

# LE CONTE DE DEUX CITÉS: LE STATUT D'AUTONOMIE DU KURDISTAN IRAKIEN ET L'INITIATIVE MAROCAINE POUR L'AUTONOMIE DE LA RÉGION DU SAHARA

*Hiwa Osman*<sup>6</sup>

## Toile de fond

Depuis la création de l'État irakien, les Kurdes demandent l'autonomie de leurs régions, que ce soit par le biais d'appels à la décentralisation lancés dans les années 60, d'appels en faveur de l'autonomie dans les années 80, et d'appels en faveur du fédéralisme dans les années 90.

Le Gouvernement central de Bagdad a toujours utilisé les revendications kurdes pour marginaliser les Kurdes ou les taxer de séparatistes, de traîtres, de saboteurs, etc. afin de justifier les attaques menées contre eux. C'est ainsi que 400 villages kurdes furent réduits à néant, que 182 000 civils furent enterrés vivants dans des fosses communes dans le sud de l'Irak et que les Kurdes furent victimes de nombre d'autres pratiques interdites à l'échelle internationale, telles que l'utilisation d'armes chimiques et autres armes interdites.

Après la première Guerre du Golfe, les Kurdes organisent un soulèvement que Saddam réprime brutalement, contraignant des millions de personnes à fuir vers les montagnes glaciales et les pays voisins de l'Iran et de la Turquie. La menace plane alors d'une autre crise de réfugiés au Moyen-Orient, en particulier en Turquie. C'est ainsi que le Royaume-Uni, la France et les États-Unis créent une zone d'exclusion aérienne permettant aux Kurdes de retourner dans leurs régions. Dans le même temps, les dirigeants kurdes se rendent à Bagdad et tentent de conclure un accord d'autonomie avec Saddam. Lorsque les pourparlers échouent, Saddam retire son administration de ce qui constitue aujourd'hui la région du Kurdistan irakien. Il espère créer un vide administratif et contraindre les Kurdes à revenir vers lui. Ces derniers organisent une élection et créent une administration qui sera plus tard divisée en deux par quatre années de guerre civile.

En 2003, la région du Kurdistan en Irak aide les États-Unis et les alliés à renverser le régime de Saddam Hussein. Par la suite, les Kurdes participent activement à jeter les bases du nouvel Irak. En 2005, le pays se dote d'une nouvelle constitution reconnaissant l'Irak en tant qu'État fédéral et le Kurdistan irakien en tant que région fédérale appartenant au premier.

Aujourd'hui, la région du Kurdistan est une entité constitutionnelle de l'État fédéral irakien. Il lui reste cependant nombre de difficultés à régler avec le Gouvernement de Bagdad. Des interprétations différentes de la Constitution et du concept de fédéralisme; la gestion des ressources naturelles; le partage des recettes publiques; le contrôle des forces de sécurité dans la région; ainsi que les territoires contestés entre la région et le centre, autant de questions qui font que les relations restent tendues entre Bagdad et Erbil et ont entraîné de sérieux problèmes ces derniers mois.

## Le conte de deux cités

Lorsqu'au cours de l'année une fête est célébrée au Kurdistan ou une célébration religieuse à Bagdad, le point de contrôle au sud d'Erbil, la capitale de la Région du Kurdistan, grouille de milliers de visiteurs venus du sud, fuyant la rigueur du centre et du sud pour tenter de célébrer ce jour férié au Kurdistan. Lorsque vous pénétrez au Kurdistan par le sud, vous avez le sentiment d'arriver dans un autre pays: si vous n'êtes pas originaire de la région, il vous faut un parrain ou obtenir un permis de

---

<sup>6</sup> Consultant en médias et commentateur sur l'Irak, PDG de mediawan.me, société des secteurs des médias, de la créativité et des communications, et ancien conseiller médias auprès du Président irakien Jalal Talabani.

*Premièrement*, l'autonomie est devenue synonyme de démocratisation et de participation démocratique des citoyens au choix de leurs destinées respectives.

*Deuxièmement*, et pour reprendre le libellé très judicieux de la Constitution, elle s'est avérée essentielle au renforcement de l'unité nationale et des liens de solidarité entre tous les Portugais. Au lieu de dissocier les intérêts des Açores et de Madère de ceux du reste du Portugal – comme semble l'avoir fait l'autonomie administrative du 19<sup>ème</sup> siècle – la nouvelle autonomie politique du 20<sup>ème</sup> siècle a, au contraire, permis de consolider les intérêts nationaux et régionaux et la cooptation des autorités régionales et nationales pour leur permettre d'œuvrer avec leurs homologues européens pour la promotion de la qualité de vie de tous les citoyens portugais.

résidence limité dans le temps. Ces exigences sont essentiellement dues à l'insécurité qui persiste dans le sud et aux craintes de violations sécuritaires dans la région.

Le nouveau chapitre des relations entre les deux villes remonte à la chute du régime de Saddam aux mains des forces américaines en 2003. Par le passé, l'Irak était un État centralisé autoritaire dirigé depuis Bagdad par son gouvernement. Pour cela, un homme fort a toujours été nécessaire.

Depuis 2003, une fois le célèbre homme fort du pays renversé, le nouveau pouvoir en place, les Américains et le Conseil de gouvernement<sup>7</sup>, essaye d'être aussi diversifié et inclusif que possible. Mais l'expérience a échoué et n'a pas permis de diriger le pays. Ils ont cependant réussi à se mettre d'accord sur un modèle pour favoriser la transition du pays vers la démocratie, la Loi administrative transitoire (LAT). Le document négocié et signé par l'ensemble des 25 membres du Conseil était le premier de son genre qui faisait de l'Irak un État fédéral et non plus centralisé, et reconnaissait la Région du Kurdistan de l'Irak en tant que région fédérale de l'Irak.

La signature du document a représenté un progrès considérable pour la région et a déclenché un processus de fédéralisation du pays aux yeux des Kurdes. Mais en réalité, il a ouvert la voie vers un nouveau gouvernement intégrant les Kurdes: pour la première fois dans l'histoire de l'Irak un Kurde, Jalal Talabani, est devenu Président du pays.

La voie était ouverte à la Constitution qui devait consolider plus avant la nature fédérale du pays et concrétiser sa vision fédéraliste. Mais les problèmes entre Bagdad et Erbil commencèrent dès que l'euphorie du nouvel Irak se dissipa. En bref, les problèmes entre les deux villes sont essentiellement de quatre ordres, tous liés à la compréhension et à l'interprétation de la relation fédérale entre la Région du Kurdistan et le centre.

Ces questions concernent les frontières, la sécurité, l'économie et le statut de la région dans la politique irakienne. Il s'agit par ailleurs de savoir si les Kurdes qui se trouvent à Bagdad sont des partenaires associés à la direction de l'Irak ou des représentants de la Région du Kurdistan chargés de représenter ses exigences, comme indiqué dans la Constitution.

## **L'article 140 et les territoires contestés en Irak**

Un des principaux points de discorde entre Bagdad et Erbil concerne la délimitation des frontières de la Région du Kurdistan. Les actuelles frontières de la Région du Kurdistan s'entendent de la ligne de démarcation entre l'Irak de Saddam et les zones contrôlées par les deux principaux partis kurdes, le KDP et le PUK, depuis 1991.

Les zones kurdes qui étaient sous le contrôle de Saddam étaient systématiquement "arabisées" en expulsant les Kurdes et en les remplaçant par des Arabes venus du sud à qui l'on offrait de l'argent pour rester dans ce que l'on appelle aujourd'hui les territoires contestés.

L'article 140 de la Constitution, adoptée en octobre 2005 suite à un vote populaire, charge le gouvernement de normaliser la situation et d'organiser un recensement, et conclut par l'organisation d'un référendum à Kirkouk et dans les autres territoires contestés afin de déterminer la volonté des citoyens.

La normalisation s'entend d'un processus dans le cadre duquel ceux qui ont été expulsés de ces régions et ceux qui y ont été installés rentrent chez eux moyennant une indemnisation suffisante accordée par la Commission en charge des demandes de dédommagement pour pertes de biens et d'autres organismes gouvernementaux et judiciaires. Mais ceux qui sont au pouvoir affirment qu'il n'est pas possible d'inverser le processus d'arabisation et certains vont jusqu'à dire que ce serait aussi injuste que l'arabisation à proprement parler.

---

<sup>7</sup> Le Conseil de gouvernement était un organe de 25 personnes établi par l'Autorité provisoire de la Coalition (APC) en juillet 2003 et qui disparu en juin 2004. Il était chargé de conseiller l'APC sur la législation et les ordonnances.

Nombre de commissions ont été constituées dans le but de lancer le processus et la Commission en charge des demandes de dédommagement pour pertes de biens a été établie mais le processus a été très lent et n'a pas permis d'obtenir rapidement des résultats. Le problème s'est éternisé et est devenu un point récurrent à l'ordre du jour des négociations entre Erbil et Bagdad.

La Constitution limitait dans le temps l'application de l'article 140 au 31 décembre 2007. Erbil considère que cette limite n'est pas pertinente car le texte vise à mettre en œuvre les dispositions relatives à la normalisation et pas le délai qui y est établi. La première lacune de la mise en œuvre de l'article 140 est l'absence de procédure systématique pour lancer le processus.

Le problème tient également au fait que les Kurdes se retrouvent souvent seuls lorsqu'il s'agit de l'article 140. Il leur arrive cependant parfois, comme lors des récentes tentatives de chasser le Premier Ministre Nouri Maliki, de trouver de nombreux alliés au sein des autres blocs qui ne sont pas du côté de Maliki.

Par le passé Maliki s'en est servi pour instaurer un Commandement militaire dans ces régions, le commandement opérationnel de Djila. Ceci a créé un énorme problème avec le Gouvernement régional du Kurdistan (GRK) et a pour ainsi dire causé de nouvelles tensions entre Bagdad et Erbil.

## **Différend relatif au pétrole et au gaz**

Le pétrole est la principale pomme de discorde entre Bagdad et Erbil. L'annonce nous parvient régulièrement qu'un nouveau contrat portant sur le pétrole a été signé avec la Région du Kurdistan. Puis juste après, le Vice-Premier Ministre en charge de l'énergie Hussein Shahrstani le déclare illégal. La Région prend alors une nouvelle décision qui engendre la colère de Bagdad qui en retour essaie de punir la Région en coupant l'approvisionnement en carburants.

Le dernier épisode en date de la saga du pétrole et du gaz entre Bagdad et Erbil a vu la Région se lancer dans l'exportation de pétrole par oléoduc vers la Turquie et Bagdad a commencé à menacer la Turquie et la Région du Kurdistan. La dernière s'est traduite par la réduction du budget alloué à la Région, y compris des salaires de tous les fonctionnaires de la Région.

La cause première du différend entre les deux villes est l'absence de Loi relative aux hydrocarbures qui règlemente l'utilisation des ressources naturelles du pays et la relation entre le centre et la (les) Région(s). L'article 112 de la Constitution dispose que:

*Le gouvernement fédéral administrera le pétrole et le gaz extraits des champs existants en coopération avec les gouvernements des régions et provinces productrices à condition que les revenus soient distribués de manière juste et en proportion de la distribution démographique du pays ...et cette disposition est réglementée par la loi.<sup>8</sup>*

Cette disposition conférerait à la Région du Kurdistan le pouvoir de gérer le pétrole et le gaz non encore découverts ou extraits. Mais en l'absence d'une loi réglementant la gestion du pétrole et du gaz, la question est devenue une pomme de discorde permanente.

Cette absence de loi a permis à Bagdad de faire valoir l'ancienne Loi relative au pétrole et au gaz, laquelle remonte à l'ancien régime, alors qu'Erbil invoque le nouveau principe constitutionnel pour la gestion de ses ressources naturelles. Par voie de conséquence, Bagdad affirme que nombre d'activités menées par les Kurdes en rapport avec le pétrole sont illégales, essayant de convaincre les sociétés pétrolières internationales de ne pas signer de contrats avec la Région. En réaction, Erbil défend sa position sur la base de son héritage constitutionnel; à cet effet, le KRG s'est attaché les conseils juridiques du cabinet d'avocats Clifford Chance, un cabinet respecté basé à Londres, lequel a estimé que "les contrats portant sur le pétrole signés par la Région sont conformes à la Constitution."<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Article 112 de la Constitution irakienne.

<sup>9</sup> Gouvernement régional du Kurdistan, "International Law Expert Confirms KRG's Authority to Manage Oil & Gas Resources", 5 février 2008 (<http://www.krg.org/articles/detail.asp?anr=22631&lngnr=12>).

Les Kurdes font valoir que si cette politique devait être appliquée, alors "la Région se trouverait très désavantagée d'un point de vue financier et en termes de développement par rapport au reste du pays."

La Région serait aussi à la merci de Bagdad: le souvenir de Bagdad coupant l'approvisionnement en pétrole en provenance du Kurdistan à l'époque de Saddam reste très vivant dans les esprits. Plus récemment, la décision de Maliki de réduire le budget de la Région a constitué un rappel brutal du blocus de Saddam et, par voie de conséquence, a poussé la Région à exporter vers la Turquie. Les Kurdes s'estiment dans leur bon droit alors que Bagdad estime que la mesure est illégale.

## **Sécurité et Peshmerga**

Les forces de sécurité du Kurdistan sont une autre source de discorde entre les deux villes. D'une part, la LAT disposait que, en vertu de l'article 54 de la Constitution irakienne, les Peshmerga continuent de faire partie des forces de sécurité irakiennes et devraient être rémunérés sur le budget du gouvernement central. Le différend avec Bagdad porte sur leur nombre et leur structure de commandement.

Selon Erbil, les Peshmerga et les forces de sécurité assurent la sécurité interne, la défense de la Région. Ils devraient à ce titre rester sous le commandement des dirigeants de la Région. Bagdad ne le voit pas ainsi, affirmant qu'ils devraient être sous le commandement du gouvernement central. Bagdad conteste aussi le nombre de forces dans la Région. Comme dans le cas des deux autres différends, la question est en souffrance depuis 2005.

Par conséquent, dès lors qu'un gouvernement est formé, qu'une crise survient ou qu'un accord est envisagé, les trois questions kurdes susmentionnées donnent lieu à l'établissement d'une liste d'exigences présentée par les Kurdes à Bagdad comme préalable à leur participation au processus de gouvernance. Pour l'équipe kurde qui s'est retrouvée au conseil de gouvernement à Bagdad les exigences kurdes étaient une priorité et elle a pour ainsi dire négligé les questions de portée plus vaste qui concernaient l'ensemble du pays. La nature fédéraliste et libérale du pays a été la première victime de l'attachement des kurdes à leurs exigences.

## **Bagdad revient à un pouvoir centralisé fort**

Pour les raisons qui précèdent, Bagdad revient progressivement à un pouvoir centralisé fort synonyme de gestion oppressive et peu démocratique des affaires du pays. Le Président de la Région du Kurdistan, Massoud Barzani, a ainsi été amené à déclarer le 21 mars 2012 que Maliki contrôlait tout et essayait de monopoliser tous les pouvoirs. Cette affirmation a été réaffirmée par nombre d'autres politiques du centre et du sud de l'Irak, comme par exemple Ayad Allawi de la liste al-Iraqiyah. Les anciens alliés de Maliki réaffirment aujourd'hui cette position, la quasi-totalité d'entre eux semblant s'accorder sur le fait qu'il est en bonne voie pour devenir un nouveau Saddam.

Cette évolution de la situation a déclenché de nouvelles tentatives visant à écarter le Premier Ministre irakien par le biais d'une motion de censure mais sans succès. Aujourd'hui, le Président de la Région et d'autres politiques irakiens se trouvent dans l'impasse: ils ne peuvent pas écarter Maliki et ils ne peuvent pas travailler avec lui.

Si l'on étudie de près les causes profondes de cette situation et des autres problèmes rencontrés qui sont à l'origine des relations turbulentes entre les deux villes, on constate que tant Bagdad que la Région du Kurdistan testent leurs limites à la lumière des deux visions politiques totalement différentes que les deux entretiennent pour l'Irak: celle de Bagdad est centralisée, celle d'Erbil fédéraliste. L'une porte son regard vers l'Est, l'autre vers l'Ouest. L'une souhaite appartenir à un État islamiste, l'autre à un État libéral et séculier. C'est cette forte politisation de la question qui a fait que les relations entre les deux villes restent entre les mains de politiques qui créent une crise, négocient un règlement et concluent un accord définitif uniquement pour voir une nouvelle crise éclater peu de temps après.

La principale raison à cela est l'absence d'experts et de technocrates capables de négocier correctement et d'assurer le suivi des dossiers comme il se doit. En effet, sur chaque dossier une interprétation différente du concept était donnée et chaque ville avait sa propre lecture de la loi.

Qui plus est, en l'absence d'un accès adéquat à l'information, les tenants et les aboutissants des différends, de la crise et du règlement, restent flous aux yeux du public de part et d'autre du poste de contrôle au sud d'Erbil, public qui se désintéresse progressivement des différends et de leur évolution pour autant qu'ils ne les affectent pas dans leur vie de tous les jours.

Le conte de ces deux villes et ses perspectives peuvent sembler bien sombres, mais dans la réalité, les turbulences semblent agiter uniquement les politiques et pas le peuple.

Le nombre de personnes qui visitent le Kurdistan en provenance du Sud reste inchangé: il fluctue uniquement selon les fêtes religieuses du Sud auxquelles les visiteurs ne veulent pas participer. La seule chose qui ait réellement affecté les relations entre les populations a été la décision de Maliki d'utiliser les salaires des fonctionnaires du Kurdistan comme arme dans son conflit avec le KRG.

## **Comparaison entre le Kurdistan irakien et l'Initiative marocaine pour la Région du Sahara**

La proposition marocaine s'avère intéressante à plusieurs égards et pourrait permettre d'éviter les conflits susmentionnés survenus au Kurdistan. Le cas du Maroc et de ses provinces du Sahara est assez différent en ce qui concerne la manière dont le pays envisage les relations entre le gouvernement central et la région autonome.

Dans le cas du Kurdistan irakien, c'est pour ainsi dire le principe de non-intervention qui s'applique. Bien que la Constitution confère à la région un degré d'autonomie important, les 13 années qui ont précédé la création du nouvel Irak ont été des années de séparation totale entre Bagdad et Erbil. Ceci a contraint les Kurdes à élaborer leur propre modèle de gouvernance. En effet, lorsque la Constitution a été rédigée, les Kurdes sont retournés en Irak. Mais les interprétations différentes du fédéralisme et le fait que le gouvernement exige actuellement un contrôle plus grand ont créé de vives tensions entre Erbil et Bagdad.

S'agissant du Sahara, l'État semble désireux d'offrir l'autonomie à la Région du Sahara et ce afin de trouver une solution politique à un différend de longue date, tel qu'indiqué à l'article 3 de la proposition du Maroc: "*Cette initiative s'inscrit dans le cadre de l'édification d'une société démocratique et moderne, fondée sur l'État de droit, les libertés individuelles et collectives et le développement économique et social. Comme telle, elle apporte la promesse d'un avenir meilleur pour les populations de la région, met fin à la séparation et à l'exil et favorise la réconciliation.*"

Le libellé de cet article semble s'appuyer sur une conviction et une volonté de régler le différend. En Irak, il est clair que la question kurde a été considérée comme un problème historique et que, quel que soit le gouvernement, le mot clef a toujours été "contrôle". Le problème a donc toujours porté sur la question de savoir qui décide de quoi. Le Premier Ministre du Kurdistan a déclaré lors d'une récente conférence tenue à Erbil sur le pétrole et le gaz "Lorsque nous étions en train de négocier pendant l'élaboration de la Constitution, nous avions à l'esprit Anfal et Halabja", une référence au génocide, aux charniers et à l'utilisation d'armes chimiques.

Quant au **partage du pouvoir** entre le gouvernement central et la région autonome, l'initiative marocaine indique clairement en ses articles 12, 13 et 14 quelles compétences reviendront respectivement à chacune des parties à l'avenir, évitant ainsi tout conflit et malentendu tels que ceux rencontrés dans le cas du Kurdistan irakien.

Qui plus est, la proposition marocaine est détaillée en ce sens qu'elle précise à l'article 17 la procédure à suivre pour "les compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées [qui] seront exercées, d'un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité."

Un peu comme l'initiative marocaine, la Constitution irakienne établit clairement les rôles et responsabilités qui reviennent à la région et au gouvernement central. Elle précise aussi que les lois régionales l'emportent sur les lois du gouvernement central. La principale différence tient cependant au fait que des lois importantes doivent être adoptées pour lever la confusion qui entoure essentiellement les compétences fédérales. Le pays n'a pas encore adopté ces lois, à savoir les lois relatives aux hydrocarbures et au partage des recettes.

L'autre disposition du modèle irako-kurde concernant le partage des compétences concerne le fait que les Kurdes ne sont pas cantonnés dans leur région: ils sont parties prenantes au gouvernement central. Le pays n'a cependant pas encore opéré la transition vers un système fédéral, de sorte que faire comprendre l'importance du fédéralisme aux fonctionnaires de Bagdad est pour le moins difficile. Cela est dû au fait que le gouvernement central continue de se comporter comme si tout était centralisé et pense qu'il devrait avoir la mainmise sur tout.

En l'état actuel des choses, l'État irakien est un hybride de fédéralisme régional et de gouvernement central, mais pas un État fédéral. Les Kurdes se plaignent fréquemment du fait que leurs représentants se comportent comme des membres d'une fédération lorsqu'ils travaillent à Erbil et comme des membres du gouvernement central lorsqu'ils se rendent à Bagdad.

Le Maroc pourrait étudier le modèle de partage des pouvoirs du Kurdistan irakien et envisager d'intégrer des membres des groupes politiques de la région du Sahara au gouvernement central. Il démontrerait ainsi sa volonté d'instaurer un partenariat réel avec la région.

La proposition du Maroc accorde une attention particulière au **développement** de la région du Sahara et indique précisément les domaines dans lesquels la région serait compétente et les ressources financières dont elle disposerait pour assurer son développement. Au Kurdistan irakien, le développement est essentiellement une question interne à la région. Hormis sur des dossiers fédéraux tels que les ressources en hydrocarbures et en eau, le gouvernement central n'interfère pas dans les affaires de la Région mais dans tous les autres gouvernorats, tout le reste revient à Bagdad.

Le modèle marocain est peut être assez différent du modèle adopté dans la région du Kurdistan irakien mais il constitue un bon exemple pour d'autres régions autonomes du monde et pour les gouvernements qui envisagent d'accorder l'autonomie à certaines parties de leurs pays.

Ces initiatives sont importantes pour instaurer la confiance entre les régions autonomes et les gouvernements centraux. Les droits de l'homme, et en particulier les droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux, sont au cœur de ce modèle, ce qui lui confère une crédibilité réelle.

En Irak, un nouveau État est en train d'être bâti et nous l'inventons au fur et à mesure car chaque nouvel événement nous apprend quelque chose de nouveau. Au Maroc les choses peuvent se passer différemment mais il est possible de procéder de manière plus calculée.

