

L'ONU ET LA CRISE IRAQUIENNE : D'UNE IMPASSE A L'AUTRE

PAR

GABRIELLE LAFARGE (*)

ET

ALEXANDRA NOVOSSELOFF (**)

Ad mem. Sergio Vieira de Mello

« When member states make a mess of their own rules or disrupt their own collective political architecture, it is wrong to blame the UN or its Secretary-General, whose good offices are not put to use often enough ».

The Wall Street Journal, 21 avril 2003

Après la guerre du Golfe, les dispositions de la Résolution 687 (3 avril 1991) avaient placé le Conseil de sécurité au centre du dispositif de rétablissement de la paix entre l'Iraq et le Koweït, dispositif qui passait par l'instauration d'un régime d'embargo et de sanctions internationales sans précédent visant en premier lieu le désarmement de l'Iraq sous le strict contrôle d'une Commission spéciale (UNSCOM). A partir de 1995, à cette gestion du désarmement de l'Iraq s'ajoute pour l'ONU celle des effets des sanctions à travers le programme « pétrole contre nourriture » (Résolution 986) que le régime de Bagdad accepte finalement en 1996 (1). Le dossier « désarmement » est le premier à se trouver dans une impasse. Pendant les six premières années, l'UNSCOM est un outil important et crédible de désarmement, de contrôle et de non-prolifération faisant de l'Iraq un cas exemplaire. Des destructions importantes sont accomplies dans l'élan du cessez-le-feu et les multiples découvertes sur le terrain permettent de compléter la connaissance des experts sur l'état des programmes irakiens proliférants d'avant guerre. La coopération iraquienne s'estompe toutefois au fur et à mesure que les inspecteurs internationaux progressent dans leurs missions,

(*) « Gabrielle Lafarge » est un pseudonyme. Les vues exprimées ici n'engagent que leurs auteurs.

(**) Chargée de mission au ministère de la Défense. Les vues exprimées ici n'engagent que leurs auteurs.

(1) Le régime iraquien a refusé le programme « pétrole contre nourriture » en 1995, poursuivant la mise en œuvre de son propre système de rations alimentaires. Face à une crise financière sans précédent susceptible d'affaiblir son pouvoir, le régime iraquien accepte finalement ce dispositif humanitaire, par lequel l'ONU importe les biens de première nécessité, les autorités irakiennes devant assurer leur distribution (sauf dans la zone autonome kurde du Nord Iraq).

alors que de nombreuses questions en suspens apparaissent – notamment pour ce qui est des activités iraqiennes dans les domaines chimique et biologique – et que des soupçons surgissent, au sein de la Commission, sur de possibles activités iraqiennes de dissimulation. Ces soupçons conduisent certains membres permanents à considérer que si aucune arme n'est trouvée, c'est que le régime iraquien les dissimule.

La crise de 1997-1998 et ses suites révèlent les intentions spécifiques des principaux acteurs à Bagdad et à Washington. Elle met également à jour une impasse, sur le volet humanitaire, due au renforcement des sanctions et au détournement du programme « pétrole contre nourriture » par le régime de Saddam Hussein. En effet, le régime iraquien, placé en position de survie, s'adapte progressivement aux contraintes des sanctions internationales, utilisant le dispositif humanitaire onusien comme un nouvel instrument de contrôle et de coercition de sa population, et met au point des techniques de contournement de l'embargo commercial et pétrolier lui permettant de s'enrichir et de durer. Le face-à-face avec le Conseil de sécurité et en particulier avec les Etats-Unis sur le terrain des armes de destruction massives (ADM) se résumant en un jeu successif de coopération, de négociations et de ruptures, lui donne, en outre, l'opportunité de se poser en acteur diplomatique contraint, mais occupant d'une certaine manière la scène régionale et internationale. De leur côté, les Etats-Unis qui, depuis 1991, s'étaient attachés à la logique de l'endiguement prolongé de l'Iraq, prennent conscience de l'impasse que constitue pour eux la gestion onusienne de l'après-guerre en Iraq : ils s'orientent progressivement vers une lecture plus idéologique du dossier iraquien, l'idée du changement de régime (« *regime change* ») étant pour la première fois ouvertement assumée par l'Administration Clinton en 1997 (2). Les bombardements anglo-américains punitifs et limités de décembre 1998 (opération « Renard du désert ») constituent le premier ballon d'essai de cette réorientation stratégique qui, contournant le Conseil de sécurité, implique notamment la mise en œuvre d'une nouvelle politique en matière de défense et de lutte contre la prolifération (3). Pour autant, jusqu'en 2002, l'idée de faire plier le régime de Saddam Hussein *via* une contrainte internationale ciblée et renforcée prévaut (Résolution 1 284) (4), l'instrument multilatéral étant encore privilégié sur ce dossier par Washington.

(2) Discours de Madeleine ALBRIGHT, « Preserving Principle and Safeguarding Stability : United States Policy towards Iraq », Georgetown University, Washington DC, 26 mars 1997, disponible sur le site Internet www.state.gov/statements/1997/970326.html.

(3) Cf. les premières réflexions menées dès cette époque sur un programme américain de défense antimissile.

(4) Pour une analyse détaillée de la Résolution 1 284 (17 décembre 1999) et ses suites et sur le dossier iraquien entre 1998 et 2001, cf. Françoise MICHAUD-SELLIER / Alexandra NOVOSSELOFF, « Le désarmement de l'Iraq : l'impasse de la 'communauté internationale' », *Annuaire français de droit international*, vol. 46, 2000, pp. 202-220.

La crise iraquienne de septembre 2002 à mars 2003, ainsi que ses prolongements toujours en cours, sont le résultat de l'impossible règlement de l'après-guerre du Golfe, ainsi que des impasses du volet « désarmement » comme du volet humanitaire. Elle témoigne également de l'expression d'une nouvelle forme de suprématie américaine sur la scène internationale : face aux blocages du dossier iraquien à l'ONU et au renforcement du pouvoir de Saddam Hussein au détriment de sa population, les États-Unis, passant une dernière fois par le Conseil de sécurité, veulent désormais faire la démonstration de l'incapacité de la communauté internationale face à un régime iraquien qui, selon eux, ne reconnaît que la menace et la force. Comme en 1997-1998, le Conseil de sécurité est utilisé par les États-Unis comme un instrument utile tant que leurs objectifs peuvent s'y exprimer, mais contournable au regard du nouvel impératif moral, un impératif qui conduit la puissance dominante à agir seule pour ce qu'elle considère comme étant de l'intérêt partagé de l'ensemble de la communauté internationale (5). L'expression de la puissance hégémonique américaine, dont l'effet multiplicateur du « 11 septembre » est directement palpable sur le dossier iraquien (6), conduit ainsi au basculement du dossier dans une dimension idéologique propre à la nouvelle diplomatie américaine, qui se considère dorénavant comme en guerre. Placé dans l'« *axe du mal* », l'Iraq est alors traité par l'Administration Bush comme une cible supplémentaire intégrée dans la campagne de lutte contre le terrorisme international et dans la mise en œuvre de la nouvelle doctrine de frappes préventives (7). De plus, cette dialectique, désormais élaborée dans le cours d'une vision néo-conservatrice « révolutionnaire », place Bagdad comme la première étape d'un vaste programme de réformes du « Grand Moyen-Orient ».

En fin de compte, cette logique de confrontation et les postulats qui l'accompagnent ont empêché toute solution et capacité de prouver le désarmement de l'Iraq. C'est cette logique qui a continué de prévaloir jusqu'à l'intervention anglo-américaine en mars 2003 et qui a empêché la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (CCVINU-UNMOVIC en anglais, sigle le plus usité) de mener à son terme le processus d'inspections repris après le vote de la Résolution 1441. C'est également cette logique qui a empêché toute unité véritable des membres du Conseil de sécurité, absence de consensus qui persiste pour la recherche d'une solution d'avenir pour l'Iraq.

(5) Cf. en particulier Robert KAGAN, « Puissance et faiblesse », *Commentaire*, n° 99, automne 2002.

(6) Guillaume PARMENTIER, « Le débat interne sur le rôle des États-Unis dans le monde », *Questions internationales*, n° 3, septembre-octobre 2003.

(7) Cf. le document de la Maison-Blanche sur la « *National Security Strategy for the United States of America* » (NSSUS), septembre 2002.

CONTRAINTE ONUSIENNE
CONTRE PUISSANCE AMÉRICAINNE

A partir de l'été 2002, l'activisme américain sur le dossier iraquien sort le Conseil de sécurité de processus diplomatiques sans fin (8), pour retourner à la négociation d'une nouvelle résolution permettant le retour des inspecteurs. Face à un soutien mitigé de l'opinion américaine en faveur d'une guerre contre l'Iraq, l'Administration Bush décide de passer une dernière fois par l'ONU pour résoudre le dossier iraquien. Ainsi, le 12 septembre 2002, le Président George W. Bush met en demeure l'ONU de le suivre dans sa volonté de faire plier l'Iraq à se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité depuis 1991 : « *nous travaillerons avec le Conseil de sécurité en vue des résolutions nécessaires. Mais il ne doit pas y avoir de doute sur les objectifs des Etats-Unis. Les résolutions du Conseil de sécurité seront appliquées. Les exigences justes de paix et de sécurité seront satisfaites, ou l'action sera inévitable. Et un régime qui a déjà perdu sa légitimité perdra également son pouvoir* ». Ce discours présente la menace iraquienne que constituent les ADM comme une atteinte directe à la sécurité des Etats-Unis et des Etats de la région. Il s'accompagne d'une montée en puissance militaire dans la région du Golfe (déploiements au Koweït, au Qatar et en Turquie notamment) (9), combinée avec la poursuite des bombardements dans les « *no fly zones* » (10).

Si l'expression de « violation patente » (« *material breach* ») n'est pas encore employée par le Président américain, celui-ci place l'Iraq dans une situation où ce pays a manqué de se conformer aux résolutions en vigueur depuis 1991. A cette logique et face aux conséquences imprévisibles d'une action militaire en Iraq, d'autres pays du Conseil de sécurité, au premier rang desquels la France, opposent la lettre de ces mêmes résolutions, à savoir la preuve du désarmement de l'Iraq. De fait, le changement de régime ne figure dans aucune des résolutions du Conseil de sécurité. La diplomatie française s'attache alors à ramener le débat sur les seules questions techniques liées au désarmement et au contrôle. Cependant, cette démarche française ne pouvait, à terme, que s'opposer à des Etats-Unis qui ne semblaient déjà plus vouloir miser sur le régime international d'inspections, même ren-

(8) Ces processus diplomatiques ont concerné, jusqu'en 2002, l'amélioration de la Résolution 986 consistant à alléger les sanctions civiles, notamment par la constitution d'une liste de biens sujets à examen (« *Goods Review List* » – GRL), et la « *clarification* » de la Résolution 1 284 concernant les conditions exactes de suspension des sanctions.

(9) A la mi-novembre 2002, près de 60 000 hommes sont déjà déployés dans la région. Ces moyens humains et opérationnels demeurent encore limités, nécessitant d'importants renforcements, notamment dans les domaines de la logistique, du transport tactique et des frappes aériennes pour correspondre aux standards d'action américains.

(10) Sur la base de la Résolution 688 du 5 avril 1991 qui condamne les violations graves perpétrées par le régime iraquien contre ses populations civiles kurdes et chiïtes, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France avaient mis en place deux zones d'interdiction de vols, au nord et au sud de l'Iraq (« *Provide Comfort* » au nord du 36° parallèle et « *Southern Watch* » au sud du 32° parallèle, étendue unilatéralement par les Etats-Unis et le Royaume Uni au sud du 33° parallèle).

forcé, mis en place par l'UNMOVIC et l'AIEA. C'est sur l'opposition de ces deux logiques que s'engagent les négociations de la Résolution 1 441.

La Résolution 1 441 et ses enjeux

La Résolution 1 441, votée à l'unanimité le 8 novembre 2002, « décide que l'Iraq a été et demeure en violation patente de ses obligations en vertu des résolutions pertinentes, notamment la résolution 687 (1991), en particulier en ne collaborant pas avec les inspecteurs des Nations Unies et l'AIEA, et en ne prenant pas les mesures exigées [de désarmement] aux paragraphes 8 à 13 de la résolution 687 (1991) » (paragraphe 1). Elle décide ainsi « d'accorder à l'Iraq [...] une dernière possibilité de s'acquitter des obligations en matière de désarmement qui lui incombent en vertu des résolutions pertinentes du Conseil » et d'« instituer un régime d'inspection renforcé dans le but de parachever de façon complète et vérifiée le processus de désarmement établi par la résolution 687 (1991) et les résolutions ultérieures du Conseil » (paragraphe 2).

En dépit de l'unanimité, la Résolution 1 441 cache des problèmes d'interprétation liés, non plus liés à la levée des sanctions et au processus d'inspections comme le posaient les ambiguïtés de la Résolution 1 284, mais à la qualification de la situation de l'Iraq au regard de l'ensemble de ses obligations internationales (« violation patente ») et des conséquences que celle-ci pourrait entraîner. Une résolution qui constate que « l'Iraq a été et demeure en violation patente des obligations que lui imposent » les résolutions précédentes, constitue-t-elle une autorisation suffisante pour le déclenchement d'une guerre en cas de nouveau manquement à ses obligations ? Les États-Unis et le Royaume-Uni, se fondant sur les précédents des bombardements de 1998 et du Kosovo, considèrent qu'une interprétation extensive de cette résolution est une base juridique suffisante pour ce faire. Cette lecture souligne les violations passées de l'Iraq et considère que tout nouveau manquement pourrait entraîner l'usage automatique de la force. Dans ce cadre, une autre résolution les autorisant à déclencher une intervention militaire est utile, mais non indispensable. Les autres membres du Conseil de sécurité considèrent quant à eux que la Résolution 1 441 est une étape qui permet l'enclenchement d'un nouveau processus d'inspection qu'il faut mener à son terme avant de pouvoir engager toute autre forme d'action, et qu'il ne peut par conséquent y avoir d'usage automatique de la force.

La Résolution 1 441 donne au régime iraquien une dernière opportunité pour se conformer, sans condition, à ses obligations internationales en matière de contrôle et de désarmement et éviter ainsi la mise en œuvre d'une politique unilatérale de changement de régime. L'acceptation effective de la reprise d'inspections spéciales et de contrôles intrusifs par l'UNMOVIC

et l'AIEA, suspendues depuis 1998 (11), s'avère dès lors inévitable pour les autorités irakiennes, conscientes que la marge de manœuvre sur laquelle elles avaient pu jouer ces dernières années, notamment sur la base des dissensions entre les membres permanents du Conseil de sécurité, est de plus en plus ténue. Ainsi, après avoir accepté le principe d'un retour sans condition des inspecteurs (16 septembre 2002) (12), elles reconnaissent, le 13 novembre, dans les délais fixés par le texte, les nouvelles clauses d'inspections intrusives et renforcées : l'accès « *immédiat, sans entrave, inconditionnel et sans restriction à la totalité des zones, installations, équipements, relevés et moyens de transport qu'elles souhaitent inspecter* », conditions d'accès qui annulent les dispositions spéciales prévues par les mémorandums de 1996 et 1998 passés avec l'UNSCOM et fixant les règles d'accès aux sites sensibles et présidentiels ; le gel des sites en cours d'inspection par suspension de tout mouvement aérien ou au sol sur décision immédiate ; l'organisation d'entretiens, y compris à l'extérieur du territoire irakien, de scientifiques et de personnalités liés au développement des programmes d'ADM (paragraphe 5). Ces nouvelles clauses s'inscrivent dans un calendrier très resserré : Bagdad doit fournir, au plus tard le 8 décembre 2002, la déclaration préalable sur ses programmes proliférants et activités connexes et accepter, dans l'intervalle, la reprise des inspections. Cet état des lieux est nécessaire à l'UNMOVIC, coupée du terrain irakien depuis sa création, en 1999, et bâtie sur les cendres de l'UNSCOM qui avait elle-même suspendu ses activités le 31 octobre 1998. Il doit ainsi permettre à son chef, Hans Blix, de présenter au Conseil un premier rapport d'évaluation dans les soixante jours suivant la reprise des inspections.

La Résolution 1 441 marque donc une nette rupture par rapport à la logique incitative de plus long terme de la Résolution 1 284, mais ne s'en détache pas entièrement sur le plan des modalités. Créant des contradictions évidentes de calendrier, la Résolution 1 441 inverse cette logique en posant un véritable ultimatum par lequel le régime irakien doit montrer immédiatement des signes concrets de coopération active. Cette logique inversée fait désormais porter la charge de la preuve sur le régime irakien et non plus sur le Conseil de sécurité, contrairement à ce qui avait été posé par les dispositions de la Résolution 687. Désormais, tout le débat se concentre sur le degré d'effectivité de la coopération de l'Iraq avec les inspecteurs de l'ONU, la résolution exigeant une coopération pleine et entière. Dans son paragraphe 4, la Résolution 1 441 « *décide que de fausses informations ou des omissions dans les déclarations soumises par l'Iraq en application de la présente*

(11) Depuis 1998, l'« *Action team* » (direction opérationnelle) de l'AIEA poursuit sans interruption les contrôles réguliers de terrain avec notification et acceptation préalable des autorités irakiennes.

(12) Dès le 16 septembre 2002, sur incitation du Secrétaire général des Nations Unies et des États de la région, Bagdad avait officiellement accepté le principe de reprise « *sans condition* » des activités de terrain des inspecteurs internationaux par lettre adressée au Secrétaire général. A Vienne, en octobre 2002, les autorités irakiennes s'accordent avec l'UNMOVIC et l'AIEA sur les modalités pratiques des inspections.

résolution et le fait à tout moment de ne pas se conformer à la présente résolution et de ne pas coopérer pleinement dans sa mise en œuvre constitueront une nouvelle violation patente des obligations de l'Iraq et seront rapportés au Conseil aux fins de qualification ». Cependant, quel est le seuil de déclenchement de la qualification de « violation patente » ? Si le Président Bush a signifié qu'« il ne peut y avoir de violation mineure » (13), pour Hans Blix, seuls les manquements les plus graves pourraient constituer des « violations patentes » ; Kofi Annan considère quant à lui qu'il ne faut pas définir un « seuil de déclenchement » trop bas et insiste sur la nécessité de la preuve du caractère délibéré des omissions. Ce flou entourant la qualification de « *material breach* » ouvre la voie à des interprétations larges des membres du Conseil, alors que les présidents de l'UNMOVIC et de l'AIEA n'ont pas autorité à statuer en la matière. De fait, les rapports présentés au Conseil ne s'engageront jamais au-delà d'une simple présentation de l'attitude iraquienne ou d'une demande de prolongation de plusieurs mois de la mission des inspecteurs, laissant un Conseil divisé face à ses responsabilités.

Le retour des inspecteurs et la coopération iraquienne de façade

Le retour des inspecteurs internationaux en Iraq, après plus de trois années d'absence sur le terrain, s'effectue à partir du 26 novembre 2002. Dans un premier temps, l'UNMOVIC ne déploie que des équipes logistiques réduites. En effet, la direction des opérations de l'UNMOVIC chargée d'organiser le travail des inspecteurs est encore embryonnaire, car, depuis sa création en 1999, la Commission s'était limitée à des activités de répertoire et d'analyse des sources et archives laissées à New York par l'UNSCOM. La montée en puissance des effectifs sur le terrain est cependant rapide : en l'espace de deux mois, sont présentes en Iraq 260 personnes de plus de 60 nationalités différentes, dont moins de la moitié sont des inspecteurs spécialistes des questions d'ADM ou connaissent le terrain iraquien (14). De plus, les nouvelles modalités renforcées visant à des inspections intrusives surprises et simultanées se prêtent mal à un processus de recrutement encore trop lent et par lequel les inspecteurs internationaux se trouvent rapidement dépassés sur le terrain par un système iraquien qui s'est visiblement bien préparé à leur arrivée. A plusieurs reprises, alors que le choix des sites et des installations à inspecter se prenait directement au bureau de Bagdad sur une liste préalablement établie à New York, sans notification préalable auprès des autorités iraquiennes, les équipes de l'UNMOVIC et de l'AIEA ont eu le sentiment d'arriver sur des sites préparés ou

(13) Patrick JARREAU, « Le 'oui' de Bagdad ne convainc pas Washington », *Le Monde*, 14 novembre 2002.

(14) Pour des raisons liées à la crise précédente de 1997-1998, par laquelle l'objectivité du travail effectué par l'UNSCOM avait été ouvertement débattue, très peu de personnes issues de celle-ci ont été réintégrées dans les activités de l'UNMOVIC. Des tensions apparaissent rapidement entre les nouveaux personnels de l'UNMOVIC et les membres plus expérimentés de l'*Action team* de l'AIEA qui, habitués depuis 1991 au terrain et aux mentalités iraquiennes, ne partagent pas les mêmes méthodes de travail.

nettoyés à l'avance par les autorités irakiennes. En outre, la faiblesse des effectifs des équipes opérationnelles des deux Commissions ne se prête guère à l'organisation d'inspections surprises intrusives sur l'ensemble du territoire irakien, à un moment où les déplacements dans le pays demeurent longs et délicats à organiser malgré certaines facilités logistiques accordées par les autorités irakiennes. Le travail des inspecteurs s'est ainsi majoritairement limité à l'inspection de sites déjà connus par l'UNSCOM et l'UNMOVIC, dans un périmètre géographiquement concentré aux alentours de Bagdad.

Ces inspections se déroulent sur le terrain, alors que les Etats membres permanents du Conseil sont en train d'étudier la Déclaration préalable de l'Iraq sur ses programmes passés et activités proliférantes, remise à l'ONU par Bagdad le 8 décembre 2002 comme attendu par la Résolution 1441. Cependant, ces 12 000 pages de documents, pour une grande partie rédigées en langue arabe, s'avèrent contenir très peu d'informations nouvelles au regard de la connaissance engrangée par l'UNSCOM puis l'UNMOVIC et de la liste établie par celles-ci en ce qui concerne les « *questions non résolues* » (15). Livrée par un régime irakien sous pression, la déclaration du 8 décembre apparaît très vite comme un amas hâtif d'une succession de documents dont des parties reprennent intégralement des déclarations irakiennes passées, adressées à l'UNSCOM. Dès la mi-décembre, les autorités américaines expriment publiquement leur scepticisme au regard du document qui, comme elles le précisent, nécessite pour autant une analyse plus approfondie (16).

Cette coopération irakienne incomplète (17), destinée avant tout à gagner du temps, sera répercutée dans les rapports présentés au Conseil de sécurité. Ainsi que le souligne Hans Blix dans ses exposés du 27 janvier 2003 puis du 14 février 2003, la coopération irakienne de terrain est intégrale sur la forme, aucune obstruction réelle n'ayant été constatée et les nouvelles modalités ayant été respectées, mais limitée dans les faits au regard de la coopération active attendue. Celle-ci est pourtant devenue de plus en plus concrète côté irakien au fur et à mesure que la menace d'intervention militaire américaine devenait crédible, notamment par la mobilisation et l'installation de forces dans la région (18), la poursuite des bombardements dans les « *no fly zones* » et le largage de tracts appelant la population irakienne à se préparer à une intervention, alors qu'en parallèle, les autorités améri-

(15) Pour une mise à plat des « *questions non résolues* » telle qu'établie en 1999, cf. le rapport au Conseil de sécurité des Nations Unies des « *panels Amorim* », S/1999/356.

(16) « *Problems found in Iraq's report* », *The Washington Times*, 17 décembre 2002.

(17) Dans sa présentation devant le Conseil de sécurité, Hans Blix relève une coopération irakienne sur les nouvelles procédures d'accès aux sites (« *cooperation on process* »), mais non sur la « *substance* » : cf. le rapport de Hans BLIX, 27 janvier 2003, disponible sur le site Internet « UN News Centre ».

(18) Selon le *New York Times* du 14 décembre 2003, le Pentagone aurait préparé la veille la Garde nationale et la réserve à la mobilisation.

caines s'attachent à préparer les opinions à l'imminence des opérations (19). Ainsi, si les autorités iraqiennes cèdent devant l'exigence d'entretiens de personnalités iraqiennes, d'inspections de domiciles et d'enceintes privées, puis par la mise en œuvre par l'UNMOVIC d'un programme de destruction des missiles al-Samoud (20) et de leurs installations connexes, au bout du compte, pour Hans Blix, « *le régime de Saddam Hussein n'a pas fourni à l'UNMOVIC d'informations sur l'anthrax, le gaz chimique VX et sur d'autres matériels militaires dont il était supposé avoir été en possession* » (21). Pour autant, « *aucun élément [n'indique] la poursuite ou la reprise des programmes d'armes de destruction massive ni [...] d'articles interdits avant l'adoption de la Résolution 687* » (22). Le chef de l'UNMOVIC, bien que militant pour la poursuite de ces missions, *via* une augmentation des effectifs, des moyens et du temps supplémentaire, laisse à un Conseil de sécurité divisé le soin de décider s'il faut ou non poursuivre ce processus (23), question au cœur des négociations pour obtenir une seconde résolution.

L'affrontement de deux camps...

A partir de janvier 2003, le jeu diplomatique au Conseil de sécurité est rythmé par les rapports de l'UNMOVIC et de l'AIEA et les exposés qui en sont faits par leurs chefs en séance publique du Conseil (retransmise en direct sur CNN). Le Conseil de sécurité devient ainsi une tribune où chaque camp (celui de « la guerre » et celui de « la paix ») s'attache à marquer des points en fonction de son propre calendrier. Si les deux camps se retrouvent sur leur volonté de gagner du temps, cette logique dilatoire favorise la préparation militaire du « camp de la guerre ».

Le « camp de la paix » (la France, la Fédération de Russie, la Chine, l'Allemagne et la Syrie), qui vise en fait à maintenir le *statu quo* en tablant sur

(19) La Maison-Blanche rend publics le 9 décembre 2002 deux memoranda qui, adressés par le Président Bush à son Secrétaire d'Etat, organisent l'aide américaine à l'opposition iraqienne en exil, conformément à l'*Iraq Liberation Act* de 1998, en allouant notamment 92 millions de dollars pour une assistance militaire à six de ces formations ; de son côté, le Département d'Etat poursuit l'exercice d'une pression diplomatique soutenue et travaille une opinion publique encore partagée, en publiant et diffusant dans la foulée une série de rapports (*cf.* notamment « De la peur de la liberté », « Une population réduite au silence ») qui dénoncent les exactions commises par le régime de Saddam Hussein. Ceci se traduit par l'organisation, le même mois, d'un congrès à Londres réunissant plus de trois cents Iraquiens issus d'une cinquantaine de partis et groupuscules de l'opposition en exil, chapeauté par Zalmay Khalilzad, ambassadeur spécial de l'administration américaine auprès des « Iraquiens libres ».

(20) D'une portée déclarée inférieure à 150 km, le développement par l'Iraq de ses missiles al-Samoud était autorisé par l'ONU. Pour autant, les doutes entourant ces programmes, portant notamment sur la découverte d'installations connexes surdimensionnées, amèneront l'UNMOVIC à poursuivre la démarche suggérée un temps par l'UNSCOM et visant au démantèlement et à la destruction de ces programmes.

(21) « Hans Blix affirme que Washington et Londres ne consultent ni n'informent les experts en désarmement de l'ONU », *Le Monde*, 3 juin 2003.

(22) Conseil de sécurité, communiqué de presse, lors de la présentation du 13^e rapport trimestriel de l'UNMOVIC, 5 juin 2003.

(23) Ce dilemme donnera lieu au développement, par certains *think tanks* américains, de projets de renforcement des moyens et des méthodes de travail de l'UNMOVIC et de l'AIEA, certains préconisant depuis longtemps la mise en place d'un dispositif intrusif coercitif : *cf.* « Iraq, a New Approach », Carnegie Endowment for International Peace, août 2002.

une nouvelle efficacité du régime d'inspections intrusives et renforcées, soutient activement le travail de l'UNMOVIC et de l'AIEA (fourniture de moyens logistiques et humains). Son objectif premier est que l'Iraq ne reconstitue pas son arsenal de destruction massive. Un tel objectif éloigne la menace et rend injustifié le « *risque de la guerre* » (24). Ainsi, pour le ministre français des Affaires étrangères, « *la France a deux convictions : la première, c'est que l'option des inspections n'a pas été conduite jusqu'à son terme et peut apporter une réponse efficace à l'impératif du désarmement de l'Iraq; la deuxième, c'est qu'un usage de la force serait si lourd de conséquences pour les hommes, pour la région et pour la stabilité internationale qu'il ne saurait être envisagé qu'en dernière extrémité. [...] Il y a une alternative à la guerre : désarmer l'Iraq par les inspections* » (25). Cette logique de soutien au processus d'inspections apparaît rapidement comme une forme de complaisance à l'égard du régime de Saddam Hussein face à un discours politique américain et britannique soulignant les horreurs de ce régime et donnant ainsi des arguments moraux à une intervention. Mené par la France, le « camp de la paix » oppose à ces arguments une interprétation strictement légaliste de l'usage de la force, en proposant une démarche en deux temps (donc en deux résolutions) : le retour des inspecteurs; une action coercitive si l'Iraq ne coopère pas ou si les inspecteurs font la preuve que l'Iraq n'a pas désarmé.

Le « camp de la guerre » (Etats-Unis, Royaume-Uni, Espagne, Bulgarie) s'attache à bâtir un cadre légal à une intervention considérée déjà comme inéluctable et à convaincre les « indécis » (membres non permanents) du bien-fondé d'une telle intervention. Pour ce faire, deux arguments sont avancés : l'imminence de la menace iraquienne en matière d'ADM et les liens supposés entre Bagdad et le réseau terroriste Al Qaïda. Cependant, en l'absence de « *smoking gun* », l'argumentaire reste limité, même après la présentation par Colin Powell (5 février 2003) d'éléments de « *preuves* » (26). De plus, les Etats-Unis ne réussissent pas à convaincre leurs partenaires de la gravité de la menace iraquienne et de l'urgence d'une action militaire contre l'Iraq, rien dans le texte de la Charte de l'ONU ne permettant d'appuyer le recours à une action militaire « préemptive ». Les Etats-Unis souhaitent en effet avant tout imposer leurs vues, la décision de la Maison-Blanche en

(24) Expression de Dominique de Villepin citée in Claire TRÉAN, « Pour la France, rien ne justifie un débat à l'ONU sur le recours à la force », *Le Monde*, 27 janvier 2003.

(25) Dominique de VILLEPIN, intervention devant le Conseil de sécurité, 14 février 2003.

(26) Le Secrétaire d'Etat américain insiste notamment sur la volonté de dissimulation des autorités irakiennes au cours même des inspections : six photos satellites sont présentées comme ayant été prises avant des inspections et montrant selon lui le nettoyage des sites opéré par les Iraquiens; un enregistrement sonore d'écoutes téléphoniques entre officiels irakiens présentés comme membres de la Garde républicaine est diffusé pour démontrer le trafic des archives et documents officiels. Cf. le texte de la présentation de Colin Powell devant le Conseil de sécurité, « A Policy of Evasion and Deception », 5 février 2003, disponible sur le site Internet de l'ONU. En janvier 2003, près de 100 000 éléments des troupes américaines ont été déployés dans la région, le Pentagone annonçant sa volonté d'atteindre 150 000 hommes à la mi-février.

faveur d'une intervention ayant déjà été prise (27), et se présentent ainsi devant le Conseil de sécurité sans marge de manœuvre pour négocier et sans réellement jouer le jeu du multilatéralisme (28). En parallèle, la longueur des débats permet aux forces militaires de compléter leur dispositif dans la région, jusqu'à ce que l'impasse constatée à New York ouvre la voie au déclenchement de l'intervention (29). Cette logique de guerre accentue la pression sur le régime iraquien, prépare les opinions publiques à l'inévitabilité d'une intervention et renforce la position de l'administration américaine, tout en restreignant sa marge de manœuvre diplomatique, retirer les troupes devenant à partir d'un certain seuil plus cher que de déclencher les hostilités et surtout politiquement impossible.

De fait, le Conseil de sécurité devient le centre de la crise diplomatique et de l'opposition des deux « camps », les chefs des diplomaties des quinze membres se déplaçant à presque chacune des réunions publiques transformées en véritables « shows » à l'intention des opinions publiques. Le Conseil de sécurité n'avait pas connu une telle mise en scène depuis la chaussure de Nikita Khrouchtchev frappant la table du Conseil pendant la crise des missiles de Cuba en 1962. Ces séances tournent à l'avantage du « camp de la paix », avec pour moment fort les applaudissements suivant le discours du ministre français des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, dans l'enceinte même du Conseil, lors de la réunion publique du 14 février. Le « camp de la paix » se sert alors du Conseil de sécurité comme d'une tribune permettant de démultiplier son influence et de concrétiser son opposition politique à la perspective d'une intervention contre l'Iraq. L'enceinte du Conseil de sécurité devient ainsi un moyen de contrainte pour repousser les échéances d'une intervention qui apparaît de plus en plus inévitable. De leur côté, les Etats-Unis, souhaitant, en dépit de leurs déclarations unilatéralistes, apparaître comme jouant le jeu onusien étant donné la gravité du moment et les risques liés à une intervention, ne peuvent se dégager de ce processus aussi facilement qu'ils y étaient entrés. Les opinions publiques sont les premiers témoins et les véritables enjeux de ces débats ; les sondages demandant l'avis de l'opinion publique sur la nécessité ou non de passer par le Conseil

(27) Cf. la déclaration publique du Président Bush, « World can rise to this moment », 7 février 2003 : « *the United States would welcome and support a new resolution which makes clear that the Security Council stands behind its previous demands. Yet resolutions mean little without resolve. And the United States, along with a growing coalition of nations, is resolved to take whatever actions is necessary to defend ourselves and disarm the Iraqi regime. [...] Saddam Hussein will be stopped* ». (Site Internet www.whitehouse.gov/news/release/2003/02).

(28) « Les Etats-Unis ont plutôt pratiqué la diplomatie de la ligne de front : 'avec nous ou contre nous' », *Le Figaro*, 21 février 2003 ; Charles LAMBROSCINI, « Iraq : le droit ne se divise pas », *Le Figaro*, 21 février 2003.

(29) Dix-huit pays européens (Royaume-Uni, Espagne, Italie, République tchèque, Portugal, Hongrie, Danemark, Pologne, Lettonie, Lituanie, Estonie, Bulgarie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Albanie, Croatie et FYROM) ont affiché leur soutien à la politique américaine sur l'Iraq dans une lettre commune publiée dans le *Times* le 29 janvier 2003, puis dans une déclaration commune du groupe dit « Groupe de Vilnius » le 4 février 2003. Ces Etats ont ainsi accepté de mettre à la disposition des forces américaines leur espace aérien et leurs infrastructures, certains ayant même affecté des officiers de liaison auprès de Centcom à Tampa et accepté l'envoi d'effectifs dans le Golfe.

de sécurité pour autoriser une action sont multipliés et actualisés semaine après semaine (30). Toutefois, la prise de confiance de chacun des deux camps, leur enfermement dans leur propre logique conduit progressivement à une nouvelle impasse, qui annonce un nouveau contournement du Conseil de sécurité par les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

... qui mène à une nouvelle impasse

Chaque camp s'enferme dans sa logique, les uns refusant de croire à l'efficacité des inspecteurs, les autres se refusant à envisager l'extrémité de la guerre aux conséquences imprévisibles. Aucune proposition de compromis n'a pu, dans ce cadre, être acceptée par l'un ou l'autre : pour ne reprendre que les principales, ni les propositions franco-allemandes pour augmenter le nombre d'inspecteurs et déployer des observateurs militaires (31), ni le mémorandum franco-germano-russe pour la paix du 25 février, qui préconise un nouveau renforcement des inspections après l'introduction d'un projet de seconde résolution, ni les propositions canadiennes de début mars ou encore les six points britanniques du 13 mars ne peuvent aider à rallier les deux camps. Un second ultimatum précis dans le temps et réalisable dans ces conditions aurait pourtant pu être suivi de résultat, mais cela aurait impliqué en parallèle l'acceptation par tous de l'éventualité d'une guerre dans l'hypothèse d'un refus ou d'un manquement de Bagdad.

Ces diverses propositions alimentent l'exercice jusqu'à épuisement du jeu diplomatique au sein du Conseil de sécurité, aucun des deux camps ne voulant porter la responsabilité de la rupture. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les dernières négociations pour obtenir une seconde résolution qui autoriserait une intervention contre l'Iraq. Ces nouvelles négociations sont conçues par les Etats-Unis comme un dernier geste, notamment à l'égard du gouvernement de Tony Blair, pour lequel une telle résolution pourrait bâtir un cadre juridique susceptible de rassurer son opinion publique. Le premier projet anglo-américain de seconde résolution introduit le 24 février est laconique, le Conseil y affirmant simplement que « *l'Iraq a manqué de saisir la dernière chance qui lui était offerte dans la Résolution 1 441* » ; il revient à une autorisation *a minima* qui ne fait même pas référence de manière explicite à l'usage de la force ou à l'emploi « *de toutes les mesures nécessaires* » selon la formule consacrée : tout aurait reposé alors sur l'interprétation que cha-

(30) Ainsi que l'a dit le Secrétaire général Kofi Annan, « *dans le passé, on attendait des hommes politiques et des diplomates qu'ils se réfèrent au Conseil de sécurité ou disent qu'il faut passer par le Conseil de sécurité. Aujourd'hui, ce qui est incroyable, c'est que les peuples du monde, au nom desquels la Charte a été écrite, disent 'n'ignorez pas le Conseil de sécurité'. Et ceci ne se passe pas seulement à l'extérieur des Etats-Unis, mais aussi à l'intérieur* » : propos cités par Philip GOUREVITCH, « *The Optimist : Kofi Annan's UN has never been more important and more imperiled* », *The New Yorker*, 3 mars 2003, p. 73.

(31) Joseph FITCHETT, « *Allies Face A Fresh Crisis* », *International Herald Tribune*, 10 février 2003 ; Georges MARION/ Claire TRÉAN, « *Paris et Berlin préparent un plan d'inspections renforcées* », *Le Monde*, 10 février 2003 ; Corine LESNES, « *Le plan français est discuté sous la forme d'un non-papier à l'ONU* », *Le Monde*, 11 février 2003.

que membre du Conseil de sécurité pourrait en faire, renforçant la tendance actuelle, où seule l'interprétation importerait. Les amendements apportés ultérieurement au texte ne régleront pas ce problème.

Un nouveau *round* de négociations débute alors. Le projet de seconde résolution anglo-hispano-américain, officiellement présenté le 7 mars, pose un ultimatum par lequel le Conseil « *décide que l'Iraq n'aura pas saisi la dernière possibilité qui lui était offerte par la Résolution 1 441 à moins que, le 17 mars ou avant cette date, il soit conclu que l'Iraq a fait preuve d'une coopération entière, inconditionnelle, immédiate et active conformément aux obligations en matière de désarmement [...] et qu'il remet à l'UNMOVIC et à l'AIEA toutes les armes et tous les vecteurs et systèmes et structures d'appui interdits par la Résolution 687, avec tous les renseignements relatifs à la destruction antérieure de ces éléments* ». La date du 17 mars devient à partir de ce moment un point non négociable pour des Etats-Unis ayant acquis un niveau de préparation jugé suffisant pour déclencher les opérations. A ce stade, l'inéluctabilité d'une intervention imminente devient évidente. En fin de compte, « *le calendrier militaire aura tué toute stratégie unifiée du Conseil. La pression militaire était indispensable, mais, à partir du moment où elle est devenue trop importante, elle a rendu l'exercice impossible* » (32). Dès lors, les oppositions sont clairement exprimées et le Président français n'hésite pas à annoncer, le 10 mars, que « *quelles que soient les circonstances, la France votera non* » (33). Aucune date ne pourra alors être fixée pour le passage au vote du projet de résolution et, ce, d'autant qu'une majorité ne peut se dégager en faveur de l'un ou l'autre camp. En dépit des pressions exercées de part et d'autre, les « indécis » (Pakistan, Mexique, Guinée, Angola, Cameroun, Chili) ne souhaitent pas prendre clairement position. Le 17 mars, Américains, Britanniques et Espagnols retirent leur projet de résolution, signifiant ainsi le constat de l'échec diplomatique.

Cette impasse arrange finalement les deux camps : un passage au vote aurait, en quelque sorte, « officialisé » les divisions au sein du Conseil, entraînant des conséquences néfastes pour chacun. Au contraire, les veto français et russe restent virtuels, alors que les Américains et les Britanniques préservent le semblant de légitimité que leur apporte, selon eux, la Résolution 1 441 et qu'une nouvelle résolution non unanime aurait balayé. En effet, cette « *mise au vote suicidaire aurait obligé les Etats-Unis et leur coalition de volontaires à déclencher une guerre en violation d'une décision du Conseil de sécurité* » (34) et aurait laissé les meneurs du « camp de la paix » assumer la responsabilité et les effets d'une rupture par trop flagrante dans le cours des relations transatlantiques. Finalement, la volonté de préserver *a minima*

(32) Propos d'un diplomate cités par Corine LESNES, « Faute de majorité au Conseil de sécurité, Washington et Londres éludent la date du vote », *Le Monde*, 11 février 2003.

(33) Brian KNOWLTON, « France promises 'no' vote », *International Herald Tribune*, 11 mars 2003; Claire TRÉAN, « La guerre contre l'Iraq se fera sans le feu vert des Nations Unies », *Le Monde*, 11 mars 2003.

(34) Jean-Louis TURLIN, « Fin de partie agitée au siège des Nations Unies », *Le Figaro*, 18 mars 2003.

l'enceinte de l'ONU l'a emporté : une nouvelle résolution endossant le déclenchement d'une guerre aux fondements peu convaincants (appréciation de la menace, réalité des ADM iraqiennes) et aux objectifs (changement de régime) incompatibles avec les dispositions de la Charte aurait porté une atteinte décisive à l'ONU et son Conseil de sécurité alors transformé en une simple chambre d'enregistrement des desiderata de la seule puissance américaine.

Sur la base de l'habillage légal induit par les ambiguïtés de la Résolution 1 441, les Etats-Unis et le Royaume-Uni annoncent donc le 17 mars leur volonté d'entrer en guerre contre l'Iraq. Sur instruction de Kofi Annan, les inspecteurs internationaux quittent l'Iraq le jour même, sans que le Conseil de sécurité ait notifié la suspension de leurs activités. Les observateurs militaires de la mission des Nations Unies à la frontière entre l'Iraq et le Koweït (MONUIK) suspendent à cette date toutes leurs opérations dans la zone démilitarisée (35). L'opération « *Free Iraq* » est déclenchée le 20 mars 2003 sans base juridique réelle, sans légitimité et contre un Conseil de sécurité fondamentalement opposé à une telle extrémité.

LES DIFFICULTÉS DE L'APRÈS-GUERRE ET UN RETOUR CONDITIONNÉ DES ETATS-UNIS VERS L'ONU

Sans surprise, la puissance militaire anglo-américaine emporte la campagne en trois semaines face à des forces iraqiennes désorganisées et placées dans un rapport de force inégal. Se posent cependant très vite les difficultés et les incertitudes d'une stratégie pour l'« après-Saddam » et la stabilisation du pays. Passé le renversement du régime de Saddam Hussein, le 9 avril, et « *la fin des combats majeurs* » annoncée le 1^{er} mai 2003 par le Président Bush, l'immédiat après-guerre se voit rapidement caractérisé par un vide sécuritaire et politique favorable à l'expression de débordements d'une partie de la population, principalement à Bagdad mais aussi dans les autres grandes villes du pays, à travers des pillages, des actes de vandalisme et de criminalité, des sabotages et l'expression d'une frustration généralisée face à un changement politique radical, dont les effets concrets au quotidien demeurent limités. Cette instabilité comme la situation d'illégalité des troupes occupantes conduisent les Etats-Unis et le Royaume-Uni à porter à nouveau le débat devant le Conseil de sécurité.

La Résolution 1 483 et ses ambiguïtés autour du « rôle capital » de l'ONU en Iraq

Au départ, « *ni l'administration civile du pays, ni la reconstruction des infrastructures, ni l'organisation politique post-Saddam, ni le déploiement*

(35) La Résolution 1 490 (3 juillet 2003) met un terme au mandat de la MONUIK le 6 octobre 2003.

de troupes de maintien de l'ordre, ni la recherche des armes de destruction massive ne paraissent devoir, aux yeux des dirigeants américains, fournir l'occasion de confier à l'ONU un rôle quelconque » (36). Dans la logique américaine et alors que se met progressivement en place, en Iraq, une administration civile intérimaire de la coalition placée sous l'autorité de Donald Rumsfeld et des civils du Pentagone, le rôle « essentiel » (selon l'expression américaine) de l'ONU doit alors se cantonner aux seuls aspects humanitaires (37). Après une période de flottement, le débat reprend cependant à l'ONU, avant tout pour régler, sur le plan juridique, le devenir du régime de sanctions, celui de la mission de contrôle et de désarmement de l'UNMOVIC et de l'AIEA, comme celui du dispositif « pétrole contre biens humanitaires ». Le Conseil se voit alors placé face à une situation inédite amenant à débattre du devenir de dispositifs internationaux appliqués à un pays en guerre et occupé. Le débat se cristallise rapidement sur la question du rôle effectif de l'ONU dans le cours d'une reconstruction politique et économique de l'Iraq avant tout planifiée à Washington. Après l'annonce, par le Président Bush, de la fin des combats et le retour consécutif des responsables et experts des différentes agences onusiennes et ONG travaillant sur l'Iraq, un projet de résolution anglo-américain est présenté au Conseil le 9 mai 2003 : celui-ci subit pas moins de 90 changements avant de devenir la Résolution 1 483, adoptée le 22 mai par 14 voix (la Syrie étant volontairement absente au moment du vote). Sans faire mention aucune, dans le préambule, des résolutions précédentes qui, depuis 1990-1991, ont construit la jurisprudence onusienne sur l'Iraq, mais « reconnaissant les pouvoirs, responsabilités et obligations spécifiques [des Etats-Unis et du Royaume-Uni] en tant que puissances occupantes agissant sous un commandement unifié (l' 'Autorité') », la Résolution 1 483 entérine l'occupation étrangère de l'Iraq sous l'égide des Etats-Unis.

La place de l'ONU est cependant affirmée, puisque le Conseil de sécurité se déclare « résolu à ce que les Nations Unies jouent un rôle capital dans le domaine humanitaire, dans la reconstruction de l'Iraq et dans la création et le rétablissement d'institutions nationales et locales permettant l'établissement d'un gouvernement représentatif ». Dans cette logique, la Résolution 1 483 demande au Secrétaire général de désigner un représentant spécial des Nations Unies en Iraq qui « aura, de façon indépendante, la responsabilité de faire régulièrement rapport au Conseil sur les activités qu'il mènera au titre de la présente résolution, de coordonner l'action des Nations Unies

(36) Luc DE BAROCHEZ, « L'ONU écartée des tractations sur l'après-Saddam », *Le Figaro*, 8 mai 2003.

(37) A ce titre, les agences onusiennes et les ONG devront prendre en compte le nouveau contexte créé par l'opération « *Free Iraq* » qui, contrairement à la guerre du Golfe de 1991, ne débouchera pas sur une situation d'urgence humanitaire. En ce sens, les préparatifs mis en place dans les pays adjacents, notamment en ce qui concerne l'accueil de déplacés et de réfugiés, s'avèreront rapidement surdimensionnés, alors que les stocks de biens de première nécessité constitués antérieurement par la population iraquienne *via* le dispositif « pétrole contre biens humanitaires » compenseront encore pour longtemps les difficultés d'accès au terrain de l'aide internationale.

au lendemain du conflit en Iraq, d'assurer la coordination des efforts déployés par les organismes des Nations Unies et les organisations internationales fournissant une aide humanitaire et facilitant les activités de reconstruction en Iraq et, en coordination avec l'Autorité, de venir en aide à la population iraquienne » (paragraphe 8). La Résolution 1 483 « appuie la formation par le peuple iraquien, avec l'aide de l'Autorité et en collaboration avec le Représentant spécial, d'une administration provisoire iraquienne qui servira d'administration transitoire dirigée par des Iraquiens jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif, reconnu par la communauté internationale, soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité » (paragraphe 9). Pour autant, comme le démontre le paragraphe suivant (38), l'ambiguïté demeure quant aux missions précises dévolues à l'ONU, notamment en ce qui concerne son degré d'implication et ses capacités de coordination dans le cours du processus de transition politique défini par l'Autorité de la coalition, désormais dénommée « Organization of coalition provisional authority » (OCPA) et placée à Bagdad sous les ordres de l'ambassadeur américain Paul Bremer. Seules les questions relatives au retour des réfugiés et à la coordination de l'aide internationale lui reviennent de droit, laissant apparaître le rôle de l'ONU comme marginal dans le cours de l'après-guerre.

De la même manière, la Résolution 1 483 reconnaît implicitement l'existence et les missions de l'*Iraq survey group*, organisme créé à l'initiative exclusive des Etats-Unis et du Royaume-Uni pour procéder en Iraq, conformément à l'expression de l'un des plus décisifs de leurs motifs de guerre préventive (39), à la recherche et à la destruction des ADM (40). La Résolution 1 483 « encourage », en effet, ses activités même si elle réaffirme l'importance, « à terme », de la confirmation du désarmement et souligne que le Conseil a « l'intention de réexaminer les mandats » de l'UNMOVIC et de l'AIEA. Alors que la démission annoncée du chef de l'UNMOVIC est atten-

(38) La Résolution 1 483 « appuie la formation par le peuple iraquien, avec l'aide de l'Autorité et en collaboration avec le Représentant spécial, d'une administration provisoire iraquienne qui servira d'administration transitoire dirigée par des Iraquiens jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif, reconnu par la communauté internationale, soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité » (paragraphe 9).

(39) Cf. le rapport britannique de septembre 2002 affirmant que le régime de Bagdad est capable de mettre en œuvre des armes chimiques et biologiques en moins de 45 minutes, rapport qui sera repris et endossé par l'administration américaine, notamment lors de l'exposé de Colin Powell devant le Conseil le 5 février 2003.

(40) Cette équipe, composée essentiellement de militaires et d'experts américains, dont plusieurs anciens inspecteurs des Nations Unies, entre en Iraq dans la foulée des forces militaires déployées dans le cadre de l'opération « *Free Iraq* ». Dès son arrivée sur le terrain, l'*Iraq survey group* bénéficie d'importants moyens humains et financiers. Sa mise en action est essentielle pour les autorités occupantes, soucieuses d'illustrer par sa présence l'un des motifs principaux qui avaient été présentés à la communauté internationale pour déclencher la guerre. Jusqu'à aujourd'hui, les « découvertes » et « éléments de preuve » régulièrement annoncées et présentés par cette équipe n'ont à aucun moment pu être indépendamment vérifiés par les experts de l'UNMOVIC ou de l'AIEA. L'absence de « découvertes » majeures en matière d'ADM conduira en tout cas au déclenchement dans les médias américains et britanniques d'une véritable polémique, dont les prolongements politiques seront évidents, surtout avec les suites de l'« affaire Kelly ».

due pour juin 2003 (41), le Conseil de sécurité entérine ainsi la mise à l'écart, au moins temporaire, des deux commissions internationales dans les affaires de contrôle et de désarmement de l'Iraq. Et, ce, d'autant que la levée des sanctions internationales, à l'exception de l'embargo sur les armes, est posée par la Résolution 1 483 sans que la certification du désarmement ait été signifiée par le Conseil après évaluation de l'UNMOVIC et de l'AIEA, conformément aux conditions fixées par les résolutions pertinentes précédentes (Résolutions 687, 1 284 et 1 441). Cette négation de fait de la responsabilité et du travail accompli dans ce domaine par l'ONU rend improbable, sur le court terme, la reprise effective des missions en Iraq des inspecteurs internationaux, leur financement disparaissant avec la levée immédiate des sanctions (42). Pour autant, le rôle futur des deux commissions en Iraq pourrait être à nouveau débattu passées les échéances électorales américaines et alors que l'absence de découvertes majeures par l'*Iraq survey group* a nourri, dans l'intervalle, des polémiques qui ont amené de nombreux médias à accuser les autorités américaines et britanniques d'avoir artificiellement « gonflé » la menace iraquienne (43). Depuis, les inspecteurs, dont le mandat n'est pas abrogé, continuent d'examiner les données recueillies sur le terrain avant leur départ de Bagdad le 17 mars.

La guerre après la guerre : des limites d'un retour possible de l'ONU en Iraq

La délicate question des ADM en partie éludée, la dégradation de la situation sécuritaire en Iraq conduit les officiels américains à insister sur le deuxième pilier de l'argumentaire de l'« *axe du Mal* » que constituent la menace terroriste et le lien supposé de l'ancien régime iraquien avec le réseau Al Qaïda. Dès le printemps et l'été 2003, les forces militaires de la coalition doivent faire face aux premières attaques armées et embuscades qui, au cours du temps, deviennent quasi quotidiennes, en particulier à Bagdad et dans sa large périphérie nord et nord-ouest. Les experts internationaux et les personnels d'ONG commencent également à être touchés, au-delà de la petite criminalité quotidienne qui caractérise l'Iraq d'après

(41) Cf. l'interview de Hans Blix à la BBC, le 6 juin 2003, au cours de laquelle le chef de l'UNMOVIC met publiquement en doute la possibilité pour l'*Iraq survey group* de découvrir, sur le terrain, d'importantes quantités d'armes chimiques et biologiques, et s'interroge sur l'importance réelle de la question des ADM par rapport à d'autres motivations dans la décision américaine et britannique d'intervenir militairement contre l'Iraq.

(42) L'avenir du rôle de l'UNMOVIC et de l'AIEA en Iraq pourrait toutefois resurgir à terme au gré des réflexions portant sur un plan de contrôle continu et d'adhésion aux régimes internationaux de non-prolifération du futur nouvel Etat iraquien souverain.

(43) Cf. les nombreux articles parus dans la presse américaine fin mai, début juin 2003 et, en particulier, les éditions du 1^{er} juin des hebdomadaires *Time* et *Newsweek*, ainsi que le *Sunday Telegraph* faisant état d'un sondage par lequel deux tiers des Britanniques estiment avoir été trompés.

guerre (44). Les insurgés sont bientôt désignés par les autorités occupantes comme des « terroristes » essentiellement composés d'anciens fidèles de Saddam Hussein et d'agrégats étrangers affiliés au réseau terroriste Al Qaïda et basés, pour la plupart, dans la zone « triangle arabe-sunnite » correspondant à la région tribale globalement favorisée par l'ancien système de pouvoir.

Dans l'intervalle, la CPA décrète la démobilisation de l'armée régulière iraquienne – qui employait plus d'un million de personnes – et la mise en œuvre d'un processus massif de « *déba'athification* » (45). Ces mesures provoquent un gonflement subi de l'inactivité, en particulier dans la région tribale arabe-sunnite, qui représentait le creuset préférentiel de recrutement de l'ancien régime, et plus généralement au sein d'une population déjà éprouvée par la guerre et impatiente d'obtenir des changements face à la lenteur de la remise à niveau des infrastructures (46). Ces frustrations et les inquiétudes liées à l'insécurité latente s'expriment de plus en plus ouvertement, au gré de manifestations sporadiques, alors que l'émergence, le 13 juillet 2003, d'une autorité politique iraquienne transitoire (47), conformément à la Résolution 1483, se trouve entachée par sa dépendance au regard de la tutelle directe exercée par la CPA. Or, les 25 membres de ce Conseil transitoire de gouvernement iraquien (CTG) (48) sont, pour la plupart, handicapés par leur exil prolongé à l'étranger et par leur collusion, pour certains d'entre eux, avec des figures idéologiques emblématiques de l'administration américaine; en outre, l'ambiguïté de la situation d'occupation les met en porte-à-faux. Aussi, en quête de légitimité (49), font-ils appel à l'extérieur en vue

(44) A Mossoul, le 5 juillet, une roquette frappait le bureau de l'Organisation internationale pour les migrations; le lendemain, un bureau du Programme alimentaire mondial (FAO) était attaqué par des individus armés. En outre, des pillards attaquent régulièrement les entrepôts des agences onusiennes à Bagdad et des convois humanitaires, notamment sur la route reliant la Jordanie et le Koweït à l'Iraq.

(45) Cf. décret n° 1 sur la déba'athification du 15 mai 2003 et décret n° 2 sur la dissolution d'entités du 23 mai 2003 sur le site de la CPA, www.cpa-iraq.org/regulations/index.

(46) Cette question devient particulièrement prégnante après les premiers effets psychologiques du renversement du régime de Saddam Hussein, et alors que les premières chaleurs, bientôt intempestives, rendront les coupures d'eau et d'électricité particulièrement pénibles.

(47) Le 13 juillet 2003, Paul Bremer procède à la formation d'un Conseil politique iraquien intérimaire essentiellement composé de représentants des grandes tendances et formations politiques iraquiennes de l'exil. Dès sa création, le principe de répartition des sièges et des ministères selon les évaluations démographiques de chaque communauté ethnique et confessionnelles, est institutionnalisé.

(48) Le Conseil transitoire de gouvernement iraquien compte 25 membres, dont neuf d'entre eux, représentant les principales tendances politiques iraquiennes, ont été désignés le 29 juillet dernier pour assurer à tour de rôle la présidence mensuelle du Conseil : Iyad Alaoui, fondateur du parti de l'Entente nationale iraquienne ou Accord national iraquien, parti qui regroupe d'anciens ba'athistes et militaires iraquiens et qui agrège derrière son leader de nombreux chi'ites; Adnan Pachachi, président du Rassemblement des démocrates indépendants, mouvement à la fois sunnite, laïc, libéral et nationaliste arabe; Jalal Talabani, leader de l'union patriotique du Kurdistan (UPK); Abdel Aziz al-Hakim, leader du parti chi'ite de l'Assemblée suprême de la Révolution islamique en Iraq (ASRII); l'Ayatollah Mohammad Bahr al-Ouloum, représentant la tendance religieuse chi'ite; Massoud Barzani, leader du Parti démocratique du Kurdistan (PDK); Mohsen Abdel Hamid, secrétaire du parti islamique iraquien et qui représente une tendance de la communauté arabe sunnite. Actuellement, la présidence tournante est assurée par Abdel Aziz al-Hakim, auquel succédera l'Ayatollah Bahr al-Ouloum en janvier.

(49) Cf. notamment le passé sulfureux de l'ex-opposant en exil Ahmad Chalabi, leader du Conseil national iraquien, influent auprès des autorités américaines y compris sous l'administration Clinton, gagnant encore du crédit sous la nouvelle administration Bush auprès notamment de Paul Wolfowitz et des néo-conservateurs américains du Pentagone.

d'obtenir une reconnaissance officielle de la part de la communauté internationale (50).

La Résolution 1 500 du 14 août 2003, votée par 14 voix et une abstention syrienne, apporte cette reconnaissance internationale au CTG, qualifié par le texte de « *largement représentatif* » et désigné comme une étape importante en vue de la formation d'un gouvernement souverain. En outre, sur la base du rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 15 juillet (51), le Conseil de sécurité « *décide d'établir, pour une période initiale de douze mois, la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq* » (MANUI). Le rapport illustre l'ambition que s'est fixée le Représentant spécial et son équipe, l'ONU apparaissant ainsi décidée à se placer au cœur du dispositif de transition et de reconstruction de l'Iraq post-Saddam. Pour ce faire, la concertation et le dialogue avec la CPA et les différents acteurs iraqiens du Conseil comme des instances locales ou religieuses ont été mis en avant et les objectifs fixés en matière d'accompagnement de la transition politique et de la reconstruction du pays sont nombreux. Compte tenu de l'étendue des responsabilités que l'équipe de Sergio Vieira de Mello a auparavant définies, Kofi Annan prévoit alors de doter la MANUI de 300 personnels civils, tandis que l'équipe de Sergio Vieira de Mello se voit renforcée par un représentant spécial adjoint en la personne du Coordonnateur pour les affaires humanitaires, Ramiro Lopes da Silva. Dans le même temps, le rapport souligne l'autonomie et l'indépendance de la MANUI au regard des autorités de la coalition présentes en Iraq. Après avoir décrit l'insécurité généralisée qui persiste dans le pays, il précise que revient à la CPA, et non à l'ONU, « *la responsabilité d'administrer l'Iraq, de veiller au bien-être de sa population et de rétablir la sécurité* ». C'est sur cet aspect de la mission de l'ONU que vont se cristalliser certaines oppositions : en effet, le Représentant spécial du Secrétaire général ne cesse de rappeler la nécessité d'« *un rétablissement rapide de la souveraineté* » accompagné d'« *un calendrier précis* » pour cette transition et indique que « *la démocratie ne peut être imposée de l'extérieur* » (52).

Les ambitions onusiennes seront dissipées peu après : l'attentat, le 19 août, contre le siège des Nations Unies à Bagdad, qui a coûté la vie à 22 personnes dont le Représentant spécial du Secrétaire général en Iraq, Sergio Vieira de Mello (53), débouche sur le retrait de la quasi-totalité des personnels onusiens. Cet attentat est suivi par un second, le 20 août, dans l'enceinte du mausolée de la ville sainte chiite de Najaf, faisant environ

(50) Par exemple, une délégation iraquienne, conduite par l'ambassadeur iraquien auprès de l'ONU de l'ex-régime, est admise à titre exceptionnel et en tant qu'observateur à la réunion publique du Conseil de sécurité examinant le rapport du Secrétaire général sur l'Iraq le 22 juillet.

(51) S/2003/715 du 15 juillet 2003.

(52) Rapport du Secrétaire général en application de la Résolution 1483, S/2003/715, § 11, 17 juillet 2003.

(53) Cet attentat est unique dans l'histoire de l'Organisation par son ampleur, par sa signification, par son contexte et par son effet déstabilisateur sur le personnel de cette organisation. Certains ont affirmé qu'il avait constitué le « 11 septembre » de l'ONU.

80 morts, dont l'ayatollah Baqer al-Hakim, chef du parti chiite de l'Assemblée suprême de la révolution islamique en Iraq (ASRII). Si les motivations et les organisateurs de ces deux attentats demeurent à ce jour non révélés, la simultanéité de ces deux attaques, bien que leurs liens ne soient établis, illustre la volonté de saper toute possible sortie de crise négociée *via* l'ONU ou des intermédiaires irakiens cherchant à dialoguer avec les autorités de la coalition. Outre les pertes humaines très importantes, l'impact symbolique est énorme en Iraq : dès lors, tout représentant étranger et irakien inclus dans le processus de transition avec la CPA tend à être perçu comme collaborant à la poursuite de l'occupation de l'Iraq. De son côté, et sous la pression de son personnel (54), l'ONU n'aura de cesse de conditionner son retour en Iraq à l'amélioration des conditions de sécurité. Comme le précise par la suite Kofi Annan, « *au moment de prendre les difficiles décisions qui s'annoncent, je me poserai la question de savoir si l'importance du rôle attribué aux Nations Unies est à la mesure des risques que l'on me demandera de prendre* » (55).

La Résolution 1 511 et les conditions d'un possible retour de l'ONU en Iraq

Après six semaines de négociations, une nouvelle résolution est votée à l'unanimité le 16 octobre 2003. En dépit des réticences allemandes et françaises, elle entérine l'approche américaine de transition politique contrôlée et autorise la création d'une force multinationale sous le commandement unifié des Etats-Unis. Toutefois, elle ne marque ni changement visible de politique ni rupture par rapport à la Résolution 1 483 et n'adresse par conséquent aucun signal positif vers la population irakienne. Comme la précédente, la Résolution 1 511 risque de n'avoir aucun effet sur le terrain. « *Dans le vote – positif – se dissimule mal un veto – passif – dans les faits. [...] Dans trois mois, si cela se passe mal, au moins le Conseil ne pourra pas être tenu pour responsable* » (56).

Pour ce qui est du rôle de l'ONU, le Conseil de sécurité « *se déclare résolu à renforcer son rôle crucial en Iraq [...] si les circonstances le permettent* ». Sur ce point, le Secrétaire général est depuis resté très ferme, « *préférant que l'ONU ne joue aucun rôle dans la transition irakienne plutôt que de se retrouver de nouveau dans une situation ambiguë* » et ne voyant pour son organisation qu'une « *configuration à l'afghane, c'est-à-dire où elle maîtrise la transition vers des élections, pendant qu'une force multinationale s'occupe de la sécu-*

(54) Suite à l'attentat, Kofi Annan nomme une commission d'enquête indépendante dirigée par Martti Ahtisaari et chargée d'éclaircir les conditions de sécurité qui prévalaient pour l'ONU sur le terrain. Son rapport est publié le 20 octobre 2003.

(55) Rapport du Secrétaire général présenté en application de la Résolution 1 483 et de la Résolution 1 511, S/2003/1149, 5 décembre 2003, § 112.

(56) Corine LESNES, « L'ONU entérine à l'unanimité l'opération américaine en Iraq », *Le Monde*, 16 octobre 2003.

rité » (57). De fait, l'ONU semble bel et bien marginalisée dans un pays dont les conditions de sécurité ne permettent pas d'envisager un retour à court terme (58). En décembre, le Secrétaire général n'envisage que la mise en place graduelle de la MANUI (40 personnes), en créant son ossature hors d'Iraq, la majeure partie étant temporairement implantée à Chypre, en Jordanie et au Koweït, sous la responsabilité d'un Représentant spécial intérimaire, le Néo-zélandais Ross Mountain (59).

« *Considérant que la sécurité et la stabilité conditionnent l'aboutissement du processus politique envisagé et l'aptitude de l'ONU à concourir véritablement à ce processus et à l'application de la Résolution 1 483* », le Conseil sécurité autorise « *une force multinationale, sous commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq, notamment afin d'assurer les conditions nécessaires à la mise en œuvre du calendrier et du programme, ainsi que pour contribuer à la sécurité de la MANUI et des autres institutions de l'administration provisoire iraquienne, et des principaux éléments de l'infrastructure humanitaire et économique* ». Le rôle et le positionnement de cette force multinationale d'environ 24 000 hommes (à laquelle participent, à des degrés divers, la Bulgarie, la Roumanie, les Philippines, le Qatar, l'Australie, la Corée du Sud, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovénie, la Slovaquie, la Lettonie et la Lituanie), en appui des forces d'occupation, restent flous et ambigus. Sur-tout, cette force devient de fait un appui aux forces d'occupation aux yeux des Iraquiens et constitue ainsi une cible supplémentaire.

Enfin, pour ce qui est de l'avenir politique de l'Iraq, la Résolution 1 511 « *réaffirme la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Iraq et souligne dans ce contexte que l'Autorité provisoire de la coalition exerce à titre temporaire les responsabilités, pouvoirs et obligations au regard du droit international applicable qui sont reconnus et énoncés dans la Résolution 1 483, jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité* » (paragraphe 1). Cette résolution ne fixe aucun calendrier précis pour le retour de l'Iraq à sa pleine souveraineté, laissant ainsi les Etats-Unis à la tête de l'administration civile et militaire de l'Iraq le temps qu'ils estiment nécessaire. Le paragraphe 7 de la Résolution 1 511 invite « *le Conseil de gouvernement iraquien à lui communiquer au plus tard le 15 décembre 2003 [...] un calendrier et un programme aux fins de la rédaction d'une nouvelle constitution pour l'Iraq et de la tenue d'élections démocratiques conformément à cette constitution* ».

(57) Corine LESNES, « A l'ONU, Kofi Annan s'oppose frontalement au projet de résolution américain sur l'Iraq », *Le Monde*, 4 octobre 2003. Un responsable onusien a ajouté : « *on ne veut pas d'un mandat impossible décidé sur la base d'un faux consensus du Conseil* ».

(58) Il en est de même pour les ONG : si certaines d'entre elles continuent leurs missions en Iraq *via* des personnels locaux, les cadres internationaux ont évacué progressivement le terrain et se sont massivement repliés au Koweït ou sur Amman, en Jordanie.

(59) Communiqué de presse faisant suite à la réunion du Conseil de sécurité pour examiner le rapport du Secrétaire général (S/2003/1149), CS/2603, 16 décembre 2003.

Toutefois, cette échéance est vidée de son sens par l'« Accord de Bagdad » négocié dès le 15 novembre 2003 entre le CTG et la CPA. Imposé par une dégradation de la situation sécuritaire, alors que le calendrier électoral américain incite l'Administration Bush à déclencher dans le même temps des opérations de traque et de rétorsion soutenues dans les zones où se concentrent les actions de guérilla par des moyens militaires terrestres et aériens, cet accord affiche un processus de retour accéléré de compétences aux Iraquiens. Il marque en fait une étape supplémentaire dans la tentative de mise sous tutelle américaine de l'Iraq, la CPA encadrant ainsi étroitement le processus de transition politique et sécuritaire à chaque étape : le « transfert accéléré de souveraineté » et l'« iraqisation » du processus constitutionnel tels qu'affichés conduisent à une phase de gouvernement provisoire prolongée, qui repousse d'autant l'émergence d'un Etat iraquien souverain à la fin de l'année 2005. Pour Washington, un tel processus devrait permettre d'opérer, dès le printemps 2004, un allègement de la présence militaire américaine sur le terrain, laissant ainsi à l'Administration Bush l'opportunité de présenter à son opinion publique une stratégie de sortie de crise. Une présence américaine résiduelle, négociée de manière bilatérale (60), sera maintenue en parallèle de la force multinationale, dont le mandat court jusqu'en octobre 2004.

Ce processus démontre à la fois la volonté américaine de maintenir un contrôle entier sur le passage de relais aux autorités iraqiennes (61) et la nécessité de mettre en œuvre une politique réactive face à des impératifs de calendrier proprement américains. La capture de Saddam Hussein le 13 décembre dernier, par les forces américaines, et la campagne de communication qui a suivi participent de cette logique et représentent une victoire symbolique importante, à mettre en avant, en premier lieu, devant l'opinion publique américaine. Dans ce cadre, la Maison-Blanche peut ainsi démontrer qu'elle maîtrise la situation sur le terrain, les pertes des forces militaires engagées en Iraq paraissant moins importantes, bien que les attaques et les actions des insurgés se poursuivent en se concentrant sur des cibles iraqiennes incarnant les symboles du gouvernement transitoire iraquien (commissariats de police, préfectures locales, *etc.*). Pour autant, l'affichage de cette nouvelle stratégie américaine ne modifie pas la lecture américaine de l'avenir de l'Iraq, précédemment fixé à Washington, notamment par les civils du Pentagone. En effet, l'accord de Bagdad poursuit le projet mûri

(60) Cet allègement n'empêchera pas le maintien d'une présence militaire résiduelle rendue possible par la négociation, dès mars 2004, d'un « accord sur la sécurité » entre la CPA et le CTG. De la même manière, l'émergence d'un gouvernement iraquien provisoire à la même date n'empêchera pas le maintien de conseillers politiques dans les ministères jugés stratégiques.

(61) En ce sens, la politique américaine reprend sur la forme, et non sur le fond, les propositions françaises pour la transition politique en Iraq. La France a préconisé : un transfert rapide de l'administration civile et financière du pays aux Iraquiens, donc l'établissement d'un gouvernement provisoire ; un processus politique sous l'égide des Nations Unies, avec la définition d'un processus constitutionnel et électoral crédible ; la prise en compte de la dimension régionale pour accompagner la reconstruction de l'Iraq. Cf. *Le Monde*, 18 octobre 2003.

dès avant la guerre et maintenu en l'état par la CPA en ce qui concerne la définition des contours futurs de l'Etat iraquien. Fondé sur les principes d'une stricte répartition communautaire établie selon le poids démographique estimé de chaque groupe ethnique ou confessionnel, ce processus de transition politique introduit de fait, dans le cadre d'un fédéralisme qui reste à définir, la communautarisation des institutions iraquiennes en gestation. Les risques de fragmentation sont donc élevés, bien que le sentiment d'appartenance nationale soit encore très fort au sein de la société. Le calendrier prévu dans ses différentes phases par l'accord de Bagdad incite les principales tendances politiques iraquiennes reconnues dans le CTG à se lancer dans une course à la légitimité, propice au renforcement des rapports clientélistes locaux. Ce risque est d'autant plus fort que, dans le domaine de la sécurité et du maintien de l'ordre, les projets de création et de formation de nouvelles forces de sécurité iraquiennes reproduisent ce schéma communautaire en reconnaissant aux milices de chacune des principales tendances une existence et une autorité distinctes, qu'elles exercent d'ailleurs déjà dans certaines parties du pays (62).

Dans ce cadre, alors que la communauté arabe sunnite se trouve globalement exclue et toujours ostracisée des plans d'après guerre, des dérapages intercommunautaires, sur fond d'instrumentalisation des courants religieux extrêmes de tous bords, pourraient être à craindre. Comme le dit le Secrétaire général de l'ONU, « *le problème posé par l'insécurité croissante [...] demande une solution politique. Une telle solution implique d'ouvrir le processus de transition politique et d'y inclure des groupes et personnalités qui en ont jusqu'à présent été exclus ou qui s'en sont exclus d'eux-mêmes* » (63). Si un tel scénario – celui de la fragmentation, qui verrait alors l'Iraq passer d'un Etat totalitaire à un « Etat failli » (64) – devait survenir, le rôle de l'ONU serait encore moins évident dans un tel chaos. Face à ce risque et alors que la capture de Saddam Hussein, le 13 décembre dernier, a symboliquement ouvert de nouvelles perspectives politiques, allant vers la réintroduction de l'ONU dans le processus de transition et de reconstruction, Kofi Annan demeure prudent et appelle à l'organisation, en janvier 2004, d'une conférence tripartite regroupant les instances onusiennes, la CPA et le Conseil transitoire de

(62) Ainsi, les milices des principales tendances politiques chiites que sont le corps Badr de l'ASRII et les combattants d'ad-Da'wa exercent une autorité quasi exclusive dans les deux villes saintes de Najaf et Kerbala, dans les principales villes du sud iraquien, ainsi que dans le quartier chiite de Bagdad, *sadr-City*. A ce paysage s'ajoutent les combattants de l'Armée du Mehdi, milice formée par le jeune Moqtada as-Sadr placé à la tête d'un mouvement populiste extrémiste. Dans la région autonome kurde du nord Iraq, les milices kurdes de l'UPK et du PDK sont omniprésentes. Enfin, les « milices » tribales sont particulièrement actives dans les régions de l'ouest et du nord de Bagdad, en particulier dans les zones pétrolières des environs de Kirkouk, et se voient intégrées pour certaines d'entre elles dans des corps de sécurité privés.

(63) Corine LESNES, « Kofi Annan exclut le retour immédiat de l'ONU et se méfie d'élections 'prématurées' », *Le Monde*, 12 décembre 2003.

(64) Volker PERTHES, « Guerre en Irak : vers un nouvel ordre régional? », *Politique étrangère*, automne-hiver 2003, p. 545.

gouvernement iraquien, afin de définir les conditions et les missions précises que l'ONU pourrait avoir à assumer dans ce nouveau contexte.

CONCLUSION

Au bilan, l'évolution du dossier iraquien à l'ONU a suivi trois lignes de force : un contrôle américain constant sur le déroulement des événements, avec le passage d'une logique d'endiguement à une logique punitive et un traitement de plus en plus idéologique du dossier iraquien ; la persistance de la division du Conseil de sécurité, cachée par une unité de façade ; une place centrale du Conseil de sécurité dans le règlement du dossier à chaque fois contredite par son contournement et un rôle toujours resté marginal pour l'ONU (UNSCOM, UNMOVIC, MANUI). Pour autant, il s'avère que la crise iraquienne de 2002-2003 n'a que peu entamé l'utilité, le caractère indispensable et la crédibilité de l'ONU. Finalement, le Conseil de sécurité « *a fonctionné, en mars dernier, comme il avait été conçu* », en refusant de légitimer une guerre décidée au mépris des règles multilatérales sur lesquelles repose le système onusien (65), tandis que « *les Etats-Unis se sont trompés sur le rôle qu'ils croyaient possible de faire jouer à l'ONU, celui d'une caisse d'enregistrement d'une guerre préparée à l'avance et décidée depuis longtemps* » (66) : le Conseil de sécurité s'est montré contraignant pour la puissance américaine et, d'une certaine manière, le pouvoir militaire de Washington a été contraint par le pouvoir politique du Conseil de sécurité.

Dans l'immédiat, du point de vue des responsables américains, la question iraquienne doit rapidement être présentée à l'opinion publique comme une affaire maîtrisée dans le cours de la politique étrangère des Etats-Unis. L'arrestation de Saddam Hussein constitue à ce titre un résultat concret. Il s'agit d'établir, selon un calendrier américain, défini en fonction des impératifs électoraux du moment, une stratégie de sortie de crise affichant un transfert accéléré de compétences aux Iraquiens, susceptible dans le même temps de faciliter l'allègement des forces militaires américaines déployées sur le terrain. Une présence résiduelle sera maintenue en Iraq passé le printemps prochain, le contrôle étroit du pays et de la région du Golfe demeurant un impératif stratégique des Etats-Unis. Ces forces militaires résiduelles devraient demeurer dans des bases moins exposées, laissant le soin aux forces de sécurité iraquiennes, encore en cours de formation, de mener les missions de maintien de l'ordre, notamment dans les zones urbaines. Ce décalage entre un agenda américain et les attentes iraquiennes en matière de transition politique et de reconstruction est pour le moins problématique, les risques de dérapages sécuritaires à l'intérieur du pays, voire entre élé-

(65) « Kofi Annan veut réformer les Nations Unies », *Le Figaro*, 22 septembre 2003.

(66) « Echech américain », *Le Monde*, 18 mars 2003.

ments des différentes communautés, apparaissent dès lors élevés pendant tout le processus de transition politique qui reste à mettre en œuvre. Dans ce cadre, l'organisation et le format du procès de Saddam Hussein représentent une question capitale, qui devrait hâter la création des organes institutionnels et politiques provisoires. Une telle perspective pourrait ainsi provoquer une ré-implication de la société iraquienne, laquelle témoigne jusqu'alors d'une passivité et d'un désintérêt profond au regard des débats au sein du CTG, y compris depuis l'annonce de la capture de Saddam Hussein. Cette re-mobilisation de la société iraquienne constitue un enjeu majeur pour l'avenir, le procès de l'ex-Président iraquien pouvant participer à la nécessaire démarche de mémoire et de réconciliation nationale.

La perspective de ce procès pourrait ainsi créer une opportunité à saisir pour les autorités politiques transitoires iraquiennes, mais aussi pour les acteurs onusiens et internationaux afin de revenir dans le cours de la gestion de l'après-guerre en Iraq. L'annonce de l'arrestation de Saddam Hussein a, en effet, été saisie par nombre d'entre eux pour afficher leur volonté d'agir et de coopérer avec le CTG, lequel en ressort grandi et légitimé. Cette perspective demeure pour autant suspendue à la donne sécuritaire, les actions de guérilla étant encore soutenues, aux frais de policiers et de civils irakiens. Seule une ouverture du champ politique à des représentants de la communauté arabo-sunnite encore exclus des plans de transition discutés entre la CPA et le CTG serait peut-être à même d'améliorer la situation.