

Arthur Quesnay*

L'État et le basculement du système politique communautaire irakien

Introduction

En juin 2014, les conquêtes territoriales de l'État islamique en Irak marquent le paroxysme de la crise du système politique communautaire créé en 2003. Durant cette période, marquée par l'occupation américaine (2003-2011) et une première guerre civile entre factions chiïtes et groupes de l'insurrection sunnite (2006-2008), une violente recomposition des équilibres sociaux-politiques est à l'œuvre sous la pression des acteurs politiques. À travers différentes stratégies coercitives, économiques et institutionnelles, les factions politiques s'affrontent pour le contrôle de l'appareil étatique, du territoire et de la population. Les stratégies de chaque groupe pour mobiliser la population sur une base identitaire (ethnique ou religieuse) ont pour effet de communautariser progressivement la société irakienne. Cela se traduit par la disparition des corps sociaux intermédiaires (classes moyennes, notabilités locales) qui maintenaient encore des liens multicommunautaires. Tirillée par des stratégies partisans clientélistes et répressives, dirigées notamment contre les Arabes sunnites, la société irakienne est considérablement affaiblie lorsque l'offensive de l'État islamique est lancée en juin 2014. En dehors des ressources des partis miliciens kurdes et des factions chiïtes, très peu de réseaux (comités de quartiers, réseaux sociaux économiques, liens de parenté locaux) ont les moyens pour se mobiliser contre l'État islamique. La guerre civile qui s'engage est ainsi un moment de polarisation extrême de la société tandis

* Arthur Quesnay est doctorant en sciences politiques à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris-1) et rattaché à l'Institut français du Proche-Orient (Ifpo), Irak. Ses recherches doctorales portent sur les évolutions socio-politiques qui structurent les communautés et les organisations politiques locales – kurdes, arabes, turkmènes, chrétiennes – au Nord de l'Irak.

que les factions politiques accroissent leur domination par la création de milices communautaires.

Cette violente crise politique ne débouche pas sur un éclatement de l'Irak. Loin d'être anarchique, le conflit est structuré par de fortes dynamiques politiques au sein desquelles l'État est au centre du calcul des acteurs¹. Malgré un affaiblissement de ses moyens militaires, l'appareil étatique reste la principale arène de négociation tandis que la conquête de positions au sein de l'État demeure l'objectif de l'ensemble des protagonistes du conflit. Par exemple, les principales institutions de l'État sont toujours fonctionnelles, garantissant le paiement des salaires des fonctionnaires et des milices, le fonctionnement des infrastructures, l'action publique, etc. On observe que la militarisation des groupes politiques et la constitution d'un capital militaire milicien dépendent de l'accès aux ressources de l'État irakien qui centralise la distribution. La capacité des différentes milices à exercer une violence organisée est indissociable de leur capacité à pénétrer l'État qui, *de facto*, reste le principal acteur du conflit. Chaque groupe politique cherche ainsi à contrôler des positions au sein de l'État pour pérenniser ses conquêtes politiques. Plutôt qu'une approche développementaliste d'un appareil étatique en faillite, il faut insister sur le processus de remodelage de l'État irakien depuis 2003. Aucun des acteurs du conflit n'a suffisamment de ressources pour exister en dehors des institutions étatiques, y compris les partis kurdes irakiens pourtant largement autonomes depuis 1991. Dans un contexte de guerre civile et de perte partielle de la souveraineté territoriale, les institutions étatiques continuent de fonctionner, supervisées par les groupes politiques locaux. Plutôt que d'analyser le degré de faillite de l'État irakien, il s'agit de s'interroger sur la façon dont la crise actuelle permet aux différents groupes politiques de jouer leur propre jeu au sein de l'appareil étatique². De quelle manière les acteurs politiques déploient leurs stratégies à travers l'État et utilisent son appareil institutionnel et administratif pour opérer dans le conflit?³ Nous montrons que si la seconde guerre civile actuelle peut

¹ Dans une perspective comparatiste, de nombreux auteurs montrent ainsi que l'État peut être l'objectif de mobilisations armées non étatiques, cf. R. BANÉGAS, *La politique du "gbonhi". Mobilisations patriotiques, violence milicienne et carrières militantes en Côte-d'Ivoire*, in «Genèses», vol. 81, 4, 2 févr. 2011, pp. 25-44; M. DEBOS, *Le métier des armes au Tchad: le gouvernement de l'entre-guerres*, Karthala, Paris 2013.

² O. NAY, *La théorie des "États fragiles": un nouveau développementaliste politique?*, in «Gouvernement et action publique», vol. 1, n. 1, 2013, p. 150; lire également, S. GRIMM, N. LEMAY-HÉBERT et O. NAY, "Fragile States": introducing a political concept, in «Third World Quarterly», vol. 35, n. 2, févr. 2014, pp. 197-209.

³ T. RAEYMAEKERS, K. MENKHAUS et K. VLASSENROOT, *State and non-state regulation in*

être considérée comme un moment de redéfinition du rapport à l'État, elle résulte avant tout de stratégies communautaires dont l'État est l'enjeu principal depuis 2003⁴. Bien que l'arrivée de l'État islamique marque l'explosion du système politique communautaire, l'État reste le principal arbitre du conflit. Sur le terrain, on observe ainsi que l'évolution des groupes politico-militaires ne peut être étudiée séparément de leur rapport à l'État. Afin d'étudier ce phénomène, cet article se base sur de nombreuses enquêtes de terrain et observations participantes menées auprès des groupes politico-militaires au sein des territoires contestés au Nord de l'Irak depuis 2010. Disputés entre les milices kurdes, turkmènes chiïtes et forces irakiennes, ces territoires sont un excellent point d'observation sur les évolutions internes à la société irakienne.

Une redéfinition du rapport à l'État

Juin 2014 remet en cause les rapports de force politiques et marque la fin du système communautaire mis en place en 2003. À l'occasion de la guerre contre l'État islamique, les factions chiïtes accroissent leur contrôle sur l'État et achèvent l'épuration des zones mixtes sunnites-chiïtes. Les partis kurdes (PDK-UPK) engagent une reprise en main brutale des territoires revendiqués au Sud du Gouvernement régional kurde (GRK), ce qui se traduit par de nombreux cas d'épuration ethnique. Enfin les acteurs politiques arabes sunnites sont largement marginalisés, les groupes de l'insurrection contraints de disparaître ou de faire allégeance à l'État islamique, tandis que la population est prise en tenaille entre le régime totalitaire du groupe djihadiste et la répression des forces irakiennes. Ces trois grandes dynamiques animent la seconde guerre civile irakienne et sont l'occasion d'une redéfinition brutale du rapport à l'État. La violence du conflit, les dizaines de milliers de disparus et de déplacés laissent entrevoir un avenir difficile pour l'Irak. Dans ce contexte, il est important de souligner les éléments de continuité entre la période 2003-2014 et la guerre actuelle afin de comprendre comment la population s'est adaptée au système

African protracted crises: governance without government, in «Afrika Focus», vol. 21, n. 2, 2008, pp. 7-22.

⁴ Jensen montre dans le cas de l'Afrique du Sud comment l'État peut être à la fois «un terrain de jeu et un enjeu», cf. S. JENSEN, *The battlefield and the prize. ANC's bid to reform the South African state*, in T.B. HANSEN et F. STEPPUTAT (dir.), *States of imagination: ethnographic explorations of the postcolonial state*, Duke University Press Books, Durham 2001, pp. 97-121.

politique communautaire qui dorénavant régule le rapport à l'État.

À la chute du régime de Saddam Hussein, le rapport à l'État est redéfini selon deux processus. D'une part à travers une politique de quotas communautaires visant à obtenir une représentation équitable de la population dans les institutions. D'autre part, selon une politique répressive de débaathification visant à éliminer l'ancien régime. Loin d'obtenir les résultats escomptés, la mise en place de quotas amorce une reconstruction communautaire de la scène politique et une segmentation identitaire de la population selon la religion et l'appartenance ethnique. Les partis politiques en compétition agissent d'abord en tant qu'entrepreneurs de mobilisations communautaires et tentent de monopoliser la représentation de certains segments de la société plutôt que de s'investir dans un jeu national. La politique de débaathification permet, quant à elle, la mise en place de cycles de répression contre la minorité arabe sunnite, ce qui marque les prémices d'un conflit communautaire de grande envergure. Le rapport à l'État passe dès lors par des stratégies communautaires et est perçu différemment selon les territoires. Majoritairement chiite, le sud de l'Irak s'approprie d'avantage les rouages de l'État tandis que les partis chiites gagnent la majorité des voix aux élections parlementaires. Le GRK, largement autonome, tente d'obtenir le plus de ressources possible de l'État tout en développant ses propres institutions. Les régions arabes sunnites sont marginalisées, la population arabe sunnite est divisée entre un investissement légal dans la vie politique et l'entrée dans l'insurrection afin d'établir un rapport de force avec Bagdad.

À travers ces trois configurations, le rapport à l'État est au centre des stratégies des acteurs politiques. Dans le cas des territoires contestés on observe la mise en place de stratégies ambiguës pour contrôler les ressources de l'État. Par exemple, à Kirkuk, l'UPK n'a pas les moyens pour contrôler seul la ville. Le manque de fonctionnaires qualifiés, d'expériences institutionnelles et de ressources budgétaires l'oblige à passer par l'appareil étatique. Malgré son contrôle du terrain, l'UPK est obligée de passer des compromis avec les agents de l'État. De même, les groupes de l'insurrection sunnite mènent des attaques extrêmement meurtrières contre les forces de sécurité irakiennes, mais doivent en même temps accepter que certains groupes politiques sunnites engagent des négociations avec Bagdad afin de transformer leur action militaire en gain politique. À différents niveaux de l'État, au sein des Conseils des gouvernorats (notamment Kirkuk, Mosul et Diyala) et dans les Conseils municipaux, des acteurs aux stratégies radicalement différentes sont ainsi en interaction constante. L'ensemble des institutions, y compris les départements les plus

consensuels de l'action publique, deviennent des arènes de compétition politique. L'appareil étatique est massivement investi par les acteurs politiques et le contrôle de l'administration devient un enjeu central. Dans ce jeu complexe de rapports de force institutionnels, les acteurs communautaires sont contraints de se positionner par rapport à l'État pour obtenir une longévité politique et économique. En définitive, la nomination des fonctionnaires et l'attribution de ressources passent par les institutions centrales à Bagdad, et c'est vers elles que tendent les stratégies des groupes locaux. Durant toute la période 2003-2014, cette concurrence politico-militaire s'étend à l'ensemble des espaces socio-économiques tandis que l'appareil étatique irakien devient le terrain d'enjeux et de luttes pour s'assurer des positions de pouvoir durables.

Instrumentalisation de la violence et stratégies institutionnelles

Ce système politique communautaire est loin d'être stable et évolue dans un contexte où l'utilisation de la violence se banalise pour deux raisons. Premièrement, le caractère exogène des partis politiques, notamment dans les territoires contestés, et la violence du jeu politique incline ces derniers à faire un usage massif de la coercition pour pallier leur absence de base sociale. Chaque groupe instrumentalise les tensions communautaires pour s'imposer en tant qu'acteur incontournable. La violence armée et la coercition deviennent des moyens politiques et servent à mobiliser par défaut, là où l'ancrage social est inexistant. Les stratégies communautaires et les clivages identitaires sont d'abord utilisés par les groupes politiques pour s'imposer et sont peu représentatifs des réalités sociales. De ce fait, l'instrumentalisation du fait communautaire est largement artificielle. Deuxièmement, les décrets de quotas ethnico-religieux et la recherche d'alliances régionales inclinent les acteurs politiques à fonctionner en vase clos, selon des logiques propres, désincarnées de la société. En conséquence, les nouveaux acteurs politiques échouent à s'ancrer dans des territoires dont ils ne représentent que partiellement la population et dans lesquels ils contribuent largement à créer du conflit. Dans ce contexte, le système politique post 2003 se nourrit de la reproduction de luttes communautaires et utilise ces tensions pour pallier l'absence de soutien populaire. Ainsi, la généralisation de la violence politique à l'ensemble de la société est en grande partie le résultat d'un phénomène d'ancrage social inabouti et d'une incapacité des factions politiques à mobiliser la population autrement que par la coercition.

Ces stratégies d'instrumentalisation de la violence s'articulent à l'État dans des jeux de transversalité où acteurs non étatiques et étatiques se mélangent. L'alternance entre option violente et actions légales permet de négocier des positions au sein des institutions de l'État qui se transforment en arènes de lutte de pouvoir. La violence devient un mode de négociation à l'intérieur des institutions de l'État pour obtenir de nouvelles redistributions de ressources. L'effet de ces luttes est un élargissement des fonctions de l'État: à mesure que les acteurs investissent et cherchent à instrumentaliser l'appareil étatique, ils tentent également de développer son administration afin d'étendre leurs prérogatives officielles. Par exemple, dans les territoires contestés, les partis kurdes tentent d'augmenter le pouvoir des institutions étatiques qu'ils détiennent. La direction d'une institution hospitalière par un cadre politique kurde devient ainsi l'occasion de gérer l'espace urbain alentour et de renforcer le contrôle des forces kurdes sur la population. Dans le cas inverse, la direction d'un département de drainage des eaux par des cadres arabes sunnites leur permet de demander des budgets supplémentaires pour effectuer des travaux de voirie et/ou réparer un réseau électrique dans leur quartier. Ces luttes d'influences passent ainsi par un gonflement des prérogatives de l'État. Ce n'est pas tant une disparition de l'État que l'on observe mais un redéploiement de l'action étatique selon des stratégies communautaires.

L'explosion du système politique communautaire

Ce rapide état des lieux de la période 2003-2014 laisse ainsi entrevoir une situation de crise qui se détériore pour trois raisons. Premièrement le retrait américain en 2011 marque la fin du *statu quo* imposé en 2003. Les groupes politiques en profitent pour renégocier leur position vis-à-vis de l'État. Le Premier ministre irakien Nouri al-Maliki, chef du principal parti chiite Dawa, commence aussitôt une politique agressive pour contrer l'expansion des prérogatives du GRK et marginaliser les formations politiques arabes sunnites. En réponse, les partis kurdes déploient des troupes autour de Kirkuk en 2012 et renforcent leur homogénéisation des territoires disputés entre Bagdad et Erbil. Dès 2013, le ministère des Finances de Bagdad stoppe par intermittence le paiement des salaires dans les gouvernorats du GRK. Cette escalade des tensions se traduit par une reprise en main brutale des prérogatives de l'État selon deux approches différentes. Bagdad tente de mettre en avant le centralisme politique, le GRK y oppose une volonté de déconcentration des pouvoirs régaliens dans

un cadre fédéral. Deuxièmement, la tentative de Nouri al-Maliki pour monopoliser le pouvoir à Bagdad se traduit par une répression massive, notamment contre la minorité arabe sunnite. En 2011, les manifestations anti-corruption qui commencent dans l'ensemble du pays sont sévèrement réprimées et présentées comme «terroristes» afin de mieux les disperser. Dans les territoires disputés, les forces de sécurités irakiennes ouvrent le feu sur les cortèges pacifiques. Début 2014, les affrontements entre manifestants et l'armée irakienne aboutissent à la prise de la ville de Fallouja et d'une partie de Ramadi par des groupes de l'insurrection irakienne épaulés par l'État Islamique en Irak et au Levant (futur État Islamique). Bagdad choisit alors l'option militaire afin de punir l'ensemble de la population arabe sunnite. Troisièmement, cette violente répression conduit à une disparition des acteurs non partisans et casse le tissu social irakien. Les intermédiaires sociaux, comme les classes moyennes irakiennes ou les notabilités urbaines, cessent d'être des acteurs de médiation entre l'État et la population pour lutter contre la radicalisation du conflit ethnico-religieux. L'atomisation de la société irakienne permet ainsi la montée d'acteurs radicaux perçus comme la seule alternative par une frange de la population en rupture avec le système politique. Alors qu'entre 2003 et 2014, l'insurrection sunnite était capable de trouver des interlocuteurs pour négocier avec l'État et devait autolimiter ses actions armées pour ne pas perdre le soutien de la population, en 2014 le tissu social est essoufflé par les stratégies communautaires et brisé par la répression. Dans ce contexte, l'État islamique parvient à s'imposer sans rencontrer de résistance majeure.

L'État, un acteur central de la seconde guerre civile

L'arrivée de l'État islamique marque ainsi l'explosion d'un système politique communautaire en crise. Le rapport à l'État est profondément redéfini mais ce dernier reste le principal arbitre du conflit et l'enjeu des luttes de pouvoir. Sur le plan militaire, c'est Bagdad qui rythme le conflit. Après leur débandade, les forces de sécurités irakiennes sont réorganisées et redéployées sur les lignes de front contre l'État islamique. Peu efficaces sur le terrain, elles sont soutenues par une mobilisation de milices populaires rassemblées à l'appel de la *Marja'iyya* et coordonnées par les ministères de l'Intérieur et de la Défense. Le recrutement des milices chiites s'effectue localement et de nombreux de groupes répondent avant tout à des agendas locaux mais leur armement et encadrement est pris directement en charge par Bagdad qui s'assure leur fidélité. Le soutien de l'Iran au parti Dawa, au

pouvoir à Bagdad, facilite cette domination de l'État sur le phénomène milicien. Côté kurde, les milices des partis politiques dominants (PDK-UPK) parviennent à être autosuffisantes, mais uniquement grâce à l'aide de leurs alliés occidentaux. De plus, les stratégies de ces deux partis sont limitées par l'ingérence de l'Iran et de la Turquie. En conséquence, les avancées militaires dépendent avant tout de Bagdad qui contrôle les principales chambres d'opération et accumule le plus de ressources militaires.

Dans les territoires disputés, la guerre profite davantage à un redéploiement de l'État qu'à son éviction. Le territoire est polarisé entre milices kurdes et forces chiites-irakiennes qui sont en compétition pour le contrôle des institutions étatiques et la mise en place de logiques sécuritaires. Chaque zone libérée est sujette à un ratissage systématique de la population, notamment arabe sunnite, puis à une reconstruction d'appareils sécuritaires tournés principalement contre la population arabe sunnite. Une nouvelle hiérarchie identitaire se met en place, arbitrée par Bagdad dans le cadre d'un plan sécuritaire d'ingénierie démographique. Parallèlement, les forces kurdes poursuivent le même processus mais, faute de ressources, elles doivent régulièrement compter sur l'aide de l'État irakien qui en profite pour réaffirmer sa présence dans leurs zones d'expansion.

Une étude approfondie du positionnement des acteurs politiques irakiens permet ainsi de rendre compte de dynamiques de long terme qui s'articulent profondément à l'État. À l'opposé d'une approche développementaliste de l'État, cela permet de contextualiser la crise actuelle par rapport aux trajectoires sociales et historiques des acteurs en présence. Plutôt que de souligner le délitement du pouvoir selon une approche wébérienne de l'État, on observe au contraire un remodelage de ses institutions et l'apparition de nouveaux modes de domination via notamment une 'milicisation' de la société et la reconstruction d'un appareil sécuritaire polarisé. La relation à l'État reste centrale dans le nouveau système politique communautaire qui se met en place. De plus, les protagonistes, bien que pris dans des stratégies communautaires contradictoires, sont largement enchevêtrés dans des réseaux institutionnels et sociaux dont la transversalité met à mal la division acteur étatique et non-étatique. Malgré une dynamique de fragmentation des formes d'autorité, les luttes politiques se déroulent majoritairement au sein de l'appareil étatique et l'idée du recours à l'État reste profondément ancrée.

Le 19 mai 2016