyeh à 31% (par rapport à l'enquête de septembre Abbas perd 1 point, Haniyeh 2, au profit de Barghouti). Si une élection législative avait lieu, le Fatah obtiendrait 40%, le Hamas 29%, les autres listes 8%, 23% d'électeurs restant indécis.

Finalement on constate que 27% des personnes interrogées estiment que les 2 gouvernements (Gaza, Cisjordanie) sont illégitimes, 11% seulement les considérant légitimes.

Le pouvoir de l'exécutif

Depuis la création de l'AP et jusqu'au décès d'Arafat, l'essentiel du pouvoir a été de facto confisqué par Arafat; outre son incontestable légitimité historique (confirmée par le résultat électoral), sa position de leader de l'OLP (qui est seule habilitée à négocier avec Israël) et du Fatah lui donnait le contrôle sur les membres du Conseil législatif, sur le choix des ministres et aussi sur le recrutement des fonctionnaires, des forces de sécurité, etc... En refusant de promulguer la Loi fondamentale Arafat manifestait qu'il était peu enclin à voir son pouvoir encadré et limité par un texte. Tout comme son acceptation tardive, la création d'un Premier ministre lui fut imposée par la communauté internationale alors qu'il était quasiment enfermé dans ce qui restait de la Moukhata après sa destruction par les Israéliens.

L'arrivée à la présidence de M. Abbas d'abord et la nomination de Salam Fayyad comme Premier ministre (à partir de juin 2007) satisfaisaient les Américains, peu

regardants sur le respect des droits de l'homme dès lors que l'AP s'en prenait aux membres du Hamas et à ses alliés (par exemple : fermeture momentanée de la chaîne Al Jazira) en Cisjordanie.

La politique menée par Salam Fayyad (jusqu'à sa démission en avril 2013) mérite qu'on s'y arrête un instant : cet économiste diplômé d'une université américaine, ancien haut fonctionnaire du FMI, soutenu par les bailleurs de fonds, ministre des Finances de l'AP avant d'être Premier ministre, a développé l'idée que pour être « prêt » lors la création de l'État palestinien, il fallait doter le pays d'institutions, notamment financières, solides et d'une saine économie de type libéral. Autrement dit, encourager les investissements, mieux collecter l'impôt, améliorer le système scolaire et de santé, mais aussi réduire le nombre de fonctionnaires², supprimer certains avantages sociaux afin de faire des économies. Le rapport de la Banque mondiale de 2011 donne un satisfecit à l'AP en ce qui concerne le « state building » mais note qu'en dépit d'une croissance de 7,6 % (en Cisjordanie), l'économie est très fragile, dépendante de l'aide internationale et entravée par les contraintes israéliennes (p.ex. blocage de marchandises à l'importation).

Si Salam Fayyad bénéficiait de la confiance des étrangers, en Palestine il n'était guère apprécié (sauf des élites qui profitent de sa politique) car n'appartenant pas au Fatah et n'ayant pas été un acteur de la lutte de libération. Ses rapports avec M. Abbas étaient également tendus, et sa démission fait suite à un désaccord concernant le ministre des Finances nommé par Abbas.

Le nouveau Premier ministre, Rami al Hamdallah, qui était le président de l'université Al Najhar (Naplouse), est membre du Fatah, et son gouvernement obtient 39% d'appréciations favorables

en décembre 2013, soit 10 points de plus que trois mois plus tôt. De son côté le gouvernement Haniyeh à Gaza recueille 37% d'opinions favorables, soit 1 point de plus qu'au trimestre précédent.

Dans la mesure où le Premier ministre (qui avait démissionné une semaine après avoir été nommé et a été reconduit dans ses fonctions par le Président) n'a pas de véritable expérience politique, on peut présumer que l'essentiel du pouvoir appartient au Président Abbas. De manière générale, le Conseil législatif ne pouvant pas se réunir, seul le Président peut « légiférer » en vertu de l'art.43 de la Loi fondamentale³. L'autonomie décisionnelle dont peut disposer le gouvernement est donc faible. Il faut aussi insister sur le fait qu'Abbas, comme avant lui Arafat, est le Président de l'OLP (depuis 2004) et qu'à ce titre il est habilité à négocier avec Israël. Le soutien dont il bénéficie de la part des occidentaux tient notamment au fait qu'il est apparu comme un interlocuteur valable pour les pourparlers de paix alors qu'Israël avait considéré, à partir de la seconde intifada (2000), qu'Arafat était discrédité en tant qu'interlocuteur.

Cette « double casquette » est source d'ambiguïté : alors que 50% des palestiniens soutiennent la reprise de négociations directes, 69% pensent qu'elles n'aboutiront pas ; or les opinions favorables ou défavorables au président de l'AP sont en partie indexées sur sa capacité à mettre un terme à l'occupation, aux check points et à arriver à un accord de paix. Autrement dit la légitimité d'Abbas, président de l'AP est directement liée à son efficacité en tant que président de l'OLP. La faiblesse des résultats obtenus jusqu'à présent explique que 42,5% d'habitants de Gaza et 36,4 % de Cisjordanie pensent que la voie du Hamas est meilleure

que celle d'Abbas pour arriver à la fin de l'occupation et à la création de l'État.

Si l'on estime qu'en l'absence très évidente de volonté du gouvernement israélien d'aboutir au règlement du conflit, en apportant une solution au problème des réfugiés, en admettant la création d'un État palestinien totalement souverain dans les frontières de la ligne verte avec Jérusalem pour capitale, les possibilités réelles de réussir dont dispose Abbas sont très limitées. Dans ces conditions, l'AP devrait mettre tout en œuvre pour améliorer la situation quotidienne de la population, lutter contre la pauvreté, et surtout contre la corruption - dont il faut préciser qu'elle n'est pas pratiquée par les petits fonctionnaires réclamant un « bakshish » pour le service qu'ils doivent légalement rendre aux citoyens.

Droits de l'homme, un respect nuancé

La loi fondamentale assure formellement le respect des droits de l'homme, tout en confiant à la loi la possibilité d'encadrer leur exercice.

Bien que le pluralisme politique soit reconnu, les atteintes aux droits de l'homme sont pour l'essentiel liées à l'antagonisme entre les deux camps politiques –le Hamas et le Fatah-, conduisant le gouvernement de Gaza et celui de Cisjordanie à des exactions à l'encontre de leurs opposants.

Alors que la Loi fondamentale (article 11) dispose que « la liberté individuelle est un droit naturel qui est garanti et ne peut être violé » et qu'« il est illégal d'arrêter, de rechercher, d'emprisonner, de restreindre la liberté ou d'empêcher quiconque d'aller et venir sauf par décision judiciaire conformément aux dispositions de la loi », et que la Haute Cour de Justice considère que les arrestations politiques sont illégales, elles n'en sont pas moins extrêmement fréquentes.

Conduites par les membres des forces de sécurité de chaque gouvernement, elles visent des militants, mais aussi des journalistes, des élus locaux, des étudiants et des membres d'associations. Elles peuvent être quelquefois d'assez brève durée et prendre fin après l'interrogatoire et la signature d'un document attestant que l'intéressé ne mène aucune activité en faveur du parti « ennemi ». Nombre de personnes sont toutefois détenues arbitrairement sans avoir été jugées et torturées, à l'instar des pratiques mises en œuvre en Israël à l'égard des Palestiniens.

Par ailleurs, on constate qu'en dépit des dispositions relatives à l'exécution des décisions de justice, ces dernières sont loin d'être mises en œuvre avec diligence ; ainsi alors que la Haute cour de justice siégeant à Ramallah ordonne la libération de personnes illégalement détenues par les services de sécurité militaire, ceux-ci n'obtempèrent pas ou, dans certains cas, défèrent le prisonnier devant un tribunal militaire qui le condamne à une peine de détention.

De son côté le respect de la liberté d'opinion et d'expression, et celle de la presse écrite et audio-visuelle, semble problématique dès lors qu'il concerne les opposants politiques quels qu'ils soient. Il est assez notable que le travail des journalistes ne s'effectue pas en pleine liberté : outre l'auto-censure pratiquée par les médias palestiniens, les chaînes étrangères comme Al Jazira, soupçonnée de ne pas être favorable à l'Autorité palestinienne voire de sympathies islamistes peuvent être empêchées d'émettre ou être la cible de manifestants. Il est assez révélateur que pendant le « printemps » égyptien, la télévision palestinienne ne consacrait guère de place à ce qui se passait place Tahrir et ailleurs et que tant en Cisjordanie qu'à Gaza les manifestations de soutien au peuple

égyptien en révolte n'ont pas été autorisées. Néanmoins, 22% de sondés considèrent que la liberté de la presse existe en Cisjordanie, et 46% estiment qu'elle existe dans une certaine mesure ; la proportion tombe à 17% et à 37,5% à Gaza. Surtout, 72,8% des Gazaouis estiment ne pas pouvoir critiquer le gouvernement sans crainte, alors qu'en Cisjordanie ils sont 63,3% à le penser.

Si les droits de l'homme font l'objet de violations, leur recension permanente, par exemple par le *Palestinian Centre for Human Rights* basé à Gaza, ne fait l'objet d'aucune censure. D'autre part, la Commission nationale des droits de l'homme, instituée par la Loi fondamentale, fonctionne et rend compte dans son rapport annuel des atteintes qu'elle constate.

En guise de conclusion, quelques mots sur la coopération internationale dont l'activité se déploie dans tous les secteurs de la « construction institutionnelle », qu'il s'agisse des procédures d'élaboration des budgets, de la formation des magistrats ou des fonctionnaires de sécurité, de l'organisation des services ministériels, etc..., permettant la mise en place d'une « bonne gouvernance ⁴ » Cette coopération multiforme relève d'instances nombreuses et variées, au premier rang desquelles figure l'Union européenne ; par ailleurs dans le cadre d'accords bilatéraux entre l'Autorité palestinienne et des États (France, Allemagne, Suède, etc...), ces derniers mènent des actions de coopération sur des projets spécifiques ; enfin, de très nombreuses ONG internationales, mais aussi palestiniennes participent dans leurs secteurs de compétence (éducation, santé,..) à cette construction institutionnelle au service de la population palestinienne.

NOTES

1- Résultats de l'enquête conduite par le Palestinian Center for Policy and Survey Research (avec le soutien de la Fondation Konrad Adenauer à Ramallah) en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza du 19 au 22 Décembre 2013, sur un échantillon de 1270 adultes interviewés en face à face dans 127 localités tirées au sort.

2- Lors de la création de l'Autorité palestinienne, le recrutement dans l'administration de nombreux agents n'étant pas toujours qualifiés pour les emplois qu'ils occupaient a permis de « récompenser » des combattants ou des membres de leurs familles, et plus globalement de réduire le chômage.

Abréviations

AP : Autorité palestinienne

ANP : Autorité Nationale Palestinienne

CLP : Conseil législatif palestinien

3- Cet article précise qu' « en cas de nécessité ne pouvant être différé et quand le Conseil législatif n'est pas en session » le Président a le droit de prendre des décrets ayant valeur législative ; ces décrets doivent être soumis pour approbation au Conseil législatif, dès qu'il est en session, pour pouvoir conserver leur valeur législative.

4- « La bonne gouvernance aide à renforcer la démocratie et les droits de l'homme, à promouvoir la prospérité économique et la cohésion sociale, à réduire la pauvreté, à soutenir la protection de l'environnement et l'utilisation durable de ressources naturelles, et à renforcer la confiance publique dans l'action et l'administration de l'état »,

voir : http://www.oecd.org/topic/0,3373,fr_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html

La Cisjordanie, régions de Nablus et Ramallah

