

Hardy Mède*

Dynamiques de transformation des relations entre le centre et la périphérie kurde en Irak

Depuis la création de l'État irakien, les acteurs politiques qui ont tenté de contrôler l'appareil étatique ont lié sa consolidation à l'avènement d'un État fort et centralisé susceptible de contenir les tendances centrifuges des régions périphériques dans le nouveau cadre étatique. Cette logique centralisatrice ne s'est pas accompagnée d'une politique d'intégration des élites périphériques au sein des institutions étatiques. En l'absence d'un État inclusif/intégrateur, la centralisation a signifié la soumission (par la force) des différentes composantes du pays à une idéologie nationale exclusive. En effet, le processus de construction étatique n'a pas pu être combiné à un processus de construction de nationale¹. L'idée que l'Irak aurait besoin d'un État fortement centralisé pour s'accomplir n'a pas faibli dans l'ère post-Saddam Hussein, embrasée plus que jamais par des conflits qui attisent les clivages confessionnels ou identitaires. L'ex-Premier ministre Nouri al-Maliki, au pouvoir dans la période de 2006 à 2014, a conditionné, à plusieurs reprises, dans ses interventions publiques, la sortie de la crise de l'État à la consolidation du centre. Aussi a-t-il refusé continuellement les demandes que les élites politiques et les notables locaux sunnites lui ont adressées en vue de créer une «région fédérée», comme l'autorise en principe la nouvelle Constitution irakienne de 2005. Une dynamique de

* Hardy Mède est doctorant à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, membre du Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP), attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à l'Université Lille 2. Il est le coauteur de *Ressources et stratégies notablières à l'épreuve du temps. Grandeurs et déclassement des notables Miran du Kurdistan d'Irak*, in «A contrario», n. 14, 2010, pp. 91-118 et l'auteur de *La construction d'un ordre parlementaire en contexte de fluidité partisane*, in «Actes de la recherche en science sociale» à paraître en 2016.

¹ J. LINZ, *Construction étatique et construction nationale*, in «Pôle Sud», n. 7, 1997, pp. 5-26.

décentralisation qui aurait pu, aux yeux des élites sunnites, apaiser le sentiment d'exclusion qu'éprouvent, depuis la chute de l'ancien régime, les populations arabes sunnites du pays, en leur permettant de s'investir dans des institutions intermédiaires. Les nouvelles élites dominantes ont également tenté de réduire l'autonomie dont jouit, au titre de la Constitution, la région du Kurdistan. Cette politique a eu pour conséquence d'éloigner davantage les Kurdes et les sunnites de Bagdad.

Cette contribution se propose d'analyser la reformulation du lien étatique qu'imposent les résistances périphériques à la logique centralisatrice, à partir du cas kurde. Les Kurdes, dont l'existence même contredit la conception arabocentrique de la nation au fondement de l'État irakien, sont intrinsèquement un défi au régime. La gestion de la question kurde renvoie au rapport entre le centre et la périphérie, entre le centre et les groupes minorisés, c'est-à-dire politiquement dominés (indépendamment de leur importance numérique). À cet égard, nous présenterons, d'abord, la montée en puissance des revendications pour imposer une division territoriale du pouvoir en faveur de la périphérie kurde dont les élites participent pourtant à la reconstruction des institutions du centre, à partir de 2003, tout en poursuivant le dynamique d'autonomisation de la Région du Kurdistan (1 et 2). Enfin, en changeant de perspective, nous montrerons que la tendance centrifuge est le produit d'une logique centralisatrice qui, par l'usage de la coercition et d'une politique sectaire, s'aliène la périphérie (3).

1. Les tendances centrifuges de la périphérie

Les premières révoltes conduites par Cheikh Mahmoud au cours des années 1920 portent sur la création d'un Kurdistan indépendant et le refus du rattachement des provinces kurdes à l'État irakien nouvellement fondé (1921). Au tournant des années 1929-1930, prises dans la logique et le carcan de l'État-nation, les revendications des élites kurdes auront tendance à s'inscrire dans le nouveau cadre national. Dès lors, il ne s'agit plus de revendications nationalitaires ou d'autonomie, mais plutôt de revendiquer l'octroi de droits culturels par l'intermédiaire notamment d'une élite parlementaire représentant les grandes villes à majorité kurde du Nord du pays à l'Assemblée des représentants irakiens. Ainsi, en 1929, six députés kurdes y déposent une proposition de loi pour revendiquer un ensemble de droits socio-culturels (concernant notamment l'usage de la langue kurde dans l'enseignement et l'intégration des Kurdes dans l'administration publique du nord du pays). Cela étant, le rapport des forces en présence ne permet

pas aux élites kurdes de négocier avec le centre et limite considérablement l'éventail de leurs revendications. Dans ce contexte, une demande de statut territorial spécifique avec transfert de compétences du centre vers la périphérie demeure inconcevable comme l'illustrent les termes employés dans la proposition de loi en question. La demande porte sur la création d'une «circonscription administrative» (*mintiqā idaryā*), il s'agit d'un découpage purement administratif (sans statut politique) qui ne remet pas en question le caractère unitaire de l'État irakien. À cette époque, le député kurde Ismail Beg Rawandizi finit sa lettre adressée au gouvernement britannique en 1929 par ces termes: «L'unité de l'Irak est l'un des principaux objectifs du peuple kurde [...] l'union du peuple kurde avec le peuple arabe est solide. [...] La force de cette union est au fondement de l'unité de l'Irak. Le peuple kurde ne demande pas autre chose que ce qui est réalisable». Dans les années 1940, des revendications du même ordre sont avancées dans les pourparlers entre le gouvernement de Bagdad conduit par Nouri al-Sa'îd et Mustefa Barzani à la suite de l'insurrection qu'il a conduite en 1943. Il ne s'agit plus de contester les frontières de l'État irakien mais de demander des aménagements pour limiter l'arabisation et l'étatisation de l'espace kurde. La tendance à l'irakisation des revendications kurdes n'empêche pas pour autant la montée en puissance des revendications socio-politiques et identitaires kurdes qui, dès la fin des années 1930, s'actualise dans des mouvements et organisations politiques qui viennent, comme le Parti démocratique du Kurdistan, fondé dans la clandestinité en 1946, concurrencer les liens de solidarités primordiaux ou tribaux existantes. Même si la famille Barzani (qui n'est pas, signalons-le, une tribu *stricto sensu*) forme le noyau dur du parti, le PDK est structurellement un parti politique qui a vocation à représenter (et à éveiller) les masses à l'échelle du Kurdistan. Ce faisant, l'action du PDK peut également être interprétée comme une entreprise de mobilisation collective autour de nouveaux registres de légitimations (l'identité kurde), visant à redéfinir la valeur des ressources politiques à l'intérieur de l'espace kurde pour permettre l'intégration des Kurdes, qui étaient jusqu'alors exclus de l'arène politique locale, voire nationale².

Le contexte est tout autre en 1958, au lendemain de la chute de la monarchie et de la naissance de la République qui offre une structure d'opportunité plus favorable aux revendications kurdes. La jeune République

² Pour Jean-Louis Briquet, la forme et le contenu des revendications nationalitaires pourraient être ainsi appréhendés comme le résultat de stratégies d'entrepreneurs périphériques politiques, qui tentent d'imposer de nouvelles valeurs politiques dont ils se présentent comme les détenteurs monopolistiques. Voir: J.-L. BRIQUET, *La tradition en mouvement, clientélisme et politique corse*, Belin, Paris 1997.

reconnaît pour la première fois que les Kurdes sont avec les Arabes un élément constitutif de la nation³. Le rapport centre-périphérie semble entrer dans une nouvelle phase. Le nouveau régime légalise les partis politiques tels que le PDK et promet d'intégrer les élites périphériques dans les institutions nationales. La dynamique de la réconciliation se manifeste, du côté kurde, à travers le changement de figure de l'adversaire que le PDK prétend désormais affronter. Ainsi, ce n'est plus le pouvoir central qui est la cible du parti, mais les «féodaux», le «capitalisme turc, persan et européen» comme le précise le programme du PDK adopté en 1959⁴. En cela, les prises de positions du PDK et de la jeune République se rejoignent au sein d'un Front national rassemblant les principales organisations politiques du pays dont le parti communiste irakien. La structure d'opportunité politico-légale dont jouit le PDK durant 1958-1960 lui offre la possibilité de jeter, à travers ses organes de communication, les bases d'une «conscience kurdiste»⁵. Ainsi, le nationalisme des élites kurdes tend à se démocratiser. Cependant, ce compromis demeure fragile. La Constitution 1958 ne précise pas selon quelle modalité les droits nationaux des Kurdes seront assurés. En outre, le contenu de l'article 3 entre en contradiction avec la lettre de l'article 2 de la même Constitution qui affirme que «l'État irakien fait partie intégrante de la nation arabe». À partir de 1961, les contradictions dans lesquelles s'est enfermé le nouveau régime deviennent flagrantes: le rapport centre-périphérie tend à se détériorer sous la pression des courants nationalistes de l'intérieur et du panarabisme de l'extérieur de l'Irak. L'arabité devient ainsi la seule référence identitaire de l'État et le nationalisme arabe, un répertoire de légitimation qui autorise la limitation des libertés publiques et une politique de répression. Le PDK entre

³ L'article 3 de la Constitution 1958 affirme que «La société irakienne est fondée sur la coopération totale entre tous les citoyens, sur le respect de leurs droits et de leurs libertés. Les Arabes et les Kurdes sont associés dans cette nation, la Constitution garantit leurs droits nationaux au sein de l'entité irakienne». I.C. VANLY, *Le Kurdistan irakien: entité nationale. Étude de la Révolution de 1961*, Édition de la Baconnière, Neuchâtel 1970, p. 81.

⁴ Le PDK prétend défendre «la République irakienne, celle des Arabes et des Kurdes» et Barzani déclare être un «simple soldat aux ordres du Premier ministre et au service de l'Irak». *Ibid.*, p. 83.

⁵ En 1959, plusieurs publications sont autorisées: «Xebat» («La Lutte»), «Azadi» («La Liberté»), «Hetaw» («Soleil»), «Jîn» («Vie»), «Hiwa» («Espoir»), «Rojé Neuy» («Le Jour nouveau»), «Ronahî» («Lumière»), «Safak» («Crépuscule») bilingue, Deng-ê Kurde («La Voix kurde») bilingue, etc. Plusieurs imprimeries kurdes à Silemani, Hawler, Kirkuk, Bagdad voient également le jour. Le PDK organise également du 10 au 13 septembre 1959 le «Congrès local du corps enseignant kurde» et ainsi de suite... Voir à ce propos: VANLY, *Le Kurdistan irakien: entité nationale*, cit.

à nouveau dans la clandestinité; ses partisans regagnent la Montagne. La rébellion kurde qui s'engage alors s'inscrit dans la continuité de la précédente période en ce sens qu'elle ne se veut pas sécessionniste et ne vise pas (du moins officiellement) l'intégrité territoriale de l'Irak. Elle se démarque cependant par deux aspects: elle manifeste un caractère populaire et elle ne se borne plus à des revendications culturelles puisqu'elle entend doter le Kurdistan de ses propres institutions politiques, notamment d'une assemblée législative. En outre, ses revendications ne se limitent plus au statut de la périphérie, elles concernent également les institutions centrales, comme le résume le mot d'ordre adopté par la rébellion kurde: «La démocratie pour l'Irak et l'autonomie pour les Kurdes». Disposant d'une organisation politique localement bien implantée (PDK) et d'un mouvement armé («Armée de la Révolution»), les acteurs politiques kurdes se trouvent désormais en position de négocier avec le centre. Ainsi, pour la première fois, dans les pourparlers engagés en 1964 avec le régime émerge la demande d'un statut d'autonomie (*al-hukm al-zati*). Les propositions faites en 1966 concernant la création d'un nouveau département kurde appelé *liwa* de Dohouk et le transfert de compétences au niveau des provinces (*mouhafaza*) kurdes dans le cadre d'une décentralisation (*la-markazia*) sont jugées trop modestes et repoussées, à ce titre, par la périphérie⁶.

La reconnaissance d'un statut d'autonomie pour le Kurdistan devient, au tournant des années 1960, l'objet de toutes les transactions menées entre la périphérie et le centre qu'entérine l'Accord du 11 mars 1970 qui prévoit, à l'article 14, un statut d'autonomie sur un territoire formé par «l'unification de provinces et d'unités administratives peuplées par une majorité kurde, conformément au recensement officiel qui aura lieu». Cela étant, le pouvoir central propose quatre ans plus tard une «Loi d'autonomie du territoire du Kurdistan» (*Qanun al-hukm al-zati li mintiqat Kurdistan*) très en retrait de l'Accord de mars. Celle-ci annule en réalité le statut d'autonomie prévu par l'article 14 et fait du territoire kurde une «collectivité territoriale» disposant d'une assemblée délibérative sans pouvoir législatif. Ladite loi d'autonomie ne reconnaît aucun statut politique et n'accorde aucun pouvoir d'organisation à la périphérie. L'appellation «Nord de l'Irak» ou, sur un ton plus paternaliste, «Nord chéri» (*Shimal al-habib*) se substitue dans le discours politique à celle de «territoire autonome». Bien qu'il ait été rendu caduc par la promulgation d'une version très en retrait, l'Accord du 11 mars prévoyant l'autonomie des territoires

⁶ Pour une version française du «Programme du gouvernement pour la reconnaissance des droits nationaux du peuple kurde» et sa présentation par H. BOZARSLAN, voir: «Études kurdes», n. 6, 2004, pp. 95-104.

majoritairement peuplés par les Kurdes devient, par la suite, une référence dans toutes les transactions entre la périphérie et le pouvoir central. Il porte un coup symbolique à la logique de l'État-nation unitaire et centralisé qui avait prévalu jusqu'à cette époque, en laissant entrevoir la possibilité d'une subdivision territoriale du pouvoir en faveur de l'autonomie de la périphérie kurde. Mais la conjoncture politique s'annonce moins favorable aux revendications nationalitaires après les Accords d'Alger passés entre Saddam Hussein et le Chah d'Iran, et le mouvement kurde connaît une série de revers militaires. À partir du milieu des années 1980 commence une période de répression qui culmine avec la campagne d'Anfal. Elle donne lieu à une politique de terre brûlée, avec déportation, usage d'armes chimiques, instauration de l'état d'exception, tentative de dépeuplement des régions rurales constituant la base arrière des peshmergas, regroupement de la population dans des villes (appelées «*Moujamouaat*») plus faciles à quadriller. Ce n'est qu'après la guerre du Golfe et l'institution d'une zone de sécurité que la périphérie retrouve une certaine marge de manœuvre qu'elle emploie à consolider l'autonomie de fait dont jouit la région. La périphérie kurde devient quasiment une entité politique autoréférentielle, coupée du centre, qui se dote de ses propres institutions politiques (Parlement, Gouvernement régional du Kurdistan, armée, école, etc.). Le Parlement du Kurdistan vote, en 1992, une loi qui énonce (unilatéralement) le caractère fédéral de l'État irakien. Un tropisme turc fondé sur des intérêts économiques se développe en raison de la situation géo-économique du Kurdistan qui subit un double embargo, celui que l'ONU impose à l'ensemble de l'Irak et celui de Bagdad sur le Kurdistan. Au cours des années 1990, le rapport entre le centre et la périphérie kurde est pratiquement rompu.

2. La «re-irakisation» du Kurdistan

En 2003, une nouvelle page s'ouvre après l'intervention militaire américaine. La transition politique et institutionnelle induite par la chute de Saddam Hussein a des répercussions sur le rapport centre-périphérie. Cette conjoncture ouvre le champ de l'État aux acteurs politiques kurdes, en leur fournissant l'opportunité d'avoir accès aux ressources étatiques et de prendre part à la refondation des institutions centrales. Dans ce contexte, les composantes chiïtes et kurdes qui étaient jusqu'à lors exclues de l'arène décisionnaire deviennent les principaux acteurs d'un processus de reconstruction étatique et nationale. C'est pour ainsi dire les périphéries qui

sont chargées de recomposer le centre⁷. Cette fenêtre d'opportunité politique offre aux élites périphériques la possibilité d'imposer une débaassisation des institutions étatiques⁸ et la reformulation des rapports d'allégeances au centre dans le cadre d'un État fédéral⁹. Les acteurs périphériques, qu'ils soient chiïtes ou kurdes, trouvent dans cette conjoncture une convergence d'intérêts autorisant un compromis institutionnel qui se réalise dans l'adoption, en 2005, de la nouvelle Constitution irakienne. Ainsi, le pays kurde qui n'avait jusqu'alors connu qu'un découpage strictement administratif en tant qu'unité ou circonscription administrative (*mintiqā adraia* ou *wehda idariā*) se hisse officiellement au statut de «Région fédérée» (*Iqlim fīderal*), c'est-à-dire une unité territoriale autonome dotée de ses propres institutions politiques¹⁰. L'Irak passe ainsi d'un État unitaire fortement centralisé à un État constitutionnellement fédéral qui prévoit, par voie référendaire, la création d'autres régions fédérées (article 119)¹¹. Les compétences des régions fédérées sont reconnues par l'article 121 de la Constitution qui dispose que les régions exercent les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire dans les domaines qui ne relèvent pas des compétences exclusives de l'État fédéral. En cas de conflit, les lois régionales priment sur les lois fédérales en matière de compétences partagées (article 115). L'article 141 de la Constitution irakienne octroie l'exclusivité du maintien de l'ordre aux régions. L'espace sécuritaire régional est assuré

⁷ C'est dans les termes suivants que s'explique Massoud Barzani le 3 avril 2010 à la chaîne Al-Arabia: «En 2003, moi et Mam Jalal [Talabani] sommes partis à Bagdad et avons défendu l'unité de l'Irak. Aucune constitution n'était en vigueur à l'époque à Bagdad; l'État [irakien] était anéanti alors que dans la Région du Kurdistan aucun vide politico-administratif ne s'est produit. Nous avons contribué à la formation du Gouvernement [...] Pour votre gouverne, la première brigade de l'armée irakienne a été constituée de peshmergas, car ni les sunnites ni les chiïtes n'étaient prêts à rentrer dans les rangs de l'armée». L'intégralité de l'entretien a été publiée dans «Xebat», n. 3436, 4 avril 2010, p. 3.

⁸ Les élites chiïtes se sont davantage que les Kurdes investies dans l'adoption de la loi de débaassisation destinée à exclure des institutions étatiques, notamment de l'armée, les éléments baassistes.

⁹ Les élites kurdes parviendront ainsi à imposer à Bagdad l'adoption d'un système fédéral que le Parlement du Kurdistan avait unilatéralement voté le 4 octobre 1992.

¹⁰ La désignation «Région du Kurdistan d'Irak» dans la Constitution irakienne de 2005 a suscité de vives réactions dans les cercles nationalistes arabes. Dans un long document publié en 2009, l'«Association des intellectuels arabes» critique cette appellation au motif qu'elle annoncerait la partition de l'Irak, raison pour laquelle elle appelle à lui substituer l'appellation, «Nord de l'Irak».

¹¹ Mis à part cette possibilité de formation de région autonome, l'Irak s'engage dans une logique de décentralisation qui se signale notamment par la mise en place d'institutions représentatives locales (conseils provinciaux) auxquelles sont délégués certaines attributions administratives du pouvoir central.

par les *Peshmerga*, les *Asaïsh* et la police qui constituent les trois piliers des forces de l'ordre et de sécurité régionales qui dépendent exclusivement du Gouvernement régional du Kurdistan. Par ailleurs, l'article 140 de la Constitution est censé permettre de régler, par voie référendaire, le conflit à propos des territoires en dispute, notamment dans la région de Kirkouk, entre le Gouvernement régional kurde et le Gouvernement fédéral¹². La spécificité culturelle du Kurdistan se manifeste par sa langue officielle et son système d'éducation qui sont différents du reste du pays¹³. Le kurde est devenu la langue de référence de la Région; la nouvelle génération ne parle quasiment plus l'arabe qui est supplanté par l'anglais¹⁴. Les matières telles que l'histoire, la géographie, l'éducation civique enseignées dans les écoles de la Région ne véhiculent pas les mêmes contenus que les manuels diffusés en dehors du Kurdistan. En outre, la possibilité constitutionnelle de modifier de la Loi sur le statut personnel a permis l'adoption par le Parlement du Kurdistan d'une législation distincte, plus favorable aux femmes¹⁵.

Les acquis évoqués ci-dessus ne sont pas sans contrepartie. La Région du Kurdistan, en quasi-rupture depuis 1991 avec le centre, est appelée à réintégrer officiellement l'Irak et ses élites à s'investir dans la refondation des nouvelles institutions étatiques. Cette adhésion sous condition (le maintien d'un statut d'autonomie) se traduit donc par un fort investissement du centre politique de la part des élites kurdes¹⁶. Jalal Talabani

¹² Par crainte d'un résultat en faveur du rattachement de ces zones à la Région du Kurdistan, l'organisation d'un référendum sur la détermination du statut des «zones en dispute» a été, à plusieurs reprises, ajournée par le gouvernement central.

¹³ H. BOZARSLAN, *Le Kurdistan d'Irak aujourd'hui*, in «Critique internationale», n. 29, 2005, p. 27; et G. STANSFIELD, et L. ANDERSON, *Les paramètres changeants d'un État kurde: Entre Bruxelles, Ankara et Bagdad*, in «Études kurdes», n. 8, 2006, pp. 7-35.

¹⁴ G. STANSFIELD, *Governing Kurdistan*, in B. O'LEARY, J. MACCARRY et S. KHALED (dir.), *The Future of the Kurds of Iraq*, University of Pennsylvania Press, Philadelphie 2005.

¹⁵ Modifiée en 2007, la nouvelle Loi du statut personnel se distingue à bien des égards de celle du reste du pays: le nouveau texte établit l'égalité homme femme en matière de succession, il octroie aux femmes le droit de divorcer, pénalise les violences conjugales, interdit l'excision, fixe l'âge minimum de mariage à 16 ans (au lieu de 14), etc.

¹⁶ À partir de 2003, les membres des états-majors des principaux partis se disputent les postes de ministres au sein du gouvernement fédéral. Lors des élections législatives de 2005, les élites politiques kurdes désertent le Parlement régional pour intégrer les institutions centrales, si bien que le Parlement régional du Kurdistan connaît un taux de renouvellement de 95% avec l'arrivée de nouveaux acteurs politiques qui sont, pour la plupart, des cadres marginaux ou des novices en politique. Voir à ce propos la Thèse de l'auteur: M. HARDY, *L'invention d'un Parlement. Genèse et autonomisation de l'institution parlementaire de la Région du Kurdistan irakien 1992-2009*, soutenue à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, notamment le chapitre 2 de la deuxième partie.

à la tête de l'institution présidentielle, Hoshyar Zebari aux commandes du Ministère des Affaires étrangères, Barham Salih au Ministère de la Planification, Roj Nouri Shawais Vice-Premier ministre. Les Kurdes disposent en 2005 de 77 députés sur un total de 275 au Parlement fédéral. Les *peshmergas* (combattants kurdes) forment les deux premières brigades de l'armée irakienne. En parallèle, une collectivisation des symboles de l'État irakien et une «irakisation» des discours s'observent chez les dirigeants kurdes. Au lendemain de son élection à la présidence de l'Irak, Jalal Talabani s'exprime en ces termes devant le Parlement régional: «Debout, face aux martyrs de l'Irak, nous déclarons que le peuple du Kurdistan n'a jamais voulu diviser l'Irak, sous-estimer les acquis du peuple d'Irak, il a été le garant de l'unité nationale de l'Irak, le gardien de ses acquis [...]»¹⁷. Dans le même esprit, Massoud Barzani, le Président de la Région du Kurdistan déclarait à la chaîne *al-Jazeera*: «Nous faisons partie du [nouvel] État, nous en sommes les fondateurs».

L'engagement des élites périphériques, kurdes ou chiites, bénéficiant d'une forte légitimité politique au regard de leur passé dans l'opposition au pouvoir central et dotées pour la plupart d'un capital scolaire relativement élevé, traduit l'importance que revêt dans cette conjoncture politique l'intégration verticale vers le sommet de l'État et la projection positive que construisent les élites périphériques des postes institutionnels du centre (ministres, députés) qui sont perçus comme des ressources politiques plus rentables que leurs équivalents régionaux. Ainsi, aucun des ministres kurdes cités plus haut n'accepte par la suite l'équivalent de son poste au sein du Gouvernement régional du Kurdistan (GRK). L'accession à des postes de responsabilité au niveau national optimise les chances d'accéder à des postes politico-institutionnels de premier plan à l'échelle régionale. La trajectoire de Barham Salih, membre du politburo de l'UPK, est à cet égard significative: il devient ministre de la Planification à Bagdad en 2004, puis accède au poste de Vice-premier ministre (2006-2009) et, à son retour au Kurdistan, il est nommé Premier ministre du GRK entre 2009 et 2012. L'investissement du centre politique semble être privilégié par les élites périphériques pour plusieurs raisons. Il signifie non seulement la nationalisation de la carrière professionnelle et l'accession aux ressources des institutions étatiques, mais il apparaît aussi comme un moyen d'accéder à une visibilité supranationale dont sont privées ces élites au niveau local, compte tenu du fait que la Constitution de 2005 ne reconnaît pas la personnalité juridique internationale à la Région du Kurdistan irakien.

¹⁷ Discours prononcé le 4 juin 2005, voir: «Compte rendu du parlement», n. 35, 2005, p. 17.

D'autre part, il obéit à une stratégie qui consiste à garantir, à partir du centre, la protection de la périphérie kurde, notamment contre l'ingérence des États voisins. Ainsi, «La "ré-irakisation" et la "re-kurdistanisation" sont en effet deux processus qui vont de pair, en puisant mutuellement dans les ressources politiques, symboliques et économiques que chacun engendre»¹⁸. Redevenir irakien c'est aussi devenir officiellement (constitutionnellement) kurdistanais, car la Constitution de 2005 considère que seuls les Arabes (irakiens) sont partie intégrante de la «nation arabe». «Cette formulation permet de dire, en creux, que les Kurdes font partie de la "nation kurde" qui déborde les frontières de l'État irakien»¹⁹.

Toutefois, le processus d'une ré-irakisation de la périphérie ne signifie pas la fin d'une dynamique d'autonomisation amorcée en 1991 et entérinée par le texte de la Constitution de 2005 qui institue, du moins pour le Kurdistan, le fédéralisme. Le fédéralisme signifie aux yeux des Kurdes l'institutionnalisation et la défense de leurs intérêts²⁰. La ré-irakisation de la périphérie s'accompagne ainsi d'un processus d'agrégation reposant sur la négociation visant à permettre la prise en compte des intérêts de la périphérie²¹. W. Genieys montre, à propos de l'Espagne, qu'aux logiques d'agrégation succèdent ou se combinent des politiques d'intégration des élites périphériques au centre. Dans ces circonstances, la superposition des niveaux de représentation politique (locale et nationale) induit une intégration duale des élites périphériques en Espagne²². Or, en Irak, malgré une dynamique constitutionnelle favorable, cette double intégration n'a pas fonctionné en l'absence d'une volonté politique au niveau du gouvernement fédéral. On a plutôt assisté à une logique d'enrôlement des élites kurdes (ou sunnites) dans les institutions centrales sans qu'elles soient réellement associées au processus de prise de décision dans les coalitions gouvernementales qui se sont succédé depuis 2006. Parallèlement, au

¹⁸ H. BOZARSLAN, *Le Kurdistan d'Irak aujourd'hui*, in «Critique internationale», n. 29, 2005, p. 27.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ En 2008, lors d'une conférence de presse, en présence d'un haut responsable du Secrétariat d'État américain, Massoud Barzani reprend ainsi les journalistes: «Je voudrais, chers journalistes, corriger juste un de vos propos. Le Gouvernement de Bagdad n'est pas un gouvernement central, mais fédéral. À présent, il n'existe pas de gouvernement central en Irak. La Constitution l'atteste», «Xebat», n. 2987, 5 oct. 2008, p. 3.

²¹ Pour plus de détails sur cette distinction, voir: J. MARCH et J.P. OLSEN, *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, Free Press, New York 1989, pp. 117-142.

²² W. GENIEYS, *Les élites périphériques espagnoles face au changement de régime. Le processus d'institutionnalisation de l'État autonome*, in «Revue française de science politique», n. 4, 1996, pp. 650-680.

Kurdistan s'est constitué un marché politique largement déconnecté du reste du pays autour d'enjeux locaux qui transcendent les clivages politiques traditionnels et oscillent entre logique d'agrégation à l'État central et logique de défection en réaction aux tentatives de centralisation du Gouvernement fédéral. Par exemple, lorsque le Gouvernement de Bagdad a décidé de ne plus verser au Gouvernement régional du Kurdistan la part des ressources qui lui revient selon les dispositions constitutionnelles, le président de la Région, Massoud Barzani, a menacé d'organiser un référendum d'autodétermination au Kurdistan. La territorialisation des enjeux et des partis politiques est un phénomène qui s'observe également en dehors de l'espace kurde. Si les différents partis politiques évoluant au Kurdistan ne présentent pas de candidats en dehors de l'espace kurde, l'inverse est également vrai. Les partis politiques qui évoluent dans le reste de l'Irak ne présentent pas de candidats dans la Région du Kurdistan et ne sélectionnent pas leurs cadres au sein des élites kurdes, à la différence par exemple du Parti socialiste espagnol (PSOE) qui fut le premier parti politique espagnol centraliste à créer des statuts favorisant l'intégration dans les instances centrales des élites socialistes périphériques.

3. Tentation centripète à l'épreuve de la désagrégation: les effets inverses de la logique centralisatrice

La chute du régime Baath ne semble pas avoir éclipsé la 'passion' de la centralisation chez la fraction dominante des élites politiques. L'exemple de Nouri al-Maliki, Premier ministre de 2006 à 2014, est à cet égard significatif. Celui-ci reproduit les précédents schémas en prônant la formation d'un centre fort qu'il présente comme la seule alternative à la situation de crise que connaît le pays²³. Bien qu'une telle règle ne résiste pas à la vérification au regard du passé de l'Irak qui n'a guère connu la stabilité, elle lui permet de justifier une concentration des pouvoirs en sa personne en assurant les fonctions de Premier ministre, de ministre de la Défense (commandant en chef de l'armée) et de ministre de l'Intérieur (direction des forces de l'ordre et services de renseignement). Il intervient personnellement dans les affaires économiques, notamment le dossier pétrolier, et dans la politique de

²³ Hosham Dawod écrit à ce propos: «[...] un phénomène tout à fait nouveau apparu en Irak depuis le printemps 2008, la tentative d'imposition d'un pouvoir central fort qui se veut crédible». Voir: H. DAWOD, *Construction et déconstruction du pouvoir politique en Irak. Le cas de Nouri al-Maliki*, in «Les Carnets de l'IFPO», 05.10.2012, <<http://ifpo.hypotheses.org/4302>> (dernier accès le 24.04.2016).

recrutement du secteur public²⁴. Les ressources étatiques qu'il monopolise ainsi lui servent à mener une politique clientéliste en faveur de sa famille politique et plus largement de la composante chiite, en marginalisant la composante sunnite et les Kurdes. Cette stratégie de centralisation et de confessionnalisation procure au Premier ministre une popularité accrue auprès de la population chiite comme le reflètent les résultats des élections législatives de 2014²⁵. La centralisation qu'entreprend le gouvernement Maliki se fait à l'encontre des dispositions de la constitution irakienne. Elle procède du développement d'une économie de pratiques para-institutionnelles qui permet à la majorité chiite d'opérer une mobilisation des instruments de contrainte et de coercition pour réduire le champ d'action de ses adversaires. En s'appuyant sur la Loi sur la débaassisation entérinée par l'article 7 de la Constitution, N. al-Maliki exclut des centaines d'officiers arabes sunnites de l'armée et renvoie de nombreux hauts fonctionnaires des différents ministères. Une interprétation extensive de la Loi anti-terrorisme lui permet de faire arrêter et condamner les opposants arabes sunnites notamment Harith al-Dhari (Président de l'Union des oulémas irakien), Tariq al-Hashemi (Vice-président de l'Irak), Rafi al-Essawi (son ministre des Finances). D'autre part, N. al-Maliki opte pour une stratégie de division et «cadastrage» de la société irakienne sur des bases confessionnelles et/ou ethniques, renouant ainsi avec une tradition de segmentation de la société héritée du régime Baath²⁶. Attisant les clivages communautaires, le gouvernement Maliki favorise ponctuellement les Arabes sunnites vivant dans le «territoire en dispute»²⁷ autour de la ville de Kirkouk, pour les opposer aux Kurdes, mais qualifie de «terroristes» les sunnites d'Anbar qui protestent contre le gouvernement.

Le rapport de coopération concurrentielle engagé depuis 2003 entre le centre et la périphérie kurde est également impacté par la logique centralisatrice et ses dérivés autoritaires. Le Gouvernement de Maliki cherche

²⁴ T. DODGE, *State and society in Iraq ten years after regime change: The rise of a new authoritarianism*, «International Affairs», n. 89, 2013, pp. 241-257; D. O'DRISCOLL, *Autonomy impaired: Centralisation, Authoritarianism and the Failing Iraqi State*, in «Ethnopolitics», 18 sept. 2015. Résumé sur le site: <<http://dx.doi.org/10.1080/17449057.2015.1086126>> (dernier accès le 24.04.2016).

²⁵ La coalition *Dawlat al-qanun* (État de droit) menée par N. al-Maliki devient la première liste aux élections législatives de 2014 alors qu'elle était arrivée deuxième à celles de 2010.

²⁶ Voir à ce propos: P. VINCENT-DROZ, *Quel avenir pour l'autoritarisme dans le monde arabe*, in «Revue française de science politique», vol. 54, n. 6, 2004, pp. 951-952.

²⁷ Il s'agit de territoires, à majorité kurde, limitrophes de la Région fédérée du Kurdistan, que le Gouvernement régional kurde revendique comme faisant partie intégrante du Kurdistan historique. Ces territoires se composent notamment des villes de Kirkouk, Khanaqin, Sinjar...

à insérer la périphérie kurde dans un réseau de dépendance vis-à-vis du centre. Convaincus que leur majorité numérique leur garantira désormais une majorité politique, les acteurs politiques dominants s'efforcent de faire du gouvernement fédéral la seule arène décisionnaire en ignorant le processus constitutionnel²⁸. Ainsi, le référendum sur le statut des «territoires en dispute», prévu par l'article 140 de la Constitution, est, à plusieurs reprises, ajourné malgré les accords passés, en 2005 et en 2010, entre les Kurdes et N. al-Maliki dans lesquels il s'était formellement engagé à l'organiser. Le contrôle des ressources pétrolières et gazières est également un sujet de controverse entre le centre et la périphérie kurde. L'article 110 de la Constitution qui énumère les compétences qui relèvent exclusivement du ressort de l'État fédéral ne mentionne pas l'exploitation des hydrocarbures. En outre, il ressort de la lecture des articles 112, 114 et 115 que la gestion du pétrole et du gaz relève des compétences partagées²⁹. Or, le gouvernement fédéral considère que tous les gisements de pétrole et de gaz doivent être exclusivement gérés par Bagdad en s'appuyant sur l'article 111 dont le texte ambivalent fait l'objet d'interprétations contradictoires³⁰. La Constitution reste également vague sur le partage des ressources budgétaires entre l'État central et les régions en édictant des critères plus ou moins objectifs (article 112) qui permettent au gouvernement central de baisser de manière discrétionnaire la part du budget devant revenir aux Kurdes. Ces imprécisions peuvent s'expliquer par le fait que certains sujets sensibles ont été évacués et renvoyés à des lois ultérieures lors de la rédaction de la Constitution pour parvenir à un accord formel³¹. Cela étant, le flou constitutionnel alimente la concurrence et les pratiques para-institutionnelles. Le conflit sur l'exploitation des ressources en hydrocarbure

²⁸ N. ROSEN, *En Irak, émergence d'un pouvoir autoritaire à dominante chiite*, in «Le Monde diplomatique», n. 672, mars 2010, p. 28.

²⁹ L'article 112 de la Constitution précise que «Le gouvernement fédéral, avec les gouvernorats producteurs et les gouvernements régionaux, est chargé de la gestion du pétrole et du gaz extraits des gisements actuels, à conditions qu'il en distribue les revenus de manière équitable [...]». L'article 114 mentionne «la régulation des différentes sources d'énergie électriques et sa distribution» dans la liste des compétences partagées. Enfin, l'article 115 dispose : «Tous les pouvoirs non indiqués parmi les compétences exclusives des autorités fédérales appartiennent aux autorités régionales [...]».

³⁰ Selon l'article 111, «Le pétrole et le gaz sont la propriété du peuple irakien dans toutes les régions et les gouvernorats».

³¹ On trouve des pratiques similaires en Espagne, entre l'État central et la Catalogne : voir à ce propos : PH. GARRAUD, «Le processus "autonomique" et la fin de l'exception espagnole», in R. BALME (dir.), *Le territoire pour politiques : variations européennes*, L'Harmattan, Paris 1994, p. 182.

du Kurdistan fait ainsi l'objet d'une tentative de médiation des autorités américaines, fin 2005, qui parviennent à obtenir un accord sur un projet de loi qui doit lever les ambiguïtés constitutionnelles et dissiper les points de discorde. Or, le gouvernement Maliki revient sur cette décision et lui substitue un autre projet élaboré unilatéralement par Ali al-Shahristani, le ministre du Pétrole. En réaction, le gouvernement régional se tourne vers le Parlement du Kurdistan pour lui soumettre son propre projet de «loi sur le pétrole et le gaz» qui est adopté le 5 août 2007. Cette loi garantit à la Région la gestion des gisements pétroliers du Kurdistan. Un second texte de loi, adopté en 2013, reconnaît le droit au GRK de conserver les revenus de la vente du pétrole dans l'hypothèse où Bagdad ne lui accorderait pas la part du budget national qui lui revient. Pour la périphérie kurde, l'exploitation des gisements de pétrole et du gaz n'obéit pas seulement à des considérations d'ordre matériel, elle revêt aussi une dimension politique: elle doit, en favorisant l'implantation d'investisseurs étrangers et en lui procurant une autonomie économique, garantir la survie et la stabilité du Kurdistan³². Les instruments de contrainte dont use le centre pour faire pression sur le gouvernement régional et le dissuader d'exporter son pétrole s'avèrent peu opérants dans la nouvelle conjoncture politique nationale et internationale. Ainsi, les répertoires d'action auxquels l'État avait eu recours par le passé pour soumettre la périphérie paraissent caducs. Ni la politique de redistribution en direction des notables locaux, ni la création de mercenaires, ni la menace ou l'usage de la coercition ne se révèlent efficaces malgré les tentatives gouvernementales en ce sens. En 2008, N. al-Maliki rencontre dix-sept chefs de tribus kurdes et turcomanes vivant dans les territoires en dispute pour les mobiliser dans les rangs de *Sahwa*, une force mercenaire³³. En juin 2012, il rencontre plusieurs notables kurdes des mêmes territoires pour les enrôler dans les forces *Dijla*³⁴. Ces tentatives sont dénoncées par les deux principaux partis kurdes qui s'opposent fermement «à la création de mercenaires en temps de fédéralisme»³⁵. En 2013, c'est le recours à la ressource coercitive qui est expérimenté par Nouri al-Maliki dans le but de «déloger» les Kurdes des territoires en dispute. Plusieurs affrontements ont lieu entre l'armée irakienne et les *peshmergas*, mais la fragilité de l'État, la faiblesse de son

³² Barhem Salih, Premier ministre du Kurdistan entre 2009 et 2012, me disait lors de sa visite, en 2010, à Paris, que le GRK ne lâchera jamais le dossier du pétrole car il est le fondement de la sécurité nationale du Kurdistan.

³³ «Rojnama», n. 330, 23 oct. 2008, p. 1.

³⁴ Site de gouvernement fédéral (dernier accès le 27.06.2012).

³⁵ Site de «Chawdernews» (dernier accès le 06.10.2010).

armée, l'absence d'un consensus au sein de la communauté chiite et d'un soutien international freinent le gouvernement de Maliki. L'abandon en juin 2014 des territoires en dispute par l'armée irakienne devant l'avancée de l'Organisation de l'État islamique permet aux Kurdes d'en prendre le contrôle. En juin 2014, Massoud Barzani déclare que «l'article 140 s'est appliqué lui-même»³⁶. L'avènement de l'EI signe l'échec de la politique centralisatrice qui a finalement produit l'effet inverse de celui escompté, en conduisant le pays dans une logique de désagrégation³⁷.

Conclusion

Malgré une concentration du pouvoir, les régimes successifs ont échoué dans la construction d'une identité nationale commune. N'ayant pas réussi ou cherché à promouvoir un modèle sociétal fédérateur, les élites centralisatrices ont ignoré l'existence de logiques périphériques spécifiques et opté pour une stratégie de division de la société irakienne sur des bases sociales, religieuses ou ethniques pour opposer les différentes composantes les unes aux autres. Le régime Baath a favorisé le monde rural par rapport au monde urbain ou bien a joué la carte des tribus sunnites contre les composantes chiites et kurdes. Les nouvelles élites arrivées au pouvoir après la chute du régime Baath en 2003 se sont appuyées sur la composante chiite pour contrôler l'appareil de l'État et ses ressources et ont marginalisé de plus en plus les autres segments de la société, notamment les Arabes sunnites et les Kurdes. Cette incapacité d'intégrer à l'État les différentes composantes de la société irakienne – malgré des dispositifs constitutionnels devant favoriser la prise en compte des différentes réalités nationales – a plongé le pays dans une logique de fragmentation spatiale qui a entraîné de fait une redéfinition, voire une rupture, des rapports d'allégeance au centre.

Le 17 janvier 2006

³⁶ Site de «Rûdaw» (dernier accès le 28.06.2014).

³⁷ D. O'DRISCOLL, *Autonomy impaired: Centralisation, Authoritarianism and the Failing Iraqi State*, in «Ethnopolitics», cit.

