



Centre Thucydide

Analyse et recherche en relations internationales

Cahier Thucydide n°18

Surveiller ou punir
Embargos et sanctions à l'encontre de l'Irak
de 1980 à 1998

Alexandre NEGRE

Mémoire – juin 2017

Cahiers Thucydide

Les textes mis en ligne dans le cadre des Cahiers Thucydide sont exclusivement diffusés sous cette forme. Ils ne font pas l'objet d'une publication papier parallèle. La série rassemble des études et recherches de caractère académique réalisées dans le cadre du Centre Thucydide depuis plusieurs années. Elle est appelée à être régulièrement enrichie de nouvelles études et recherches. Il s'agit pour une part de monographies rédigées par des membres du Centre, mémoires de Master ou thèses de Doctorat, pour une autre part d'Actes de colloques, enfin de Rapports de recherche réalisés pour des institutions publiques.

Les Cahiers Thucydide n'obéissent pas à une périodicité particulière. Sont mis en ligne les travaux qui en sont jugés dignes après leur rédaction et leur évaluation. Leur numérotation suit un ordre chronologique. Les analyses qui y figurent et les opinions qui y sont émises sont celles de leurs auteurs, et le Centre Thucydide n'en assume pas nécessairement la responsabilité. Ils sont librement ouverts à la consultation des utilisateurs du site « afri-ct.org ». Le Centre Thucydide remercie ceux qui les citent, quelle qu'en soit la forme, de mentionner leur source, avec la référence aux Cahiers et leur numéro d'ordre.

Liste des Cahiers Thucydide

- n°1 : L'instrumentalisation politique de la famine au Niger, 2004-2005
- n°2 : Doctrine du maintien de la Paix des Nations Unies : conditions de réussite des opérations de maintien de la paix
- n°3 : La Convention d'Ottawa, dix ans après
- n°4 : Christian Zionism and its Strategic Consequences for the United States, Israel and the Palestinians (en anglais)
- n°5 : La géopolitique de l'Arctique face au réchauffement climatique
- n°6 : Richesse énergétique et stabilité dans les pays en développement, de Port-Harcourt à Kashagan
- n°7 : Les Etats-Unis et « l'axe du mal » : étude d'une rhétorique des relations internationales
- n°8 : Stratégies gouvernementales pour le développement du nucléaire civil : pratiques françaises et américaines
- n°9 : Analyse, interprétation et conséquences des événements militaires en Géorgie (août 2008)
- n°10 : L'Afrique et les juridictions internationales pénales
- n°11 : La mise en place du Service européen pour l'action extérieure
- n°12 : Six mois à l'UNESCO
- n°13 : La France et le règlement de la question libyenne, 1945-1949
- n°14 : L'Union européenne et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies
- n°15 : La construction du concept d' « Amérique latine ». La France, les États-Unis et la latinisation du continent américain
- n°16 : Le Caire, l'Égypte, le Moyen-Orient : Français, Anglais et les autres (1940-1945)
- n°17 : Les projets de la Russie et de la Chine en Asie centrale : coopération – compétition
- n°18 : Surveiller ou punir. Embargos et sanctions à l'encontre de l'Irak de 1980 à 1998

Le **Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales** a été créé en 1999, dans le cadre de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2). Le Centre est généraliste et se consacre aux relations internationales dans leurs diverses dimensions, ce qui se traduit par la publication, depuis 2000, de l'Annuaire Français de Relations Internationales, publié chaque année aux éditions Bruylant. Il organise, seul ou en partenariat, des colloques et conférences en France ou à l'étranger et conduit des projets de recherche académique ou appliqués qui donnent lieu à publication ou à diffusion restreinte.

Il comporte une équipe d'une vingtaine de chercheurs, doctorants ou docteurs. Il est équipe d'accueil pour le Master Relations internationales de l'Université et pour les doctorants de l'Ecole doctorale Droit international, Droit européen, Relations internationales et Droit comparé. Créé par le professeur Serge Sur et dirigé par lui jusqu'en 2014, il est désormais sous la direction du professeur Julian Fernandez.

Il doit son nom à l'historien grec Thucydide (v. 460 av. JC / v. 400 av. JC), auteur de La Guerre du Péloponnèse (431 av. JC / 404 av. JC), considéré comme l'un des fondateurs de l'histoire mais aussi de l'étude rationnelle des relations internationales. Il est l'un des maîtres de la géopolitique comme de l'analyse des conflits et de la compétition pour la puissance entre entités politiques. Thucydide traite également des institutions publiques et met en débat les questions de la guerre et de la paix, des alliances, de la décision politique, en illustrant ce qui relève de l'action humaine, calculs, stratégies, valeurs, et les facteurs objectifs qui la conditionnent et en orientent les résultats. Humaniste et réaliste, sa pensée est pleinement moderne.

Adresse postale

Centre Thucydide - Analyse et recherche en relations internationales
Université Panthéon-Assas (Paris II)
Bureau 219
12, place du Panthéon - 75005 Paris

Site internet : www.afri-ct.org

Universités Paris – Sorbonne (Paris IV) et Panthéon – Assas (Paris II)

Alexandre NÈGRE

Surveiller ou punir
Embargos et sanctions à l'encontre
de l'Irak de 1980 à 1998

Mémoire de recherche

Master 2 Relations internationales

Rédigé sous la direction de M. le Professeur

Olivier FORCADE

Juin 2017

Remerciements

J'adresse mes remerciements à l'ensemble des personnes qui m'ont aidé dans la rédaction de ce mémoire. Je remercie en premier lieu M. Olivier Forcade, dont les conseils avisés ont rendu possible ce travail et guidé l'élaboration de ma réflexion. Je tiens également à remercier M. Alain Beltran, qui a pris le temps d'échanger avec moi références bibliographiques et conseils rédactionnels dans un esprit de bienveillance. Je remercie l'ensemble de l'équipe des Archives diplomatiques de La Courneuve dont la patience et le professionnalisme ne se sont jamais démentis malgré mes demandes de dérogation. Enfin, je remercie mes proches qui, par une relecture ponctuelle ou une suggestion lumineuse, m'ont donné l'énergie de mener à bien ce travail.

Table des matières

Introduction.....	1
-------------------	---

PREMIÈRE PARTIE DES RESTRICTIONS AUX SANCTIONS (1980-1991)

I. La double logique des embargos dans la guerre Iran-Irak (1980-1988).....	20
A. <u>L'embargo comme arme de guerre</u>	20
1. <i>Les origines guerrières de l'embargo</i>	20
2. <i>Une arme importante pour les belligérants</i>	23
B. <u>L'embargo comme outil de surveillance</u>	27
1. <i>Embargos et transferts de technologie : le cas français</i>	28
2. <i>Embargos et négociations : l'embargo soviétique sur les armes</i>	31
3. <i>Embargos et armes non conventionnelles : la réponse occidentale aux armes chimiques irakiennes</i>	34
II. D'une guerre à l'autre (1988-1991).....	41
A. <u>La reprise de la coopération dans un contexte troublé</u>	42
1. <i>Une coopération militaire hypothéquée par les contentieux financiers</i>	42
2. <i>Convertir la coopération militaire dans le domaine civil : enjeu d'une concurrence interétatique</i>	45
B. <u>Des sanctions à la guerre du Golfe (été 1990-avril 1991)</u>	49
1. <i>L'invasion du Koweït : premières réactions, premières sanctions</i>	49
2. <i>Sanctions et montée des périls : prélude ou substitut à la guerre ?</i>	53

DEUXIÈME PARTIE
DES SANCTIONS A LA GUERRE ÉCONOMIQUE (1991-1998)

I. Légitimer la « mère de toutes les résolutions »	58
A. <u>L'introuvable légitimité juridique de la résolution</u>	58
1. <i>L'embargo en contradiction avec le droit international</i>	58
2. <i>Le droit international public contre les sanctions onusiennes</i>	61
B. <u>Les ressorts politiques de l'adoption des sanctions</u>	67
1. <i>« Le nouvel ordre mondial », condition de possibilité des sanctions onusiennes</i>	67
2. <i>Une mesure libérale dans un monde libéral</i>	69
3. <i>La montée en puissance de la question des armes de destruction massive et du désarmement</i>	73
II. Maintenir les sanctions à tout prix : une guerre économique	80
A. <u>Des sanctions coûteuses</u>	80
1. <i>Le lourd tribut payé par la société irakienne</i>	80
2. <i>Des mesures à l'efficacité contestée</i>	84
B. <u>Le difficile maintien des sanctions</u>	89
1. <i>Alléger la sanction pour mieux la prolonger : le programme « Pétrole contre nourriture »</i>	90
2. <i>Le passage à une logique de guerre économique</i>	93
Conclusion	103
Sources.....	106
Bibliographie.....	115
Annexes	119

Introduction

« Je n'ai jamais vraiment observé que la politique de sanctions ait eu des effets positifs. En règle générale, les sanctions ne font que renforcer les autorités gouvernementales dans leur opposition à l'extérieur, et ceux qui souffrent des sanctions, ce sont toujours les malheureux, les petits, les pauvres, les enfants, les personnes âgées, ceux qui n'ont plus de lait, ceux qui n'ont plus de médicaments, ceux qui n'ont plus à manger¹. » C'est en ces termes que le président français Jacques Chirac avait clarifié, à l'occasion d'un voyage d'Etat au Vietnam en novembre 1997, sa position sur la question des sanctions à l'encontre de l'Irak. Il ajoutait deux jours plus tard lors d'une conférence de presse ces mots qui résument l'attitude française à l'égard de « l'affaire irakienne » : « nous voulons, nous, convaincre et non pas contraindre². »

Ce faisant, le président Chirac construisait une opposition entre une politique de sanctions dont le but serait de contraindre l'Irak et une politique visant à convaincre l'Irak de modifier son comportement par les voies traditionnelles de la diplomatie. Cette opposition se redoublait même selon lui d'un antagonisme entre deux « conceptions » de l'action diplomatique : la conception anglo-saxonne autoriserait la contrainte, notamment par le biais des sanctions, alors que la conception française proprement française ne permettrait pas ce type d'actions³. Cette opposition allait *de facto* s'avérer structurante et former une réelle ligne de faille entre les diplomaties britannique et américaine d'un côté et la diplomatie française de l'autre. En 1997, la logique des sanctions est en tout état de cause synonyme de contrainte et de coercition pour le président Chirac. Or les restrictions au commerce n'ont pas toujours recouvert une telle signification. En réalité, elles ont connu diverses modifications au cours de leur histoire. Derrière des concepts couramment utilisés dans la littérature scientifique et dans les médias se cachent donc des réalités complexes et mouvantes.

¹ « Interview de M. Jacques Chirac, Président de la République, accordée aux radios publiques de langue française, sur l'édification d'un espace politique francophone, sur les liens entre le libéralisme économique et les droits de l'homme, sur la crise irakienne et l'interdiction des mines anti-personnel », Hanoï le 14 novembre 1997. Consulté le 3 avril 2017 : <http://discours.vie-publique.fr/notices/977016759.html>.

² « Conférence de presse conjointe de M. Jacques Chirac, Président de la République, Mme Nguyen Thi Binh, vice-présidente du Vietnam, MM. Jean Chrétien, Premier ministre du Canada, et Raymond Frenette, Premier ministre du Canada Nouveau-Brunswick, sur la dimension politique de la Francophonie, le Sommet au Liban en 2001 et la situation en Irak », Hanoï le 16 novembre 1997. Consulté le 3 avril 2017 : <http://discours.vie-publique.fr/notices/977016761.html>.

³ Dans cette même conférence, Jacques Chirac expliquait que « la sanction n'est pas dans la tradition de l'espace francophone. »

Embargos, sanctions : concepts familiers et réalités méconnues

Les sanctions occupent une place importante dans la politique internationale actuelle. Si elles ont toujours existé, elles sont devenues depuis les années 1990 un mode d'action privilégié à la fois par les Nations unies et les Etats : en 1950, seuls cinq Etats étaient visés par des sanctions ; en 2000, ils étaient une cinquantaine⁴. Elles font l'objet d'après négociations entre chefs d'Etat et de vifs débats au sein des sociétés civiles. Aux Etats-Unis, lorsque le président Donald Trump, fraîchement élu, a envisagé dans une interview au *Wall Street Journal* la possibilité de lever les sanctions à l'égard de la Russie⁵, il a dû rapidement tempérer ses propos devant l'intense débat provoqué par ses déclarations⁶. A l'inverse, la décision de l'ancien président Barack Obama de lever l'embargo en cours contre Cuba a suscité certaines réactions indignées dans le camp républicain, voire des promesses de bloquer l'initiative au Congrès⁷. Les embargos et sanctions sont donc une question vivement débattue car cruciale dans la définition de la politique étrangère d'un Etat. Cette prégnance nouvelle de la contrainte économique au sein de l'arsenal de mesures dont disposent les Etats pour faire entendre leur voix s'explique en partie par la mondialisation. Le poids économique d'un Etat et ses relations financières et commerciales avec l'extérieur peuvent, dans un monde de plus en plus interconnecté, être utilisés comme autant de moyens de pression. Les restrictions au commerce constituent donc un mode d'action important pour un Etat, à tel point qu'y avoir recours est désormais quasiment automatique : qu'il s'agisse d'une guerre interétatique, d'une guerre civile, de violations des droits de l'homme ou d'actes meurtriers de groupes non étatiques, la réponse naturelle pour les Etats semble être d'imposer des sanctions⁸. La fréquence et l'actualité de leur emploi nous rendent donc les concepts de « sanctions » et « embargos » familiers. Pourtant, ces termes recouvrent des réalités diverses et souvent méconnues.

⁴ Jones, Lee, *Societies Under Siege, Exploring How Economic Sanctions (Do Not) Work*, Oxford University Press, 2015.

⁵ Nicholas, Peter, Beckett, Paul, Seib, Gerald F., « Trump Open to Shift on Russia Sanctions, 'One China' Policy », *The Wall Street Journal*, New York, 13 janvier 2017. Consulté le 4 avril 2017 : <https://www.wsj.com/articles/donald-trump-sets-a-bar-for-russia-and-china-1484360380>.

⁶ « Trump estime qu'il est trop tôt pour lever les sanctions contre la Russie », *L'Express*, Paris, 27 janvier 2017. Consulté le 4 avril 2017 : http://www.lexpress.fr/actualite/monde/amerique-nord/trump-estime-qu-il-est-trop-tot-pour-lever-les-sanctions-contre-la-russie_1873608.html.

⁷ Zengerle, Patricia, « Top Republican pledges to maintain Cuba trade embargo », Reuters, Londres, 18 octobre 2016. Consulté le 4 avril 2017 : <http://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-ryan-idUSKCN12I27D>.

⁸ Jones, Lee, *ibid.* : « It doesn't seem to matter what the international crisis is: be it an inter-state war (Russia-Ukraine), civil strife (Syria), gross violations of human rights (Israel), or violent non-state actors on the rampage (ISIS, al-Qaeda), the 'answer' from governments and civil society always seems to be the same: impose economic sanctions. »

De très nombreux Etats sont visés par des mesures de sanctions, qu'elles émanent de l'ONU, d'organisations régionales comme l'Union Européenne, ou de simples Etats. La liste des Etats actuellement touchés par des mesures de sanctions de quelque nature que ce soit inclut l'Iran, la Corée du Nord mais aussi le Burundi, la Russie, la République Centrafricaine, la Syrie, le Soudan et, jusqu'en 2016, la Birmanie. Ces Etats ont peu en commun et les sanctions s'appliquent de manière très différente à chacun. Pour certains, elles sont « *targeted* » ou « *smart* », c'est-à-dire ciblées et ne visant que quelques individus au sein de l'appareil dirigeant de l'Etat. Pour d'autres, elles constituent un véritable blocus international qui les maintient dans un état d'autarcie, comme pour le cas de la Corée du Nord. Certaines ne portent que sur quelques marchandises (notamment les armes), d'autres portent sur une grande variété de biens afin d'exercer une pression importante sur l'économie du pays en question. Certaines sanctions sont temporaires quand d'autres sont maintenues depuis plusieurs années ou décennies. Derrière ces mêmes vocables (« sanctions » ou « embargos ») se cachent donc des réalités diverses qui se trouvent pourtant au cœur de la politique internationale contemporaine.

Or ces réalités multiples ne sont pratiquement jamais appréhendées au sein d'un même travail d'analyse. Les sanctions ont constitué un objet d'étude pour plusieurs travaux conséquents mais ceux-ci se limitent généralement à une analyse d'un aspect précis de la question. La littérature existante se concentre ainsi sur la légitimité des sanctions, leur efficacité, le processus menant à leur décision, mais rarement à l'ensemble de ces dimensions en même temps. C'est donc l'ambition du présent travail que d'essayer de synthétiser ces divers éléments afin d'appréhender l'objet des sanctions dans sa complexité.

L'Irak pendant les décennies 1980 et 1990 : un cas paradigmatique

La question des restrictions au commerce n'est toutefois abordée dans ce travail qu'à travers le seul exemple de l'Irak, et ce pour plusieurs raisons. Dans le cadre d'un mémoire, il aurait été difficile de mener une réflexion approfondie sur un objet aussi complexe que les restrictions au commerce sans circonscrire le champ de recherche à l'étude d'un cas précis. Au-delà de cette considération pratique, étudier le seul cas de l'Irak peut se justifier sur un plan intellectuel.

Le pays représente un cas archétypique auquel toute étude des restrictions commerciales finit irrémédiablement par faire référence. C'est ce qu'expliquent les chercheurs Gary Hufbauer, Jeffrey Schott et Kimberley Ann Elliott : « L'Irak constitue, bien évidemment, le

Mont Everest des sanctions dans l'ère post-guerre froide⁹. » Le retentissement médiatique des sanctions irakiennes dans les années 1990¹⁰ et 2000¹¹ a conduit les chercheurs à s'y intéresser en priorité (voire en exclusivité), souvent sans autre forme de justification. Afin de ne pas reproduire cette erreur méthodologique, ce travail s'efforce de prendre du recul historique et de montrer que le cas irakien mérite en effet qu'on s'y attarde pour d'autres raisons que sa seule résonance médiatique.

Notre but est en effet de comprendre quelle est la spécificité des restrictions au commerce dans les années 1990 mais également dans les années 1980 (cf. *infra*). Or l'Irak est l'un des rares pays à avoir été visés par des restrictions sur ces deux décennies. Se concentrer sur le seul cas irakien permet donc à la fois de comprendre l'évolution des restrictions au commerce entre les années 1980 et les années 1990 et de réduire les biais que l'étude de deux cas différents pourrait impliquer. Pour ce qui est de la décennie 1990, l'étude de l'Irak présente également l'avantage de donner des résultats partiellement généralisables. Dans leur ouvrage *The Sanctions Decade: Assessing the UN Experience of the 1990s*, David Cortright et George Lopez caractérisent en effet la « décennie des sanctions » par six généralités¹² : le succès économique des sanctions ne garantit pas nécessairement leur succès politique ; les sanctions peuvent avoir des conséquences inattendues très néfastes ; le système onusien n'avait pas, du moins dans les années 1990, la capacité d'administrer correctement des régimes de sanctions ; il existe une tension entre les buts des Etats et ceux du Conseil de sécurité des Nations unies ; les sanctions sont parfois utilisées comme un substitut ou un prélude à la guerre ; nous étions, au début des années 2000 encore en train d'apprendre sur les sanctions et leur efficacité sur le terrain¹³. Sur l'ensemble des pays visés par des sanctions dans les années 1990, l'Irak est le seul cas auquel s'appliquent toutes ces généralisations. Il est donc particulièrement intéressant de l'étudier si on espère tirer quelque conclusion généralisable.

⁹ Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J., Elliott, Kimberley Ann, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, Peterson Institute, 3^{ème} éd., 2007. Citation originale : « *Iraq, of course, is the Mount Everest of sanctions in the post- Cold War era* ».

¹⁰ Cela devient particulièrement vrai à partir de 1995 : la publication dans la presse internationale du nombre de morts dus à l'embargo onusien puis le controversé programme « Pétrole contre nourriture » ont contribué à faire de l'Irak une des « affaires » les plus suivies de la politique internationale des années 1990.

¹¹ L'invasion américaine de l'Irak en 2003 vue comme une conséquence logique des sanctions et de leur échec mais aussi les procès sur les diverses affaires « Pétrole contre nourriture » ont maintenu les sanctions irakiennes au cœur du débat politique, médiatique et académique.

¹² Cortright, David, Lopez, George A., *The Sanctions Decade: Assessing the UN Experience of the 1990s*, Boulder (Etats-Unis, Colorado), Lynne Rienner Publishers, 2000.

¹³ Cette dernière « généralisation » est essentiellement méthodologique et revêt un intérêt moindre pour notre propos, sans toutefois l'invalider : les auteurs reconnaissent que l'Irak est un cas particulièrement important d'un point de vue méthodologique, puisqu'il représente un cas extrême à bien des égards.

Nous avons choisi d'étudier le cas irakien de 1980 à 1998. Cette périodisation peut sembler originale puisque l'étude des restrictions au commerce avec l'Irak se fait généralement dans les années 1990, lorsque les sanctions onusiennes imposaient au pays une forme très dure de blocus. Si nous faisons le choix de commencer avant la guerre du Golfe et l'instauration des sanctions en 1990-1991, c'est pour inclure dans notre étude la question des embargos pendant la guerre Iran-Irak. En effet, même s'ils étaient sans commune mesure avec les sanctions des années 1990, ces embargos ont joué un rôle important dans la guerre. Surtout, ils permettent de mieux comprendre le glissement qui s'est opéré dans l'application des sanctions à partir de 1991. Dans les années 1980, les embargos représentaient encore, bien souvent, une forme de surveillance par le biais d'une restriction, souvent temporaire, du commerce entre deux Etats. Ils s'inscrivaient donc, paradoxalement, dans une logique de coopération, une coopération qui était simplement limitée pour des raisons diverses (protection contre le transfert de technologies, levier pour faire pression dans le cadre d'une négociation, etc.). Cette logique diffère radicalement de celle à l'œuvre dans les sanctions des années 1990, qui visent au mieux à modifier le comportement d'un Etat¹⁴, au pire à exercer sur celui-ci une forme de punition pour ses actes passés. Pour montrer la spécificité des sanctions telles qu'elles étaient employées dans les années 1990, il nous a donc paru intéressant d'étudier cette période immédiatement antérieure qui offre un contraste saisissant et permet de mieux comprendre l'évolution de l'emploi des sanctions. Quant au *terminus ad quem*, il est raisonnable de le fixer à l'année 1998, date à laquelle la non-coopération de l'Irak avec l'UNSCOM sur la question des armes de destruction massive est sanctionnée par l'opération *Desert Fox*. Après ces événements, l'attitude des différents acteurs en présence vis-à-vis des sanctions est déterminée et change peu dans les années qui suivent. L'Irak dans les années 1980-1998 est donc un terrain de recherche particulièrement intéressant pour qui veut étudier les restrictions au commerce.

Une méthodologie plurielle pour un objet complexe

Etant donnée la complexité de l'objet d'étude, l'analyse requiert une approche pluridisciplinaire. Chaque approche méthodologique permet d'appréhender un aspect spécifique des sanctions.

¹⁴ De telles sanctions, visant à influencer sur la politique d'un régime voire sur le régime lui-même, avaient déjà été adoptées avant les années 1990. Toutefois, peu d'entre elles avaient été adoptées dans un cadre multilatéral et visé un nombre aussi grand de biens. Les années 1990 correspondent donc à une systématisation des sanctions.

Naturellement, il s'agit d'abord de comprendre quelle est la base juridique des sanctions et des embargos dans le droit international public. Dans ce domaine, les sources primaires sont avant tout les résolutions onusiennes ainsi que la Charte. Les sources secondaires sont relativement nombreuses puisque le sujet a été d'une actualité brûlante dans les années 1990. Il s'agit en général ici de la légalité et/ou de la légitimité des sanctions à l'égard de l'Irak. De nombreux juristes se sont penchés sur le sujet et ont donc publié leurs conclusions sur la question. Le droit international privé offre également une perspective intéressante sur les sanctions et les embargos. Les sources primaires sur le sujet sont moins nombreuses, plus difficiles à trouver et surtout plus difficilement exploitables pour un non-spécialiste. Il existe toutefois quelques sources secondaires intéressantes qui permettent d'aborder le sujet de l'exécution des contrats sous embargo. Dans ce cas, la question étudiée est celle de la légalité mais aussi et surtout de l'efficacité des sanctions.

Etant donnée l'importance médiatique du sujet dans les années 1990, de nombreux chercheurs en science politique se sont penchés sur la question des sanctions. Leurs recherches portent avant tout sur leur efficacité et leur utilité. Il existe un réel débat dans cette communauté scientifique, puisque certains pensent que les sanctions, contrairement à une idée reçue, ont une utilité et peuvent donc remplir leur but dans une certaine mesure, tandis que d'autres essaient de démontrer l'incapacité des sanctions à générer du changement dans le comportement d'un Etat.

A l'inverse, les économistes qui ont étudié la question des sanctions tendent à se concentrer sur l'évolution des variables purement économiques (et non politiques) après l'instauration d'un embargo ou de sanctions. Sans surprise, ces variables connaissent généralement une évolution négative : baisse du PIB, hausse des inégalités de revenu, baisse de l'IDH, etc. Le débat est donc nettement moins vivace et l'ensemble des auteurs tendent à percevoir les sanctions comme dangereuses.

Enfin, ce travail s'appuie sur une méthodologie historique, et ce à plusieurs titres. Premièrement, cette étude se fonde sur un travail archivistique d'exploitation de sources primaires : rapports de l'ONU, articles de presse de l'époque, mais aussi archives diplomatiques. Toutefois, pour un sujet aussi contemporain et parfois sensible, les sources primaires restent peu disponibles. Les cartons concernant les ventes d'armes sont ainsi systématiquement soumis au secret défense et donc réservés pendant une période de cinquante ans (au lieu des vingt-cinq habituels), ce qui a grandement compliqué nos recherches. De même, d'autres sources comme les archives de l'entreprise Total sont peu ouvertes sur le sujet, non seulement parce que ces archives sont récentes mais également parce qu'elles

peuvent s'avérer sensibles¹⁵. Pour ce qui est des archives d'autres pays, peu de matériau nous a été accessible. Les archives en ligne du *Department of State* sont en cours de traitement (déclassification, recherche ou préparation) et ne sont pas encore accessibles aux lecteurs pour la période Reagan¹⁶. Le *Foreign Office* ne dispose pas non plus de ressources en ligne suffisantes pour la période considérée¹⁷. Notre approche du sujet tend donc à être centrée sur le cas particulier des relations franco-irakiennes mais ne se limite aucunement à cette partie du sujet¹⁸. Malgré cette relative rareté des sources, ce travail repose en bonne partie sur l'exploitation de documents d'archives. Deuxièmement, de bonnes sources secondaires historiques existent et permettent malgré tout d'avoir des précisions sur le sujet pendant la période étudiée. Leur méthodologie permet en partie de combler les lacunes de la nôtre : ces historiens se sont généralement rendus sur le site des archives nationales américaines ou britanniques et ont eu recours à des méthodes d'histoire orale (entretiens, etc.), ce qui nous permet d'avoir malgré tout un discours historiquement fondé sur le sujet. Enfin, le plan adopté pour ce travail est chronologique. Le but étant de montrer l'évolution de la logique des embargos à l'encontre de l'Irak, une étude chronologique permet de répondre au mieux à cet objectif.

Embargos, sanctions : l'impossible définition

Comme nous l'avons vu, les restrictions commerciales à l'encontre d'un pays peuvent prendre diverses formes. Toutefois, cette complexité inhérente au sujet est redoublée par la difficulté à donner une définition claire des concepts recouvrant ces réalités. Pour le cas de l'Irak des années 1980 à 1990, deux termes sont le plus souvent employés : « embargo » et « sanctions ».

¹⁵ En raison des suites juridiques du volet français de l'affaire « Pétrole contre nourriture », on comprend aisément que ces archives soient d'autant moins disponibles.

¹⁶ Naturellement, la période Bush est donc d'autant moins accessible qu'elle est plus récente. Pour le catalogue général des fonds en cours de traitement pour l'administration Reagan : <https://history.state.gov/historicaldocuments/reagan>. Pour les ressources à venir sur la question spécifique de l'Irak et la guerre qui l'a opposé à l'Iran, voir : <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v20> et <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v21>. Liens consultés et à jour le 6 avril 2017.

¹⁷ Pour un guide complet des archives à disposition en ligne : <http://www.nationalarchives.gov.uk/help-with-your-research/research-guides/foreign-commonwealth-correspondence-and-records-from-1782/#3-how-to-search-for-records-the-basics>. Peu de documents sont accessibles sans se rendre sur site. En tout état de cause, les archives disponibles pour le Moyen-Orient ne vont jamais au-delà de 1981. Pour accéder à ces documents (moyennant un droit d'accès), voir : <http://www.amdigital.co.uk/m-products/product/foreign-office-files-for-the-middle-east-1971-1981/>. Liens à jour le 6 avril 2017.

¹⁸ Cette approche « franco-centrée », quoique regrettable, n'est pas complètement injustifiée pour le cas irakien : la France était de fait un des principaux partenaires économiques et politiques de l'Irak dans les années 1980. Se focaliser, en raison de la rareté des sources, sur les relations franco-irakiennes revient donc à tronquer légèrement le sujet mais n'est pas pour autant dénué de sens.

Historiquement, le premier terme utilisé pour décrire des restrictions intentionnelles du commerce à l'égard d'un pays est celui d'« embargo ». Venant de l'espagnol « *embargar* » (« saisir », « arrêter », « empêcher ») il désignait à l'origine le fait de garder des navires venant d'un Etat dans ses ports dans le but d'exercer une pression sur l'Etat en question. Toutefois, la définition de l'embargo a évolué jusqu'à recouvrir des réalités très différentes tant et si bien qu'aujourd'hui, l'embargo se présente comme un objet juridique difficilement définissable. Comme le note le professeur Dubouis, à l'origine « il désignait la saisie de navires étrangers pratiquée pour faire pression sur l'Etat dont ces navires portent pavillon ». Ainsi défini, il s'opposait à la « capture » (de durée illimitée) mais aussi à l'« angarie » (« réquisition ordonnée pour assurer un service public et moyennant indemnité », n'ayant rien d'inamical) ou encore à « l'arrêt de prince ou de puissance » (imposé « pour des raisons de police et affectant tous les navires quelle que soit leur nationalité »). Cette acception du terme a toujours cours et la doctrine juridique y fait encore référence. Toutefois, comme l'écrit le professeur Dubouis, « l'institution ainsi définie est depuis longtemps tombée en désuétude ». L'embargo ne peut plus être défini uniquement comme la saisie de navires d'une nationalité particulière et une nouvelle définition doit donc s'imposer à côté de l'ancienne. Or, il n'y a pas d'unanimité sur cette nouvelle acception. Le professeur Dubouis distingue deux conceptions : une extensive, dans laquelle l'embargo se définit comme « l'interdiction pouvant frapper aussi bien *les* exportations à destination de certains Etats que *les* importations en provenance de ces Etats », l'autre étroite, dans laquelle l'embargo se définit comme « l'interdiction frappant *des* exportations à destination d'un ou plusieurs Etats¹⁹ ». La différence entre les deux conceptions est donc double : non seulement l'acception étroite n'inclut pas de mention sur les importations mais elle ne porte que sur certains produits et non tous les produits constituant le commerce entre les deux Etats. Le professeur Dubouis préfère toutefois écarter la première acception qui a l'inconvénient de ne pas permettre de différencier l'embargo d'autres mesures comme par exemple la rupture pure et simple des relations économiques. L'embargo se confondrait alors avec le « boycottage, qui est généralement défini comme le refus d'entretenir des relations économiques avec un Etat ». M. Dubouis retient donc la seconde acception et s'efforce de distinguer l'embargo des autres mesures de restrictions commerciales. D'après lui, l'embargo est différent du boycottage, qui est beaucoup plus large dans son champ d'application et dont il peut éventuellement être considéré comme une partie. L'embargo se distingue également du blocus, qui consiste en son

¹⁹ Dubouis, Louis, « L'embargo dans la pratique contemporaine », Paris, *Annuaire Français de Droit International*, vol. XIII, 1967, p.100. C'est nous qui soulignons.

sens traditionnel « en l'interception des communications ou une surveillance ». Dans ces conditions, le blocus ne peut être compris que comme le moyen à l'aide duquel on réalise la finalité de l'embargo. Toutefois, le blocus peut être entendu dans deux sens différents : durant les guerres mondiales du XXème siècle, le blocus était compris comme un ensemble de mesures plus contraignantes que celles de l'embargo ; le « blocus économique » désigne seulement des mesures plus larges que l'embargo « puisque visant à interrompre toutes les relations économiques et financières ». Dans ces deux cas, l'embargo compris en tant qu'interruption des exportations ne peut être qu'un élément du blocus et non l'inverse. Toutefois, même ainsi défini, le professeur Dubouis note que l'embargo peut recouvrir des réalités très diverses : il peut être total et affecter toutes les exportations à destination d'un Etat, ou bien ne concerner que certaines catégories de biens dont le manque est considéré comme particulièrement néfaste pour le pays destinataire de la mesure. En un mot, comme l'écrit pudiquement le professeur Louis Dubouis, « le concept d'embargo illustre la souplesse de la terminologie du droit international²⁰ ».

Cette souplesse est telle que d'autres auteurs divergent des définitions proposées par M. Dubouis. Comme le note Aurore Marchand dans sa thèse sur les embargos en commerce international²¹, le terme « embargo » est à la fois évolutif, au sens où sa définition a changé avec le temps, et polysémique, au sens où sa définition n'est pas fixée aujourd'hui et où il fait référence encore aujourd'hui à des pratiques diverses qui peuvent même cohabiter sur certains cas. Malgré ces difficultés, Aurore Marchand dégage deux acceptions distinctes du terme. L'acception stricte classique est celle d'un « acte d'autorité d'un Etat pouvant s'appliquer à tout moyen de transport ou à toute catégorie de marchandises ou de produits, notamment les armes ou les produits stratégiques ou pétroliers, et consistant soit à bloquer les moyens de transport sur le territoire de l'Etat qui décide l'embargo, soit à interdire l'exportation des marchandises vers l'Etat sur lequel on entend faire pression²² ». Dans les faits, un embargo correspondrait donc à une interdiction des exportations à destination d'un pays. Selon cette doctrine, « la restriction des exportations serait donc un embargo tandis que les mesures

²⁰ Dubouis, Louis, *art. cit.*, p. 99.

²¹ Marchand, Aurore, *L'embargo dans le droit du commerce international*. Thèse de doctorat, Nancy, Université Nancy-II, 2009, 715 p.

²² Cette définition est directement tirée de : Cornu, George, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 8^{ème} édition, 2007, voir « Embargo ». Il est à noter que cet ouvrage distingue également une acception plus ancienne qu'il définit comme un « acte d'autorité par lequel un Etat met sous séquestre les navires d'un autre Etat mouillés dans ses ports, afin de faire pression sur cet Etat », ce qu'il considère comme synonyme à l'arrêt de prince. On peut donc noter que M. Dubouis et M. Cornu ne sont pas exactement d'accord quant à la différence entre embargo et arrêt de prince, ce qui montre à nouveau la difficulté de définir ces termes.

frappant les importations relèveraient du boycott²³ ». L'usage contemporain du mot rend toutefois ce *distinguo* invalide²⁴, ce qui mène Mme Marchand à se référer à une acception plus large dans laquelle l'embargo désigne une « mesure de pression consistant à interdire ou à restreindre les échanges commerciaux à destination ou en provenance d'un ou de plusieurs Etats ». Cette acception englobe à la fois les exportations et les importations et a fini par gagner les instances internationales. On peut donc noter qu'entre M. Dubouis et Mme Marchand, l'embargo a vu sa définition modifiée, passant d'une acception stricte (simple interruption des exportations) à une acception plus large (mesure de restriction des échanges commerciaux, importations ou exportations, à l'égard d'un Etat). Il en découle que les distinctions entre « embargo » et d'autres termes proches sont très différentes. D'après Mme Marchand, malgré cette définition assez large, le terme garde son utilité car il se distingue précisément d'une série de termes annexes. L'embargo est d'abord différent de mesures restrictives permanentes puisqu'il se veut défini dans le temps ou du moins voué à prendre fin à terme. Il est également différent du gel des avoirs puisqu'il vise spécifiquement à réduire les flux de marchandises avec tout un Etat, tandis que le gel des avoirs ne vise généralement que certains individus, en raison de leurs activités²⁵. L'embargo se distingue aussi du boycottage qui à l'origine « visait uniquement la cessation volontaire de relations avec un groupe d'individus ou une entreprise pour faire pression sur ces entités ». Dans ces conditions, le boycottage pourrait ne concerner que les seules importations. En tout état de cause, Mme Marchand note que le boycottage s'entend de plus en plus comme une action effectuée par des agents privés dans le but de faire pression sur divers types d'acteurs, qu'ils soient privés ou publics. Enfin, Aurore Marchand reprend la distinction entre « embargo » et « blocus » opérée par M. Dubouis : le blocus serait simplement le moyen d'assurer l'efficacité de la finalité de l'embargo. Pourtant, cette définition n'est pas unanimement acceptée. Le professeur Bernard Ferrand définit pour sa part le blocus comme la forme la plus achevée de l'embargo :

Le blocus, degré ultime de pression économique, avait pour objectif d'interrompre l'ensemble des relations économiques et financières avec une

²³ Marchand, Aurore, *op. cit.*, p.32.

²⁴ Cette acception serait toutefois bien conforme à la pratique jusque dans les années 1990 d'après Mme Marchand : « l'examen de la pratique des sanctions économiques révèle effectivement que dans les années 1950 à 1990 le terme d'embargo a été le plus souvent réservé aux seules restrictions frappant les exportations de marchandises vers l'Etat cible. » (p. 32)

²⁵ Le gel des avoirs est toutefois devenu une pratique courante dans le cadre des sanctions économiques ciblées (« *smart sanctions* »).

puissance étrangère hostile. Littré le définit sobrement comme “le siège dans lequel on se contente d’empêcher de rien entrer dans une place”²⁶.

Ainsi pour M. Ferrand, il y aurait entre l’embargo et le blocus « la différence qui sépare une mesure coercitive d’une agression qualifiée ». Sans tenir ce type de propos, le *Vocabulaire juridique* dirigé par George Cornu fait référence au blocus en ces termes : « procédé destiné à faire pression sur un Etat en rompant les relations économiques avec lui et en lui interdisant toute communication avec l’extérieur²⁷. » En tout état de cause, le blocus semble être assimilé ici à une forme hyperbolique de l’embargo, proche dans les faits d’une mesure de siège. Ces distinctions semblent porter sur des points de détail, mais la profusion de termes et de distinctions possibles montre précisément le degré d’imprécision avec lequel ces mots sont employés. Cela montre surtout que ces termes peuvent faire l’objet d’un usage politique : ces définitions sont lâches, elles ont « du jeu », ce qui permet précisément aux acteurs en présence de jouer sur elles pour faire valoir leurs positions. Un exemple frappant de l’usage profondément politique de ces mots est la résolution adoptée en 2009 par l’Assemblée générale des Nations unies lors de sa soixante-quatrième session concernant les relations économiques entre Cuba et les Etats-Unis. Lors de cette session, le traditionnel rituel du vote condamnant les agissements américains à l’égard de Cuba a présenté une originalité : en anglais, le texte de la résolution traitait de « l’embargo²⁸ » à l’égard de Cuba tandis qu’en français, c’était le mot « blocus²⁹ » qui avait été retenu. Cet exemple donne à voir la difficulté de définir clairement ces mots tant leur usage peut être interchangeable, mais aussi à quel point l’emploi de ces termes n’est pas innocent et recouvre des réalités politiques qu’il importe de révéler³⁰.

Afin de contourner l’épineux obstacle de la définition du terme « embargo », certains auteurs proposent des typologies afin d’en appréhender la réalité malgré l’absence d’une unique définition. Thierry de Montbrial et Jean Klein établissent ainsi une typologie entre

²⁶ Ferrand Bernard, « Quels fondements juridiques aux embargos et blocus aux confins des XXe et XXIe siècles », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2/2004 (n° 214), p. 55-79. Consulté en ligne le 23 mars 2017 : <http://www.cairn.info/revue-guerres-mondiales-et-conflits-contemporains-2004-2-page-55.htm>.

²⁷ Cornu, George, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 8^{ème} édition, 2007, voir « Blocus », p. 111.

²⁸ Résolution 64/6 de l’Assemblée générale sur le sujet : « Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba », A/RES/64/6, du 28 octobre 2009. Consultée le 5 avril 2017 : http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/6.

²⁹ Résolution 64/6 de l’Assemblée générale sur la nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier imposé à Cuba par les Etats-Unis d’Amérique, A/RES/64/6, du 28 octobre 2009. Consultée le 5 avril 2017 : http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/6.

³⁰ Il est généralement accepté que les Etats-Unis préfèrent dans les textes internationaux l’emploi du terme « embargo » qu’ils estiment moins agressif tandis que Cuba préfère qualifier la situation de « blocus », un terme qu’il estime refléter la violence des mesures prises à son égard.

« embargos représailles », « embargos politiques » et « embargos stratégiques »³¹. Dans l'embargo représailles, l'appréciation de la mauvaise conduite de l'Etat cible serait la seule responsabilité de l'Etat décidant l'embargo. L'embargo politique viserait pour sa part à faire pression sur le pays cible pour le faire dévier d'un comportement jugé dangereux pour la paix internationale et serait donc généralement décidé par le Conseil de sécurité des Nations unies. Enfin, l'embargo stratégique viserait à empêcher un adversaire d'avoir accès à des biens ou des technologies susceptibles de renforcer son potentiel militaire. Les auteurs rangent l'embargo irakien dans la deuxième catégorie car il a été décidé par le Conseil de sécurité des Nations unies. Toutefois, l'embargo à l'égard de l'Irak à partir de 1990 ne visait-il pas au moins en partie à punir un pays de son comportement, ce qui correspondrait alors à un embargo représailles ? De même, ne visait-il pas non plus à priver l'Irak de matériel qui aurait renforcé son potentiel militaire et ainsi son poids stratégique (en l'occurrence, les armes de destruction massive) ? Les sanctions à l'encontre de l'Irak semblent donc pouvoir être incluses dans chacune des catégories, ce qui tend à questionner sinon la validité, du moins la pertinence de la typologie proposée par ces auteurs. Aurore Marchand propose d'ailleurs une typologie différente fondée sur quatre critères : le sujet émetteur (embargo unilatéral ou multilatéral) ; les personnes visées (différence entre un embargo primaire, qui ne vise que les ressortissants de l'Etat cible, et un embargo secondaire qui vise également les ressortissants d'autres Etats étant en relations d'affaires avec des ressortissants de l'Etat visé) ; la finalité (offensive, défensive ou protectrice) ; l'objet visé par la mesure (embargo total ou uniquement sur certains biens). Comme toute typologie, celle-ci est imparfaite. Définir la finalité derrière un embargo peut par exemple s'avérer compliqué si ce n'est impossible. Le fait que les embargos nécessitent des typologies différentes est toutefois riche d'enseignements. Premièrement, cela montre que leur réalité est insaisissable : le propre de la typologie est de remplacer une définition lorsqu'on ne parvient pas à en donner une. Deuxièmement, le fait que des typologies différentes s'opposent nous montre à nouveau la complexité du sujet puisqu'il est difficile de s'entendre sur une seule et même typologie. La typologie d'Aurore Marchand permet cependant, dans sa généralité et son opérationnalité, de commencer à appréhender la complexité de la réalité des embargos et des sanctions.

Comment dès lors définir les « sanctions » ? C'est bien ce terme qui a le plus souvent qualifié les mesures prises à l'encontre de l'Irak dans les années 1990 et c'est sous cet angle que la question des sanctions économiques est de plus en plus souvent abordée dans la

³¹ De Montbrial, Thierry, Klein, Jean, *Dictionnaire de stratégie*, Paris, PUF, 2000, 604 p.

littérature existante. Une définition généralement admise est celle d'une « mesure coercitive, imposée par un pays ou un groupe de pays à un autre pays, son gouvernement ou des entités individuelles dans le but de pousser à un changement de comportement ou de politique³² ». Dans ces conditions, le terme de « sanctions » semble être un synonyme de celui d'« embargo ». Pourtant, le rapport entre les sanctions et les embargos ne va pas de soi. Les « sanctions économiques » sont parfois vues comme un terme impropre : Jean Combacau et Serge Sur suggèrent d'écarter ce terme pour parler des mesures prises par le Conseil de sécurité sous le chapitre VII de la Charte³³. Les mesures coercitives prévues par le chapitre VII doivent donc être distinguées des « sanctions », terme employé par la doctrine et les médias mais qui renvoie en français à un « processus judiciaire ou disciplinaire alors que la logique du Conseil, celles des mesures coercitives, relève avant tout de la police internationale³⁴ ». Dans ces conditions, l'adoption du terme « sanctions » impliquerait le respect d'un ensemble de conditions dont le respect des droits de la défense, le droit des Etats visés à une procédure contradictoire, une graduation préétablie des mesures en fonction de la gravité du manquement au droit, etc., ce qui n'est pas, en principe, le cadre dans lequel évolue le Conseil de sécurité. Doit-on pour autant s'interdire d'employer le terme de « sanctions » ? Cela semblerait être une erreur, pour deux raisons. La première est que les sanctions, au-delà de leur sens juridique précis, peuvent simplement dans le langage courant désigner l'ensemble des mesures coercitives sur le plan économique : embargos, mesures financières, gel des avoirs, etc. Elles peuvent donc décrire une forme plus aboutie que le seul embargo. Surtout, le terme de « sanctions » est celui employé par les acteurs en présence. Or notre démarche, sans s'interdire un recours au droit, est moins celle d'un juriste devant prescrire le terme juridique approprié, que celle d'un historien qui s'intéresse aux usages des acteurs historiques. Si, malgré son inadéquation avec la situation sur un plan juridique, le mot est tout de même utilisé, cela signifie certainement que cet usage n'est pas vide de sens.

En tout état de cause, nous faisons le choix d'utiliser les termes en usage chez les acteurs historiques : pour ce qui est des années 1980, c'est essentiellement le mot « embargos » qui prévaut, tandis que les années 1990 voient l'usage du mot « sanctions » se populariser et devenir prédominant.

³² Hossein G. Askari, John Forrer, Hildy Teegen et Jiawen Yang, *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Westport, Praeger, 2003, p. 77.

³³ Combacau, Jean & Sur, Serge, *Droit international public*, Paris, LGDJ, « Précis Domat », 12^{ème} édition, 2006, p. 651.

³⁴ *Ibid.*

Comprendre la décision et l'application d'embargos et de sanctions : questions et hypothèses de recherche

Dans leur ouvrage devenu une référence sur la question des sanctions économiques³⁵, Gary Hufbauer, Jeffrey Schott et Kimberley Elliott remarquent que l'histoire des sanctions économiques remonte au moins à 432 avant J.-C lorsque Périclès promulgua le décret de Mégare³⁶. Le rôle et la place des sanctions économiques et des embargos dans la politique internationale ont changé depuis la Grèce antique mais deux questions en guident nécessairement l'étude.

La première concerne la prise de la décision d'embargo. Si l'embargo est entré dans la pratique presque quotidienne des relations internationales, sa décision ne va pourtant pas de soi. En effet, la décision d'embargo va à l'encontre du cours normal de la politique internationale. Elle rompt avec l'ordre international généralement admis par tous les Etats qui tendent à promouvoir le libre-échange. Surtout, l'embargo tend à infliger des dommages économiques à son émetteur qui se prive du marché de l'Etat cible pour écouler ses productions. Imposer un embargo a donc un coût économique non négligeable. Or, ce coût économique se double d'un coût politique. Si l'embargo est pris de manière unilatérale, il faut que l'Etat émetteur puisse assumer les conséquences politiques de son geste : éventuel isolement diplomatique, manœuvres d'Etats tiers pour briser l'embargo, etc. Si l'embargo est pris de manière multilatérale, l'embargo peut également avoir des coûts importants : négociations complexes, éventuels désaccords avec des alliés, etc. En tous les cas, certains coûts politiques sur le plan intérieur peuvent dissuader l'Etat de prendre une décision d'embargo. En particulier, il faut faire accepter sa décision malgré l'action de divers acteurs : lobbies nationaux³⁷, acteurs économiques de poids, etc. A titre d'exemple, lorsque le président Trump a annoncé de nouvelles sanctions en réponse à un test de missile balistique iranien³⁸, le

³⁵ Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J. & Elliott, Kimberley Ann, *op. cit.*

³⁶ Ce décret, motivé par l'accueil d'esclaves fugitifs par Mégare et adopté en représailles de l'intrusion sur les terres de Déméter et l'assassinat d'un représentant athénien par des Mégariens, interdisait l'accès des Mégariens aux ports et aux marchés de la ligue de Délos. Il perturba beaucoup l'économie mégarienne et fut une des causes du déclenchement de la Guerre du Péloponnèse.

³⁷ L'importance des divers groupes d'influence présents à Washington (pro-israélien, pro-iranien, anti-castriste, etc.) dans la détermination de la politique étrangère américaine est à cet égard bien documentée. Pour une étude du cas du lobby pro-israélien, voir Mearsheimer, John & Walt, Philip, « The Israel Lobby: and U.S. Foreign Policy », Chicago, *Middle East Policy*, vol. XIII, n° 3, automne 2006.

³⁸ Borger, Julian, Smith, David, « Trump administration imposes new sanctions on Iran », Londres, *The Guardian*, 3 février 2017. Consulté le 7 avril 2017 : <https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/03/trump-administration-iran-sanctions>.

lobby pro-iranien a de manière peu surprenante condamné ces nouvelles sanctions³⁹. La décision d'embargo peut avoir des bénéfices mais elle a indéniablement des coûts. Elle répond donc à une logique, qui peut prendre plusieurs formes : représailles, arme de guerre, instrument de police internationale, ou simple restriction de la coopération, les motifs de la décision d'embargo sont divers. C'est cette logique que le présent travail s'emploie à dégager.

La seconde question posée par notre étude est celle de la mise en application et du maintien des embargos ou sanctions malgré leur efficacité relative. Appliquer un embargo est souvent complexe : l'Etat destinataire de la mesure s'efforce de le contourner, soit en passant par des Etats tiers pour ses échanges économiques, soit en ayant recours à la contrebande. Quant au maintien de l'embargo dans le temps, il peut poser de sérieux problèmes au pays qui en est à l'origine. Ses conséquences peuvent être désastreuses sur le plan humanitaire, ce qui isole politiquement l'Etat émetteur sur la scène internationale. Par ailleurs, son efficacité peut être contestée. Si l'embargo ne porte pas de fruits, tant sur un plan économique (s'il est efficacement contourné par l'Etat cible) que sur le plan politique (si l'interruption de la vente d'armes n'altère pas le cours d'un conflit, si une société fait corps autour de son chef d'Etat, etc.), il peut rapidement devenir incompréhensible et injustifiable.

Afin de comprendre les logiques de la décision mais aussi du maintien des embargos à l'égard de l'Irak nous pouvons formuler plusieurs hypothèses. La première est le miracle stratégique d'un monde unipolaire, qui a permis aux Etats (notamment occidentaux) de prendre des mesures d'embargos sous le parapluie de la légitimité onusienne. A l'inverse, les mesures d'embargos adoptées dans les années 1980 ne pouvaient se prévaloir d'une telle légitimité puisque chaque grande puissance devait composer avec les jeux d'alliances de son adversaire. Les embargos dans les années 1980 ne pouvaient donc, dès le départ, aller aussi loin que dans les années 1990 : premièrement, si un Etat décidait d'adopter des mesures de sanctions, un veto au Conseil de sécurité aurait probablement empêché sa requête d'aboutir ; deuxièmement, lorsque des embargos ont été décidés, ils étaient unilatéraux et leur efficacité laissait donc à désirer. L'opération américaine *Staunch* à l'encontre de l'Iran⁴⁰, dont l'efficacité fut limitée, est éclairante à cet égard. L'effondrement de l'URSS à partir de 1989 est donc un facteur explicatif majeur dans l'évolution des mesures d'embargos. Elles

³⁹ Parsi, Trita, « NIAC Statement on Trump Administration's Iran Sanctions Designations. » Consulté le 7 avril 2017 : <https://www.niacouncil.org/niac-statement-trump-administrations-iran-sanctions-designations/>. Le NIAC est le *National Iranian American Council*. Il est dirigé par Trita Parsi.

⁴⁰ Cette opération (dont la dénomination signifie « étancher ») était une offensive diplomatique de la part du Département d'Etat américain visant à interrompre le flux d'armes en direction de l'Iran en dissuadant un certain nombre d'Etats (Corée du Sud, Italie, Espagne) de vendre des armes à la République islamique. Menée entre 1984 et 1986, elle fut d'une efficacité d'autant plus limitée que la révélation de l'*Irangate* en novembre 1986 en montra l'hypocrisie.

deviennent plus souvent multilatérales mais paradoxalement plus soumises au pouvoir de « l'hyperpuissance » américaine. Le contexte international et ses évolutions ont donc permis le passage d'une logique de coopération (intégrant la nécessité d'un rapport de forces équilibré ne serait-ce que pour ne pas pousser le pays sanctionné dans le camp communiste ou occidental) à une logique de coercition (qu'il est très difficile pour un Etat isolé comme l'Irak de renverser) dans l'usage des embargos.

Une seconde hypothèse pouvant expliquer l'imposition d'embargos puis de sanctions à l'égard de l'Irak est l'émergence au plan international de la question des « armes de destruction massive ». Lorsque l'Irak emploie des armes chimiques à partir de 1983, la réponse de la communauté internationale est d'abord timide. Il est vrai que le pays est un excellent partenaire pour la vente d'armes qu'il convient de ne pas fâcher. Toutefois, à partir de mars 1984, l'usage répété et indéniable par le pays d'armes chimiques force les puissances occidentales à sortir du silence. Les Etats-Unis décident le 30 mars 1984 de prononcer un embargo sur cinq produits chimiques produits aux Etats-Unis qui ne pourront plus être exportés en Irak où ils servaient à la confection d'armes chimiques. Le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique et finalement la RFA leur emboîtent le pas. Il y a donc bien décision d'embargo mais celle-ci est extrêmement limitée dans ses moyens et sa finalité. Le contraste est saisissant avec la décision en avril 1991 d'imposer un embargo total sur le pays pour la détention de ces mêmes armes. A nouveau la logique à l'œuvre derrière les deux décisions a radicalement changé, et ce en raison de l'émergence d'un dossier de politique internationale devenu majeur à la fin des années 1980 : les armes de destruction massive. Le présent travail s'efforcera donc d'étudier l'émergence de ce dossier et son impact sur l'usage des sanctions.

Une autre hypothèse expliquant l'émergence des sanctions comme outil de politique internationale est la correspondance entre les sanctions et les convictions idéologiques de l'époque. En un mot, l'outil des sanctions est une arme libérale dans un monde libéral. Lorsque l'Irak envahit le Koweït, la communauté internationale adopte immédiatement des sanctions. Comment expliquer l'engouement de l'administration onusienne et des diplomaties nationales pour cet instrument ? D'abord, comme nous l'avons vu, la communauté internationale en avait la possibilité en raison de la fin de la guerre froide. Mais cela n'explique pas pourquoi elle a réalisé cette possibilité et non une autre. Une hypothèse est que, dans ce moment très particulier du début des années 1990, qui est caractérisé par une foi

inébranlable dans le libéralisme à tous les sens du terme⁴¹, les sanctions sont apparues comme une forme d'action en parfaite adéquation avec les buts et les valeurs libérales de la communauté internationale de l'époque (désarmement, promotion de la démocratie, etc.). Pour confirmer cette hypothèse nous essaierons de montrer en quoi les sanctions peuvent être considérées comme un type d'action qui s'inscrit dans un mode de pensée typiquement libéral.

Pour expliquer « l'acharnement » dont a pâti l'Irak dans les années 1990 malgré de sérieux doutes sur la légalité ou la légitimité des mesures qui lui étaient imposées, certains politologues ont avancé l'idée qu'à travers ces sanctions les puissances occidentales et en particulier les Etats-Unis ont cherché à pallier la chute du grand ennemi soviétique en désignant un nouveau bouc émissaire, en l'occurrence l'Irak. Faisant appel à l'idée, bien connue en science politique, selon laquelle une communauté politique doit se trouver un ennemi afin de mieux garantir son unité en se distinguant de lui, les embargos à l'encontre de l'Irak peuvent être analysés à ce prisme. Cette hypothèse est d'une portée explicative limitée pour l'instauration de l'embargo mais elle peut expliquer, en particulier d'un point de vue américain, le maintien coûte que coûte de l'embargo malgré ses conséquences économiques et humanitaires désastreuses pour le peuple irakien.

Comme nous l'avons vu, il n'existe pas de définition unique et précise des termes « embargo » et « sanctions ». Ils sont employés parfois de manière interchangeable, y compris dans certains textes académiques ou juridiques. Or ils renvoient à des réalités différentes, au moins dans le langage courant. L'adoption par les organes de presse et la société civile du terme « sanctions » plutôt que de celui d' « embargo » pour parler des mesures de restriction économique décidées à partir des années 1990 semble introduire un changement sémantique important : dans la sanction, l'accent est mis sur le destinataire de la mesure et en particulier sur son mauvais comportement, tandis que le terme d'embargo semble plus neutre. De même, les restrictions économiques auxquelles étaient soumis l'Irak dans les années 1990 étaient rarement qualifiées de « blocus » alors même que dans les faits elles s'y apparentaient. Le choix des mots n'est pas innocent et le terme de « sanctions » a pu véhiculer une signification politique qui aurait été différente si les termes de « blocus » ou « embargo » avaient été utilisés pour décrire la situation. Un autre glissement sémantique pouvant potentiellement expliquer le maintien de sanctions à l'encontre de l'Irak est le passage dans les éléments de

⁴¹ « Libéralisme » est ici entendu dans son acception économique, politique, mais aussi dans son acception en relations internationales, où il désigne une école de pensée mettant l'accent sur les relations économiques entre les individus à l'échelle mondiale, l'existence d'une opinion publique et d'une société civile mondiales, comme déterminants principaux de la politique internationale.

langage des Etats mais également de l'ONU des « armes chimiques » aux « armes de destruction massive ». Ce glissement avait un sens dans le cas irakien : alors que pour les opinions publiques internationales l'Irak disposait surtout d'armes chimiques dans les années 1980, elles découvrent qu'il en a vraisemblablement développé d'autres, biologiques ou nucléaires. Toutefois, l'usage du terme « armes de destruction massive » tend non à exagérer mais du moins à imprimer le danger dans l'esprit des opinions publiques. Il est donc possible que l'emploi de ce terme explique en partie la division de celles-ci sur le sujet au moment où sont découverts les résultats désastreux de l'embargo contre l'Irak. Evidemment, sans une réelle analyse lexicographique, cette hypothèse restera à l'état de conjecture et ne pourra être ni confirmée ni infirmée. Nous essaierons toutefois de jeter quelques pistes de réflexion sur le sujet qui pourraient servir à des recherches futures.

Quelles logiques ont présidé à l'imposition et au maintien de restrictions sur le commerce de l'Irak de 1980 à 1998 ? Un tournant semble se dessiner en 1991, avec le prolongement des sanctions onusiennes malgré l'accomplissement de leur but, c'est-à-dire le retrait irakien du territoire koweïtien. C'est pourquoi notre travail est scindé en deux parties. Dans la première, nous étudions la place souvent méconnue des embargos dans la guerre Iran-Irak puis la reprise de la coopération avec l'Irak dans un contexte troublé entre autres par l'émergence de la question des armes de destruction massive. De 1980 à 1991, la logique passe donc progressivement de simples restrictions au commerce destinées à surveiller cet allié irakien si remuant à une logique de sanctions dont le but est de punir le pays. L'année 1991 marque un tournant, faisant définitivement passer l'imposition de restrictions au commerce dans une nouvelle logique. A partir de 1991 se pose une nouvelle question, celle du maintien des sanctions dans le temps malgré leurs critiques croissantes. La deuxième partie de notre travail se concentre donc sur cette question et étudie comment le maintien des sanctions dans le temps peut receler une logique de guerre économique.

Première partie

**Des restrictions aux
sanctions (1980-1991)**

I. La double logique des embargos dans la guerre Iran-Irak (1980-1988)

Le 22 septembre 1980, les chasseurs irakiens effectuent leurs premiers raids contre des installations militaires iraniennes. Dans la foulée, les troupes irakiennes terrestres lancent l'offensive contre les troupes iraniennes. C'est le début de la guerre Iran-Irak, un conflit atypique en cette fin de guerre froide. Les belligérants s'apprêtent à mener une guerre courte mais cette guerre est l'un des conflits armés les plus longs du XXème siècle. Ce conflit est par ailleurs extrêmement destructeur pour les deux belligérants, à la fois en termes humains, financiers et matériels. Mais une de ses particularités les plus frappantes est l'usage des embargos qui est fait durant le conflit. Les belligérants l'utilisent d'abord contre l'autre. C'est ainsi que l'Irak se retrouve soumis à un embargo pétrolier de la part de l'Iran. Toutefois, l'embargo est également utilisé dans le conflit par plusieurs puissances extérieures à l'encontre de l'Irak, pour préserver leurs technologies, négocier en position avantageuse ou empêcher l'Irak de produire des armes chimiques : en d'autres termes il s'agit ici de surveiller cet allié remuant. Ce conflit concentre donc deux types de logiques à l'œuvre derrière les embargos : une logique de guerre, mais également une logique de restriction temporaire de la coopération pour surveiller les agissements de l'Irak.

A. L'embargo comme arme de guerre

1. *Les origines guerrières de l'embargo*

Historiquement, l'embargo a essentiellement revêtu une signification guerrière. Toute forme de sanction économique avant le XXème siècle et la naissance de nouvelles pratiques d'embargo était généralement liée, de près ou de loin, à l'idée de guerre. La doctrine juridique était univoque sur la question. Les développements consacrés à l'embargo étaient souvent inclus dans les parties consacrées à la guerre. Ainsi, dans le traité de droit international de Lassa Oppenheim⁴², juriste allemand considéré comme l'un des pères de la discipline du droit international moderne, les considérations sur l'embargo trouvent leur place dans le second

⁴² Lassa Oppenheim était un juriste et professeur de droit né en Allemagne en 1858. Il a toutefois effectué la majeure partie de sa carrière au Royaume-Uni, dont il a acquis la citoyenneté en 1900 et où il est mort en 1919. C'est la raison pour laquelle son traité de droit international est rédigé en anglais. Ce traité est toujours considéré, au fil de ses rééditions, comme un texte classique de droit international.

volume de son traité, celui consacré à la guerre⁴³. Il considère d'ailleurs l'embargo comme un « type de représailles⁴⁴ ». D'emblée, l'embargo est caractérisé par le juriste allemand comme étant une mesure prise en temps de guerre.

C'est la thèse défendue par le professeur de droit Robert Charvin : toute sanction économique porte en elle une signification guerrière qui ne peut être masquée par le droit international sur lequel elle s'appuie parfois. Afin d'étayer sa thèse, il remonte aux origines historiques de l'embargo et entend démontrer que l'embargo suivait une logique explicite de guerre pendant plusieurs siècles. Il explique ainsi :

Aux XVIIème et XVIIIème siècles, les Etats voyaient dans l'embargo une mesure annonciatrice de guerre. Cette contrainte se prolongeait en général par le "blocus" visant à interrompre l'ensemble des relations économiques et financières⁴⁵.

A cette époque, la pratique internationale voulait donc qu'un embargo se transforme souvent en blocus. Or le blocus était une mesure guerrière par excellence. Sans revenir sur des questions de définition, le blocus peut être vu soit comme une forme extrême de l'embargo (auquel cas il s'assimile au boycottage) soit par le moyen par lequel l'embargo est mis en œuvre. Or ce moyen est souvent de nature militaire. Les blocus étaient de fait, jusqu'à une date tardive, instaurés uniquement en temps de guerre. Lorsqu'Oppenheim donne sa définition du blocus, il l'envisage d'abord dans le contexte de la guerre : « *Blockade is the blocking of the approach to the enemy coast or a part of it by men-of-war for the purpose of preventing ingress and egress of vessels of all nations*⁴⁶. » Les termes de « *enemy* » ou « *men-of-war* » situent assez clairement cette définition dans un cadre guerrier. Cette orientation est d'ailleurs explicitée clairement un peu plus bas lorsqu'Oppenheim écrit « *Blockade is, as shown above, a means of warfare against the enemy*⁴⁷. » Le juriste allemand envisage toutefois la possibilité de « blocus pacifiques » mais considère que de tels blocus non guerriers sont un phénomène historiquement récent : « *Before the nineteenth century, blockade was only known as a measure between belligerents in time of war*⁴⁸. » D'après Oppenheim, ce n'est donc pas avant le milieu du XIXème siècle que des blocus pacifiques

⁴³ Oppenheim, Lassa, *International Law: a Treatise*, Londres, Longmans Green, 1905, vol. 2, p. 40. Consulté en ligne le 20 avril 2017 : <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb37256789p>. Le premier volume est consacré à la paix et s'intitule sobrement « *Peace* ». Le second est consacré à la guerre et s'intitule « *War and neutrality* ».

⁴⁴ En anglais, « *a kind of reprisals* ».

⁴⁵ Charvin, Robert, « Les mesures d'embargo : la part du droit », Bruxelles, *Revue belge de droit international*, 1996/1.

⁴⁶ Oppenheim, Lassa, *op. cit.*, pp. 398-399. C'est nous qui soulignons.

⁴⁷ Oppenheim, Lassa, *op. cit.*, p. 399.

⁴⁸ Oppenheim, Lassa, *op. cit.*, p. 44.

sont instaurés. Le premier exemple serait d'après lui le blocus des puissances navales française, britannique et russe exercé contre les côtes grecques contrôlées par la marine ottomane en 1827. Comme le note Oppenheim : « *Although this blockade led to the battle of Navarino, in which the Turkish fleet was destroyed, the Powers maintained, nevertheless, that they were not at war with Turkey*⁴⁹. »

Les mêmes considérations peuvent être trouvées dans la tradition de la doctrine juridique française. Un bon aperçu de cette dernière peut être trouvé dans le traité de droit international public de Paul Fauchille. Ce juriste français a joué un rôle d'autant plus important dans la détermination de la doctrine française sur la question des blocus qu'il y a consacré sa thèse de doctorat, *Du blocus maritime : étude de droit international et de droit comparé*, publiée en 1882. En ouverture de son travail, il définit ainsi le blocus :

*Le blocus est une mesure de guerre qui consiste à cerner un port ou une portion de côte, au moyen de forces permanentes, de façon à empêcher toute communication, et principalement tout commerce avec le dehors par voie de mer*⁵⁰.

C'est naturellement une position proche que défend Paul Fauchille dans son *Traité de droit international public*⁵¹, un classique de la doctrine française en la matière. Comme Oppenheim, Fauchille envisage la question des blocus dans le deuxième tome de son traité consacré à « la guerre et la neutralité ». La définition qu'il donne du blocus est toutefois moins ancrée dans la guerre que celle qu'il donne en ouverture de sa thèse de doctorat ou même de la définition proposée par Oppenheim : « Le blocus est la rupture de toute communication entre les côtes ou les ports d'un Etat et la pleine mer, opérée et maintenue par la force armée d'un autre Etat⁵². » Hormis la mention de la « force armée », la guerre semble à première vue absente de cette définition. Pourtant, Paul Fauchille la réintroduit dès la phrase suivante :

Le blocus des ports de commerce vise à détruire le commerce de l'adversaire, tout au moins à l'empêcher momentanément, et à réduire l'ennemi par la famine. (...) Le blocus, envisagé dans les rapports des

⁴⁹ Oppenheim, Lassa, *op. cit.*, p. 44-45. Traduction : « Bien que ce blocus ait mené à la bataille de Navarin, dans laquelle la flotte turque fut détruite, les puissances maintinrent, cependant, qu'elles n'étaient pas en guerre contre la Turquie (*sic.*) »

⁵⁰ Fauchille, Paul, *Du blocus maritime. Etude de droit international et de droit comparé*, Paris, Rousseau, 1882, p.1. Consulté en ligne le 21 avril 2017 : <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb372569239>. C'est nous qui soulignons.

⁵¹ Il s'agit en réalité d'une réédition du traité d'Henry Bonfils. Plus exactement, c'est sous l'impulsion de M. Fauchille et de ses rééditions successives entre 1921 et 1926 que le *manuel* de M. Bonfils devient un *traité*.

⁵² Fauchille, Paul, *Traité de droit international public*, Paris, Rousseau et Cie, 1921-1926, vol. 2, p. 939. Consulté en ligne le 20 avril 2017 : <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb32093948q>.

belligérants entre eux, est un moyen moins rigoureux que les autres *moyens de guerre* usités et autorisés par tous. (...) Le blocus maritime est un *moyen d'attaque* aussi licite que celui qui consiste à détruire les forces militaires de *l'adversaire*⁵³.

L'usage des termes « adversaire », « moyen d'attaque », ou encore « belligérant » situent *in fine* les considérations du juriste français dans un cadre strictement guerrier. Les doctrines juridiques anglaise et française ont donc en commun de considérer l'embargo comme une mesure guerrière, ne serait-ce que parce qu'elle se prolongeait souvent par un blocus, dont l'aspect guerrier était clairement établi avant le XX^{ème} siècle.

Dans ses origines historiques, l'embargo était une mesure utilisée en temps de guerre (au moins en tant qu'il menait quasiment toujours à un blocus) et resta longtemps considéré comme tel dans la doctrine juridique. Si les embargos ont aujourd'hui assez largement perdu leur signification guerrière, il n'en reste pas moins que leur raison d'être première est de nuire à un ennemi dans un cadre guerrier. Il n'est donc pas étonnant, à la lumière de ces origines, que l'embargo ait essentiellement servi des buts guerriers dans la guerre Iran-Irak.

2. *Une arme importante pour les belligérants*

La « *Tanker war* » : une guerre d'embargos qui profite à l'Irak

Dans le cadre de la guerre Iran-Irak, l'embargo s'est révélé être une mesure de première importance pour les belligérants. L'enjeu pour chacun était double : il s'agissait naturellement d'asphyxier économiquement l'adversaire mais également de dissuader les pays tiers de prendre part trop directement dans le conflit, en montrant que des navires étrangers pouvaient payer un lourd tribut s'ils aidaient le camp adverse. La guerre Iran-Irak a donc été en partie une guerre d'embargos.

Cette guerre économique commence dès l'été 1982. De 1980 à 1982, la flotte iranienne a assez largement surpassé la flotte irakienne : en 1980, la marine irakienne compte seulement 5 000 hommes et 17 navires de guerre contre 25 000 hommes et 25 navires de guerre pour la marine iranienne⁵⁴. C'est donc l'Iran qui maîtrise le détroit d'Ormuz et avec lui un nœud stratégique majeur : quiconque contrôle ce détroit contrôle les exportations de pétrole à destination de pays tiers, dont dépendent si vitalemment les économies des deux belligérants. Après deux ans d'attentisme sur ce sujet, Saddam Hussein instaure, le 12 août 1982, un blocus

⁵³ Fauchille, Paul, *op. cit.*, p. 940. C'est nous qui soulignons.

⁵⁴ Razoux, Pierre, *La Guerre Iran-Irak*, Paris, Perrin, 2013, p. 535.

pétrolier contre l'Iran. Il vise ainsi trois objectifs⁵⁵. Tout d'abord, il veut faire pression sur Téhéran pour négocier un éventuel cessez-le-feu dans une position de force. Deuxièmement, il désire intimider les compagnies maritimes afin qu'elles cessent leur commerce avec l'Iran. A l'époque, ces compagnies livraient à la République islamique de l'essence raffinée en échange de brut. En instaurant un blocus, Saddam espère dissuader les compagnies étrangères de mener à bien de tels échanges par la menace de la destruction de leurs navires. Sa stratégie est, à cet égard, un vrai succès : la Lloyd's, qui assurait à l'époque un tiers du trafic maritime mondial, triple ses primes d'assurance pour les navires opérant dans la zone suite à l'annonce du chef d'Etat irakien⁵⁶. Enfin, Saddam Hussein vise, en fin stratège, un dernier objectif : il espère par son blocus pétrolier pousser l'Iran à la faute en le forçant à bloquer le détroit d'Ormuz. Un tel geste de la part de la République islamique serait bien évidemment inacceptable pour la communauté internationale et les grandes puissances ne tarderaient pas à prendre des mesures de rétorsion contre l'Iran. L'Iran ne tombe toutefois pas dans le piège tendu par Saddam Hussein. Bien au contraire, il choisit plutôt de créer sa propre zone d'exclusion maritime. Dans ces conditions, l'Irak se retrouve donc lui aussi sous embargo pétrolier. C'est le début d'une réelle guerre de tranchées maritime. Finalement, il semble que l'ampleur des pertes humaines et matérielles durant la guerre ait globalement suivi le cours du pétrole. Lorsque le prix était élevé, le rythme des opérations militaires était intense tandis que si le cours du baril de brut diminuait, le rythme des opérations militaires décélérait d'autant⁵⁷. Les stratégies de guerre économique développées par les deux belligérants étaient donc tout à fait rationnelles *a posteriori*, le pétrole constituant pour chacun la source quasiment unique de revenus.

Même si les deux pays mettent en place des mesures d'embargo, la confrontation tourne globalement à l'avantage de l'Irak. Dès 1982, l'armée irakienne frappe plusieurs cargos étrangers : le *Mar Transporter* turc, l'*Archana* indien et le *Scapmount* grec sont gravement endommagés ou détruits par l'aviation irakienne. C'est principalement l'armée de l'air qui se charge de mettre en œuvre le blocus. Les hélicoptères Super Frelon mais également les avions de chasse MiG ou Sukhoï sont ainsi employés à cette fin. Bien qu'inférieure à la marine iranienne, la marine irakienne participe également à l'application du blocus et coule certains navires, même lorsque ceux-ci sont escortés par la marine iranienne et qu'ils naviguent de

⁵⁵ Razoux, Pierre, *op. cit.*, p.12.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Razoux, Pierre, *op. cit.*, p. 485.

nuit pour éviter d'être repérés⁵⁸. La marine irakienne fait même preuve d'une certaine inventivité pour mener à bien sa mission. Pierre Razoux raconte ainsi la ruse dont font preuve la marine et l'armée de l'air irakiennes la nuit du 10 au 11 septembre 1982 : deux vedettes Osa-2 irakiennes s'approchent ostensiblement des côtes irakiennes et plus précisément du port de Bouchehr ; deux corvettes iraniennes PF-103 viennent alors à leur rencontre pour les intercepter mais elles ne voient pas qu'à quelques miles de là, un Super Frelon attendait au ras des flots ; le piège se referme sur elles, le Super Frelon prend de l'altitude, tire ses deux Exocet et parvient à toucher une des deux corvettes, tuant ses 20 membres d'équipage⁵⁹.

Toutefois, l'Irak ne se contente pas de toucher les navires à destination des installations pétrolières iraniennes. L'armée irakienne va même jusqu'à frapper directement ces dernières. Le terminal de Kharg, particulièrement crucial pour les exportations iraniennes et géographiquement proche des bases irakiennes, est ainsi la cible d'attaques répétées de l'armée irakienne. Cette dernière envoie sur l'installation de Kharg des missiles Exocet et Styx lancés à partir de vedettes Osa-2 ou d'hélicoptères Super Frelon. Parallèlement, l'aviation bombarde le site sept fois entre le 15 août (soit trois jours après l'instauration du blocus par Saddam Hussein) et le 14 octobre 1982. Enfin, l'armée irakienne va jusqu'à lancer trois missiles Scud-B sur le site. L'ensemble de ces mesures affecte finalement peu la capacité d'exportation iranienne mais elles montrent la détermination de l'armée irakienne à bloquer les exportations de son adversaire et l'investissement qu'elle est prête à consentir à cette fin. Par la suite, l'aviation irakienne vise également la raffinerie de Bandar Khomeiny ce à quoi l'Iran répond par le bombardement de raffineries au sud de l'Irak.

Après une première période de bombardements dans un périmètre relativement réduit, les deux belligérants étendent progressivement leur rayon d'action et donc l'ampleur de leur blocus. A mesure qu'ils arrivent à obtenir des armements sophistiqués, en particulier dans le domaine de l'aviation, l'Irak et l'Iran peuvent frapper leur adversaire plus loin, plus rapidement et plus fort. A chaque saut technologique franchi par leur armée de l'air, les deux Etats peuvent renforcer le blocus qu'ils exercent l'un sur l'autre. Pour le cas de l'Irak, le progrès technologique s'opère en trois temps. Une première étape est franchie en octobre 1983 lorsque la France prête des Super-Etendard à l'armée de l'air irakienne, ce qui permet à celle-ci de s'aventurer plus loin que Kharg et de toucher également le trafic commercial plus au sud. Le second saut technologique est celui de la livraison par la France des Mirage F-1 en décembre 1984. Ces avions, extrêmement performants, permettent à l'armée irakienne

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Razoux, Pierre, *op. cit.*, p. 244.

d'atteindre tous les terminaux irakiens jusqu'au détroit d'Ormuz et le site de Bandar Abbas. Enfin, l'Irak arrive à atteindre le terminal de Larrak le 27 novembre 1986, plaçant *de facto* l'ensemble du trafic à destination des ports iraniens dans le Golfe persique sous la menace de ses frappes⁶⁰.

Des embargos à l'efficacité limitée mais au rôle important dans la guerre

Malgré l'ampleur des efforts déployés, les embargos des deux belligérants ont toutefois un impact opérationnel limité. Ne disposant pas des mêmes moyens que l'Irak, l'Iran se contente généralement de mesures ponctuelles ou de représailles. Son blocus a donc un effet modéré sur les exportations pétrolières irakiennes. Quant à l'Irak, ses mesures de blocus sont finalement contrecarrées par la réactivité et l'adaptabilité des forces iraniennes. Alors que l'aviation irakienne touche des sites de plus en plus proches du détroit d'Ormuz, l'Iran organise un système de navettes qui lui permet, au fur et à mesure que l'aviation irakienne étend son rayon d'action, d'assurer la continuité de ses exportations⁶¹. En 1986, l'aviation irakienne consciente de l'impact jusqu'alors limité de ses frappes sur le commerce iranien, augmente sa pression sur les installations de son adversaire et frappe durement le site de Kharg 7 août 1986. Certains Iraniens ont appelé ce jour « Jeudi noir » *a posteriori*. Les installations iraniennes, protégées par des sacs de sable, sont pourtant rapidement remises en route.

Ces mesures de blocus ont toutefois joué un rôle majeur dans la guerre. Premièrement, elles sont mises en œuvre par un usage extensif de la force. Or, les ressources consacrées aux embargos ne peuvent être consacrées à la conduite des autres opérations militaires. Les embargos ont ainsi pesé sur les stratégies militaires des deux belligérants malgré leur impact limité. Ils ont de plus constitué certaines des images les plus marquantes du conflit. A partir de 1984, le monde assiste à ce que les médias vont rapidement appeler la « *Tanker war* ». Les journaux et télévisions, friands des images de tankers en flammes, relaient donc abondamment cette guerre dans la guerre. Au-delà de leur impact médiatique, ces mesures ont eu un impact important dans la stratégie de plusieurs acteurs extérieurs vis-à-vis de la guerre.

⁶⁰ Guillemin, Dominique, « De la sécurisation des voies maritimes à la diplomatie navale de coercition, l'action de la marine nationale pendant la guerre Iran-Irak (1980-1988) », in Beltran, Alain (dir.), *Le Pétrole et la guerre*, Berne, Peter Lang, 430 p.

⁶¹ Nadimi, Farzin, « Iran's Oil Industry At War And Some Lessons Learned For A Post-War Iran », in Beltran, Alain (dir.), *Le Pétrole et la guerre*, Berne, Peter Lang, 430 p. L'auteur de cet article est iranien : son travail présente donc l'avantage de contenir certaines informations inédites mais également l'inconvénient d'être un peu biaisé. Voir annexes.

Le cas français est assez révélateur à cet égard. C'est à la suite de l'arraisonnement dans le Golfe du porte-conteneurs *Ville de Bordeaux* par la marine iranienne le 18 avril 1985, la Marine française décide d'agir⁶². Elle prend ainsi la décision d'accompagner⁶³ les porte-conteneurs français pour s'assurer qu'ils ne sont pas pris pour cibles dans cette « guerre des tankers ». En 1987, la Marine lance même une opération de grande envergure destinée à sécuriser pour de bon les parcours des navires français. L'opération *Prométhée* concentre 43,5% des forces navales françaises de l'époque en termes de tonnage⁶⁴. Sous la direction de l'amiral Le Pichon, les bâtiments français mènent des missions de surveillance, de déminage et de dissuasion⁶⁵. Cette opération d'ampleur ne visait pas uniquement à rendre le Golfe plus sûr mais également à assurer à la France, en pleine négociation avec l'Iran sur le remboursement de la dette d'Eurodif, une position favorable tout en apportant des gages de bonne volonté. Dans le même temps, la marine américaine mène ce que l'on pourrait appeler une « contre-guérilla » plus agressive. La logique américaine est d'empêcher toute action de la part de la marine iranienne tandis que la France vise plutôt à créer les conditions de la désescalade (précisément pour ne pas mettre en danger sa négociation sur Eurodif) et à contenir la marine iranienne.

Malgré leur impact opérationnel limité, ces mesures de blocus ont donc eu une réelle importance. Elles ont été au cœur de la médiatisation internationale du conflit et mobilisé des ressources importantes. Surtout, elles ont impliqué les grandes puissances extérieures dans le conflit. Pour ces dernières, il était hors de question que les blocus de chaque belligérant aient un effet réel sur les exportations pétrolières de chacun.

B. L'embargo comme outil de surveillance

Durant les années 1980, de nouveaux modes de légitimation sont apparus pour justifier les embargos à l'encontre de l'Irak. Certains embargos s'inscrivaient dans une logique de guerre. Mais d'autres embargos se distinguaient par une simple logique de surveillance, consistant en une simple restriction de la coopération. Le fait le plus marquant de ce deuxième type d'embargos est leur caractère extrêmement temporaire. La coopération économique n'était

⁶² Guillemin, Dominique, *art. cit.*

⁶³ Le terme « accompagner » ne correspond pas à proprement parler à une escorte. L'escorte place le navire escorté sous la responsabilité du navire escorteur. Cela signifie donc qu'une attaque contre le navire escorté constitue un acte de guerre. Accompagner signifie que le navire escorteur suit la même route et choisit ou non de riposter à une éventuelle attaque sur les ordres du gouvernement (qui a donc encore le soin de qualifier l'agression).

⁶⁴ Le tonnage total de la Marine française de l'époque s'élevait à 320 000 tonnes.

⁶⁵ Guillemin, Dominique, *art. cit.*

jamais interrompue par ces embargos mais simplement restreinte, retenue dans un domaine donné et pour une période généralement courte.

1. Embargos et transferts de technologie : le cas français

Un enjeu technologique majeur : le cas des Mirage-F1

La coopération franco-irakienne en matière d'armements ne date pas de la guerre Iran-Irak. Elle commence même avant l'arrivée au pouvoir de Saddam Hussein, de premiers partenariats étant conclus dès le milieu des années 1960. Le rythme de cette coopération naissante s'accélère après la position de neutralité affichée par la France durant la Guerre des Six jours en 1967. Dans ces conditions, des pays comme l'Irak voient en la France une alliée du monde arabe avec laquelle il peut être profitable de commercer. C'est tout le sens de la visite du président 'Aref en février 1968, durant laquelle de premiers contacts fructueux sont pris avec la société Panhard. Cette dernière vend à l'Etat irakien un premier lot de 106 automitrailleuses AML-60. A sa suite, les entreprises Berliet et Saviem obtiennent un contrat pour 687 camions militaires⁶⁶. Après le coup d'Etat du 17 juillet 1968 qui porte, sans coup férir, le parti Ba'ath et Ahmad Hassan al-Bakr au pouvoir, le nouveau régime s'efforce de rassurer son nouvel allié français et lui donne donc des gages de bonne volonté. Ainsi, lorsque l'*Iraq Petroleum Company* est nationalisée sous la supervision du nouvel homme fort de l'Irak, Saddam Hussein, ce dernier rassure les compagnies françaises. Il négocie un accord de coopération privilégiée avec la Compagnie Française des Pétroles (CFP), Total et Elf-Erap notamment avec Jean Duroc-Danner, un cadre de la CFP incontournable dans les affaires pétrolières françaises à Bagdad. Le 11 juin 1972, Saddam Hussein se rend à Paris pour régler les derniers détails de l'accord et en profite pour faire part aux autorités françaises d'une liste de matériels militaires que l'Etat irakien désirerait acquérir. La liste inclut des hélicoptères, des radars, mais surtout des avions de chasse et notamment des Mirage.

La proposition irakienne lance un débat au sein du gouvernement français. Sous la pression de l'industrie pétrolière française qui a lancé une campagne de presse favorable à l'Irak, plusieurs lignes se dessinent au sein du gouvernement : la première, constituée par le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas et le Ministre de la Défense Michel Debré, est favorable à cette proposition ; la seconde, menée par le Ministre des Affaires Etrangères Maurice

⁶⁶ Razoux, Pierre, *op. cit.* p. 103.

Schumann, est très hostile à la conclusion d'un tel accord qu'il estime dangereux pour les intérêts de défense de la France ; enfin, une troisième ligne caractérisée par sa prudence est représentée par Valéry Giscard d'Estaing, ministre des Finances du gouvernement pompidolien. Le président Pompidou tranche finalement en faveur de la conclusion de tels contrats d'armement car il désire ouvrir la diplomatie française au monde arabe. Il pose toutefois une condition : il interdit la vente de Mirage et de chars de combat, qu'il place donc *de facto* sous embargo.

Cet embargo de fait est d'ordre purement technologique et stratégique. Il s'agit pour la France de ne pas voir ses technologies reprises par l'Irak et donc de conserver ses atouts militaires les plus précieux. La logique sous-jacente à cet embargo est profondément celle de la coopération. Il s'agit simplement de délimiter l'étendue de cette coopération pour s'assurer qu'elle ne menace pas à terme les intérêts de sécurité français. Pour autant, il n'y a là qu'une simple restriction de la coopération franco-irakienne par ailleurs florissante. En effet, l'Irak conclut avec la France le 18 juin 1972 l'accord sur le pétrole qui permet à la CFP d'acheter de grandes quantités de pétrole à des prix avantageux. Par ailleurs, la SNIAS⁶⁷ décroche un accord pour la livraison de 102 hélicoptères de divers types : Alouette III, Puma, Gazelle et Super Frelon. La société Panhard se voit acheter par l'Irak 194 blindés légers. Dans des domaines un peu plus sensibles, Thomson-CSF décroche la modernisation de la défense anti-aérienne par la livraison de six nouveaux radars extrêmement performants. Enfin, Dassault livre des avions de livraison Mystère 20⁶⁸. Au total, la coopération militaire franco-irakienne au début des années 1970 est donc particulièrement vivace. Elle ne cesse d'ailleurs de s'améliorer par la suite sous le mandat de Valéry Giscard d'Estaing et sous l'impulsion de son Premier ministre, Jacques Chirac. Ce dernier se rend à Bagdad du 30 novembre au 2 décembre 1974. C'est à la suite de cette visite d'Etat qu'il annonce finalement la levée de l'embargo technologique sur les Mirage-F1 : la France décide de vendre à l'armée irakienne quarante Mirage-F1, qu'elle prévoit de livrer en 1980.

Une restriction de la coopération temporaire

⁶⁷ La Société Nationale Industrielle Aérospatiale, créée en 1970, est devenue en 1985 Aérospatiale.

⁶⁸ Razoux, Pierre, *op. cit.*, p. 104.

La France ouvre dans la foulée sa coopération avec l'Irak à d'autres domaines stratégiques, dont le nucléaire. L'accord sur le nucléaire civil, signé le 18 novembre 1975⁶⁹, renforce en retour la coopération économique et militaire entre les deux Etats. L'entreprise de BTP Bouygues décroche un contrat de travaux publics en Irak. Le commerce d'armes entre les deux pays atteint un pic : 11 000 missiles sont vendus à l'Irak, des Milan aux Exocet en passant par les missiles HOT, tandis que 150 blindés légers sont à nouveau livrés par la société Panhard. Surtout, la coopération militaire initiée dans les années 1960 est renforcée. La France accepte de recevoir et former chaque année cent officiers et douze pilotes irakiens à l'Ecole de Guerre.

Il apparaît donc clairement que l'embargo technologique appliqué sur les Mirage-F1 de 1972 à 1974 ne visait pas à punir l'Irak de quoi que ce soit mais simplement à poser un cadre à la coopération militaire franco-irakienne par ailleurs florissante. Il constituait simplement le volet négatif de cette logique de coopération, la limite au-delà de laquelle cette collaboration ne pouvait s'étendre. De fait, les embargos destinés à éviter les transferts technologiques sont relativement fréquents. Ils étaient même institutionnalisés durant la guerre froide au sein du CoCom. Ce Comité de Coordination⁷⁰ regroupait les membres de l'OTAN et était chargé de statuer sur l'opportunité de certaines exportations de ces pays vers les pays du bloc de l'Est. Ce contrôle visait à coordonner les efforts pour qu'un embargo sur une marchandise donnée ne soit pas rompu par un pays allié, ce qui ôterait à l'embargo toute utilité. Dans les faits, cette coordination impliquait un contrôle par le *primus inter pares* de ce comité, les Etats-Unis⁷¹. Leur poids au sein du comité était évidemment très important, ce qui leur permettait de peser sur le choix des technologies qu'ils souhaitaient ou non voir exportées vers les pays de l'Est. Le CoCom était donc autant un outil de contrôle des exportations à destination des pays du bloc soviétique qu'un outil de contrôle de leurs alliés pour les Etats-Unis. Ils pouvaient grâce à ce comité maîtriser les coopérations économique-militaires développées par leurs alliés avec des pays du bloc de l'Est mais également suivre les avancées technologiques sur lesquelles travaillaient leurs alliés. En tout état de cause, le CoCom permettait de limiter les transferts technologiques inopportuns par des embargos spécifiques. En ce qui concerne le cas irakien, il s'agissait également d'empêcher la « fuite » de technologies sensibles. Il est

⁶⁹ Cet accord sera rejeté par Israël qui fait à l'époque tout ce qui est en son pouvoir pour empêcher la coopération franco-irakienne sur le nucléaire. Le Mossad sabote ainsi le réacteur de la Seyne-sur-Mer en 1979 avant d'assassiner brutalement Yahya al-Mashad, scientifique égyptien embauché par l'Etat irakien pour travailler sur le réacteur Osirak en collaboration avec les Français, dans sa chambre de l'hôtel Méridien à Paris. Pour plus d'informations, voir : Richelson, Jeffrey T., *Spying on the Bomb, American nuclear intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea*, New York, W. W. Norton, 2006, 702 p.

⁷⁰ CoCom est l'abréviation de l'anglais « *Coordinating Committee* ».

⁷¹ Voir Labbé, Marie-Hélène, *L'arme économique dans les relations internationales*, Paris, PUF, 1994, 127 p.

toutefois notable qu'un tel embargo n'ait duré que deux ans, de 1972 à 1974, avant que la coopération franco-irakienne ne reprenne de plus belle. Dans le cas irakien, la logique de l'embargo était donc d'autant plus proche d'une logique de coopération qu'elle n'a pas résisté longtemps à cette dernière.

2. *L'embargo comme moyen de négociation : l'embargo soviétique sur les armes*

L'armement des belligérants : un enjeu de guerre froide

Afin de bien comprendre la portée et la signification de l'embargo soviétique sur les MiG-23, il est nécessaire de comprendre le jeu des alliances déclenché par le début de la guerre Iran-Irak. Le 22 septembre 1980, Saddam Hussein ordonne à ses troupes de franchir la frontière irako-iranienne. A la suite du début des hostilités, les Etats-Unis proclament leur neutralité et se contentent d'envoyer le croiseur lance-missiles Leahy dans le Golfe, se méfiant de chacun des belligérants⁷². La Maison Blanche affirme que les Etats-Unis ne « [prendront] pas partie dans un conflit qui ne [les] concerne pas (...) et [ils espèrent] qu'aucune autre puissance n'y interviendra ». Cette réaction est naturellement très éloignée de la réaction qu'a l'administration américaine lorsque, dix ans plus tard, Saddam Hussein prend un nouveau gage territorial sur le Koweït voisin. Washington aurait pu se lancer dans l'imposition de sanctions *via* le Conseil de sécurité des Nations Unies pour sanctionner cette rupture de la légalité internationale. L'administration Carter, dont la légitimité vient d'être fortement éoussée par son impossibilité à régler la crise des otages et le désastre de l'opération *Eagle Claw*⁷³, n'en fait rien. Le contexte explique partiellement cette neutralité apparente. Les Etats-Unis ont imposé en 1979 des sanctions unilatérales contre l'Iran et imposer de telles sanctions contre l'Irak serait un geste diplomatique curieux alors même que Saddam Hussein s'attaque à un ennemi déclaré de la diplomatie américaine. De toute façon, les Etats-Unis ne désirent pas soutenir trop explicitement un des camps en présence. Comme le dit Henry Kissinger un peu plus tard sous l'administration Reagan, « il est dommage que les deux camps ne puissent pas perdre⁷⁴ ». Quant à proposer des sanctions

⁷² Razoux, Pierre, *op. cit.*

⁷³ Cette opération menée par la CIA pour libérer les otages de l'ambassade américaine de Téhéran est considérée comme un fiasco. Elle a été déclenchée en avril 1980 mais s'est soldée par la mort de plusieurs équipages des hélicoptères devant escorter les otages libérés.

⁷⁴ En anglais, « *It's a pity both sides can't lose* ».

onusiennes, il aurait été nécessaire de s'opposer à un probable veto soviétique. Car l'Irak est bien censé être un Etat allié de l'URSS en ce début de décennie 1980.

Comment expliquer dès lors que Moscou ne livre pas à Bagdad les avions MiG-23 promis, un de ses principaux alliés dans la région ? L'appareil soviétique est furieux de l'attitude de Saddam Hussein, qui ne l'a pas prévenu de ses visées et affirmait même peu avant qu'il ne comptait rien faire contre l'Iran. La colère de Moscou est d'autant plus grande que le leader irakien ne s'est pas privé de commenter négativement les agissements soviétiques en Afghanistan. Le débat s'installe donc au sein de l'appareil soviétique : faut-il soutenir l'Irak ou non ? Une partie des décideurs soviétiques plaide en faveur du soutien à l'Irak, notamment chez les militaires : une défaite irakienne serait une défaite des armes soviétiques dont est justement équipée l'armée irakienne. D'autant plus que la rhétorique laïque du Ba'ath est proche du cadre idéologique dont se revendiquent les décideurs soviétiques. Parmi ceux-ci, une autre ligne se dessine toutefois : un renversement d'alliance au profit de l'Iran ne serait pas incohérent étant donnée la rhétorique antiaméricaine du régime iranien. Un tel renversement aurait également l'avantage de calmer certaines Républiques soviétiques musulmanes et, dans le meilleur des cas, pourrait même affaiblir la résistance des moudjahidines afghans. Face à ce dilemme, Léonid Brejnev décide de faire un compromis : il maintient les relations avec Bagdad et laisse des conseillers militaires sur place ; en revanche, il gèle les négociations de contrats en cours et interrompt les livraisons d'armes. Il impose donc, *de facto*, un embargo sur les armes à l'encontre de l'Irak. L'embargo prend effet immédiatement : trois cargos chargés de livrer des chars T-72 et des blindés BMP-1 à l'Irak rebroussement chemin. Les négociations sur la livraison de MiG-25 sont suspendues⁷⁵.

Un embargo limité mais symbolique

Cet embargo soviétique sur les armes a pour but d'envoyer un message clair au régime de Saddam Hussein sur la perception soviétique du conflit. Moscou ne peut soutenir pleinement son allié irakien si celui-ci ne lui montre pas un minimum de respect en prévenant de ses agissements et en ne critiquant pas ouvertement sa politique extérieure⁷⁶. L'embargo a ici

⁷⁵ Razoux, Pierre, *op. cit.*

⁷⁶ L'URSS a d'ailleurs réellement tenté d'opérer un renversement d'alliance en proposant une assistance discrète à l'Iran. Dans un premier temps la République islamique, en la personne de son Guide suprême, refuse l'offre des dirigeants soviétiques : alors que l'Iran vient de se libérer du joug d'un impérialisme laïque, il semblerait contraire aux principes révolutionnaires de se placer sous le patronage d'un nouvel impérialisme particulièrement anticlérical. La résistance iranienne finit toutefois par s'émousser à mesure que la guerre dure. A la fin de 1981, les dirigeants iraniens reprennent attache avec Moscou et s'assurent une assistance militaire

pour vocation d'envoyer un message sur la qualité de la coopération militaire entre l'URSS et l'Irak. Il n'interrompt pas la collaboration puisque des conseillers soviétiques restent à Bagdad. Certains armements sont d'ailleurs livrés à Bagdad mais ils sont de moins bonne qualité que ceux initialement prévus. A titre d'exemple, les chars T-55 livrés par le truchement de démocraties populaires européennes sont extrêmement rustiques comparés aux chars T-72 frappés d'embargo⁷⁷. La logique sous-tendant cet embargo est donc bien celle d'une restriction de la coopération. Le but est de prendre une position diplomatique claire sans pour autant handicaper significativement l'armée irakienne sur un plan opérationnel. L'embargo correspond également à un moyen de négociation dont le but est de donner corps aux exhortations soviétiques constantes envers Saddam Hussein à revenir au *statu quo ante bellum*.

Cet embargo est finalement levé dans le courant de l'année 1981-1982. Suite au bombardement du site d'Osirak par l'aviation israélienne le 7 juin 1981, l'Irak perd pour un certain temps sa capacité à s'équiper d'une arme nucléaire. C'est donc un revers majeur pour le régime irakien, qui se prévalait de la nécessité d'obtenir une arme nucléaire afin qu'à l'arme du « régime sioniste » puisse faire face une arme nucléaire arabe. Toutefois, au-delà de cette conséquence négative, le bombardement d'Osirak a un effet positif inattendu pour Bagdad. En effet, son incapacité à s'équiper d'une arme nucléaire rend l'Irak plus inoffensif. Le régime devient plus fréquentable et Moscou et Washington entament, conjointement, un rapprochement avec Saddam Hussein. Du côté soviétique, il se traduit par la levée de l'embargo sur certaines armes et notamment sur les MiG-25. Une quarantaine de ces avions sont donc livrés en 1981 et 1982 à l'armée irakienne. La logique de l'embargo soviétique sur les armes était donc bien une logique de coopération restreinte, dans le but d'obtenir de Saddam Hussein certaines garanties. Une fois ces garanties obtenues (bien malgré le régime irakien), l'embargo a été levé car il n'était envisagé que comme une mesure temporaire dont la portée était essentiellement symbolique. Ce type d'embargos n'avait en tous les cas rien de

soviétique à la condition qu'elle soit secrète et sans contrepartie politique. En 1981, l'Iran reçoit donc de la Bulgarie 150 blindés BTR-60, des chars T-55 et T-62, des armes légères ainsi que des munitions. L'URSS lui livre même *directement* plusieurs centaines de camions mais également des missiles sol-air (SAM, « *Surface-to-Air Missile* ») portatifs 9K32 Strela-2 (SA-7 dans le code OTAN) capables d'abattre des chasseurs irakiens. Enfin, Moscou envoie 300 conseillers militaires destinés à réparer les chars et blindés irakiens saisis par les troupes iraniennes afin de les réutiliser. En contrepartie, l'Iran paie une forte somme pour ces équipements, mais il envoie surtout à Moscou un F-14 Tomcat, avion de chasse américain extrêmement performant issu des stocks du Shah, afin que les Soviétiques puissent décortiquer ce qui était à l'époque un bijou de technologie américaine. Pour plus d'informations sur les aspects techniques de cette coopération militaire, voir Razoux, Pierre, *op. cit.*, p. 98-100.

⁷⁷ Le T-55 est un dérivé du T-54 dont la mise en service date de 1947. Le T-72 est au contraire un char moderne pour l'époque, puisque sa production a commencé en 1973.

comparable à ce à quoi sera soumis l'Irak dans les années 1990 et qui n'était aucunement envisagé comme une mesure temporaire mais bien au contraire virtuellement illimitée.

3. *Embargo et armes non conventionnelles : la réponse occidentale aux armes chimiques irakiennes*

Le dernier embargo notable ayant frappé l'Irak durant la décennie 1980 est en lien direct as son usage des armes chimiques pendant la guerre Iran-Irak. Ce cas est particulièrement intéressant pour l'historien puisque, à seulement quelques années de différence, les fameuses armes de destruction massive seront au cœur des sanctions appliquées à l'encontre du pays durant les années 1990. Les armes de destruction massive ne se limitent pas aux armes chimiques mais ces dernières en sont un élément non négligeable, spécialement dans l'arsenal d'un pays pauvre⁷⁸. La comparaison est donc particulièrement fructueuse pour l'historien. A moins de dix ans d'écart, face à un problème relativement proche, les puissances occidentales menées par les Etats-Unis semblent avoir apporté une réponse proche : l'arme économique. Pourtant, les embargos des années 1980 sont foncièrement différents des sanctions des années 1990.

Un programme chimique ancien

L'Irak a essayé de se doter d'armes chimiques dès le début des années 1960, sous le régime précédent. L'Irak envoie alors des scientifiques à l'étranger pour se former aux subtilités de la défense nucléaire, biologique et chimique. A leur retour, ces scientifiques forment le « *Iraqi Chemical Corps* » en 1964. Un laboratoire est même construit à al-Rashad, près de Bagdad, pour synthétiser de petites quantités de gaz moutarde et de tabun⁷⁹. Avec l'avènement du régime ba'athiste et la montée en puissance en son sein de Saddam Hussein, l'effort irakien devient plus consistant. L'Irak se dote ainsi de « Centres scientifiques d'excellence » dont l'objectif caché était en réalité de fabriquer des armes chimiques. Cette première tentative est toutefois un échec, la recherche étant peu ou mal supervisée. Le programme est donc

⁷⁸ Bien que l'Irak ait effectivement essayé de se doter d'une arme nucléaire, son effort en termes d'armes chimiques a été plus fructueux. De fait, les armes chimiques sont parfois considérées comme « l'arme nucléaire du pauvre », en ce qu'elles peuvent dissuader une attaque ennemie (ou du moins infliger à l'ennemi de graves dégâts) à très faible coût.

⁷⁹ Iraq Survey Group, Duelfer, Charles, « Iraq's Chemical Warfare Program », in *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD With Addendums*, 30 septembre 2004, vol. 3/3, p. 5-7. Il s'agit ici du volume concernant les armes du fameux *Duelfer Report* publié par l'ISG en 2004.

démantelé en 1974⁸⁰. Les services secrets irakiens décident alors de prendre les choses en main. L'*Iraqi Intelligence Service*⁸¹ crée alors la fondation de recherche al-Hasan Ibn al-Haythem al-Haïtham (*sic.*) en 1975⁸². Sous sa couverture, le centre de recherche d'al-Hasan mène secrètement de nouveaux efforts de synthétisation d'agents chimiques. Durant ces années, l'Irak étend même son activité et fonde le centre d'al-Muthanna. En 1978, le programme est suspendu pour son manque de résultats tangibles. Après ces deux tentatives ratées (1970-1974 et 1974-1978), un embryon de programme renaît à la fin de l'année 1979. Un programme destiné (en principe) à élaborer des techniques de défense face aux armes chimiques est commencé sur le site d'al-Rashad. Ce n'est pourtant qu'en 1980-1981 que le programme chimique irakien décolle vraiment. Le déclenchement de la guerre avec l'Iran et la surprise de l'absence d'une victoire rapide convainquent le ministère de la Défense de lancer un programme chimique bien doté financièrement et dont l'échelle serait industrielle. Le « Projet 922 » naît le 8 juin 1981⁸³, soit le lendemain du bombardement par l'aviation israélienne du réacteur Osirak. Ce n'est naturellement pas une coïncidence : son programme nucléaire sévèrement remis en cause par l'opération *Opera* israélienne, l'Etat irakien cherche à retrouver une primauté à la fois stratégique et tactique grâce à la construction d'armes chimiques⁸⁴. Dans la plus grande clandestinité, l'Irak réunit donc tous les éléments nécessaires à la constitution d'un programme de fabrication d'armes chimiques. Il achète des agents vésicants à l'URSS, mais également des obus vides à l'Egypte et des containers servant à l'épandage en Espagne⁸⁵. Après une phase de recherche accélérée, le site d'al-Muthanna devient un site de fabrication industrielle extrêmement moderne. Sous sa couverture d'usine de pesticides, l'« Etablissement d'Etat pour la Production de Pesticides » fabrique en grandes quantités des composants d'armes chimiques avec l'aide de contractants étrangers, notamment ouest-allemands. Le *Duelfer Report*, publié en 2004 par l'*Iraq Survey*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ L'IIS est plus familièrement appelé par son appellation arabe : « *al-mukhabarat* ».

⁸² Duelfer, Charles, *op. cit.*, p. 7.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ L'argumentation irakienne sur la question des armes chimiques est à peu de choses près toujours la même et tient en trois points : face à la prétendue sauvagerie de l'ennemi iranien, l'Irak n'avait d'autre choix que d'utiliser les armes chimiques ; le vrai danger dans la région n'est pas les armes chimiques mais les armes nucléaires, l'ennemi à abattre étant donc ; les grandes puissances ont une grande part de responsabilité dans la prolifération (chimique ou nucléaire) et l'Irak ne fait que se défendre. Un bon exemple de cette argumentation assez fallacieuse peut être trouvé dans un entretien entre le diplomate Claude Arnaud et Tarek Aziz, voir « Armes chimiques – Conférence de Paris, Mission de M. Claude Arnaud en Irak », Télégramme diplomatique de la Sous-Direction du Désarmement, Paris, 9 décembre 1988. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/27, sous-dossier « Conférence de Paris – Désarmement ».

⁸⁵ Razoux, Pierre, *op. cit.*, p. 227.

Group a étudié les programmes d'armes de destruction massive développés par l'Irak et se montre explicite sur ce point :

West German businesses, using East German designs, supervised the creation of what was at the time the world's most modern and best-planned chemical warfare facility under the cover of pesticide production. Construction activity between 1982 and 1983 was intense. Iraq's foreign contractors [included] Karl Kolb⁸⁶.

Disposant rapidement de deux unités de production (celle d'al-Rashad ayant repris du service, et le projet 922 d'al-Muthanna étant très vite opérationnel), l'Irak commence à produire de très grandes quantités d'agents chimiques. Le *Duelfer Report* estime en 2004 que l'Irak a produit 150 tonnes de gaz moutarde dès 1983, 60 tonnes de tabun en 1984 et un peu de sarin dans le cadre d'un programme « pilote ». Ce programme, finalement peu coûteux et permettant d'avoir une capacité opérationnelle rapidement, a donc abouti dès l'automne 1983. A partir de cette date, l'Irak commence à employer des armes chimiques contre les combattants iraniens.

Naturellement, cette violation du Protocole de Genève de 1925 est rapidement dénoncée par l'Iran. La République islamique envoie certains de ses blessés dans des hôpitaux européens afin que soient évaluées leurs blessures. Les conclusions laissent peu de place au doute et la communauté internationale prend peu à peu conscience que l'Irak utilise bien des armes chimiques dans sa guerre contre l'Iran. Malgré plusieurs démarches iraniennes auprès des Nations unies, le débat s'enlise car aucune puissance ne désire s'impliquer dans le dossier. L'affaire prend toutefois toute son importance à partir du printemps 1984. Lorsqu'il devient évident que l'usage d'armes chimiques par l'Irak n'a rien d'anecdotique, l'administration américaine finit par répondre le 5 mars 1984 par un communiqué de presse dans lequel elle condamne assez mollement l'Irak pour ses agissements⁸⁷. Le Département d'Etat réussit même l'exploit rhétorique de reporter partiellement la faute sur l'Iran⁸⁸. Finalement, alors que de nouvelles attaques à l'arme chimique perpétrées sur des combattants iraniens sur l'île de Majnoun et à Basra (respectivement au gaz moutarde et au tabun) font plusieurs dizaines de morts, la communauté internationale se décide à agir.

⁸⁶ Duelfer, Charles, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁷ Department Statement, « Chemical Weapons and the Iraq-Iran War », 5 mars 1984, Washington, *Department of State Bulletin*, Avril 1984, pp. 65-66. Consulté en ligne le 27 mars 2017 : <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=msu.31293008122404;view=1up;seq=228>. Voir annexes.

⁸⁸ « *While condemning Iraq's resort to chemical weapons, the United States also calls on the government of Iran to accept the good offices offered by a number of countries and international organizations to put an end to the bloodshed. The United States finds the present Iranian regime's intransigent refusal to deviate from its avowed objective of eliminating the legitimate government of neighboring Iraq to be inconsistent with the accepted norms of behavior among nations.* »

Une réponse tiède des Etats occidentaux : un embargo limité adopté sous la contrainte

Les principales puissances extérieures soufflent pourtant le chaud et le froid dans un premier temps. Le 30 mars 1984 l'URSS et les Etats-Unis bloquent ainsi une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies visant à condamner l'Irak⁸⁹. Washington espère ainsi montrer à l'Irak sa volonté de rapprochement et Moscou ne désire pas créer de précédent onusien alors qu'il emploie discrètement des armes chimiques en Afghanistan. Toutefois, l'administration américaine réagit en dénonçant à nouveau l'emploi des armes chimiques mais surtout en ordonnant un embargo total sur les ventes de certains produits chimiques à l'Iran et l'Irak⁹⁰, appelant la communauté internationale à suivre son exemple. Cet embargo concerne pour le cas américain cinq produits chimiques potentiellement utilisés dans la confection d'armes chimiques⁹¹. L'embargo est strict et appliqué consciencieusement par les autorités américaines dès les premiers jours de son instauration⁹². Rapidement, d'autres Etats exportateurs de tels produits décident d'imposer un embargo sur ceux-ci. Dans la foulée, le Royaume-Uni instaure ainsi un embargo sur huit « précurseurs » susceptibles d'être utilisés dans la construction d'armes chimiques⁹³. Le Danemark, la Belgique et les Pays-Bas lui emboîtent promptement le pas. L'Allemagne de l'Ouest essaie pour sa part de retarder autant que possible l'imposition d'un tel embargo. Plusieurs sociétés occidentales étaient impliquées dans le programme irakien mais c'était la société ouest-allemande Karl Kolb qui avait fourni l'essentiel des modes de production et des produits. Bonn essaie donc de protéger son entreprise en faisant valoir qu'elle ne peut interdire à ses entreprises de construire des usines de pesticides, mais finit par céder en août 1984 à la pression de Washington⁹⁴. L'Allemagne

⁸⁹ Razoux, Pierre, *op. cit.*, p. 230.

⁹⁰ Le but d'appliquer un embargo aux deux belligérants est évidemment de maintenir une certaine forme de neutralité et de ne pas imposer à l'Irak une rebuffade humiliante.

⁹¹ Gwertzman, Bernard, « U.S. Restricts Sale Of 5 Chemicals To Iraq After Poison Gas Report », New York, *New York Times*, 31 mars 1984. Consulté en ligne le 30 mars 2017 : <http://www.nytimes.com/1984/03/31/world/us-restricts-sale-of-5-chemicals-to-iraq-after-poison-gas-report.html>.

⁹² Greer, William R., « Chemical Headed for Iraq Seized in New York », New York, *New York Times*, 1^{er} avril 1984. Consulté en ligne le 30 mars 2017 : <http://www.nytimes.com/1984/04/01/world/chemical-headed-for-iraq-is-seized-in-new-york.html>.

⁹³ Ali, Javed, « Chemical Weapons and the Iran-Iraq War: A Case Study in Non-Compliance », Université de Monterey (Californie, Etats-Unis), *The Non-Proliferation Review*, printemps 2001.

⁹⁴ Sur le dossier des armes chimiques, la France s'illustre par son silence. Visiblement peu concernée par le sujet, la diplomatie française ne fait pas grand cas de la question. En particulier, elle accueille avec bienveillance les protestations que lui transmet l'Auswaertiges Amt sur l'implication de Karl Kolb et va jusqu'à soupçonner dans les dénonciations du New York Times une manipulation américaine ou israélienne : voir « Armes chimiques pour l'Irak – Informations parues dans le New York Times », Télégramme de M. Morizet, Bonn, 3 avril 1984. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/27, sous-dossier D.

de l'Ouest impose un embargo similaire sous une forme toutefois plus timorée puisqu'il se contente de « limiter » ses exportations de matériaux incriminés⁹⁵.

Cet embargo sur quelques produits chimiques doit être comparé avec les mesures drastiques prises par la communauté internationale au lendemain de la guerre du Golfe pour désarmer l'Irak. En 1984, le problème des armes chimiques ne semble pas aussi important qu'en 1991. Face au même problème, c'est bien l'arme économique qui a été choisie par les puissances occidentales, mais sous deux formes extrêmement différentes. En 1984, l'embargo est adopté sous la contrainte⁹⁷, dans un cadre unilatéral, et ne vise que les produits incriminés. La différence est marquante avec l'embargo total adopté en 1991 à l'encontre (en partie du moins) de ces mêmes armes chimiques, adopté dans un cadre onusien, visant à asphyxier l'ensemble de l'économie irakienne, le tout dans un moment d'irénisme et de confiance en la paix et la démocratie. La célérité avec laquelle la communauté internationale adopte l'embargo total de 1991 contraste avec la mauvaise volonté de Washington ou, plus encore, de Bonn en 1984. Ce sont donc bien deux embargos très différents dont la comparaison donne à voir la différence de logique. Le premier vise simplement à restreindre la coopération avec l'Irak afin de ne pas avoir la mort de soldats iraniens sur la conscience ; le second adopte une logique de punition, de sanction voire de soumission à une certaine vision du monde. Le premier ne vise en aucun cas le désarmement de l'Irak mais seulement l'arrêt de la production d'armes chimiques avec la complicité d'entreprises occidentales. Son efficacité est d'ailleurs limitée : tout au long de la guerre, l'Irak continue à employer des armes chimiques contre des soldats iraniens voire, comme à Halabja en mars 1988, contre des civils kurdes. La réaction de la communauté internationale face à ce massacre d'ampleur (entre 3 000 et 5 000 victimes) est pour le moins tiède et contraste vivement avec celle qu'elle aura en 1991. Un « *briefing paper* » du Foreign Office explique en 1988 : « *We believe it better to maintain a dialogue*

Il semblerait pourtant que certaines entreprises françaises aient été concernées par le sujet. Leur implication dans le programme chimique n'aurait pourtant pas été connue de l'Etat français (ou du moins de sa diplomatie) ou aurait été sciemment ignorée : en 1985, alors que les principaux Etats occidentaux entament une réflexion concertée sur la question des armes chimiques principalement à l'initiative de la diplomatie américaine, cette dernière informe le Quai d'Orsay de l'implication de plusieurs entreprises françaises dans le programme chimique irakien : « en 5 ans, 20 transactions environ avaient eu lieu, dont certaines intervenues en 1984 mettaient en cause des firmes françaises (...) le nom de Jean Lamy, au titre de la société Tandem étant cité. » Voir « Désarmement, Nations Unies (1/2) », télégramme diplomatique de M. Margerie, Washington, 30 mai 1985. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/27, sous-dossier D, dossier « Désarmement – Armes chimiques ».

⁹⁵ Tagliabue, John, « Bonn limits exports of chemical-arms materials », New York, New York Times, 7 août 1984. Consulté en ligne le 30 mars 2017 : <http://www.nytimes.com/1984/08/08/world/bonn-limits-export-of-chemical-arms-materials.html>.

⁹⁶ Pour se donner bonne conscience, Bonn fournit également à l'Iran des équipements pour se défendre contre des attaques chimiques (protections, procédures de décontamination, etc.).

⁹⁷ Contrainte de l'opinion publique pour Washington, contrainte américaine pour Londres mais surtout Bonn.

*with others if we want to influence their actions. Punitive measures such as unilateral sanctions would not be effective in changing Iraq's behaviour over chemical weapons, and would damage British interests to no avail*⁹⁸⁹⁹. » Bagdad réalise, peu après l'instauration de l'embargo par les puissances occidentales, que sa dépendance envers d'autres pays pour se fournir en précurseurs est un handicap pour son programme et oriente la recherche vers la production de ces agents. L'Etat irakien décide donc en 1985 de construire des usines produisant des précurseurs. Les usines de Falloujah I, Falloujah II et Falloujah III sont construites dans ce but entre 1986 et 1988, ancrant le programme chimique irakien dans le long terme¹⁰⁰. L'embargo imposé sur les précurseurs par les puissances occidentales, alors même qu'il était relativement peu contraignant, est donc devenu rapidement obsolète lorsque l'Irak a commencé à produire ce qu'il ne pouvait plus importer. Les puissances occidentales essaient malgré tout d'organiser une forme de contrôle afin de surveiller l'avancée du dossier et un format de réflexion est créé incluant les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France et bien sûr la RFA. Une réunion dans ce format se tient à Paris le 8 mars 1985, soit un an après l'irruption du sujet des armes chimiques irakiennes sur la scène internationale¹⁰¹. Le compte rendu de la réunion laisse songeur sur les capacités de ces Etats à effectivement empêcher l'Irak de produire ou utiliser des armes chimiques¹⁰². Deux éléments sont toutefois notables. Le premier est que les Etats réunis et en particulier les Etats-Unis semblent afficher une réelle volonté d'en finir avec les armes chimiques dans « le Tiers-Monde », prouvant ainsi que le sujet des armes chimiques commence à monter dans l'opinion publique internationale dans la deuxième moitié de la décennie 1980, ce qui peut expliquer *a posteriori* pourquoi les sanctions à l'encontre de l'Irak dans les années 1990 étaient si dures. Le deuxième élément notable est l'attitude de la RFA dans ces consultations qui, ses entreprises étant les premières concernées, se place nettement en retrait. Un tel comportement est encore possible dans le cadre d'une consultation informelle sur les embargos imposés de manière unilatérale par chaque Etat. Toutefois, l'attitude de la RFA devient beaucoup plus compliquée à tenir dans

⁹⁸ « Nous pensons qu'il est préférable de maintenir un dialogue avec nos partenaires si nous voulons influencer sur leurs actions. Des mesures punitives telles que des sanctions unilatérales ne seraient pas efficaces, ne changeraient rien au comportement de l'Irak et endommageraient les intérêts britanniques en vain. » Les deux facettes des embargos, (surveillance et punition), sont ici clairement identifiées par le *Foreign Office*.

⁹⁹ Platt, Steve, Compte rendu du documentaire « Saddam's Secret Weapon », diffusé sur Channel 4 au Royaume-Uni en mars 1998. Consulté en ligne le 13 mai 2017 : <http://www.publications.steveplatt.net/halabja.htm>.

¹⁰⁰ Duelfer, Charles, *op. cit.*, p.8.

¹⁰¹ « Consultations occidentales restreintes sur les armes chimiques », note confidentielle adressé au Ministre, ASD, sous-direction du Désarmement, Paris, 20 mars 1985. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/27.

¹⁰² Le délégué britannique est particulièrement clair sur ce point : le Royaume-Uni ne pourra pas interdire à ses entreprises de produire certains agents sous prétexte qu'ils peuvent être utilisés pour des applications militaires.

une structure comme le CoCom ou *a fortiori* dans le cadre onusien des sanctions imposées à l'Irak dans les années 1990. Le cadre institutionnel encadrant ces embargos rend toute dissension sinon impossible du moins très difficile à exprimer. En effet, le leader de la coalition en présence (en l'occurrence les Etats-Unis) est plus à même d'imposer sa volonté dans ce type de structure car il peut invoquer le nécessaire besoin d'efficacité de l'embargo pour rendre celui-ci plus dur envers le pays destinataire.

En conclusion, non seulement l'embargo ne visait pas le désarmement effectif de l'Irak, mais il a été incapable de remplir le rôle réduit qui lui a été attribué, à savoir la simple interruption de la production par l'Irak d'armes chimiques. Pour les chancelleries occidentales, il semble donc qu'il s'agissait moins, à travers cet embargo, d'avoir un réel impact sur le programme irakien de production d'armes chimiques que de la sauvegarde de leur réputation.

Les embargos ont donc joué un rôle majeur dans la guerre Iran-Irak. Ils suivaient deux types de logiques. La première correspondait pour ainsi dire à la logique originelle de l'embargo : celle d'une mesure guerrière. C'est ainsi que l'Irak s'est retrouvé sous le coup d'un embargo pétrolier de la part de l'Iran, même si l'embargo irakien sur l'Iran était nettement plus conséquent. Le deuxième type d'embargos ayant frappé l'Irak sur la période 1980-1988 était nettement différent puisqu'il s'agissait d'embargos imposés par des puissances extérieures à la guerre. Ils avaient tous en commun une même logique de surveillance de l'allié irakien dans le cadre d'une restriction temporaire de la coopération économique. Leurs motifs différaient toutefois. Dans le cas des Mirage français, il s'agissait surtout de préserver une spécificité technologique française. Dans le cas des armes soviétiques, il s'agissait d'adopter une position diplomatique claire et de se placer en position de force dans le cadre d'une éventuelle négociation de l'engagement soviétique dans la guerre. Enfin, dans le cas des armes chimiques, il s'agissait surtout pour les divers Etats occidentaux de ne pas se rendre complices d'une rupture de la légalité internationale. Ce dernier cas est le plus intéressant puisqu'il contraste avec la période suivant la guerre. Celle-ci est en effet marquée par la reprise de la coopération économique et militaire avec l'Irak, ce qui montre à quel point les embargos adoptés durant la guerre étaient circonstanciels. Toutefois, cette reprise de la coopération s'opère dans un climat troublé non seulement par les problèmes financiers de l'Irak mais par la question de plus en plus importante des armes de destruction massive, qui annonce le tournant de 1991.

II. D'une guerre à l'autre (1988-1991)

L'Irak sort profondément affaibli de sa guerre contre l'Iran. Alors que Saddam Hussein pensait s'engager dans une guerre facilement gagnable et dont le prestige de la victoire aurait rejailli sur lui en tant que défenseur des Arabes, son pays s'est montré incapable de remporter rapidement un conflit pour lequel il était pourtant mieux armé et mieux préparé que son adversaire. La fin de la guerre tourne pourtant à l'avantage de l'Irak. L'année 1988 est celle de la déroute pour les troupes iraniennes qui subissent plusieurs défaites ou coups du sort. En juillet, les attaques répétées de l'armée irakienne, notamment à l'arme chimique contre des cibles civiles et militaires¹⁰³, mettent les dirigeants iraniens dans une position intenable. L'opération *Praying Mantis*, menée par l'US Navy en avril en représailles de la quasi-destruction de la frégate américaine USS Samuel Roberts par une mine iranienne, se solde par un cuisant échec pour la marine iranienne qui perd deux plateformes abritant des pasdarans, une frégate, un patrouilleur lance-missiles, trois vedettes, cinquante-sept marins et plus d'une vingtaine de pasdarans¹⁰⁴. Ultime coup du sort, la marine américaine abat l'Airbus 655 de l'Iran Air le 3 juillet 1988 par erreur. Même s'il semble que la thèse de l'accident soit vérifiée, les dirigeants iraniens craignent désormais à la fois une attaque chimique irakienne d'ampleur sur leurs centres de population et une intervention aéronavale américaine. Au minimum, le manque de soutien international après la tragédie du vol 655 de l'Iran Air montre aux dirigeants iraniens leur isolement sur la scène internationale. La décision est prise par un conseil regroupant les plus hautes autorités civiles et militaires du pays (à l'exception du Guide suprême Khomeiny, souffrant) dans la nuit du 14 au 15 juillet 1988 d'accepter la résolution 598 adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU le 20 juillet 1987. Cette résolution, après plusieurs tentatives de médiation échouées de la part des Nations unies, constitue la position définitive du Conseil de sécurité sur la résolution du conflit et prévoit un cessez-le-feu ainsi que des négociations de paix entre belligérants. Alors que les troupes des deux Etats commencent à se retirer sur les frontières internationalement reconnues, la résolution est formellement acceptée par le gouvernement iranien le 17 mai 1988¹⁰⁵. Le 20

¹⁰³ En juillet 1988, plusieurs villes et villages iraniens, notamment kurdes, sont bombardés à l'arme chimique : le village de Zardan est attaqué au cyanure et la ville de Marivan est attaquée au gaz moutarde.

¹⁰⁴ Cette opération est la plus ample bataille navale menée par la marine américaine depuis la Seconde Guerre mondiale. Pour plus de détails, voir Razoux, Pierre, *op. cit.*, p. 456-463.

¹⁰⁵ Le gouvernement iranien prend bien soin d'envoyer la lettre acceptant sans conditions la résolution 598 avant que l'ambassadeur soviétique aux Nations unies ne se rende à Téhéran (après une visite de bons offices à Bagdad) : le but est ainsi de minorer l'importance de la diplomatie soviétique et donc de se placer, sinon en

juillet, l'ayatollah Khomeiny annonce au peuple iranien et au monde entier que, la mort dans l'âme¹⁰⁶, il a accepté le cessez-le-feu avec l'Irak sur les conseils de ses experts militaires. Le 20 août 1988, après un mois de combats intenses quoique sporadiques, le cessez-le-feu entre officiellement en vigueur, mettant officiellement fin à huit ans d'une guerre particulièrement meurtrière. Les pertes humaines sont considérables pour les deux pays. Le chiffre total d'un million de morts pour l'ensemble du conflit est souvent avancé¹⁰⁷. Les dégâts matériels sont également considérables. Les belligérants ont perdu en tout 9 000 blindés dont 4 600 chars, 910 aéronefs dont 485 avions de combat, 30 navires de guerre et un tel décompte n'inclut pas le coût des pertes matérielles subies par les civils (destruction d'habitations, de routes, etc.). Pourtant, le principal problème au sortir du conflit est plutôt la dette qui hypothèque sérieusement l'avenir économique du pays.

A. La reprise de la coopération dans un contexte troublé

1. *Une coopération militaire hypothéquée par les contentieux financiers*

La mauvaise situation financière irakienne au sortir de la guerre

Le coût financier de la guerre est particulièrement élevé. Il est estimé que la guerre Iran-Irak aurait coûté en tout 1 100 milliards de dollars. Sur ce coût total, l'Irak en aurait supporté moins de la moitié, environ 40%¹⁰⁸. Cela ne signifie pourtant pas que la situation financière du pays soit saine. En effet, si la guerre a coûté moins cher à l'Irak (qui s'armait à moindre coût par rapport à l'Iran qui devait avoir recours aux marchés parallèles), le régime de Saddam Hussein se trouve pourtant dans une situation de surendettement colossal. Du côté irakien, la guerre a été menée à crédit, grâce aux prêts des pétromonarchies et aux délais de paiement sans cesse accordés par les fournisseurs d'armes soviétiques ou occidentaux, notamment français. Le bilan financier pour l'Irak est donc particulièrement lourd. Comme

position de force, du moins pas dans la position d'obligés de Moscou pour les négociations à venir avec l'URSS (énergie nucléaire, etc.).

¹⁰⁶ L'expression est ici à prendre littéralement. L'ayatollah Khomeiny explique ainsi dans son allocution que ceux qui sont morts durant la guerre ont la chance de ne pas voir ce cessez-le-feu et que lui-même aurait préféré mourir plutôt que d'accepter ce cessez-le-feu : « Heureux ceux qui sont partis en martyrs. (...) Malheureux que je suis de survivre et de devoir avaler ce calice de poison. »

¹⁰⁷ Il semble qu'il ait été surestimé par l'Irak et l'Iran qui, pour leur mythologie nationale respective, auraient exagéré le nombre de victimes afin de montrer son engagement contre l'expansionnisme chiite menaçant pour l'un et son sacrifice au nom de la Révolution islamique pour l'autre. Les chiffres réels semblent être approximativement de 600 à 700 000 victimes (environ 180 000 Irakiens et environ 500 000 Iraniens).

¹⁰⁸ Razoux, Pierre, *op. cit.*, p. 485.

l'écrit le diplomate français Michel Mirallet dans une note du 5 décembre 1988 sur les relations financières franco-irakiennes :

Vainqueur sur le terrain, l'Irak sort financièrement affaibli [du conflit]. (...) Face à l'apparition des déficits considérables de la balance des paiements en 1981 et 1982 et à l'épuisement corrélatif des réserves de changes amassées avant la guerre (35 milliards de dollars), les autorités irakiennes ont été contraintes de recourir massivement à l'endettement extérieur, jadis négligeable, ainsi qu'à un programme drastique de réduction des importations renforcé à partir de 1986 avec la chute du prix du pétrole. (...) L'encours total [de la dette] (civil et militaire, court terme compris), est estimé à 60 milliards de dollars, ce qui place l'Irak parmi les pays les plus endettés du monde¹⁰⁹.

Même si une partie de cette dette est due aux pétromonarchies et, en tant que « dette du sang¹¹⁰ », peut être considérée comme non exigible¹¹¹, la dette irakienne pèse sur l'économie du pays dans le court terme. Michel Mirallet note par ailleurs que « le poids du service annuel de la dette demeure extrêmement lourd », ce qui hypothèque la reconstruction à moyen terme de l'Irak. Enfin, à plus long terme, les difficultés irakiennes ont « porté un coup sévère au crédit international de l'Irak » d'après M. Mirallet. Dans ces conditions, « la plupart des organismes occidentaux de garantie des exportations, dont la COFACE, ont interrompu leur couverture ». Or, la crédibilité financière d'un Etat prend du temps à reconstruire. Cette mauvaise situation financière est un obstacle au développement de relations harmonieuses entre l'Irak et certains de ses fournisseurs les plus proches.

L'Irak et ses contentieux financiers : l'exemple français

C'est tout particulièrement le cas de la France. Les notes du Quai d'Orsay sur la période 1988-1990 mentionnent régulièrement le « contentieux financier franco-irakien » comme étant particulièrement difficile à régler. C'est plus précisément la coopération militaire qui fait les frais de ces difficultés financières. Ainsi le diplomate Denis Bauchard écrit-il dans une note du 10 mars 1989 dressant un rapide bilan des relations franco-irakiennes : « Nous sommes en présence de deux objectifs partiellement contradictoires : obtenir la satisfaction de

¹⁰⁹ « Relations financières avec l'Irak », note confidentielle, ANMO, sous-direction MO, Paris, 5 décembre 1988. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

¹¹⁰ L'Etat irakien fait valoir aux pétromonarchies qu'il a consenti à un sacrifice, notamment humain, nécessaire pour la sauvegarde de « la nation arabe » et le rejet de l'expansionnisme chiite. Dans ces conditions, l'Arabie saoudite et les autres pétromonarchies du Golfe ne pourraient demander remboursement pour la dette irakienne.

¹¹¹ Dans les faits, les pétromonarchies n'accepteront pas de reconnaître cette dette du sang et exigeront de l'Irak qu'il paie ses dettes.

nos exigences financières et devenir les principaux bénéficiaires des projets irakiens en matière d'armement¹¹². » Le cœur du contentieux porte donc sur le remboursement par l'Irak de sa dette militaire. A la suite de plusieurs tours de négociations¹¹³, l'Irak refuse de rembourser les 8,23 milliards de francs qu'il doit à la France en 1989 et ne voudrait régler que la somme de 1,52 milliard. Il refuse même la proposition française de rembourser 4,3 milliards de francs. Or cette position française est le fruit de négociations au sein même de l'appareil étatique français. Les différents ministères français sont en effet divisés sur « l'affaire irakienne ». Lors d'une réunion interministérielle destinée à faire émerger une position commune en 1986, les divergences entre ministères apparaissent clairement : le Trésor estime qu'un règlement multilatéral devrait être envisagé et que, dans le cas où un règlement bilatéral serait finalement choisi, il serait opportun de lier dettes civile et militaire ; à l'inverse, le « Département » (le Quai d'Orsay) et le ministère de la Défense se montrent très réticents à ces propositions et préféreraient une négociation bilatérale dont les volets civil et militaire seraient négociés séparément¹¹⁴. La position commune française, qui émerge finalement en 1988-1989, ne peut donc être significativement modifiée dans la mesure où elle est elle-même le fruit de vives négociations interministérielles. Il est alors décidé par les diplomates français de faire passer le dossier au niveau politique. C'est dans cette optique que Roland Dumas, ministre des Affaires étrangères, écrit une lettre au Premier ministre Michel Rocard lui présentant la position française et lui proposant d'envoyer une délégation spéciale pour négocier au nom du Premier ministre¹¹⁵. Cette délégation, menée par Paul Depis, se rend à Bagdad en juillet 1989 mais ne parvient visiblement pas à obtenir de modification significative de la position irakienne¹¹⁶. Finalement, la question est réglée par « l'envoi d'un

¹¹² « Nos relations avec l'Irak », note confidentielle de M. Denis Bauchard, Affaires économiques et financières, Paris, 10 mars 1989. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

¹¹³ A la suite de plusieurs « rounds » de négociations, dont un infructueux en décembre 1988, une rencontre bilatérale entre négociateurs se tient en février 1989. Elle échoue, d'après les diplomates français, en raison de l'entêtement des négociateurs irakiens incapable de se rallier au compromis proposé par les Français. En l'absence d'archives irakiennes, il est difficile de croiser cette affirmation mais il semble que les négociateurs irakiens aient maintenu une position « dure ». Voir « Négociations financières franco-irakiennes », note, Affaires économiques et financières, Paris, 17 février 1989. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

¹¹⁴ « Relations franco-irakiennes », compte rendu, ANMO, MO, Paris, 14 avril 1986. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

¹¹⁵ Projet de lettre de M. Roland Dumas à M. Michel Rocard, Paris, avril 1989 (non daté, date estimée). Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

¹¹⁶ « Affaire irakienne », note de M. Patrick Leclercq, ANMO (directeur), Paris, 24 juillet 1989. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21. Paul Depis n'est pas reçu par Saadoun Hamadi, vice-Premier ministre de l'Irak et ses contacts au sein du Ba'ath lui affirment que la France est mal vue en Irak en raison de son accueil de

expert » à Bagdad sur proposition de Matignon durant l'été 1989¹¹⁷. A partir de cette date, les archives diplomatiques sont plus discrètes sur le contentieux financier franco-irakien mais il semble en tout état de cause qu'il soit globalement réglé à l'automne¹¹⁸. La coopération dans le domaine militaire a donc pâti de la situation financière de l'Irak, d'autant que le pays n'estimait pas avoir un besoin pressant de se réarmer.

C'est donc un pays appauvri, très endetté qui sort de la guerre. Pourtant, ces obstacles ne sauraient empêcher les puissances occidentales de relancer leur coopération économique avec un pays qui a à peine de quoi les payer, preuve que les embargos datant de la guerre n'étaient qu'une restriction temporaire de la coopération.

2. Convertir la coopération militaire dans le domaine civil : enjeu d'une vive concurrence interétatique

Malgré son fort endettement, l'Irak reste ainsi un client avidement courtoisé par de nombreux Etats, notamment occidentaux. Si les besoins irakiens en armements avaient été largement couverts par de nombreux Etats désireux de pouvoir faire valoir leurs industries militaires, il s'agit pour eux à partir de 1988 de convertir cette coopération militaire dans le domaine civil. Les destructions des infrastructures irakiennes engendrées par la guerre impliquent de reconstruire le pays et de nombreuses entreprises sont sur les rangs pour décrocher ces juteux contrats.

Une coopération civile déjà florissante pendant la guerre

De fait, la coopération économique avec l'Irak pendant la guerre a été florissante. Le cas de la France est à cet égard éclairant. Au-delà des accords déjà existants portant sur du matériel militaire¹¹⁹, la France développe ainsi avec l'Irak pendant la guerre divers projets de

plus de 300 Kurdes. Or à ce moment, M. Depis estime que Saddam Hussein doit ménager le Ba'ath, « seul en mesure de faciliter la réintégration progressive et sans risque dans la vie civile des 600 000 militaires qui auraient à être démobilisés ». Il conclut donc « qu'une phase exceptionnelle des relations entre nos deux pays est sans doute achevée ».

¹¹⁷ « Contentieux financier franco-irakien », note de M. Patrick Leclercq, ANMO (directeur), Paris, 25 juillet 1989. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

¹¹⁸ « Relations franco-irakiennes », télégramme, Bagdad, 10 novembre 1989. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

¹¹⁹ Nous laissons volontairement de côté ici les coopérations militaires entre l'Irak et divers Etats (URSS, France, Chine notamment) pendant la guerre. Ces coopérations ont déjà été partiellement abordées et sont surtout déjà très bien documentées. Pour un état des lieux des coopérations militaires dont a bénéficié l'Irak, voir Razoux, Pierre, « La France soutient Saddam » et « L'argent n'a pas d'odeur », *op. cit.*, (chapitres 5 et 19). Plus

coopération dans le domaine civil. Parmi les projets en cours pendant le conflit, deux secteurs étaient particulièrement concernés : le pétrole et le BTP. Dans le secteur du pétrole, l'entreprise Technip signe un contrat à l'automne 1984 pour la construction d'une usine de lubrifiants¹²⁰. Le projet, d'une valeur de 391 millions de dollars est achevé en 1988. Dans le secteur du BTP, deux projets courent durant la guerre. Le premier concerne le renforcement du pont d'Adamyah à Bagdad. Le contrat, d'un montant de 600 millions de francs, est signé en mai 1985 pour un achèvement du projet prévu fin 1986. Le deuxième projet porte sur la construction de l'université d'Erbil, confiée à la société française SCET International. Le contrat, d'une valeur de 225 millions de francs, est signé à l'été 1984 mais son achèvement semble avoir posé problème. Au-delà de ces projets signés et conclus pendant la guerre, la France et l'Irak ne s'interdisent aucunement de réfléchir à leur coopération future. Plusieurs projets sont ainsi en cours de négociation en 1985 et concernent trois secteurs : le BTP, les transports et les télécommunications. Dans le BTP, trois contrats d'une valeur supérieure à 500 millions de francs se négocient. Le premier concerne la construction d'un réseau d'adduction de l'eau à Nassiryah et vaut environ un milliard de francs. L'entreprise Bouygues cherche à décrocher ce contrat mais elle doit faire face à la concurrence d'entreprises indiennes, japonaise, coréenne et yougoslave. Le second projet, d'une valeur d'1,4 milliard de francs, porte sur la construction de plusieurs bâtiments privés et publics à Kirkouk et se trouve en négociation entre la société Dumez et les autorités irakiennes. Enfin, le dernier projet de BTP est proche du secteur de l'énergie puisqu'il concerne la construction d'un gazoduc entre Rumeilah et la centrale électrique d'al-Yussifat. Ce contrat, estimé à 600 millions de francs, est négocié par la société Spiecapag¹²¹. Dans le secteur des transports, Airbus négocie en concurrence avec Boeing l'achat d'un avion « *VIP* » par Iraqi Airways. Le contrat, d'une valeur de 600 millions de dollars, est particulièrement important pour la diplomatie française qui estime que de l'issue de la négociation dépendra le choix de l'avionneur auquel sera confié le renouvellement de l'intégralité de la flotte irakienne¹²². Au-delà de ces contrats particulièrement conséquents, de nombreuses coopérations plus modestes sont menées dans

de trente Etats ont vendu des armes à l'Irak durant la guerre Iran-Irak. L'URSS, la France et la Chine couvraient toutefois 85% des besoins irakiens.

¹²⁰ « Relations économiques entre la France et l'Irak, contrats en cours (1/2) », télégramme diplomatique, Bagdad, 23 octobre 1985. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

¹²¹ « Relations économiques entre la France et l'Irak, contrats en cours (1/2) », télégramme diplomatique, Bagdad, 23 octobre 1985. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

¹²² « Relations économiques entre la France et l'Irak, contrats en cours (1/2) », télégramme diplomatique, Bagdad, 23 octobre 1985. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

les secteurs des transports, du pétrole, des télécommunications, etc. Par ailleurs, les perspectives de coopérations dans le domaine civil sont nombreuses et envisagées avec enthousiasme par la diplomatie française : le projet de la construction du métro de Bagdad est particulièrement convoité par la société Sofretu (actuelle Systra).

La coopération est même relancée par Bagdad sur l'épineux dossier du nucléaire civil. Dès 1985, Tarek Aziz questionne de nouveau la diplomatie française sur le sujet. Il convoque l'ambassadeur français Maurice Courage et exige de sa part une réponse de principe sur le cas spécifique de la relance de la coopération sur le réacteur de Tammuz détruit par l'opération *Opera* israélienne¹²³. Même si l'Irak affirme, dans les années 1980, les intentions pacifiques avec lesquelles il aimerait reprendre un programme nucléaire, un discours de Saddam Hussein prononcé peu après le raid israélien sur Tammuz laisse peu de doute sur les intentions réelles du régime irakien : le 23 juin 1981, Saddam Hussein proclame ainsi que « celui qui désire vraiment le règne de la paix et de la stabilité dans cette région se doit d'aider la nation arabe à acquérir l'arme nucléaire puisque l'entité sioniste la possède¹²⁴. » Dans un discours du 13 juillet de la même année, il revient sur ses propos et les corrige partiellement, expliquant qu'ils ne signifient pas que l'Irak cherche à se doter de l'arme nucléaire mais pointent simplement le danger de la détention par « l'entité sioniste » de l'arme nucléaire. Il accusait d'ailleurs ouvertement les Etats-Unis et la France (alors même que cette dernière venait d'aider considérablement l'Irak dans son effort nucléaire et militaire) de porter « la responsabilité principale dans cette affaire, devant le monde et devant les Arabes¹²⁵ ». Le vrai problème serait désormais non d'aider l'Irak à se doter d'une arme atomique mais plutôt de désarmer Israël. L'ambiguïté plane donc sur les intentions réelles du régime irakien pour ce qui concerne son programme nucléaire. La France ne donne donc pas de suite à la demande irakienne mais le fait que le gouvernement irakien demande une aide à la France montre que le régime pensait pouvoir obtenir une capacité nucléaire par des réseaux officiels, donc qu'il ne se sentait aucunement restreint dans son effort de coopération avec les puissances extérieures. La volonté irakienne de s'équiper d'une arme nucléaire finit toutefois par inquiéter l'ensemble des chancelleries occidentales, mais l'absence de preuve tangible ne

¹²³ « Relations commerciales franco-irakiennes », note très confidentielle de M. Eric Desmarest, Paris, ANMO, MO, 20 mai 1985. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

¹²⁴ « Discours du président Saddam Hussein (Questions nucléaires », télégramme de M. Rocalve, Bagdad, 14 juillet 1981. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 1460INVA/192 (Relations économiques et militaires 1973-1982), dossier « Questions atomiques ».

¹²⁵ « Discours du président Saddam Hussein (Questions nucléaires », télégramme de M. Rocalve, Bagdad, 14 juillet 1981. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 1460INVA/192 (Relations économiques et militaires 1973-1982), dossier « Questions atomiques ».

permet pas de mener une action¹²⁶. Le sujet des proliférations nucléaire et chimique en Irak est toutefois posé et commence à prendre de l'ampleur, ce qui motivera la politique de sanctions nettement plus poussées menée dans les années 1990.

La concurrence pour la relance de coopérations civiles avec l'Irak dans l'après-guerre

L'Irak entend donc poursuivre et améliorer sa bonne coopération avec un certain nombre d'Etats tiers au premier rang desquels la France. Les diplomates français sont toutefois conscients que s'ils ont une certaine avance dans le domaine de la coopération militaire, la concurrence est plus rude dans les domaines civils¹²⁷ et l'Irak n'hésite pas à en jouer. Les entreprises de nombreux pays se positionnent rapidement pour décrocher les marchés irakiens dans le domaine civil. L'URSS se positionne dès 1988 sur le secteur pétrolier tandis que la Yougoslavie a déjà conclu un certain nombre d'accords sur des projets de BTP, notamment sur la construction d'un barrage à Bekme, dans le nord du pays. Au sein du bloc de l'Ouest, plusieurs pays se positionnent également pour remporter les nombreux marchés que propose l'Irak. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni, qui n'ont pas de vieille créance sur l'Irak, peuvent se permettre d'accorder des crédits à l'Irak (respectivement 1,2 milliard de dollars et 560 millions de dollars) pour favoriser le commerce. Les Etats-Unis lancent une coopération profitable avec l'Irak dans un domaine technologique prometteur : les ordinateurs. L'administration américaine vend ainsi à Bagdad pour 96 millions d'ordinateurs à haute vitesse¹²⁸. Sous l'administration Reagan, le Département du Commerce avait délivré en 1984 et 1988 des licences autorisant la vente de certaines technologies sensibles à Bagdad. Le

¹²⁶ « Proliférations nucléaire et balistique », télégramme diplomatique de M. Margerie, Washington, 5 avril 1989. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152 INVA/27, dossier D (« Armes chimiques et nucléaires »), sous-dossier « nucléaire ». Le document parle de « programme nucléaire irakien allégué ».

¹²⁷ « Relations financières franco-irakiennes, compte rendu de la réunion du 20 février présidée par le secrétaire général », note confidentielle de M. Jean-Félix Paganon, Affaires économiques et financières, Paris, 20 février 1989. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

Lors de cette réunion, M. Scheer, Secrétaire général du Quai d'Orsay, affirme ainsi que « si nous pouvons rester fermes sur les contrats militaires, pour lesquels nous n'avons pas de forte concurrence occidentale, il faudrait se montrer plus prudents en matière civile à moyen terme. »

¹²⁸ Richelson, Jeffrey T., « Rogues » (chap. 8), in *Spying on the Bomb, American nuclear intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea*, New York, W. W. Norton, 2006, p. 224.

montant total de ces transactions se serait élevé à plus d'1,5 milliard de dollars¹²⁹. Enfin, la RFA et le Japon se positionnent également sur plusieurs marchés, notamment dans le BTP¹³⁰.

En d'autres termes, malgré son endettement conséquent et en dépit des difficultés rencontrées dans le domaine militaire, la coopération dans le domaine civil est relancée par l'ensemble des Etats dès la fin de la guerre et jusqu'en 1990, prouvant ainsi que les embargos auxquels l'Irak était soumis pendant la guerre n'étaient que des mesures temporaires ne mettant nullement en danger le souhait d'entretenir des relations économiques avec le pays.

B. Des sanctions à la guerre du Golfe (été 1990-avril 1991)

1. *L'invasion du Koweït : premières réactions, premières sanctions*

L'invasion du Koweït et premières réactions de la communauté internationale

Le 2 août 1990, après plusieurs mois de tensions croissantes, l'Irak de Saddam Hussein envahit le Koweït, petit pays voisin limitrophe riche en hydrocarbures. Les causes du conflit sont en partie politiques. Il s'agit d'abord pour Saddam Hussein de jouer sur une fibre nationaliste au sein de sa population afin que celle-ci refasse corps autour de lui. Les dirigeants irakiens ne peuvent traditionnellement jouer sur cette corde que par trois moyens : tenter de régler (souvent dans la violence) le « problème kurde », essayer de reprendre des territoires sur le Chatt al-Arab, ou bien tenter de récupérer le Koweït. Or réprimer les Kurdes est coûteux, ne serait-ce qu'en termes d'image sur la scène internationale : toute la communauté internationale a encore à l'esprit le massacre de Halabja perpétré deux ans plus tôt. Il n'est évidemment pas question d'essayer de reprendre à l'Iran des territoires sur le Chatt al-Arab, deux ans après être sorti d'une guerre meurtrière de huit ans déclenchée précisément par cette question et alors même que des experts onusiens s'assurent du respect du cessez-le-feu par les deux ex-belligérants le long de la frontière. Dans ces conditions, l'invasion du Koweït semble être une solution envisageable dans le but de recréer l'unité de la nation autour de son leader. Le Koweït est un territoire historiquement revendiqué par l'Irak, qui estime que l'indépendance de son voisin n'est qu'un reliquat regrettable de l'ancienne puissance coloniale britannique. Après sa prise d'indépendance en 1961, il avait déjà été

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ « Situation en Irak (Relations avec la France et les pays industrialisés) », télégramme de M. Maurice Courage, ambassadeur de France en Irak, Bagdad, 29 novembre 1988. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152INVA/16 (Relations bilatérales franco-irakiennes notes d'ensemble), sous-dossier B.21.

revendiqué comme partie intégrante au territoire irakien par le général Qassim. L'Irak avait certes ratifié en 1978 la convention de Vienne portant sur la succession des Etats, reconnaissant donc de fait les frontières héritées de l'époque coloniale¹³¹. Cependant, au sein de la population irakienne, le Koweït était toujours considéré comme une province irakienne puisqu'il était partie intégrante de l'ancienne province de Basra sous l'empire ottoman. Relancer son armée dans un conflit aurait par ailleurs l'avantage pour le chef d'Etat irakien de remobiliser des troupes dont, après un effort de guerre extrêmement conséquent, la réintégration dans la société civile pose problème. Le contexte politique offre donc certains éléments d'explication, mais le conflit compte également certaines causes économiques et plus précisément énergétiques. Tout d'abord, le Koweït qui détenait une part importante de la dette irakienne contractée pendant la guerre refuse, de même que d'autres pétromonarchies du Golfe, d'effacer cette dernière. Entre 1988 et 1990, l'Irak met la pression sur l'OPEP pour remonter le prix du baril à 18 dollars. Le 27 juillet 1990, l'OPEP fixe même le prix du baril à un minimum de 21 dollars. Il s'agit pour l'Irak de renflouer ses caisses grâce à des rentrées de devises étrangères dont il a cruellement besoin. Le Koweït refuse toutefois de se laisser imposer ce prix et continue à surproduire pour jouer à la baisse. En conséquence, le pétrole reste à un prix bas et tombe même à 10 dollars le baril. Cela se traduit pour l'Irak par une perte sèche de sept milliards de dollars pour la seule année 1989. Enfin, l'Irak accuse le Koweït en juillet 1990 de forer sur la partie irakienne du champ de Rumaïla. C'en est assez pour le leader irakien qui décide d'envahir le Koweït le 2 août 1990.

Les réactions internationales sont unanimes et condamnent les agissements irakiens. La résolution 660 est votée dès le 2 août 1990 quasiment à l'unanimité des membres du Conseil de sécurité¹³². Cette résolution condamne l'invasion et demande de la part de l'Irak son retrait immédiat du Koweït ainsi que le retour aux positions occupées par ses troupes le 1^{er} août 1990. Elle convoque les articles 39 et 40 de la Charte des Nations unies. Cela signifie que, « constatant qu'il existe, du fait de l'invasion du Koweït par l'Irak, une rupture de la paix et de la sécurité internationales », le Conseil se place dans le cadre du chapitre VII. Les mesures envisagées concrètement restent peu claires à ce stade. Par l'article 39, le Conseil constate la rupture de la paix internationale et se donne le droit de prendre des mesures coercitives, notamment dans le cadre des articles 41 (embargo) et 42 (blocus). Par l'article 40, il invite les Etats en présence à adopter des mesures provisoires destinées à ce que la situation ne s'aggrave pas davantage. Dans ce cas, le Conseil propose des négociations intensives entre les

¹³¹ Charvin, Robert, *art. cit.*, p. 19.

¹³² Seul le Yémen s'abstient.

deux parties¹³³. Le 3 août, la Ligue arabe adopte sa propre résolution sur la question¹³⁴. Surtout, le 6 août 1990, le Conseil de sécurité adopte la résolution 661.

La résolution 661 et le début des sanctions à l'encontre de l'Irak

Cette résolution est la première à instaurer des sanctions économiques à l'égard de l'Irak. L'article 3 établit clairement un embargo (si ce n'est un blocus) sur le commerce irakien. Il impose ainsi aux Etats d'empêcher toute importation sur leur sol de marchandises irakiennes ou koweïtiennes. L'article 4 impose également un volet financier à l'embargo. Le Conseil de sécurité décide ainsi « que tous les Etats s'abstiendront de mettre à la disposition du gouvernement irakien ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise en Irak ou au Koweït des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques ». L'apparente égalité de traitement entre l'Irak et le Koweït ne doit pas tromper. Elle est exprimée dans la résolution uniquement pour éviter que le gouvernement irakien ne bénéficie d'éventuels échanges avec le Koweït alors même qu'il le contrôle. La résolution vise nommément l'Irak, le Koweït étant clairement la victime de la situation. L'article 9 précise ainsi que, « nonobstant les paragraphes 4 à 8 ci-dessus, aucune des dispositions de la présente résolution n'interdira de prêter assistance au Gouvernement légitime du Koweït et de ses institutions ». La résolution prévoit toutefois d'exclure des sanctions les produits de première nécessité ou paiements destinés à apporter ceux-ci à la population irakienne. Ainsi, l'article 4 prévoit d'interdire tout transfert financier à destination de l'Irak « à l'exception des paiements destinés exclusivement à des fins strictement médicales ou humanitaires et, dans le cas où des considérations d'ordre humanitaire le justifient, des denrées alimentaires ». De même, sont exclus au paragraphe c) de l'article 3 les « fournitures à usage strictement médical et, dans les cas où des considérations d'ordre humanitaire le justifient, les denrées alimentaires ». Tous les éléments des sanctions irakiennes dans les années 1990 sont réunis : des embargos commercial et financier très étendus, dont sont seuls exclus les produits médicaux, humanitaires ou de première nécessité. La logique des sanctions est lancée.

En réalité, cette logique ne naît pas exactement à l'été 1990. La résolution 598 comportait elle aussi des dispositions permettant l'application de sanctions. Invoquant explicitement le chapitre VII de la Charte et les articles 39 et 40, elle laissait la porte ouverte à l'hypothèse de

¹³³ Résolution 660 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/660(1990), 2 août 1990. Consultée en ligne le 24 avril 2017 : [http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/660\(1990\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/660(1990)).

¹³⁴ La résolution 660 soutenait d'ailleurs explicitement la Ligue des Etats arabes dans ses efforts de médiation.

sanctions dans le cas où les belligérants n'acceptaient pas le cessez-le-feu. Dans son article 10, le Conseil décide ainsi « de se réunir à nouveau en tant que besoin pour envisager l'adoption de nouvelles dispositions afin d'assurer le respect de la présente résolution¹³⁵ ». La formule, pour ambiguë qu'elle soit, inscrit dans la résolution la possibilité d'adopter des sanctions contre les belligérants dans le cas où ils n'appliqueraient pas le cessez-le-feu. La réalisation de cette possibilité était toutefois rendue hautement hypothétique par la division régnant au sein des membres permanents du Conseil de sécurité sur la question de ce « deuxième étage » de la résolution¹³⁶. Au-delà de l'unanimité apparent imposé par la rédaction d'une seule et même résolution¹³⁷, les discours des représentants de chaque pays laissent apparaître de profondes divergences sur l'interprétation à donner à cet article. La Chine et l'URSS estiment ainsi que ces sanctions doivent rester à l'état de menaces potentielles et en aucun cas être effectivement appliquées. Le délégué chinois pointe ainsi l'absence d'absence précise fixée aux deux belligérants :

Après l'adoption du projet de résolution, le Secrétaire général devrait disposer de suffisamment de temps et de possibilités pour continuer sa médiation et veiller à ce que le projet de résolution soit pleinement appliqué. Nous espérons que les autres pays intéressés, et notamment les principales puissances, feront preuve de modération et s'abstiendront de faire quoi que ce soit pour exacerber la situation¹³⁸.

Les commentaires du délégué soviétique sont très similaires et visent à empêcher l'adoption de sanctions (économiques ou non), à l'encontre des belligérants par les pays occidentaux. Ces derniers n'ont pas la même interprétation de la résolution 598. Le ministre italien des Affaires étrangères, Giulio Andreotti, estime que l'appel à la coopération entre les parties « doit être accompagné par notre pleine disponibilité à agir dans le cadre des dispositions du chapitre VII dont les articles sont mentionnés, directement ou non, dans la résolution¹³⁹ ». Sir Geoffrey Howe, ministre anglais des Affaires étrangères, exprime une position proche quoiqu'encore plus ferme :

L'adoption par le Conseil de ces mesures contraignantes au titre du chapitre VII de la Charte devrait envoyer un message tout à fait clair aux deux parties. Si l'une ou l'autre décide de ne pas s'acquitter de ses obligations en vertu de la Charte, il faut que le monde comprenne, et

¹³⁵ Résolution 598 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/598(1987), 20 juillet 1987. Consultée en ligne le 24 avril 2017 : [http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/598\(1987\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/598(1987)).

¹³⁶ Decaux, Emmanuel, « La Résolution 598 (1987) du Conseil de Sécurité et les efforts de paix entre l'Irak et l'Irak », Paris, *Annuaire français de droit international*, 1988, vol. 34, n°1, pp. 63-90.

¹³⁷ La résolution fut de fait adoptée à l'unanimité.

¹³⁸ Decaux, Emmanuel, *art. cit.*, p. 74.

¹³⁹ Cité dans : *ibid.*

comprenne bien, que le Conseil utilisera tous ses pouvoirs au titre de la Charte pour que ce projet de résolution soit appliqué¹⁴⁰.

Le secrétaire d'Etat américain, George Shultz, rappelle que le chapitre VII prévoit les « dispositions les plus énergiques » de la Charte et qu'il est obligatoire de s'y conformer. Les sanctions étaient donc envisagées, sinon directement dans la résolution, dans les discours entourant celle-ci. A l'époque, elles visaient plutôt l'Iran qui était plus réticent à accepter la résolution que l'allié irakien. En 1990, la possibilité d'imposer des sanctions a donc fait du chemin dans les mentalités des diplomates et, cette fois, elles visent l'Irak.

S'inspirant de la logique des sanctions présente dans la résolution 598, la résolution 661 instaure donc un embargo très étendu sur l'économie irakienne. Les divisions entre membres permanentes du Conseil de sécurité ayant disparu du fait de l'écroulement imminent de l'Union soviétique, les sanctions économiques peuvent être adoptées.

2. Sanctions et montée des périls : prélude ou substitut à la guerre ?

A la suite de la résolution 661, un chapelet de résolutions viennent renforcer les dispositions prises par le Conseil de sécurité. Le 9 août 1990, la résolution 662 déclarant l'annexion comme nulle et non avenue est adoptée. La résolution 664 du 18 août exige pour sa part de l'Irak que ses troupes ne blessent ni ne tuent des nationaux tiers présents sur le territoire koweïtien. Le 25 août 1990, la résolution 665 mentionne pour la première fois les « sanctions économiques » dans son préambule. Par cette résolution, le Conseil demande aux Etats disposant de forces navales dans la région « d'arrêter tous les navires marchands qui arrivent ou qui partent afin d'inspecter leur cargaison et de s'assurer de leur destination et de faire appliquer strictement les dispositions de la résolution 661 relative aux transports maritimes ». Cette résolution renforce donc les sanctions, en imposant de fait un réel blocus maritime. La résolution 666 du 13 septembre 1990 s'efforce, au vu des problèmes humanitaires posés par un tel blocus, de permettre effectivement l'échange de denrées alimentaires avec l'Irak. Les résolutions suivantes prennent des dispositions sur la sécurité du personnel diplomatique (667 du 16 septembre 1990), sur le traitement par le comité des sanctions des demandes d'assistance (résolution 669 du 24 septembre 1990), sur l'élargissement aux aéronefs du blocus naval (résolution 670 du 25 septembre 1990), sur les obligations auxquelles doit se conformer l'Irak (résolution 674 du 29 octobre 1990), sur la tentative par l'Irak de modifier la composition démographique du Koweït (résolution 677 du

¹⁴⁰ *Ibid.*

28 novembre 1990)¹⁴¹. Enfin, la résolution 678, adoptée le 29 novembre 1990, pose un ultimatum à l'Irak : elle exige de l'Irak qu'il applique les résolutions précédemment citées et dans son article 2 « autorise les Etats membres qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien si, au 15 janvier 1991, l'Irak n'a pas appliqué les résolutions susmentionnées (...) à user de tous les moyens nécessaires (...) pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région¹⁴². » L'Irak refusant de se plier aux exigences du Conseil de sécurité, l'opération *Desert Storm* est lancée le 16 janvier 1991. Après une intense campagne aérienne qui met hors d'état de nuire la majeure partie de l'armée irakienne, l'opération *Desert Sabre*, volet terrestre de l'opération est lancée. En cent heures, les troupes de la coalition repoussent les troupes irakiennes hors du Koweït. Le 28 février, le président Bush déclare un cessez-le-feu, mettant fin à l'opération. Sous commandement américain, les forces de la coalition viennent d'écraser l'armée irakienne.

Dans ces conditions, les sanctions économiques peuvent-elles être considérées comme un substitut ou comme un prélude à la guerre ? Les préparatifs pour la guerre ont commencé très tôt au sein de l'opération *Desert Shield*, lancée dès le 6 août 1990 pour protéger l'Arabie saoudite et montrer à l'Irak la détermination de la communauté internationale. Dans la mesure où l'intensité des sanctions économiques croît avec celle des préparatifs militaires, considérer les sanctions comme une mesure de guerre devient plausible. Le lien entre les embargos et la guerre est complexe. L'adoption d'un embargo est généralement une mesure décidée en temps de paix. Comme l'écrit le juriste Louis Dubouis, « dans la pratique internationale, on n'a recours au concept d'embargo que pour désigner des mesures décidées à l'encontre d'un pays à l'égard duquel n'existe pas l'état de guerre¹⁴³ ». Pourtant, c'est une mesure ouvertement méfiante qui s'inscrit dans une démarche, sinon guerrière, du moins franchement hostile. C'est d'ailleurs un des points saillants relevés par MM. Cortright et Lopez dans leur étude des sanctions onusiennes dans les années 1990¹⁴⁴. D'après eux, les sanctions durant les années 1990 ont été alternativement utilisées comme un prélude ou un substitut à la guerre. Elles ont en effet le grand avantage d'être « *between words and wars* ». Elles permettent d'éviter une posture complètement attentiste tout en évitant d'employer directement la force militaire. Elles offrent aux dirigeants la possibilité d'agir et de montrer qu'ils agissent, le tout à moindres frais. La relation entre les sanctions économiques et l'emploi de la force militaire

¹⁴¹ L'ensemble de ces résolutions sont consultables en ligne à cette adresse : <http://www.un.org/fr/sc/documents/resolutions/1990.shtml>.

¹⁴² Résolution 678 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/678(1990), 29 octobre 1990. Consultée en ligne le 24 avril 2017 : [http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/678\(1990\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990)).

¹⁴³ Dubouis, Louis, *art. cit.*, p. 1.

¹⁴⁴ Cortright, David, Lopez, George A., *op. cit.*

est donc complexe. La guerre intervient-elle là où les sanctions ont échoué ? Ou les sanctions sont-elles un moyen de préparer les opinions publiques à la guerre ? Les sanctions sont-elles tendues vers un objectif, *in fine*, guerrier ou se veulent-elles une solution intermédiaire, proposant une alternative à la guerre ? Dans l'esprit de leurs inventeurs, les sanctions économiques étaient un gage de pacification des relations internationales, permettant de mettre une pression significative sur les épaules d'un pays sans avoir un recours trop automatique à la violence. Le président américain Woodrow Wilson, fervent défenseur de l'usage des sanctions, disait ainsi lors des négociations du Traité de Versailles :

Celui qui choisit cette mesure économique, pacifique, calme et fatale, n'aura pas à recourir à la force. Ce n'est pas une mesure aussi terrible. Elle ne sacrifie pas une seule vie à l'extérieur du pays exposé au boycott, mais elle impose à ce pays une pression à laquelle, à mon avis, aucune nation moderne ne peut résister¹⁴⁵.

Dans le cas irakien, les sanctions n'ont pourtant été qu'un prélude à la guerre. La préparation de la guerre commençant presque immédiatement après l'invasion du Koweït par l'Irak, il était clair que les sanctions n'étaient en réalité que le premier étage de la fusée de la réponse de la communauté internationale sur le dossier¹⁴⁶. Ainsi, une fois l'emploi de la force militaire terminé, les sanctions économiques vont prolonger un état de guerre économique contre l'Irak.

La période 1988-1991 marque donc dans l'histoire de l'Irak le passage chaotique d'une guerre à l'autre. De 1988 à 1990, l'Irak s'extirpe péniblement de sa guerre avec l'Iran. Toutefois, il le fait avec la pleine coopération économique d'un certain nombre de puissances étrangères, qui voient dans le pays des marchés pour leurs entreprises nationales. Cela prouve que les embargos adoptés lors de la période précédente, notamment contre les armes chimiques irakiennes, n'entendaient pas interrompre la coopération économique mais seulement la restreindre pour pouvoir surveiller l'allié irakien. La période 1990-1991 est naturellement marquée par l'invasion du Koweït par l'Irak. La réponse de la communauté internationale prend rapidement forme autour des sanctions, avant de se terminer par une

¹⁴⁵ Cité dans Ferrand, Bernard, « Quels fondements aux embargos et blocus aux confins du XX^e et XXI^e siècles ? », *Guerres mondiales et conflits contemporains* 2004/2 (n° 214), p. 55-79. Consulté le 15 février 2017 : DOI 10.3917/gmcc.214.0055.

¹⁴⁶ L'analyse de Cortright et Lopez est d'ailleurs claire sur ce point : « [*Sanctions*] are often a biting and devastating tool of economic coercion and need to be understood as instruments of forceful diplomacy. As one sanctions committee chairperson noted to us, the best understanding of sanctions may be that they are three-quarters of the way toward the use of force, and that they may have their greatest impact when it is clear to the targeted state that the senders will resort to military force if sanctions fail to achieve their stated goal. ». cf. Cortright, David, Lopez, George A., *op. cit.*

opération militaire. Cette succession d'événements n'est évidemment pas sans rappeler l'enchaînement, de 1991 à 2003, des sanctions puis d'une opération militaire de grande envergure. Tout se passe comme si ces quelques mois de 1990-1991 préfiguraient, en un laps de temps raccourci, l'ensemble du scénario qui se joue de 1991 à 2003.

Deuxième partie

**Des sanctions à la guerre
économique (1991-1998)**

I. Légitimer la « mère de toutes les résolutions »

Le 3 avril 1991, le Conseil de sécurité adopte la résolution 687, surnommée *a posteriori* « mère de toutes les résolutions¹⁴⁷ », tant elle a influencé les positions adoptées par la suite par la communauté internationale. Dans son préambule long de 27 paragraphes (voir annexes), le Conseil de sécurité définit les raisons d'être d'une telle résolution. Après le premier paragraphe rappelant l'ensemble des résolutions précédentes, sept paragraphes sont consacrés aux intentions pacifiques de l'Irak et au rétablissement de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale du Koweït. A leur suite, ce ne sont pas moins de douze articles qui sont consacrés à la question des armes de destruction massive. Cette différence entre le nombre d'articles consacrés au retour au *statu quo ante bellum* et le nombre d'articles consacrés au nouveau problème des ADM est un premier indicateur de l'importance de cette dernière question : le vrai sujet de cette résolution n'est pas la fin de la guerre du Golfe mais bien le désarmement de l'Irak. Au-delà du préambule, le corps de la résolution lui-même montre une disparité similaire. La section C consacrée à la question des ADM est la plus longue de la résolution et compte pas moins de huit articles (7 à 14 inclus). Elle organise un dispositif de désarmement voué à se retrouver au cœur d'un dossier majeur de politique internationale dans les années 1990 : « l'affaire irakienne ». Il est donc important de comprendre comment un tel dispositif a été décidé et de s'intéresser aux justifications apportées par ses promoteurs pour en asseoir la légitimité. Or cette légitimité peut être de deux ordres : elle peut venir du respect du droit international ou bien de justifications d'ordre politique.

A. L'introuvable légitimité juridique de la résolution

1. *L'embargo en contradiction avec le droit international*

¹⁴⁷ Il s'agissait également de faire référence à la désignation par Saddam Hussein de la guerre du Golfe comme étant « la mère de toutes les batailles » dans son discours du 17 janvier 1991 consécutif à l'offensive de la coalition.

Il est difficile d'asseoir juridiquement la légitimité des sanctions. Celles-ci se trouvent même en contradiction avec certains principes élémentaires du droit international, public ou privé, et peuvent mettre les sujets de droit dans des situations de flou juridique.

L'embargo et ses complexités en droit international privé

L'impact des embargos en droit international privé est peu étudié, du moins relativement à sa place dans le droit international public. Pourtant, les embargos ont des effets concrets sur les acteurs économiques en les plaçant face aux complexités du droit international privé. Tout d'abord, un embargo n'est pas sans effet sur un contrat conclu entre deux acteurs privés, l'un dans le pays décideur (dans le cadre de la résolution 687, n'importe quelle entreprise américaine, française, allemande, etc.) et l'autre dans le pays « destinataire » de l'embargo (ici une entreprise irakienne). En principe, l'embargo ne fait que paralyser l'exécution du contrat le temps de sa durée. Toutefois, dans le cas irakien, l'horizon de l'embargo semblait virtuellement illimité : il était systématiquement reconduit par le Conseil de sécurité. Dans ce cas, l'effet de l'embargo devient « extinctif » et le contrat est annulé. Comme l'explique la juriste Aurore Marchand, « le principe *pacta sunt servanda*¹⁴⁸ cède en présence du fait du prince, lorsque des circonstances imprévisibles, irrésistibles et extérieures bouleversent l'économie du contrat et rendent son exécution radicalement impossible en raison de la durée de l'embargo¹⁴⁹ ». L'embargo plonge donc les agents économiques dans une réelle incertitude quant à l'exécution de leurs contrats, qui varie en fonction de l'horizon de l'embargo. Toutefois, son impérativité même peut être remise en question dans le cadre d'arbitrages. Ainsi, Aurore Marchand note que le juge devant lequel est porté le litige doit appliquer l'embargo si celui-ci est issu de la *lex fori*¹⁵⁰, le juge étant « l'organe de la souveraineté du for ». Il est aussi tenu de lui donner effet lorsque l'embargo appartient à la *lex contractus*¹⁵¹ par volonté commune des parties. En revanche, le juge peut rejeter l'application d'un embargo en faisant valoir une contradiction avec l'ordre public international¹⁵². Il n'est pas exclu qu'un embargo aille donc à l'encontre de l'ordre public international tel que défini par les juges de la juridiction en question. En cela, il peut poser de réels problèmes aux sujets de

¹⁴⁸ « Les conventions doivent être respectées. »

¹⁴⁹ Marchand, Aurore, *op. cit.*, p. 644.

¹⁵⁰ La *lex fori* est la loi du for, c'est-à-dire l'ensemble des lois de la juridiction dans laquelle est intentée une action en justice. En d'autres termes, il s'agit de la loi de l'Etat dans lequel est jugé le cas.

¹⁵¹ La *lex contractus* est la loi de la juridiction dans laquelle le contrat entre les deux parties a été conclu.

¹⁵² Cette notion difficile à appréhender peut être définie comme l'ensemble des principes essentiels du droit de la juridiction (les principes essentiels du droit français, américain, anglais, etc.).

droit international privé en entrant en contradiction avec le droit des contrats auquel ils sont également soumis. Aurore Marchand décrit cette situation comme profondément problématique :

Les mesures d'embargo adoptées afin de prendre en tenaille un Etat ou un groupe d'Etats, enserrent dans leurs mâchoires des opérateurs du commerce international parfois au risque de les écraser. (...) L'opérateur qui a contracté avec un opérateur, public ou privé, établi dans l'Etat cible se retrouve ainsi pris entre le respect des dispositions impératives des mesures d'embargo et la force obligatoire du contrat¹⁵³.

L'embargo pose donc un certain nombre de questions dans son application en droit international privé. C'est toutefois son adéquation avec le droit international public qui est la plus problématique.

La tension entre les mesures d'embargo et les principes du droit international public

L'embargo peut aussi entrer en contradiction avec certains grands principes de droit international public. En effet les mesures d'embargo posent la question du lien entre sécurité nationale et liberté de commercer. Leur licéité s'inscrit donc dans un interstice juridique. D'un côté, les Etats n'ont aucune obligation de commercer. Comme Aurore Marchand le rappelle¹⁵⁴, la Cour Internationale de Justice a statué dans ce sens dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua¹⁵⁵ (1986) : « un Etat n'est pas tenu de poursuivre des relations commerciales particulières plus longtemps qu'il ne le juge utile, si un traité ou une autre obligation coutumière ne l'y oblige pas¹⁵⁶. » La Cour ajoutait même que « le commerce n'est pas une obligation qui incombe aux Etats en vertu du droit international¹⁵⁷ ». Dans ces conditions, instaurer un embargo à l'encontre d'un Etat ne serait en aucun cas problématique et entrerait dans le cadre de l'exercice du droit des Etats à ne pas commercer. Pour autant, ce serait oublier que le respect du libre-échange est un principe cardinal du commerce international. En effet, si les Etats n'ont en principe aucune obligation à commercer, il est rare qu'un Etat s'isole économiquement de son propre chef dans les faits. Comme l'écrit Aurore

¹⁵³ Marchand, Aurore, *op. cit.*, p. 641.

¹⁵⁴ Marchand, Aurore, *op. cit.*, p. 29.

¹⁵⁵ Pour un compte rendu détaillé de cet arrêt, voir Chemillier-Gendreau, Monique, « Comment la Cour de La Haye a condamné les Etats-Unis pour leurs actions en Amérique centrale », Paris, *Le Monde diplomatique*, août 1986, pp. 3-4. Consulté en ligne le 11 mai 2017 : http://www.monde-diplomatique.fr/1986/08/CHEMILLIER_GENDREAU/39416.

¹⁵⁶ CIJ, *affaires des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, (Nicaragua c/ Etats-Unis), arrêt du 27 juin 1986, Rec., 1986, p.138, point 276.

¹⁵⁷ *Ibid.*

Marchand, « le droit conventionnel impose fréquemment l'obligation pour les Etats d'assurer la liberté des échanges¹⁵⁸ ». A défaut d'être résolue, cette tension entre sécurité nationale et extension du libre-échange est prévue par les organisations promouvant le libre-échange telles que le GATT et son successeur l'OMC. L'article XXI du GATT (1947) est ainsi consacré aux exceptions concernant la sécurité. Le paragraphe b) prévoit qu'« aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité¹⁵⁹ ». L'alinéa iii) de ce paragraphe prévoit explicitement que ces mesures impliquent les mesures « appliquées en temps de guerre ou en cas de grave tension internationale ». L'embargo peut rentrer dans la deuxième catégorie et être considéré comme une mesure de sécurité nationale. Toutefois, la tension entre les objectifs de sécurité nationale des Etats et d'extension du libre-échange entre ceux-ci reste entière.

L'embargo peut donc, en droit international privé comme public, entrer en contradiction avec certains principes cardinaux de ces appareils juridiques. Dans ces conditions, les sanctions onusiennes prévues par la résolution 687 devraient échapper à ces contradictions. En effet, en droit privé, nul ne peut ignorer une mesure d'embargo adoptée par le Conseil de sécurité. Comme l'écrit Aurore Marchand, « l'origine de la mesure de l'embargo conditionne sa portée devant le juge étatique ou l'arbitre ». L'embargo multilatéral « ne peut être ignoré par personne », étant admis que « les mesures d'embargo prises par le Conseil de sécurité de l'ONU font partie intégrante de l'ordre public transnational¹⁶⁰ ». De même, en droit public, une mesure d'embargo émanant du Conseil de sécurité devrait *a priori* être inattaquable sur le plan juridique. Pourtant, même les mesures onusiennes d'embargo ont une légitimité bancaire.

2. *Le droit international public contre les sanctions onusiennes*

L'insertion du dispositif des sanctions dans le système du droit international public semble aujourd'hui naturelle, tant les sanctions économiques sont devenues un élément habituel de la politique internationale. Pourtant, au lendemain de la guerre du Golfe, les sanctions économiques onusiennes étaient relativement nouvelles et leur légitimité juridique difficile à fonder. De nombreux juristes, en particulier après avoir pris connaissance des conséquences

¹⁵⁸ Marchand, Aurore, *op. cit.*, p. 29.

¹⁵⁹ General Agreement on Tariffs and Trade, 1947, article XXI. Consulté en ligne le 11 mai 2017 : https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47_02_f.htm#articleXXI.

¹⁶⁰ Marchand, Aurore, *op. cit.*, p. 641.

humanitaires des sanctions à l'encontre de l'Irak, ont pointé les difficultés juridiques posées par le dispositif des sanctions tel que prévu par les résolutions du Conseil de sécurité.

La résolution 687 contre la légalité internationale

Pour certains juristes, la légalité de la résolution 687 est hautement problématique au regard des règles du droit international. C'est notamment le cas de Monique Chemillier-Gendreau, professeure émérite de droit public et de sciences politiques à l'université Paris-VII, connaisseuse experte des juridictions internationales et de la relation complexe entre droit et politique internationaux. Dans un article paru en juin 1995 dans *Le Monde diplomatique*, sous le titre évocateur de « L'Irak broyé par le droit international », elle fustige ce qu'elle estime une mesure injuste et arbitraire. Il ne s'agit évidemment pas d'exempter l'Irak de toute forme de réponse face à ce qui est une agression grave. Mme Chemillier-Gendreau introduit son propos en rappelant ce fait important : « En août 1990, le gouvernement de Bagdad commit un acte d'agression flagrant dont la qualification en droit international ne prêtait pas à hésitation. Il s'agissait bien, avec l'invasion et l'annexion du Koweït, d'une rupture de la paix qui ne pouvait être tolérée au regard des engagements de la Charte des Nations unies¹⁶¹. » Pourtant, la réponse apportée au nom de cette dernière n'est pas satisfaisante au regard du droit international. Elle considère qu'est « organisée en silence la descente aux enfers d'un peuple sous le masque du droit¹⁶² ». Pour en montrer le caractère arbitraire, elle fait l'exégèse des différentes résolutions onusiennes adoptées à l'encontre de l'Irak depuis 1990. La première étape du dispositif de sanctions s'étend de l'été 1990 à la guerre proprement dite : c'est la période de l'intensification des sanctions sur fond de préparatifs militaires. Monique Chemillier-Gendreau porte un regard circonspect sur ces sanctions, estimant qu'elles étaient particulièrement intrusives, mais ne remet pas en cause leur légitimité¹⁶³. En revanche, la

¹⁶¹ Chemillier-Gendreau, Monique, « L'Irak broyé par le droit international », Paris, *Le Monde diplomatique*, juin 1995, p.8.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Elle écrit ainsi : « Asphyxiant l'économie d'un État, privant tout un peuple d'une part normale de ses activités, l'embargo a des conséquences profondes sur l'exercice des différents droits et libertés des individus. Contraire aux engagements internationaux généraux en matière de commerce (notamment aux règles du GATT), ainsi qu'aux normes fondamentales de l'indépendance et de la souveraineté de chaque État, un blocus peut aboutir à des atteintes profondes aux droits de l'homme s'il conduit à affamer une population, à la priver de soins indispensables, à accroître la mortalité, la malnutrition, le dysfonctionnement du système éducatif, etc. Il peut aussi plonger l'économie de certains autres pays jusque-là en relations étroites avec l'État châtié dans des difficultés considérables. Il en résulte que les sanctions économiques doivent être utilisées avec précaution et ne sauraient en aucun cas déborder du temps nécessaire pour obtenir la cessation des faits punissables. »

légalité et la légitimité de la résolution 687 sont clairement remises en cause par la juriste. Elle écrit ainsi :

En avril 1991, la guerre contre l'Irak était achevée, le Koweït libéré et son gouvernement restauré. Le respect des dispositions de la Charte devait conduire alors sans la moindre hésitation à faire cesser les sanctions économiques. L'article 41 ne dit pas que le Conseil de sécurité peut décider arbitrairement des sanctions mais précise qu'il "peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions..." Maintenir les sanctions une fois les décisions exécutées consiste à commettre ce que le droit désigne sous le nom d'excès de pouvoir¹⁶⁴.

Or selon Mme Chemillier-Gendreau, c'est précisément ce que fait la résolution 687. Elle décèle dans cette dernière une « double faille logique » telle que dans un Etat de droit, elle devrait être annulée par un juge. En effet, le Conseil de sécurité se félicite dans un premier temps « du rétablissement de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale du Koweït, ainsi que du retour de son gouvernement légitime ». Pourtant, ayant constaté cela, il décide que « les interdictions énoncées dans la résolution 661 (1990) touchant l'importation de produits de base et de marchandises d'origine irakienne et les transactions connexes seront levées » uniquement lorsque de nouvelles obligations seront remplies par l'Irak. En principe, le premier constat devrait amener le Conseil de sécurité à lever les sanctions dans la mesure où « son pouvoir de punir n'est pas discrétionnaire mais finalisé ». Il est donc juridiquement injustifiable qu'il proroge un châtement sous de nouveaux motifs. La deuxième faille logique consiste pour le Conseil à invoquer le chapitre VII sans préciser quelle nouvelle menace contre la paix de la part de l'Irak il entend combattre par là. Pour Monique Chemillier-Gendreau, le tour de passe-passe juridique a été de substituer « des faits punissables réels mais alors disparus par d'autres faits, éventuels et non encore échus », à savoir le non-paiement par l'Irak de ses dommages de guerre et son niveau d'armement¹⁶⁵. Pour procéder dans le respect de la légalité juridique, il aurait donc fallu lever les sanctions d'août 1990 et ouvrir le débat sur d'éventuelles nouvelles causes justifiant l'adoption de nouvelles sanctions. Pour Mme Chemillier-Gendreau, les sanctions économiques à l'encontre de l'Irak ont donc

¹⁶⁴ Chemillier-Gendreau, Monique, *art. cit.*, p. 9.

¹⁶⁵ D'autres juristes soulignent le caractère problématique de cette substitution. Le professeur Robert Charvin écrit ainsi : « Si vis-à-vis de l'Irak, l'embargo est fondé sur une violation incontestable du droit international, la prolongation de la sanction ne repose que sur une substitution de cause. La cause originaire (occupation et annexion du Koweït) a disparu ; les nouvelles résolutions du Conseil de sécurité n'ont pas pour but de donner effet à une décision non appliquée, elles imposent à l'Irak de nouvelles obligations qui ne relèvent pas du droit international général. Il y a abus de droit. »

Voir Charvin, Robert, « Les mesures d'embargo : la part du droit », Bruxelles, *Revue Belge de Droit International*, 1996/1, p. 24.

constitué une rupture de la légalité internationale. D'autres auteurs se placent sur une ligne similaire tout en ayant une position moins ferme.

S'il ne viole pas directement le droit international public, le dispositif des sanctions économiques en montre au moins les insuffisances. En d'autres mots, à défaut d'en être une des faillites, il en est incontestablement une des failles. C'est le sens de l'analyse du juriste Bernard Ferrand, qui explique que dans le cadre des sanctions le droit international est « méconnu » :

Le droit international est méconnu de deux manières : la première consiste à le violer directement. C'est ce que font aujourd'hui les États qui déclarent la guerre hors des règles posées par la Charte des Nations unies. La seconde méconnaissance se constate lorsque le droit international est contaminé par des sanctions politiques ou économiques, voire des représailles. Ce type de pratique est le plus grave car il entretient l'insécurité juridique et sape toute forme de droit¹⁶⁶.

Les sanctions économiques à l'encontre de l'Irak rentreraient dans la deuxième catégorie. Si elles n'enfreignent pas directement la lettre du droit international public, elles s'opposent à son esprit. Il considère ainsi que l'action menée par le Conseil de sécurité s'apparente à celle « d'un Etat hégémonique ou d'un petit groupe d'Etats [qui] décident seuls de qui viole le droit et du traitement de ces violations ». Dans ces conditions, les sanctions économiques à l'encontre de l'Irak ne violeraient pas le droit international mais le tordraient en faveur de l'intérêt de quelques pays, en l'occurrence occidentaux. En tout état de cause, ce n'est pas dans le respect du droit international que l'on peut trouver une légitimation des sanctions économiques adoptées contre l'Irak.

Le Conseil de sécurité des Nations unies : un organe moins juridique que politique

De fait, la question des sanctions a été abordée par ses décideurs sous un angle moins juridique que proprement politique. Suite à l'adoption de la résolution 687, certains juristes ont rappelé le caractère éminemment politique du Conseil de sécurité. Bernard Ferrand estime ainsi que « les décisions du Conseil de sécurité sont moins des normes juridiques que des actes politiques¹⁶⁷ ». Le juriste Robert Charvin abonde dans ce sens : « l'absence de contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité permet à cette instance éminemment politique des Nations unies d'imposer à toute l'Organisation et à tous ses membres ses propres conceptions

¹⁶⁶ Ferrand, Bernard, *art. cit.*, p. 59.

¹⁶⁷ Ferrand, Bernard, *art. cit.*, p. 66.

de l'application de la Charte et du droit international¹⁶⁸. » La politologue Barbara Delcourt et le juriste Olivier Corten soutiennent ce point de vue. Ils écrivent ainsi que « le rôle du Conseil de sécurité n'est assurément pas de faire respecter le droit international ». Pour appuyer cette opinion *a priori* étonnante, ils mettent en avant la différence entre d'une part le but et le mode de décision du Conseil de sécurité et d'autre part les processus nécessaires à tout exercice du droit :

[Le Conseil de sécurité des Nations unies] a été conçu pour maintenir la paix et la sécurité, et prendre à cette fin des mesures qui s'imposent. Son mode de fonctionnement, basé sur l'équilibre pragmatique des forces en présence, le rend totalement inapte à un jugement objectif et serein des différends portés devant lui. Seuls des juges impartiaux et indépendants sont aptes à accomplir cette tâche. Idéalement, le Conseil doit seulement leur permettre d'officier efficacement en maintenant la situation en l'état et, une fois la décision prise, en en assurant l'exécution¹⁶⁹.

Le juriste italien Antonio Cassese défendait une opinion similaire lorsque, s'interrogeant sur la récurrence de l'emploi par les grandes puissances du droit à la légitime défense prévu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, il pointait l'absence au niveau international de juges capables de dire le droit d'une manière contraignante pour l'ensemble des sujets de droit. Dans ces conditions, les règles juridiques coercitives sont absentes du système du droit international et seules restent les sanctions sinon « morales », du moins politiques¹⁷⁰. Les rapports de puissance sont donc toujours réintroduits par la bande, sous le masque de l'apparente légalité internationale, par le Conseil de sécurité. En d'autres mots, en droit international public, ce qui est fait pèse souvent moins dans la décision que celui qui le fait : le crime importe moins que le criminel.

Au-delà du caractère profondément politique du Conseil de sécurité, les sanctions économiques onusiennes ont une légitimité juridique particulièrement bancale et ne rentrent qu'imparfaitement dans le cadre d'une réflexion juridique. C'est ce que soulignent MM. Sur et Combacau dans leur manuel de droit international public. Lorsqu'ils en viennent à traiter des embargos et des sanctions économiques, ils soulignent que le terme de « sanctions » est à proscrire sur un plan strictement juridique. Pour pouvoir parler de sanctions, il faudrait « constater un manquement à une obligation juridique préexistante et clairement précisée¹⁷¹ »,

¹⁶⁸ Charvin, Robert, *art. cit.*, p. 25.

¹⁶⁹ Delcourt, Barbara, Corten, Olivier, « La face cachée du nouvel ordre mondial: l'application discriminatoire du droit international », *À la recherche du nouvel ordre mondial*, t. I : *Le droit international à l'épreuve*, 1993.

¹⁷⁰ Cité dans Ferrand, Bernard, *art. cit.*, p. 67.

¹⁷¹ Cette condition fait écho aux propos de Monique Chemillier-Gendreau : une fois l'obligation juridique préexistante et clairement précisée du retour aux frontières initiales a été respectée par l'Irak, il devient

« impliquer un processus juridique comprenant le respect des droits de la défense et notamment le droit des Etats visés de bénéficier d'une procédure contradictoire (*audi alteram partem*) », « [que] les sanctions correspondent à une échelle de mesures préétablies et proportionnées à la gravité du manquement au droit »¹⁷². Enfin, il faudrait que « la finalité des sanctions [soit] répressive, tendant à la punition des responsables », impliquant donc « un processus judiciaire ou quasi-judiciaire¹⁷³ ». La qualification de « sanctions » pour les embargos décidés par le Conseil de sécurité est donc problématique. Elle est pourtant employée telle quelle par le Conseil dans le texte français de sa résolution 665 du 25 août 1990. Ce glissement sémantique du terme « embargo » à celui de « sanction » révèle tout d'abord que les rédacteurs de la résolution désiraient, consciemment ou non, donner l'apparence d'un processus judiciaire à l'embargo qu'ils venaient de décider. En d'autres termes, pour masquer la légitimité juridique bancale des embargos, il était intéressant de les qualifier de « sanctions ». Cela permettait d'ancrer, au moins dans l'esprit des opinions publiques, les mesures dans un socle de droit international dont le Conseil de sécurité n'est en réalité pas le garant. Deuxièmement, cet emploi du terme de « sanctions » montre la vraie logique à l'œuvre derrière ces embargos à l'encontre de l'Irak. En droit, la sanction implique une punition comme le rappellent les professeurs Sur et Combacau. Lorsque les médias et les opinions publiques reprennent le terme de « sanctions » à leur compte en lieu et place de celui d'« embargo » (ou même de « blocus », qui serait certainement le plus approprié), un glissement sémantique s'opère. Le terme « embargo » est relativement neutre et implique de s'intéresser aux deux parties en présence. En revanche, le terme de « sanction » déplace clairement le regard vers celui qui a commis la faute. L'impensé judiciaire du terme implique que celui qui décide de l'embargo obéit à un impératif de justice et n'a d'autre choix que de proposer la sanction. En reprenant ce terme au sein de ses résolutions, le Conseil passe donc bien d'une logique de restriction de la coopération à une logique de punition.

Ce n'est donc pas dans le droit international que les sanctions ont pu trouver la légitimité nécessaire à leur adoption. En l'absence de cette légitimité juridique rapidement critiquée, c'est dans le domaine politique que s'est jouée la légitimation des sanctions.

impossible de prolonger la sanction pour un autre motif qui n'était pas précisé dans la résolution 661 disposant de la sanction.

¹⁷² Sur, Serge, Combacau, Jean, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 12^{ème} édition, 2006, p. 651.

¹⁷³ *Ibid.*

B. Les ressorts politiques de l'adoption des sanctions

1. *Le « nouvel ordre mondial », condition de possibilité des sanctions onusiennes*

Dans un contexte de guerre froide, l'adoption de sanctions économiques par le Conseil de sécurité était rendue quasiment impossible par les logiques de rivalité entre les deux blocs. Suite à l'effondrement de l'URSS, l'avènement d'un monde unipolaire met fin à ces contradictions et permet aux sanctions économiques de faire leur entrée dans l'arsenal du maintien de l'ordre international.

Premièrement, la fin de la guerre froide permet à l'ensemble des Etats de se concentrer sur de nouveaux problèmes au niveau international : la promotion de la démocratie, la fin de régimes autoritaires, le respect des droits de l'homme ne pouvaient que passer au second plan face au danger d'une guerre plus ou moins froide (et potentiellement nucléaire) avec une grande superpuissance. La fin de la guerre froide permet donc à un certain nombre d'Etats de redéfinir leurs priorités, l'établissement d'un régime de sécurité globale fondé sur l'entente entre démocraties libérales devenant ainsi un objectif important pour certaines chancelleries occidentales. Comme l'écrivent les chercheurs Gary Hufbauer, Jeffrey Schott et Kimberley Ann Elliott :

*The end of the Cold War dramatically altered the diplomatic chessboard. With the capitalist/communist battle all but over, other causes gained greater prominence. The result has been the opening of fresh diplomatic fronts across a wide spectrum of issues: ethnic strife, civil chaos, human rights and democracy, terrorism, narcotics, and others*¹⁷⁴.

Naturellement, l'Irak se trouve à la croisée de l'ensemble de ces enjeux : le respect des droits de l'homme ou de règles démocratiques n'était pas le fort du régime irakien, qui était par ailleurs accusé de soutenir des groupes terroristes. Dans ces conditions, le pays ne peut plus se réfugier sous la menace de passer dans le bloc adverse pour obtenir la tranquillité de la part de la communauté internationale. Plus grave, l'attention de cette dernière ne tarde pas à se porter sur Bagdad. La volonté du régime irakien de s'équiper d'armes non conventionnelles (*cf.*

¹⁷⁴ « La fin de la guerre froide a profondément modifié le jeu d'échecs diplomatique. Avec la fin du combat entre capitalisme et communisme, d'autres causes ont gagné une importance accrue. Cela a résulté en l'ouverture de nouveaux fronts diplomatiques sur un spectre très large de problèmes internationaux : conflits ethniques, menaces de guerres civiles, droits de l'homme et démocratie, terrorisme, narcotraffic, et bien d'autres encore. » *in* Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J., Elliott, Kimberley Ann, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, Peterson Institute, 2007.

infra) est particulièrement scrutée par les diplomaties occidentales qui voient d'un mauvais œil ce qu'elles perçoivent comme un facteur de déstabilisation majeur.

Deuxièmement, la fin de la guerre froide signifiait que les blocages au Conseil de sécurité étaient potentiellement levés. La fin de la rivalité Est-Ouest impliquait en effet la fin de l'obstruction du Conseil par les membres permanents, utilisant systématiquement leur droit de veto dès qu'une résolution provenant du camp adverse était proposée. Hufbauer, Schott et Elliott expliquent ainsi la multiplication des sanctions dans les années 1990 : « *The fading Cold War rivalry meant that American and Russian diplomats no longer automatically blocked one another's initiatives at the United Nations*¹⁷⁵. » Ce phénomène a immédiatement deux effets. Premièrement, les sanctions peuvent effectivement être adoptées dans un cadre onusien et donc gagner en efficacité. Sanctions et embargos faisaient déjà partie des mesures que pouvaient prendre les Etats pour imposer leur volonté. Toutefois, dans la mesure où elles étaient unilatérales, ces mesures étaient généralement inefficaces. Deuxièmement, elles peuvent désormais se prévaloir d'une certaine représentativité et gagnent donc également en légitimité. La nature profondément politique du blocus appliqué par les Etats-Unis à l'Iran ou Cuba ne pouvait, par exemple, être ignorée. Les sanctions, en devenant multilatérales, perdent leur caractère politique, elles ne désignent plus aussi explicitement un ennemi (dans tout ce que cela peut comporter d'arbitraire). Plus exactement, elles désignent moins un adversaire politique qu'un ennemi de l'ordre international et de la paix, à l'encontre duquel il ne faut donc avoir une pitié. Pour mieux comprendre l'impact de cette levée des blocages au sein de l'organe onusien, il suffit de se référer à la période précédente de la guerre Iran-Irak. Durant cette période, l'ONU s'est illustrée par son incapacité à effectivement altérer le cours de la guerre. Par exemple, le 30 mars 1984, alors même que l'usage par l'Irak d'armes chimiques commence à déranger l'ensemble de la communauté internationale, l'URSS et les Etats-Unis bloquent une résolution du Conseil de sécurité dont le but était de condamner l'Irak pour ses agissements envers les troupes iraniennes (*cf. supra*). Or ce blocage, alors même qu'il est réalisé de manière conjointe par les deux superpuissances ennemies, s'inscrit bien dans une logique de guerre froide : Moscou essaie d'éviter un précédent alors qu'il emploie des armes chimiques en Afghanistan, un conflit majeur dans cette fin de guerre froide ; Washington essaie pour sa part de montrer son soutien à Bagdad alors même que l'Iran semble s'être

¹⁷⁵ « L'extinction de la rivalité Est-Ouest de la Guerre froide signifiait que les diplomates russes et américains ne bloquaient plus automatiquement les initiatives des uns et des autres aux Nations Unies. » in Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J., Elliott, Kimberley Ann, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, Peterson Institute, 2007.

rapproché de Moscou. Au-delà du simple jeu de rejet systématique des propositions du camp adverse, l'inscription des acteurs dans la guerre froide rendait impossible toute coopération au niveau onusien¹⁷⁶. C'est donc dans un cadre unilatéral que les Etats-Unis décident finalement d'agir concrètement en décidant l'imposition d'un embargo sur certains produits chimiques peu après leur rejet de la proposition à l'ONU (*cf. supra*). C'est précisément ce type de calcul politique qui est rendu obsolète par la fin de la guerre froide.

2. Une mesure libérale dans un monde libéral

Le début des années 1990 correspond à une période unique de l'histoire contemporaine. La chute de l'URSS marque, pour quelques années, l'avènement d'un monde unipolaire. La fin de la bipolarité est donc à la fois une condition de possibilité et l'une des causes directes de l'adoption des sanctions.

L'avènement d'un monde libéral

En 1990-1991, le monde est incontestablement libéral, au sens que la théorie des relations internationales donne à ce mot. La chute du mur de Berlin laisse penser aux décideurs politiques qu'ils pourront étendre le modèle des démocraties libérales occidentales au reste du monde. Certains auteurs essaient de théoriser ce qu'ils estiment être le mouvement de l'histoire. En 1989, le politologue américain Francis Fukuyama formule sa célèbre thèse de la fin de l'histoire dans un article¹⁷⁷. Cette thèse passe à la postérité lorsque Fukuyama la développe dans son célèbre livre de 1992, *La Fin de l'histoire et le Dernier Homme*¹⁷⁸, dont l'optimisme sur la capacité du modèle occidental de démocratie libérale à s'étendre dans d'autres parties du monde semble avoir été démenti depuis. Cet ouvrage donne toutefois un bon aperçu de l'outillage mental des intellectuels et décideurs de l'époque. Au sein de la théorie des relations internationales, l'école réaliste recule. C'est ainsi en 1990 que le politologue américain James Rosenau publie *Turbulence in World Politics*¹⁷⁹, qui se veut une refondation de la doctrine libérale des relations internationales. Dans ce livre, Rosenau explique au lecteur comment le monde devient de plus en plus « multi-centrique », et

¹⁷⁶ La résolution 598 prévoyant un cessez-le-feu entre les deux belligérants sera toutefois adoptée mais la difficulté de sa mise en application montre le rôle limité qu'a concrètement joué l'ONU dans la fin du conflit.

¹⁷⁷ Fukuyama, Francis, « The End of History? », Washington, *The National Interest*, 1989.

¹⁷⁸ Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.

¹⁷⁹ Rosenau, James N., *Turbulence in World Politics*, Princeton University Press, 1990, 504 p.

s'éloigne du modèle traditionnel « stato-centrique ». Les sous-groupes deviennent ainsi de plus en plus puissants par rapport aux Etats. C'est aussi à l'orée des années 1990 que le néologisme de « gouvernance », utilisé notamment pour montrer les insuffisances des gouvernements, apparaît¹⁸⁰¹⁸¹. C'est enfin à cette époque que naissent les premières réflexions sur l'ingérence humanitaire¹⁸² ou encore la responsabilité de protéger¹⁸³, notions libérales s'il en est. Plusieurs résolutions sur l'ingérence humanitaire sont ainsi adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies de 1988 à 1991¹⁸⁴. En d'autres mots, l'air du temps est au libéralisme, à l'irénisme et à la promotion de la démocratie.

Les sanctions économiques ou l'instrument libéral de politique internationale

Les sanctions économiques sont-elles une mesure adaptée à ce monde libéral ? De prime abord, elles semblent s'y opposer. Le libéralisme économique préconise, à l'inverse de ce que les sanctions imposent, un libre-échange toujours accru. Quant au libéralisme en relations internationales, il tend à souligner l'importance décroissante des Etats dans la gestion des flux (y compris économiques) et la capacité croissante des agents économiques individuels, quel que soit leur Etat d'origine, à rentrer directement en contact sans passer par les autorités étatiques. Or les sanctions économiques mises en place à l'encontre de l'Irak en 1990-1991 vont précisément à l'encontre de ces principes. Il semble donc contradictoire de les envisager comme une mesure libérale. Pourtant, leurs fondements sont bien d'inspiration libérale, aux trois sens du terme : en relations internationales, en économie et en politique.

¹⁸⁰ Nous pensons ici tout particulièrement au livre de James Rosenau et Ernst-Otto Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, paru en 1992.

¹⁸¹ Voir à cet égard l'explication du terme que fait Marie-Claude Smouts dans : Smouts, Marie-Claude (dir.), *Les Nouvelles relations internationales : pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, 410 p. Voir particulièrement le chapitre 5 « La coopération internationale, de la coexistence à la gouvernance mondiale », écrit par Mme Smouts.

¹⁸² Le concept d'ingérence humanitaire, né dans les années 1960 à la suite de la guerre du Biafra, est réellement théorisé à la fin des années 1980, sous l'impulsion notamment du professeur de droit Mario Bettati.

¹⁸³ Pour être tout à fait exact, la responsabilité de protéger commence à émerger au milieu des années 1990, en particulier après le génocide rwandais.

¹⁸⁴ Les résolutions portant sur des questions humanitaires se multiplient en effet à cette période. Une simple consultation des archives des résolutions permet de le réaliser (<http://www.un.org/french/documents/ga/res/43/fres43.htm>). Il est généralement accepté que c'est la résolution 43/131 du 18 décembre 1988 qui reconnaît le droit d'ingérence. Toutefois, le texte de la résolution ne comporte à aucun moment la mention d'une telle expression puisqu'il se contente d'affirmer la nécessité d'une coopération accrue entre Etats souverains et organisations intergouvernementales ou non gouvernementales dans la gestion de « l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ». Voir : Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies portant sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, A/RES/43/131, 8 décembre 1988. Consultée en ligne le 29 mai : <https://daccess-ods.un.org/TMP/8756369.3523407.html>.

D'autres résolutions portant sur des cas spécifiques sont par la suite adoptées en s'appuyant sur cette résolution.

Les sanctions économiques peuvent être considérées comme libérales au sens des relations internationales car elles s'opposent en réalité à la vision prônée par l'école réaliste. En effet, les principaux penseurs des sanctions économiques au début du XX^{ème} siècle étaient Léon Bourgeois, Sir Robert Cecil, Jacques Seydoux, Sir Arthur Salter, autant d'hommes qui se sont battus pour l'avènement d'un monde sans guerre, notamment *via* la création de la Société des Nations¹⁸⁵. Ils se caractérisaient tous par leur foi dans un monde sans guerre, du moins au niveau interétatique. Même si à cette époque, le champ académique des relations internationales n'est pas encore structuré autour des deux principales écoles réaliste et libérale¹⁸⁶, ces penseurs des sanctions s'inscriraient clairement dans la seconde. Pour eux, l'anarchie internationale n'est pas un invariant de la politique internationale en ce qu'ils entendaient précisément la combattre.

Les sanctions économiques sont également libérales au sens économique. Certes elles s'opposent au libre-échange, mais c'est précisément parce leurs décideurs envisagent l'exclusion du commerce international comme une grave désutilité. En d'autres termes, c'est parce que le commerce international est perçu comme profondément bénéfique qu'en exclure un pays est vu comme une punition. De fait, l'économie irakienne était bel et bien exsangue après l'instauration des sanctions. Sur le plan théorique, ce libéralisme économique des sanctions se fonde sur la théorie ricardienne des avantages comparatifs ainsi que sur l'apport de l'économiste américain Albert Hirschman. Comme l'explique le politologue Nikolay Marinov dans un article de 2005¹⁸⁷ :

*The theory behind economic coercion retains a large intellectual debt to Albert Hirschman. In National Power and the Structure of Foreign Trade, Hirschman started from the Ricardian view of trade as a source of welfare benefits for all and formulated a theory of economic coercion. (...) The argument that coercion works because states fear losing the gains of cooperation is an important part of a strong tradition of research on economic statecraft*¹⁸⁸¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Nous nous appuyons ici sur le travail en cours de Nicholas Mulder, doctorant à l'université de Columbia, rédigeant une thèse sur l'histoire du développement des sanctions économiques de 1914 aux années 1950. Un aperçu de sa thèse peut être trouvé ici : Mulder, Nicholas, « The Rise of the Economic Weapon: A History of Economic Sanctions, 1914-1927 », Paris, contribution au colloque « *Cultures and knowledge of economy (18th-20th century)* », été 2016. Consulté en ligne le 2 mai 2017 : <https://19jhdhip.hypotheses.org/2628>.

¹⁸⁶ L'un des principaux actes fondateurs de l'école réaliste, à savoir la publication par Hans Morgenthau, de *Politics Among Nations*, n'intervient qu'en 1948.

¹⁸⁷ Marinov, Nikolay, « Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders ? », *American Journal of Political Science*, 2005.

¹⁸⁸ « La théorie fondant la coercition économique doit beaucoup à Albert Hirschman. Dans *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Hirschman partait de la vision ricardienne du commerce comme une source de bien-être pour tous et formulait ainsi une théorie de la coercition économique. (...) L'idée selon laquelle la coercition fonctionne parce que les Etats ont peur de perdre les gains de la coopération constitue une part importante de la grande tradition de recherche sur les politiques publiques économiques. »

Les sanctions économiques peuvent donc être considérées comme libérales au sens économique du terme, mais également au sens proprement politique de celui-ci.

Les sanctions reposent en effet sur le postulat que les dirigeants d'un pays cherchent à maximiser leur utilité ou, dans le meilleur des cas, celle de la population qu'ils dirigent. C'est ainsi que les décrit le politologue Lee Jones dans son étude approfondie des sanctions économiques en Irak, en Birmanie et en Afrique du Sud¹⁹⁰ :

Sanctions are an inherently liberal form of statecraft. First promoted as a universal alternative to war by US President Woodrow Wilson, they implicitly rest on liberal understandings of states and state-society relations. Rulers are understood as utility-maximising, rational actors: if sanctions can impose costs that exceed the benefits of objectionable policies, they will change those policies. If they decline to make this calculation, the harmed population will protest or revolt, forcing their government to change¹⁹¹.

Les présupposés politiques des mesures de sanctions économiques sont donc profondément libéraux : les dirigeants et les citoyens sont tous vus comme des monades rationnelles maximisant leur bien-être au sein d'une organisation politique dont ils calculent en permanence ce qu'elle leur rapporte. La prégnance des liens sociaux infra-étatiques (familiaux, communautaires, religieux, ou même dans le cas de l'Irak, tribaux) est complètement oubliée dans les mesures de sanctions économiques. Elles entendent d'ailleurs régler un problème politique par une solution économique, ce qui est un trait caractéristique du libéralisme. En effet, dans une perspective très critique, l'analyse de Carl Schmitt est ici utile pour comprendre comment le libéralisme dont est imprégné la culture politique occidentale peut dépolitiser certains problèmes profondément politiques : la promotion du désarmement, des droits de l'homme ou encore de la démocratie, sont autant de valeurs

¹⁸⁹ Hirschman écrit par exemple dans l'ouvrage cité : « *the influence effect of foreign trade derives from the fact that the trade conducted between country A, on the one hand, and countries B, C, D, etc., on the other, is worth something to B, C, D, etc., and that they would therefore consent to grant A certain advantages—military, political, economic—in order to retain the possibility of trading with A.* »

¹⁹⁰ Jones, Lee, *Societies Under Siege: Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work*, Oxford University Press, 2015, 256 p.

¹⁹¹ « Les sanctions sont, de manière inhérente, une forme de politique publique libérale. D'abord promue comme une alternative universelle à la guerre par le président américain Woodrow Wilson, elles reposent implicitement sur une vision libérale des relations entre Etats ainsi qu'entre un Etat et sa société. Les dirigeants sont ainsi vus comme des acteurs rationnels maximisant l'utilité : si les sanctions peuvent imposer des coûts qui dépassent les gains tirés de certaines politiques indésirables, ils changeront ces politiques. S'ils refusent d'opérer ce calcul, la population pâtissant de ces politiques manifesterà son mécontentement ou se révoltera forçant les gouvernements à changer. »

Cette citation est extraite d'une présentation par l'auteur de son livre sur un article dans blog, voir Jones, Lee, « Societies Under Siege: Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work », *The Disorder of Things*, 23 novembre 2015. Consulté en ligne le 25 mars 2017 : <https://thedisorderofthings.com/2015/11/23/societies-under-siege-exploring-how-international-economic-sanctions-do-not-work/>.

apparemment universelles¹⁹² mais qui cachent des logiques politiques de fond¹⁹³. Les sanctions économiques jouent à plein ce rôle, de deux manières : en prétendant régler une question politique par un moyen économique, mais surtout en utilisant le droit international pour punir un Etat d'avoir fait la guerre¹⁹⁴. De fait, la réaction de la communauté internationale est celle d'un monde profondément libéral « universalisé » pour reprendre les mots de Schmitt, où il est devenu inacceptable de faire la guerre : l'Etat irakien est criminalisé dans le maintien des sanctions après son retrait du Koweït, on le punit pour un comportement que l'on juge criminel, alimentant ainsi une rhétorique de « l'Etat voyou » amenée à avoir un grand impact sur la politique internationale au tournant des années 2000.

Suite à l'effondrement de l'URSS, il devient soudainement possible d'utiliser pleinement le chapitre VII de la Charte pour obtenir le retour à la sécurité internationale. Au-delà de cette simple condition de possibilité d'une nouvelle forme d'action internationale, les idées libérales qui fleurissent au début des années 1990 ont entraîné l'adoption d'un type spécifique de mesures, les sanctions économiques. Or celles-ci, libérales dans leurs ressorts politiques, amènent le passage des embargos d'une logique de restriction de la coopération à une logique de punition de l'ennemi.

3. *La montée en puissance de la question des Armes de Destruction Massive (ADM) et du désarmement*

Nous avons vu que la condition de possibilité de l'adoption de telles mesures au niveau onusien était la fin de la guerre froide et que l'avènement d'une vision libérale des relations internationales à l'aube des années 1990 expliquait partiellement comment les sanctions, mesures profondément libérales, avaient pu être adoptées. Mais leur caractère libéral n'était pas la raison explicitement invoquée par leurs promoteurs pour en justifier l'adoption. Ceux-ci les justifiaient ainsi par leur capacité à lutter pour le désarmement. La résolution 687 se

¹⁹² Carl Schmitt était particulièrement critique de l'universalisme (souvent anglo-saxon) qu'il soupçonnait toujours de receler des logiques politiques cachées. Tout universalisme était pour lui une fiction qu'il fallait démasquer. En effet, l'universalisme impliquerait la fin de la distinction entre ami et ennemi, ce qui est le geste politique par excellence. Or, pour Schmitt, une telle abolition du fait politique est impensable, puisque la différence finit par mener à l'hostilité. Ces considérations de philosophie politique ont évidemment une traduction juridique : Schmitt s'oppose à un droit universaliste déterritorialisé, comble du libéralisme qu'il entend combattre, et prône au contraire l'avènement d'un ordre international fondé sur la coexistence de grands espaces cohérents (y compris sur le plan juridique) dominés chacun par un hégémon.

¹⁹³ Voir à cet égard *Le Nomos de la Terre* de Carl Schmitt.

¹⁹⁴ Pour une introduction à la pensée schmittienne, voir Sur, Serge (dir.), *Carl Schmitt : concepts et usages*, Paris, CNRS Editions, 2014, 250 p. Sur ces questions, voir particulièrement le chapitre écrit F. Ramel, « Carl Schmitt contre l'Etat mondial ».

focalise ainsi sur l'armement que l'Irak est supposé détenir. La question du désarmement est donc au cœur des sanctions économiques décidées à l'encontre de l'Irak. Or de nombreux pays ont essayé, parfois avec succès, de se doter d'armes de destruction massive (notamment nucléaires) avant les années 1990 sans faire l'objet de sanctions économiques. Si cette fois, la promotion du désarmement est une justification suffisante pour des mesures si vastes, c'est que les ADM et le désarmement sont devenus un sujet de préoccupation majeur à la fin des années 1980.

La montée en puissance du sujet des ADM à la fin des années 1980

La société civile se saisit pleinement du sujet des ADM dans le courant des années 1980. L'usage d'armes chimiques par l'Irak dès 1983 passe relativement inaperçu dans un premier temps mais les campagnes de presse iraniennes finissent par porter le sujet sur le devant de la scène internationale. C'est ainsi sous la pression de l'opinion publique internationale que les chancelleries occidentales finissent par se saisir, en mars 1984, du sujet pour imposer un embargo sur certains produits chimiques. Le 15 mars 1988, le massacre par l'armée irakienne¹⁹⁵ de plusieurs centaines de Kurdes dans la localité d'Halabja suscite une très vive émotion dans l'opinion publique internationale¹⁹⁶, qui réclame que l'usage des armes chimiques soit sanctionné plus sévèrement par la communauté internationale¹⁹⁷. Au-delà

¹⁹⁵ Il est tout à fait significatif que les Etats-Unis aient longtemps refusé d'attribuer au régime irakien ce massacre. De la même manière que l'embargo décidé à l'encontre de l'Irak sur le sujet était très limité en 1984 mais extrêmement intrusif en 1991, la version officielle de l'administration américaine se voit modifiée à mesure que l'Irak devient un Etat paria : accusant d'abord l'Iran d'être responsable de l'attaque, l'administration américaine explique en 1991 que les deux belligérants ont probablement utilisé des armes chimiques contre le village kurde (voir Wines, Michael, « AFTER THE WAR; Years Later, No Clear Culprit in Gassing of Kurds », New York, *The New York Times*, 28 avril 1991, consulté en ligne le 13 mai 2017 : <http://www.nytimes.com/1991/04/28/world/after-the-war-years-later-no-clear-culprit-in-gassing-of-kurds.html>), avant de reconnaître à la fin des années 1990 que seul l'Irak est responsable de cette attaque chimique. Ironie de l'histoire, c'est en s'appuyant sur le massacre d'Halabja que les services de renseignement américains (en particulier la DIA et la CIA), qui avaient étayé la version selon laquelle les deux pays étaient responsables de l'attaque avant de modifier leur version, peindront en 2002-2003 le tableau d'un Irak largement doté en ADM. Or à ce moment-là, le pays ne dispose que de capacités résiduelles. Sur l'Irak, il semble donc que le renseignement américain ait systématiquement été à contretemps...

¹⁹⁶ Les images filmées par des journalistes iraniens quelques jours seulement après l'attaque, qui passent pour certaines à la télévision, sont difficilement soutenables. Elles sont visibles sur le site de l'INA. Consulté en ligne le 13 mai 2017 : <http://www.ina.fr/video/CAB88011905>.

¹⁹⁷ Le 3 août 1988, alors que l'usage d'armes chimiques par l'Irak est confirmé sur certaines troupes iraniennes, le porte-parole du Département d'Etat Shaw Smith condamne « fermement » ces actes « que rien ne saurait justifier. » Il ajoute même, ne croyant pas si bien dire, que « prolifération balistique et armes chimiques constitueront une priorité de la prochaine administration quelle qu'elle soit. » C'est toutefois l'action du président Bush qui rend cette question si prégnante dans le débat international au tournant des années 1990. Ces citations sont tirées de : « Utilisation d'armes chimiques par l'Irak », télégramme diplomatique de M. Emmanuel de Margerie, ambassadeur de France aux Etats-Unis, Washington, 3 août 1988. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152 INVA/27, dossier D, sous-dossier « Nucléaire ».

même des opinions publiques, les milieux académiques s’emparent du sujet. C’est ainsi en 1989 que le juriste italien Natalino Ronzitti publie un article sur « Le désarmement chimique et le Protocole de Genève de 1925 »¹⁹⁸. Le sujet des ADM prend donc de l’importance dans la deuxième moitié des années 1980. Face à un sujet de plus en plus mobilisateur et faiblement risqué politiquement, les hommes politiques ne tardent pas à s’en emparer.

Du 7 au 11 janvier 1989, une conférence est organisée à Paris réunissant les Etats parties au Protocole de Genève de 1925. Bien qu’organisée par Paris, l’initiative semble plutôt en revenir assez largement à la diplomatie américaine, visiblement plus active sur ce sujet. Le premier à faire de la question un des axes de sa politique extérieure est effectivement le président américain George H. W. Bush. Lors de sa campagne présidentielle et alors qu’il était encore Vice-président, il fait de la prolifération une des questions majeures de sa présidence. Emmanuel de Margerie, ambassadeur de France à Washington de 1984 à 1989, écrit ainsi dans un télégramme de 1989 : « On se souvient que le président Bush – qui vient de rappeler son opposition à la prolifération des armes nucléaires – avait inscrit toutes les questions de prolifération parmi ses priorités dès avant l’élection¹⁹⁹. » Effectivement, lors d’un discours de campagne à l’université de Toledo dans l’Ohio, le candidat républicain explique qu’il désire s’attaquer à tous les types de prolifération : nucléaire, chimique, balistique et biologique. Le discours comporte même, après le développement des propositions du candidat Bush sur la prolifération nucléaire, une petite phrase qui apparaît rétrospectivement d’une haute importance : « *We’ve got to prevent the most ominous proliferation of all, the eventual combination of chemical weapons and ballistic missiles. (...) First, the nation guilty of chemical warfare must pay a price*²⁰⁰²⁰¹. » A cette époque, l’administration américaine n’admet, au mieux, qu’à demi-mot l’usage d’armes chimiques par l’Irak. Toutefois, cet engagement pris par le candidat Bush résonne avec les actions du

¹⁹⁸ Ronzitti, Natalino, « Le désarmement chimique et le Protocole de Genève de 1925 », Paris, *Annuaire Français de Droit International*, vol. 35, n°1, pp. 149-157.

¹⁹⁹ « Proliférations nucléaire et balistique », télégramme diplomatique de M. Emmanuel de Margerie, ambassadeur de France à Washington, Washington, le 5 avril 1989. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152 INVA/27, dossier D, sous-dossier « Nucléaire ».

²⁰⁰ « Nous devons empêcher la prolifération la plus menaçante de toutes, la combinaison à terme des armes chimiques et des missiles balistiques. (...) Premièrement, *une nation se rendant coupable de l’usage d’armes chimiques doit en payer le prix* » in George H. W. Bush, « Speech at University of Toledo », Toledo, Ohio, Etats-Unis, le 21 octobre 1988. Consulté en ligne le 13 mai 2017 : <https://www.c-span.org/video/?4791-1/bush-speech-univ-toledo>. C’est nous qui soulignons (la phrase soulignée est celle qui n’est pas en italiques dans le texte original, en italiques dans notre traduction).

²⁰¹ La simple expression de « *pay the price* » fait étonnamment écho au format des mesures adoptées pour punir l’Irak : des sanctions *économiques*. Naturellement, le candidat Bush ne pouvait imaginer en 1988 qu’il ferait adopter des sanctions économiques contre un pays qui est encore à l’époque plutôt un allié des Etats-Unis. La coïncidence n’en est pas moins intéressante et peut éventuellement dénoter le fond libéral de la pensée de George Bush (à moins que ce ne soit celui de la langue anglaise ?) pour qui une punition politique est aisément assimilée à un prix à payer.

président qui, une fois élu, est en pointe sur le dossier irakien et s'assure effectivement que l'Irak, ayant fait usage d'armes chimiques, en paie le prix. Cet engagement est maintenu avec une constance remarquable par le président américain, qui parle du sujet lors de son discours à l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 1989 :

We must move forward to limit and eliminate weapons of mass destruction²⁰². (...) The threat is growing. More than twenty nations now possess chemical weapons or the capability to produce them. And these horrible weapons are now finding their way into regional conflicts. This is simply unacceptable. For the sake of mankind, we must halt and reverse this threat. (...) The world has lived too long in the shadow of chemical warfare. So let us act together beginning today to rid the earth of this scourge²⁰³.

Dans sa défense du désarmement et son combat contre les armes de destruction massive, le président Bush opère un glissement sémantique intéressant. Il parle dans ce discours, pour l'une des premières fois, des fameuses « armes de destruction massive ». Le terme n'est pas exactement nouveau. Dans les années 1960, le droit de l'espace avait consacré l'usage du terme dans les traités internationaux. C'est ainsi que la résolution 1884, adoptée par la XVIIIème Assemblée générale des Nations unies en octobre 1963 « note avec satisfaction que les Etats-Unis d'Amérique et l'URSS ont exprimé l'intention de ne placer dans l'espace extra-atmosphérique aucun objet portant des armes nucléaires ou d'autres types d'armes de destruction massive²⁰⁴ ». L'ensemble nominal « armes nucléaires ou autres types d'armes de destruction massive », qui permettait de garantir à la résolution une assise aussi large que possible, est ainsi passé à la postérité. Il se retrouve donc logiquement dans le Traité sur les principes gouvernant les activités des Etats dans l'exploration et l'usage de l'espace extra-atmosphérique adopté pendant l'Assemblée générale de 1966 et signé le 27 janvier 1967. Le traité mentionne les « armes de destruction massive » à deux reprises : une première fois dans son préambule, lorsqu'il fait référence à la résolution 1884, puis une seconde fois dans l'article IV, qui reprend à peu près la même formulation que ladite résolution. C'est en ce sens

²⁰² C'est nous qui soulignons.

²⁰³ « Nous devons avancer pour limiter et éliminer les armes de destruction massive. La menace ne fait que grandir. (...) Plus de vingt nations possèdent des armes chimiques ou la capacité d'en produire. Ces armes horribles sont même employées dans des conflits régionaux, ce qui est tout simplement inacceptable. Pour le bien de l'humanité, nous devons arrêter et renverser cette menace. (...) Le monde a vécu trop longtemps dans l'ombre de la guerre chimique. Agissons tous ensemble, dès aujourd'hui, pour débarrasser la Terre de ce fléau. » in Discours du président George Bush à l'Assemblée générale des Nations unies à New York, 26 septembre 1989. Consulté en ligne : <http://www.nytimes.com/1989/09/26/world/excerpts-from-bush-s-speech-at-the-opening-of-the-un-general-assembly.html?pagewanted=2>.

²⁰⁴ Résolution 1884 (XVIII) de l'Assemblée générale portant sur la question du désarmement général et complet du 17 octobre 1963. Consultée en ligne le 13 mai 2017 : [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1884\(XVIII\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1884(XVIII)&Lang=F). C'est nous qui soulignons.

très précis que le président Reagan emploie le terme au sommet de Reykjavik en 1986²⁰⁵. Or, le président Bush innove dans son discours. A l'inverse de son prédécesseur, il ne traite pas tant des questions spatiales et/ou nucléaires lorsqu'il parle des armes de destruction massive, que des armes chimiques. Il mentionne ainsi les « armes de destruction massive » avant de ne traiter que des armes chimiques, ce qui revient exactement au contraire de ce que faisaient les résolutions précédemment citées, qui citaient les armes nucléaires et incluaient ensuite, presque comme annexes, les armes de destruction massive. En utilisant un terme ordinairement employé pour traiter des questions nucléaires, il en modifie le sens. Il qualifie la menace chimique comme pouvant potentiellement entraîner des destructions massives. Le terme est, naturellement, beaucoup moins neutre que celui d'armes « chimiques », qui n'est que purement descriptif. En opérant ce glissement sémantique apparemment mineur, il charge les armes chimiques d'une puissance symbolique supérieure et place le sujet sur le devant de la scène politique internationale en renforçant la gravité. Le président Bush, par ce glissement sémantique arrive donc à faire du désarmement et des ADM un sujet méritant une attention particulière de la part de la communauté internationale. Dès lors, lorsqu'un Etat rompt la légalité internationale en la matière, la communauté internationale se doit de sanctionner celui-ci de manière exemplaire.

Bagdad au cœur des questions de prolifération : armes chimiques, armes biologiques

Or, l'Irak se trouve au centre de l'ensemble des réflexions menées par la communauté internationale sur la question des ADM et de leur prolifération. Au-delà du simple cas des armes chimiques, particulièrement emblématique de la réflexion sur la prolifération dans cette deuxième moitié des années 1980, la question des armes biologiques commence à être envisagée dans le courant de l'année 1989. En janvier, l'Irak est clairement soupçonné par les Américains de détenir des armes bactériologiques. D'après des informations fournies aux diplomates français par leurs homologues américains, « l'Irak est soupçonné par les Américains de vouloir se doter d'une capacité militaire biologique²⁰⁶ ». La diplomatie française est d'autant plus inquiète que Bagdad vient de faire à son endroit une « demande de coopération dans la lutte contre les agents infectieux et les maladies épidémiques », ce qui est

²⁰⁵ « *We already have an agreement prohibiting deployment of mass destruction weapons in space.* » Ici, le président Reagan fait clairement référence au traité de l'espace extra-atmosphérique de 1967 et donc à la formulation « *nuclear weapons or other types of weapons of mass destruction.* »

²⁰⁶ « Possession alléguée d'armes biologiques par l'Irak », note secrète de Jean Desazars, Paris, le 31 janvier 1989, ASD, sous-direction Désarmement. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152 INVA/27, dossier D, sous-dossier « Chimique ».

une coïncidence pour le moins « troublante ». Tout en notant que les sources américaines ne sont pas toutes concordantes sur le sujet²⁰⁷ et qu'il pourrait s'agir d'une manipulation américaine pour saper le crédit de Bagdad auprès des Français²⁰⁸, la diplomatie française préconise la plus grande vigilance sur le dossier. A l'été, les artifices rhétoriques disparaissent du discours des diplomaties occidentales. Les services de renseignement allemands, israéliens et américains abondent tous dans un sens commun : « l'usine de Salman Pak mettrait l'Irak en mesure de produire, à l'échelle expérimentale, des armes bactériologiques. (...) Nos interlocuteurs estiment que Bagdad n'a pas encore atteint le stade de l'utilisation militaire de ces armes mais s'y emploie activement²⁰⁹. » Ces soupçons sont confirmés trois jours plus tard par l'ambassade française en Irak. L'ambassadeur M. Courage écrit ainsi :

Des recherches dans cette direction [celle de l'obtention d'armes bactériologiques] seraient poussées dans trois laboratoires : al-Hazen, au sein de l'université de Bagdad ; centre de Salman Pak, à une vingtaine de kilomètres au sud de Bagdad ; université d'Arbil (*sic.*) au Kurdistan où les études porteraient sur les salmonelles et les tests de mutagenicité²¹⁰.

Ces inquiétudes concernant les programmes à la fois chimique et bactériologique de l'Irak ont naturellement joué un rôle de premier plan dans la légitimation politique des sanctions économiques²¹¹. Le président Bush lui-même est particulièrement clair sur ce point. Parmi les quatre défis qu'il expose dans son adresse au Congrès suivant la victoire américaine dans la guerre du Golfe, le président Bush s'étend en ces termes sur le second défi :

We must act to control the proliferation of weapons of mass destruction and the missiles used to deliver them. (...) Iraq requires special vigilance. Until Iraq convinces the world of its peaceful intentions – that its leaders will not use new revenues to rearm and rebuild its menacing war machine – Iraq must not have access to the instruments of war²¹².

²⁰⁷ Apparemment, l'attaché militaire américain à Tel Aviv affirmait que « l'Irak possède l'arme biologique » tandis qu'à Washington, les interlocuteurs des diplomates français leur disaient que l'Irak n'était pas encore passé au stade de la production.

²⁰⁸ « Il faut noter que cette campagne se déroule dans un contexte de rafraîchissement des relations entre Washington et Bagdad » note Jean Desazars.

²⁰⁹ « Acquisition d'armes chimiques et bactériologiques par l'Irak », télégramme de M. Lennuyeux-Comnene, Washington, le 4 août 1989. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152 INVA/27, dossier D, sous-dossier « Chimique ».

²¹⁰ « Production d'armes chimiques et bactériologiques par l'Irak », télégramme de l'ambassadeur de France en Irak Maurice Courage, Bagdad, 7 août 1989. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, Levant, 2152 INVA/27, dossier D, sous-dossier « Chimique ».

²¹¹ Elles avaient naturellement, quoique plus implicitement, joué un rôle dans le déclenchement de la guerre du Golfe. Le président Bush s'adressant au Congrès à la fin de la guerre du Golfe en vient rapidement à dire : « *Tonight in Iraq, Saddam walks amidst ruin. His war machine is crushed. His ability to threaten mass destruction is itself destroyed.* »

²¹² « Nous devons agir pour maîtriser la prolifération des armes de destruction massive et les missiles utilisés pour les porter. (...) L'Irak requiert une vigilance toute particulière. Tant que l'Irak n'aura pas convaincu le monde de ses intentions pacifiques – que ses dirigeants n'utiliseront pas de nouveaux revenus pour se réarmer et

Dès la fin de la guerre, le président américain ne corrèle plus la sécurité immédiate du Koweït et les sanctions économiques. Son but est plus vaste : il désire, après la montée en puissance du sujet des ADM et du désarmement, désarmer l'Irak par l'application d'une logique de coercition économique.

La décision d'adopter des sanctions à l'encontre de l'Irak a donc une légitimité difficile à établir. Il est certain que sa légitimité juridique est hautement questionnable, puisque les processus de décision n'ont pas respecté un certain nombre de prérequis qui auraient pu rendre la décision incontestable sur le plan juridique. En tout état de cause, le Conseil de sécurité étant un organe fondamentalement politique, c'est dans ses justifications politiques que l'on peut trouver la légitimation de la décision. Mesures adoptées dans un climat d'irénisme post-guerre froide, profondément libérales dans un monde devenu soudainement plus libéral, les sanctions répondent opportunément aux inquiétudes grandissantes autour de la question des ADM.

reconstruire sa machine de guerre menaçante -, l'Irak ne doit pas avoir accès aux instruments de la guerre. » *in* Adresse du président George H. W. Bush au Congrès sur la fin de la guerre du Golfe, 7 mars 1991. Consulté en ligne : <http://www.nytimes.com/1991/03/07/us/after-war-president-transcript-president-bush-s-address-end-gulf-war.html?pagewanted=all>.

II. Maintenir les sanctions à tout prix : une guerre économique

Au-delà de la décision d'adopter des sanctions à l'encontre de l'Irak, c'est sans doute la décision de les maintenir à tout prix qui interroge le plus. En effet, il apparaît rapidement que les sanctions font porter l'essentiel de leur poids sur la population civile irakienne, qui se retrouve prise entre deux feux : d'un côté, elle subit l'oppression d'un régime dictatorial qui détourne à son profit les ressources du pays ; de l'autre, la communauté internationale complique grandement la vie quotidienne des Irakiens en leur refusant l'accès à des produits de base. Le maintien des sanctions devient donc rapidement coûteux politiquement pour les Etats. Dans ces conditions, l'efficacité extrêmement contestée des sanctions aurait pu mener à la levée, au moins partielle, des sanctions lorsque le régime irakien se pliait à ses obligations internationales. Pourtant, ce n'est pas la voie que la communauté internationale. Au contraire, elle a simplement allégé les sanctions mais les a maintenues à tout prix, notamment sous la pression des Etats-Unis. Ce faisant, l'embargo à l'encontre de l'Irak passait d'une logique de punition à une logique guerrière.

A. Des sanctions coûteuses

1. *Le lourd tribut payé par la société irakienne*

Le 1^{er} décembre 1995, des chercheuses mandatées par la *Food and Agriculture Organization* (FAO) publient dans *The Lancet*, la très renommée revue de la *British Medical Association*, un rapport sur l'impact des sanctions sur la population irakienne²¹³. Des détails ont fuité dans la presse peu avant et un chiffre en particulier retient l'attention des médias du monde entier, faisant passer cette étude à la postérité médiatique : plus de 576 000 enfants²¹⁴

²¹³ Zaidi, Sarah and Smith Fawzi, Mary, « Health of Baghdad's children », Londres, *The Lancet*, 1995, n° 346, 1485.

²¹⁴ Comme des révélations ultérieures l'ont montré, le chiffre de 500 000 enfants largement repris dans la presse était en réalité exagéré. Les auteures de l'étude sont revenues en 1997 sur les conclusions de leur étude dans les pages de *The Lancet* et ont reconnues qu'elles étaient très certainement au-delà de la réalité, bien que le nombre d'enfants irakiens morts en raison des sanctions reste élevé. En cause, les données recueillies par l'équipe de recherche, qui étaient partiellement fournies par le gouvernement irakien et faussées. Pour une mise au point par les auteures, voir Zaidi, Sarah, « Child Mortality in Iraq », Londres, *The Lancet*, 11 octobre 1997. Consulté en

irakiens seraient morts en raison des sanctions économiques imposées sur leur pays par la communauté internationale²¹⁵. La question de l'impact humanitaire des sanctions sur la société irakienne est posée.

L'importance du coût humanitaire des sanctions

Le tribut supporté par la population irakienne à partir de 1991 est relativement bien documenté, précisément en raison de son retentissement médiatique. Plusieurs missions de chercheurs ou de fonctionnaires internationaux se sont donc succédées durant la décennie 1990 pour évaluer l'impact humanitaire des sanctions sur la population irakienne. Leurs verdicts, bien que légèrement différents, convergent : les sanctions ont gravement nui aux conditions de vie des Irakiens. Dans son article sur les aspects juridiques des embargos, après avoir décrit les effets néfastes des embargos en Libye ou en Serbie, Robert Charvin souligne que « c'est en Irak que la population connaît une des situations des plus dramatiques²¹⁶ ». Il rappelle ainsi que « le Secrétaire général adjoint des Nations unies, Marti Ahtissari, accompagné d'une délégation de l'UNICEF, de l'OMS et de la FAO, a décrit une situation déjà très grave en 1991 résultant non seulement de l'embargo mais aussi des destructions causées par la guerre²¹⁷ », le menant dès mars 1991 à recommander (en vain) une levée partielle de l'embargo. Plusieurs études sont menées à la suite de cette première visite. La première, conduite dès 1991 par des chercheurs d'Harvard, conclut que la guerre et l'embargo ont tué environ 50 000 enfants. Quatre ans plus tard, l'étude menée par les chercheurs mandatées par la FAO multiplie ce chiffre par dix. Selon l'OMS, la situation sanitaire en Irak

ligne le 16 mai 2017 : [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(05\)70470-0/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(05)70470-0/fulltext) (DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(05\)70470-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(05)70470-0)). Il était toutefois trop tard : le chiffre du demi-million, à la fois choquant et facile à retenir, avait déjà fait florès et les médias n'ont jamais pris la peine de faire la correction nécessaire. En particulier, la fameuse interview de Madeleine Albright dans laquelle elle estime que le prix de 500 000 enfants morts à payer « en valait la peine » (« *it was worth it* »), avait achevé de faire passer le chiffre à la postérité médiatique. Pour un retour sur le « mythe » des sanctions, voir Spagat, Michael, « The Iraq Sanctions Myth », Santa Barbara (Californie), *The Pacific Standard*, 26 avril 2013. Consulté en ligne le 16 mai 2017 : <https://psmag.com/news/the-iraq-sanctions-myth-56433>.

²¹⁵ Crossette, Barbara, « Iraq Sanctions Kill Children », New York, *The New York Times*, 1^{er} décembre 1995. Consulté en ligne le 16 mai 2017 : <http://www.nytimes.com/1995/12/01/world/iraq-sanctions-kill-children-un-reports.html>. L'article cite ainsi Mary Smith Fawzi, l'une des auteures de l'étude : « *As many as 576,000 Iraqi children may have died since the end of the Persian Gulf war because of economic sanctions imposed by the Security Council, according to two scientists who surveyed the country for the Food and Agriculture Organization. (...) The study also found steeply rising malnutrition among the young, suggesting that more children will be at risk in the coming years.* »

²¹⁶ Charvin, Robert, *art. cit.*, p. 30.

²¹⁷ *Ibid.*

aurait régressé par rapport à celle que connaissait le pays un demi-siècle plus tôt²¹⁸. Lorsque le graphite est interdit par le comité des sanctions²²⁰, les enfants irakiens ne disposent plus de crayons à papier dans les écoles, ce qui complique considérablement leur apprentissage. En 2000, la Commission des Droits de l'homme du Conseil économique et social de l'ONU évalue sévèrement les conséquences des sanctions sur la situation humanitaire du pays :

Comme l'ont établi des organismes des Nations Unies, des ONG, des organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme, des chercheurs et des dirigeants politiques, les sanctions contre l'Iraq (*sic.*) ont engendré une catastrophe humanitaire comparable aux pires catastrophes de ces dernières décennies. La question du nombre exact de décès directement imputables aux sanctions suscite de vives controverses, d'autant plus que les données bien attestées sont rares : les estimations vont de 500 000 à 1 500 000 victimes, la majorité d'entre elles étant des enfants²²¹.

Au-delà de la controverse sur le nombre de morts, le rapport souligne d'ailleurs que « toute mort causée par le régime des sanctions montre bien qu'il y a eu des violations graves du droit humanitaire et est en soi inacceptable²²² ». L'impact humanitaire des sanctions sur l'Irak est donc très rapidement jugé, par l'ensemble de la communauté internationale, catastrophique.

Un cadre socio-économique profondément abîmé par les sanctions

Le tissu social irakien souffre également terriblement des sanctions. En effet, la spécificité du pacte social irakien est de reposer sur un « socialisme des classes moyennes²²³ ». Or la population plonge rapidement dans une grande pauvreté à cause des sanctions. La situation économique des Irakiens devient précaire, étant faite d'une succession de licenciements et de

²¹⁸ D'après un rapport de l'ONU, « on estimait qu'en 1997, faute de fournitures médicales, 30 % des lits d'hôpitaux étaient inutilisés, 75 % de l'ensemble des équipements hospitaliers ne fonctionnaient pas et 25 % des 1 305 centres de santé que comptait l'Iraq étaient fermés. » Voir Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, « Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme », New York, 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, p. 16, paragraphe 65.

²¹⁹ Pour un résumé concis mais informé de la situation sanitaire en Irak à l'aube des années 2000, voir Popal, G.R., « Impact of Sanctions on the Population of Iraq », *Eastern Mediterranean Health Journal*, vol. 6, n°4, 2000.

²²⁰ Le graphite est interdit pour son rôle potentiel dans la confection d'une arme nucléaire. Malheureusement, il est aussi le principal composant des mines de nos crayons à papier (avec l'argile) !

²²¹ Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, « Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme », New York, 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, p. 16, paragraphe 63.

²²² *Ibid.*

²²³ Rigaud, Françoise, « Irak : le temps suspendu de l'embargo », Paris, *Critique internationale*, 2001/2 (no 11), p. 15-24. Consulté en ligne le 20 mars 2017 : DOI 10.3917/cii.011.0015.

« petits boulots ». Les administrations, autrefois premières réserves d'emplois, ne tournent plus qu'à un tiers de leur capacité²²⁴. Cette situation est d'autant plus grave que la population du pays s'était habituée à des administrations d'un certain niveau. Les écoles ou les hôpitaux ne peuvent plus fonctionner correctement, alors même que leur qualité était un des piliers du pacte social conclu entre la société et son Etat. La privatisation de l'Etat, autrefois principal pilier de l'ordre social, atteint un stade très avancé. Il est demandé aux Irakiens d'amener les fournitures ou les médicaments nécessaires pour les soigner. La ville de Bagdad loue ses trottoirs afin de faire rentrer un peu d'argent dans ses caisses. Il faut même s'acquitter d'un droit d'entrée (pratique de la « *bitaqat muraja'a*²²⁵ ») dans les bâtiments administratifs avant de faire toute démarche. La corruption s'institutionnalise et gangrène rapidement une administration déjà largement à l'arrêt : les usagers d'une administration doivent ainsi systématiquement négocier le prix de leur démarche auprès du fonctionnaire en charge. Les administrations se mettent également, pour arrondir leurs fins de mois, à faire une grande quantité de faux de passeports, actes de naissance, dispenses de service militaire, etc. Ces problèmes qui touchent l'ensemble de la société irakienne sont redoublés par des tendances centrifuges croissantes au sein du pays. Au nord, le Kurdistan est *de facto* autonome tandis qu'au sud des velléités de rébellion sont durement réprimées en 1991. Pour faire face à cette dégradation grandissante du lien social au sein de sa société, l'Etat irakien compense en surinvestissant le seul champ qui lui reste, le champ symbolique²²⁶. Dans un premier temps, le régime joue donc sur le registre des droits de l'homme avant d'entamer, à partir de 1993²²⁷, une authentique récupération de la religion comme symbole unificateur²²⁸. C'est ainsi qu'est lancée la « *hamlat imaniyya*²²⁹ » (« campagne de la foi » ou « pour la foi »), qui se traduit par

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Une traduction approximative est « examen des cartes » : de manière euphémistique, il s'agit donc d'une « vérification » d'identité lors de laquelle il faut payer le garde si l'on désire entrer dans le bâtiment.

²²⁶ Pour le dire simplement, il n'est pas nécessaire d'être un Etat riche pour jouer sur les symboles, puisque ceux-ci ne coûtent rien.

²²⁷ Dans cette dynamique, le régime avait déjà changé en 1991 le drapeau irakien en y incluant l'inscription d'« Allahu Akbar » entre chaque étoile représentant les trois principes du ba'athisme (unité, liberté et socialisme). Toutefois, ce geste était moins destiné à son propre peuple qu'à ses alliés arabes. Il s'agissait en effet, en janvier 1991, de gagner le soutien des principaux pays arabes dans sa guerre contre le Koweït, en vain.

²²⁸ Rigaud, Françoise, *art. cit.*, p. 18.

²²⁹ Le terme de « *hamla* » est très similaire au français « campagne » : il peut être utilisé à la fois pour une campagne de publicité ou de sensibilisation. Il comprend surtout une acception guerrière importante, plus marquée encore qu'en français. Le terme n'est donc pas innocent et par son usage, Saddam Hussein désirait mobiliser les Irakiens au plus profond de leurs convictions, y compris en usant d'un langage semi-guerrier. Rappelons ici que la guerre Iran-Irak était surnommée par le régime « Qadisiyya de Saddam », en mémoire de la bataille d'al-Qadisiyya de 636 à l'occasion de laquelle le calife 'Umar, poursuivant l'expansion de son empire arabo-musulman, battit les Perses Sassanides dans l'actuel Irak. La référence à un passé mêlant guerre et religion, perçu comme un âge d'or perdu, était donc déjà présente en 1980. Le régime ba'athiste, pourtant fondé sur une vision relativement laïque de la société, n'en était donc pas à un arrangement idéologique près.

un accroissement du nombre d'émissions religieuses à la télévision, l'interdiction de servir de l'alcool dans les lieux publics, le rétablissement du crime d'honneur, l'encouragement au mariage précoce²³⁰, etc. En tout état de cause, le lien entre Etat et société sort très abîmé de cette période de sanctions. Au-delà du seul lien entre Etat et société, certaines structures sociales traditionnelles sont gravement abîmées par les sanctions. Denis Halliday, ancien Sous-Secrétaire général et Coordonnateur des opérations humanitaires des Nations Unies en Irak, déclare ainsi après sa démission en septembre 1998 :

Les sanctions ont eu un impact durable sur le système de la famille élargie en Iraq (*sic.*). On constate une augmentation du nombre de familles monoparentales, généralement dirigées par des femmes qui doivent se débrouiller seules. Les divorces se multiplient. Beaucoup de familles en ont été réduites à vendre leur maison, leur mobilier et d'autres biens pour pouvoir manger, ce qui contribue à augmenter le nombre des sans-abri. De nombreux jeunes se tournent vers la prostitution²³¹.

La criminalité ainsi que les migrations forcées augmentent dans cette « dislocation des structures économiques et sociales » généralisée qui touche en priorité les plus faibles et notamment les femmes.

La société irakienne a donc, pour reprendre les mots de George H. W. Bush, « payé un prix » social et humanitaire extrêmement élevé. Or le bénéfice attendu de ces sacrifices, à savoir le respect par le régime irakien de ses obligations internationales, n'est pas immédiatement visible pour un certain nombre d'observateurs.

2. Des mesures à l'efficacité contestée

L'efficacité des sanctions économiques imposées à l'Irak est une question récurrente de la littérature sur le sujet. Les sanctions ont deux buts : le premier est de réussir à effectivement affecter l'appareil économique de l'Etat cible, sans quoi elles sont complètement inutiles ; le second, qui ne peut être atteint si le premier ne l'est pas, est de pousser l'Etat cible à se conformer aux attentes politiques du pays émetteur. Evaluer l'efficacité des sanctions revient donc à évaluer ces deux types d'efficacités, économique et politique.

L'indéniable efficacité économique des sanctions

²³⁰ Rigaud Françoise, *art. cit.*, p. 12.

²³¹ Cité dans : Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, « Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme », New York, 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, p. 17, paragraphe 67.

Sur un plan purement économique, les sanctions se sont avérées très efficaces. La littérature économique, qu'elle soit théorique ou empirique, est relativement unanime sur la question. Les effets par lesquels des pays tiers pourraient profiter d'un embargo imposé unilatéralement²³² sont relativement faibles et ne sauraient avoir un effet significatif sur l'efficacité des mesures de sanctions. Après une analyse exhaustive des mesures de sanctions, unilatérales ou multilatérales, imposées entre 1960 et 2000, l'économiste Raul Caruso conclut ainsi que :

The results show that extensive and comprehensive sanctions have a large negative impact on bilateral trade, while this is not the case for limited and moderate sanctions. A second estimation focuses on the impact of unilateral U.S. sanctions on bilateral trade volume between target countries and the other G-7 countries over the same period. The results show that unilateral extensive sanctions have a large negative impact, while limited and moderate ones induce a slight positive effect on other G-7 countries bilateral trade. Thus, in the first case the hypothesis of negative 'network effects'²³³ is confirmed, while in the latter the sanctions-busting argument should be defended. In both estimations, however, multilateral sanctions demonstrate a large negative impact on trade flows²³⁴.

En d'autres termes, si des sanctions sont larges, touchant de nombreux domaines de l'économie, elles sont proportionnellement plus efficaces. Lorsqu'elles sont unilatérales, deux cas de figure se présentent ainsi : soit elles sont larges et ont dans ce cas un réel effet négatif, y compris sur le commerce avec les pays tiers ; soit elles sont limitées et dans ce cas il peut y avoir un effet de transfert du commerce vers des pays tiers. En tout état de cause, des

²³² Si A impose un embargo sur B mais que B décide de transférer tous ses échanges avec C, alors la mesure d'embargo de A est sans effet. Tout embargo imposé unilatéralement est soumis à ce risque, bien que les pays émetteurs (en particulier les Etats-Unis) arrivent généralement à les réduire par des pressions politiques ou économiques sur les pays tiers.

²³³ Les effets de réseau désignent en économie l'accroissement de la valeur d'un produit s'il est utilisé par un grand nombre de personnes en réseau. L'exemple le plus simple est le téléphone : plus le nombre d'utilisateurs est grand, plus chaque téléphone a une valeur élevée puisqu'il peut contacter un grand nombre d'autres téléphones. Dans ce cas, l'effet de réseau est positif. Un effet de réseau négatif désigne une baisse de la valeur d'un produit à mesure que le nombre d'utilisateurs augmente. L'expression est ici employée un peu abusivement mais décrit bien la réalité : plus il y a « d'utilisateurs » de l'embargo, plus le pays visé est isolé, plus la sanction est efficace.

²³⁴ « Les résultats montrent que des sanctions étendues et larges ont un grand impact négatif sur le commerce bilatéral, alors que ce n'est pas le cas pour des sanctions modérées ou limitées. Une seconde estimation se concentre sur l'impact des sanctions unilatérales américaines sur le volume du commerce bilatéral entre les pays cibles et les autres pays du G7 sur la même période. Les résultats montrent que des sanctions unilatérales étendues ont un impact négatif important, tandis que des sanctions limitées et modérées induisent un effet légèrement positif sur le commerce bilatéral avec les autres pays du G7. Ainsi, dans le premier cas, l'hypothèse d'effets de réseau négatifs est confirmée, tandis que dans le second l'argument selon lequel les sanctions sont rendues inutiles doit être défendu. Dans les deux estimations toutefois, les sanctions multilatérales démontrent un impact négatif important sur les flux commerciaux. » in Caruso, Raul, « The Impact of International Economic Sanctions on Trade An empirical Analysis », Milan, 2003. Consulté en ligne le 17 mai 2017 : <http://econwpa.repec.org/eps/it/papers/0306/0306001.pdf>.

sanctions multilatérales ont toujours un effet très néfaste sur le commerce entre l'ensemble des acteurs. Or les sanctions à l'encontre de l'Irak étaient à la fois très étendues et multilatérales, remplissant ainsi tous les critères théoriques pour avoir une efficacité maximale.

De fait, les études empiriques sur les sanctions irakiennes confirment cette intuition théorique. Comme l'ont noté des économistes de la London School of Economics, « l'ampleur des sanctions économiques contre l'Irak ne connaît probablement pas de précédent dans l'histoire récente (...) et est semblable à un choc macroéconomique d'ampleur colossale²³⁵ ». Les auteurs détaillent leur vision en termes économiques :

The impact on earnings and livelihoods has been disastrous. Real earnings fell by around 90 per cent in the first year of the sanctions, and then fell by around 40 per cent more between 1991 and 1996. There has been a steady shift of people into casual labour. Wages in this form of employment are now much lower in Iraq than wages for casual workers in some of the poorest parts of the world. Qualitative observations on the type of survival strategies that Iraqis are resorting to confirms this impression that in many ways Iraq is now very much like some of the poorest countries in the world, whereas before the sanctions it could be placed on par with the upper Middle Income countries²³⁶.

Ce constat est partagé par les fonctionnaires internationaux ayant travaillé sur la question. Ainsi peut-on lire dans un rapport sur l'impact des sanctions sur le respect des droits de l'homme des Irakiens :

Pour ne prendre qu'un exemple, le pouvoir d'achat d'un salarié irakien (*sic*) au milieu des années 90 représentait environ 5 % seulement de ce qu'il était avant 1990 ; comme l'a constaté le Bureau du PNUD en Iraq, "le pays est passé d'une relative prospérité à une pauvreté de masse"²³⁷.

Dès lors, si l'efficacité économique des sanctions est établie, comment expliquer son manque d'efficacité politique ?

²³⁵ Boone, Peter, Gazdar, Haris, Hussain, Athar, « Sanctions Against Iraq: Costs of Failure », New York, Center for Economic and Social Rights, novembre 2007, p. 3. Consulté en ligne le 12 mai 2017 : <http://www.cesr.org/sanctions-against-iraq-costs-failure>.

²³⁶ *Ibid.* : « L'impact sur les revenus et les conditions de vie a été désastreux. Les revenus réels ont décliné d'environ 90% dans la première année, puis de 40% supplémentaires entre 1991 et 1996. Il s'est opéré un glissement continu de la population vers le travail informel. Les salaires dans cette forme d'emploi sont aujourd'hui bien inférieurs en Irak par rapport aux salaires des travailleurs informels dans certaines parties du monde les plus pauvres de la planète. Des observations qualitatives sur le type de stratégies de survie adoptées par les Irakiens confirme l'impression que, à de nombreux égards, l'Irak est désormais très proche de certains des pays les plus pauvres du monde, alors qu'avant les sanctions il pouvait être placé sur un pied d'égalité avec les pays aux revenus moyens supérieurs. »

²³⁷ Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, « Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme », New York, 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33, p. 17, paragraphe 67.

Une efficacité politique extrêmement limitée

L'apparente absence de réaction de la population irakienne est incomprise voire méprisée dans les capitales occidentales : comment se fait-il que, malgré la baisse du niveau de vie imposée par les sanctions et les brimades du régime, les Irakiens ne se rebellent pas ? Cela ne signifie pas pour autant que les sanctions n'aient eu aucun impact sur la situation politique irakienne. Contrairement au discours communément admis, les politologues montrent au moins sur un plan théorique que les sanctions peuvent être efficaces pour altérer la situation politique d'un Etat. Le politologue Nikolay Marinov, reprenant certaines études de ses confrères, estime que les sanctions économiques fonctionnent sur environ 35% des cas²³⁸. Les sanctions augmenteraient ainsi de 28% le risque de perdre le pouvoir l'année suivant leur imposition pour le leader du pays visé²³⁹. Elles auraient donc, au moins dans certains cas, un effet déstabilisateur sur le pouvoir en place et, partant, une certaine efficacité politique²⁴⁰. La littérature en science politique souligne l'importance de l'effet « invisible » des sanctions : pour les éviter, certains dirigeants politiques modifieraient leur comportement avant même que ne leur soient imposées des sanctions pour ne pas avoir à en subir les effets. Si les sanctions peuvent donc fonctionner théoriquement, comment expliquer leur échec en Irak alors même qu'elles étaient les plus sévères jamais adoptées ?

Le premier élément de réponse tient dans l'attitude du régime, qui n'hésite pas à réprimer durement toute velléité d'opposition. Ainsi, les rébellions chiite et kurde dans le sud du pays qui suivent la débâcle militaire irakienne en mars 1991 sont violemment réprimées par le régime. Un rapport de l'ONG Human Rights Watch publié en juin 1992 dresse un bilan très sévère de cette répression particulièrement cruelle :

When the March 1991 uprising confronted his regime with the most serious internal challenge it had ever faced, government forces responded with atrocities on a predictably massive scale. (...) Loyalist forces killed thousands of unarmed civilians by firing indiscriminately into residential areas; executing young people on the streets, in homes and in hospitals;

²³⁸ Marinov, Nikolay, *art. cit.*, p. 2. Ce chiffre est tiré de l'étude la plus ample menée sur le sujet de l'efficacité politique des sanctions, voir Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J., Elliott, Kimberley Ann, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, Peterson Institute, 2^{ème} éd., 1990. Marinov s'appuie sur la deuxième édition de cette somme indispensable, mais elle a été actualisée dans une troisième édition parue en 2009.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Naturellement, ces résultats chiffrés doivent être pris avec les précautions qui s'imposent : il est difficile de quantifier le succès d'une mesure politique, un certain nombre de variables étant difficiles à exprimer de manière chiffrée. Les chiffres donnés ici sont d'ailleurs présentés avec de grandes précautions par leurs auteurs qui mentionnent les limites de leur méthode.

*rounding up suspects, especially young men, during house-to-house searches, and arresting them without charge or shooting them en masse; and using helicopters to attack unarmed civilians as they fled the cities*²⁴¹.

Le régime, faute d'avoir la pleine maîtrise de son territoire²⁴², accroît son emprise sur Bagdad. Le quartier d'al-Thawra, enclave chiite historique, est bouclé par la Garde républicaine au moindre sursaut²⁴³. Le dictateur irakien écrase ainsi les dernières poches de résistance dans la société. Il serait toutefois abusif de penser que la société irakienne est restée passive face à la violence du régime. Elle a en réalité développé des stratégies d'opposition non violente qui perdurent durant ces années de sanctions. Comme le montre Françoise Rigaud, l'opposition au régime était individuelle, non armée, peu organisée. La résistance prend alors la forme de petites incivilités, pour lesquelles le fauteur de troubles ne risque rien ou presque, mais qui sapent l'autorité de l'Etat. Par exemple, les habitants de certaines villes tirent des coups de feu en l'air la nuit, afin de signifier à la police que certaines enclaves résistent à son autorité. De nombreuses plaisanteries défient le pouvoir ou se moquent de la situation en la tournant en dérision. Les rites religieux chiites prennent systématiquement une tournure politique et sont ainsi employés comme moyen de résistance²⁴⁴. Une culture de l'ombre (« *thaqafat al-dhil* ») apparaît : des poèmes et des journaux défiant le pouvoir en place, souvent copiés à la main, sont ainsi passés sous le manteau²⁴⁵. Enfin, Françoise Rigaud explique comment l'opposition prend même la forme de jeux sur les rôles sexuels traditionnels :

La transgression sexuelle est également mise à contribution : en juin 1998, lors de la cérémonie de remise des diplômes de la Faculté d'agronomie de Bagdad, les étudiants se sont travestis, les hommes en femmes, et les femmes en habit masculin "tribal", raillant ainsi l'instrumentalisation du folklore tribal par le pouvoir, qui n'a pas manqué de sanctionner lourdement les plaisantins en refusant de leur délivrer leur diplôme²⁴⁶.

En résumé, il serait faux de dire que les sanctions n'ont eu aucune forme d'efficacité politique en Irak. Comme l'écrivent Lopez et Cortright, « contrairement à la sagesse

²⁴¹ Human Rights Watch, « Endless Torment: The 1991 Uprising in Iraq And Its Aftermath », juin 1992. Consulté en ligne le 18 mai 2017 : <https://www.hrw.org/reports/1992/Iraq926.htm>.

« Lorsque le soulèvement de mars 1991 plaça le gouvernement devant la contestation interne la plus sérieuse qu'il ait eu à gérer, ses forces ont répondu par des atrocités qui, de manière prévisible, furent d'une grand ampleur. (...) Les forces loyalistes ont tué des milliers de civils non armés, en ouvrant le feu dans des zones résidentielles de manière indiscriminée, en exécutant des jeunes dans les rues, les maisons et les hôpitaux, en regroupant arbitrairement des suspects, en particulier des jeunes hommes, et en les arrêtant sans accusation ou en les tuant massivement, ou en utilisant des hélicoptères pour attaquer des civils sans armes fuyant les villes. »

²⁴² Dans les faits, de larges portions du territoire sont essentiellement contrôlées par le biais d'ententes avec des acteurs tribaux locaux.

²⁴³ Rigaud Françoise, *art. cit.*, p. 12.

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Cette pratique est très proche de celle des *samizdat* en URSS.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 21.

populaire, les sanctions à l'encontre de l'Irak ont été partiellement efficaces²⁴⁷ », en tant qu'elles ont déstabilisé le régime et l'ont poussé dans ses retranchements. Toutefois, leur efficacité politique est restée limitée par la violente répression de toute velléité d'opposition par le régime mais également par l'ingénieux redéploiement de ses capitaux (politiques, économiques et symboliques) destiné à garantir une cohésion minimale à la société irakienne et à s'assurer d'avoir un soutien suffisant pour se maintenir²⁴⁸. Dans ces conditions, l'opposition au régime existait bel et bien mais n'avait pas les moyens de se structurer et ainsi constituer une forme plus aboutie de résistance²⁴⁹. Cette précision est importante car le discours sur la supposée passivité des Irakiens face à un dictateur devenu irrationnel a alimenté de nombreuses incompréhensions²⁵⁰ au cœur de la justification de l'invasion en 2003²⁵¹.

B. Le difficile maintien des sanctions

Alors que les conséquences humanitaires désastreuses des sanctions sont bien documentées dès le milieu des années 1990 et que leur efficacité est remise en cause dans la foulée, des appels à la levée partielle des sanctions se multiplient, de la part des opinions publiques mais

²⁴⁷ Lopez, Cortright, *op. cit.*

²⁴⁸ Françoise Rigaud fournit à cet égard un excellent résumé de la situation politique en Irak dès 2001, percevant déjà la difficulté des observateurs occidentaux à saisir les logiques politiques irakiennes : « En définitive, la violence physique ne saurait être érigée en unique principe de déchiffrement des relations entre l'État et la société en Irak, pas plus que la personnalité de Saddam Hussein ne subsume à elle seule toute la vie politique du pays. L'ordre social qui prévaut depuis 1991 ne s'appuie pas que sur la coercition : tout pouvoir, fût-il une dictature, repose en grande partie sur la coopération d'une majorité d'individus et sur la prise en compte de leurs intérêts matériels. Ce qui frappe aujourd'hui, c'est la volonté du pouvoir non pas de s'imposer à tous, mais de montrer sa présence, fût-ce de façon intermittente et non officielle. Dans la mesure où ses capacités sont limitées, le régime se défausse sur des intermédiaires privés et des agents de liaison anciens ou nouveaux, restant ainsi au centre de toutes les alliances et coalitions d'intérêts. Son ingéniosité à gérer la crise, sa capacité de réaction et d'initiative, démentent les analyses en termes d'incompétence ou d' "irrationalité". L'ambivalence de la situation actuelle résulte du paradoxe suivant : la capacité régulatrice de l'État est formellement érodée, mais son pouvoir demeure en se redéployant. On est bien loin de la décomposition annoncée au lendemain de la terrible défaite infligée à l'Irak il y a tout juste dix ans. » *in* Rigaud, Françoise, *art. cit.*, p.23.

²⁴⁹ Les témoignages d'étrangers s'étant rendus à Bagdad dans les années 1990 se rejoignent en général sur un point : malgré les sanctions et les privations qu'elles impliquent, la vie continue. On trouve à manger dans les marchés de Bagdad et tous les Irakiens n'ont pas intérêt à la destitution du dictateur en place. Voir Ferrandez, Jacques et Dugrand, Alain, *Irak, dix ans d'embargo*, Paris, Casterman, « Carnets d'Orient », 2001, p. 31.

²⁵⁰ Parmi ces incompréhensions, les soldats américains étaient surpris de ne pas être accueillis en libérateurs par une population qu'ils imaginaient en permanence opprimée. De même, les Américains ne comprenaient pas que l'ensemble de la vie politique ne se résumait pas au rapport entre Saddam Hussein et la « société civile », mais que des logiques infra-étatiques (notamment tribales) compliquaient grandement le jeu politique irakien. Celles-ci expliquaient en partie que la société irakienne supporte l'oppression du régime, puisqu'elle recevait parfois des bénéfices de la gestion tribale des territoires. Cette incompréhension des logiques politiques à l'œuvre explique ainsi non seulement pourquoi les Etats-Unis se sont lancés dans la guerre en Irak mais également pourquoi ils n'ont pas réussi à la gagner sur le plan politique dans les années suivant l'invasion.

²⁵¹ Le rôle d'Ahmed Chalabi est à cet égard bien documenté.

aussi d'Etats comme la France. Pourtant, malgré leur allègement dans le cadre du programme « Pétrole contre nourriture », elles ne sont levées qu'en 2003, après l'invasion du pays par la coalition menée par les Etats-Unis. Pour justifier un tel maintien, les sanctions ont donc dû avoir un intérêt politique pour leurs promoteurs.

1. *Alléger la sanction pour mieux la prolonger : le programme « Pétrole contre nourriture »*

La nécessité d'un allègement des sanctions

La pression politique internationale croissante oblige les promoteurs des sanctions à se rendre à l'évidence : il est impossible de maintenir les sanctions en l'état. Dès que la persistance des sanctions économiques dans leur forme originelle est apparue comme étant un problème, les membres du Conseil de sécurité se sont efforcés d'alléger ces mesures. La première mouture du programme qui passera à la postérité sous le nom de « Pétrole contre nourriture » est proposée dès août 1991. Par la résolution 706 du 15 août 1991, le Conseil de sécurité, « préoccupé par la gravité de la situation alimentaire et humanitaire » irakienne, autorise aux Etats l'importation de produits pétroliers irakiens à hauteur de 1,6 milliard de dollars pour une période de six mois²⁵². Plusieurs résolutions suivant celle-ci règlent les aspects pratiques de la proposition. L'Etat irakien refuse toutefois cette proposition car il estime qu'elle met en danger sa souveraineté. De fait, la résolution prévoit une surveillance stricte des finances et des importations irakiennes, ainsi que de la distribution de nourriture et des biens importés de l'extérieur²⁵³. Des négociations sont menées mais il apparaît clairement dès 1992 que l'Irak n'est pas disposé à accepter de telles mesures. Après l'échec de plusieurs tentatives, ce n'est qu'en mai 1996 qu'un accord est trouvé lorsqu'un mémorandum d'entente est conclu entre le Conseil de sécurité et l'Etat irakien. Les deux parties acceptent de mettre en œuvre la résolution 986 d'avril 1995. Adoptée le 14 avril 1995, cette résolution est celle qui crée le programme « Pétrole contre nourriture ». Suite à l'accord de mai 1996, le programme n'entre effectivement en œuvre qu'à partir de décembre 1996 car le gouvernement irakien menait des opérations militaires, notamment contre des forces kurdes. Les premières livraisons de nourriture arrivent en Irak en mars 1997.

²⁵² Boone, Peter, Gazdar, Haris, Hussain, Athar, *art. cit.*, p. 37.

²⁵³ *Ibid.*

Le programme fonctionnait grâce à un compte séquestre hébergé par la filiale new-yorkaise de la BNP Paribas. L'Irak avait le droit de vendre pour un certain montant de pétrole tous les six mois²⁵⁴. Les recettes de ses ventes de pétrole étaient placées sur le compte séquestre mais l'Etat irakien ne pouvait utiliser cet argent comme bon lui semblait. Ainsi, 30% étaient reversés au Koweït au titre des réparations de guerre, 13% étaient consacrés à l'aide humanitaire à trois gouvernorats majoritairement kurdes du nord (Suleimaniya, Erbil et Dahouk) et un peu plus de 50% étaient alloués au gouvernement irakien pour fournir une aide humanitaire dans le reste du pays (gouvernorats du centre et du sud), le reste servant à couvrir les dépenses de fonctionnement pour l'ONU. Le programme a permis à l'économie irakienne de redémarrer et d'alléger le poids des sanctions sur la situation humanitaire et sanitaire du pays de deux manières : premièrement, le dinar irakien s'est progressivement apprécié par rapport au dollar, ce qui a permis de rééquilibrer la situation monétaire du pays ; deuxièmement, de nouvelles ressources ont été allouées à la reconstruction des principales infrastructures du pays²⁵⁵.

Un allègement insuffisant et motivé politiquement

Les membres du Conseil de sécurité ont donc réussi à proposer une solution fonctionnelle permettant effectivement faire baisser la pression mise sur la population irakienne, ce qui était absolument nécessaire. Pourtant, les besoins les plus vitaux de l'économie irakienne n'étaient pas couverts par le programme. En effet, la plupart des estimations produites par des économistes évaluent ces besoins bien au-dessus des plafonds du programme « Pétrole contre nourriture ». Comme l'écrivent les trois économistes de la LSE chargés de l'évaluation des sanctions par le Center for Economic and Social Rights (CESR) en 1997 :

The agreement falls well-short of any benchmark of the country's basic needs. In 1989 Iraq's import bill for food and medicines was \$2.36 billion and the expenditure on preventive water sanitation purification was around \$100 million. Assuming 4% inflation, the these two categories of import would cost around \$3.2 billion in 1997 prices. This excludes the repair of facilities and the replacement of medical equipment. Even allowing for cuts in non-essential food and medicines, \$2 billion per year fails to cover by a significant margin the bill for essential food and preventive and curative health care²⁵⁶.

²⁵⁴ Ce plafond a été successivement relevé par l'ONU. Il était initialement de 2 milliards de dollars tous les six mois, puis a été relevé en 1998 à hauteur de 5,26 milliards de dollars tous les six mois, avant d'être finalement supprimé en 1999.

²⁵⁵ Boone, Peter, Gazdar, Haris, Hussain, Athar, *op. cit.*, p. 38.

²⁵⁶ *Ibid.*

De même, les fonctionnaires onusiens estimaient les besoins de l'économie irakienne bien supérieurs aux montants initialement prévus par le programme. Dans son rapport de juillet 1991, la mission d'évaluation menée par le prince Sadruddin Aga Khan estime les besoins de l'économie irakienne pour « un niveau de services extrêmement réduit » à au moins 6,8 milliards de dollars sur un an, soit 3,4 milliards de dollars tous les six mois²⁵⁷. Le rapport de la mission fournit même une estimation du total de l'aide nécessaire pour une première période probatoire de quatre mois, qu'il estime à 2,63 milliards de dollars²⁵⁸. Or lorsque la résolution 706, qui propose pour la première fois le principe du programme « Pétrole contre nourriture », est adoptée un mois plus tard, elle fixe le plafond des exportations pétrolières irakiennes à 1,6 milliard de dollars, bien en dessous des besoins estimés par la mission Aga Khan²⁵⁹. Un tel écart pose deux questions d'après les chercheurs de la LSE mandatés par le CESR : comment justifier une restriction des exportations pétrolières irakiennes en dessous du montant nécessaire à une réelle aide humanitaire, et quelle est la perspective à long terme des sanctions ? A la première question, ils répondent qu'il est possible que les membres du Conseil de sécurité n'aient pas voulu remettre trop de pétrole irakien sur le marché pour ne pas faire baisser les prix du pétrole ou pour ne pas parasiter les exportations de certains de leurs alliés. Une autre réponse possible est de ne pas permettre à l'Irak, en lui fournissant des ressources plus importantes, de contourner plus aisément les contrôles sur ses importations, notamment d'armes. Les chercheurs notent que cette approche, bien que possible, serait toutefois particulièrement cynique : les principaux fournisseurs d'armes de l'Irak étant des membres permanents du Conseil de sécurité, cela signifierait que ce dernier préférerait bloquer l'économie irakienne que contrôler les exportations d'armes de certains de ses membres. Dans ce cas, « le coût de la méfiance mutuelle des membres du Conseil de sécurité

²⁵⁷ « Rapport au Secrétaire général sur les besoins humanitaires de l'Irak, préparé par une mission menée par le Délégué exécutif du Secrétaire général pour l'assistance humanitaire en Irak, le prince Sadruddin Aga Khan », daté du 15 juillet 1991 (publié le 17 juillet 1991), New York, S/22799. Consulté en ligne le 20 mai 2017 : <http://www.casi.org.uk/info/undocs/s22799.html>.

²⁵⁸ Au paragraphe 29 du rapport, on peut ainsi lire : « *The total estimated costs for this greatly reduced level of services came to approximately US\$6.8 billion over a one-year period. This includes US\$180 million for water and sanitation, US\$500 million for health services, US\$53 million for supplemental feeding, US\$1.62 billion for general food imports, US\$300 million for essential agricultural needs, US\$2 billion for the oil sector and US\$2.2 billion for power generation. If this analysis is applied to a four-month time-frame, the requirements would come to US\$60 million for water and sanitation, US\$167 million for health services, US\$18 million for supplemental feeding, US\$540 million for food imports, US\$100 million for essential agricultural imports, US\$667 million for the oil sector, and US\$1.1 billion for power generation. The power and oil sectors include allowances for the front-end costs occurring in these sectors. Thus, the total for an initial four-month period would be US\$2.63 billion.* » C'est nous qui soulignons.

²⁵⁹ Un rapport du Secrétaire général de septembre 1991 estimait d'ailleurs à au moins 1,8 milliard de dollars les besoins les plus vitaux de l'Irak, encore au-dessus du plafond proposé par le Conseil de sécurité.

aurait été supporté dans des proportions tragiques par les civils irakiens²⁶⁰ ». Quant à la seconde question, les chercheurs y apportent une réponse plus tranchée : l'accord fondant « le programme “Pétrole contre nourriture” ne peut être envisagé autrement que comme une solution palliative.²⁶¹ » En d'autres termes, un simple allègement des sanctions ne saurait remplacer une réelle refonte de ces mesures, dans le cadre d'une levée au moins partielle. L'allègement a toujours été vu comme une mesure temporaire et n'a jamais remis en cause le principe même des sanctions, dont il visait précisément à renforcer la légitimité²⁶². Or si alléger le régime de sanctions ne remettait pas en cause sa légitimité²⁶³, c'était précisément parce qu'il s'agissait d'entretenir une situation de guerre économique à l'encontre de l'Irak.

2. Le passage à une logique de guerre économique

Les sanctions sont ainsi maintenues, malgré les plaidoyers répétés en faveur de leur levée la part de certains acteurs étatiques ou non, tout au long de la décennie 1990. Au-delà de leur allègement, qui les a rendues plus supportables, les sanctions servaient donc un but politique. Toutefois, même si certains pays occidentaux ont rapidement adopté une attitude de « *regime change* », le premier responsable de l'entrée dans une logique de guerre économique est Saddam Hussein lui-même.

La non-coopération du régime de Saddam Hussein

Le régime se montre en effet extrêmement peu coopératif avec la communauté internationale. Peu après sa création par la résolution 687 (3 avril 1991), la Commission spéciale des Nations unies pour l'Irak (UNSCOM) dirigée par Rolf Ekéus prend conscience de l'ampleur de sa tâche. Si les capacités balistiques et chimiques étaient relativement bien

²⁶⁰ Boone, Peter, Gazdar, Haris, Hussain, Athar, *art. cit.*, p. 40.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² Comme l'écrit bien l'historien Frédéric Bozo : « Conçues à l'origine pour une période limitée, le maintien des sanctions pose problème. (...) Le maintien de l'embargo est désormais critiqué par une grande partie de la communauté internationale, en particulier au Conseil de sécurité où la Russie, la France et la Chine, considérant que le désarmement progresse, estiment souhaitable d'envisager la levée au moins progressive des sanctions. Washington doit donc accepter leur assouplissement dans l'espoir d'en préserver la légitimité et la pérennité. (...) “Pétrole contre nourriture”, comme le voulait Washington, contribue de fait à installer les sanctions dans la durée. » in Bozo, Frédéric, *Histoire secrète de la crise irakienne : la France, les Etats-Unis et l'Irak (1991-2003)*, Paris, Perrin, 2013, p. 52.

²⁶³ Sur cette question de la légitimité de la résolution 986, il doit être noté que son assise juridique a également été critiquée, notamment par Monique Chemillier-Gendreau qui estime que « le principe de l'égalité souveraine des États est totalement ignoré », « l'Irak [étant] sous gouvernement des Nations unies » (voir Chemillier-Gendreau, Monique, *art. cit.*, p. 9).

connues et qu'il était bien connu des services occidentaux que l'Irak faisait son possible pour se doter de capacités biologiques, les inspections du printemps et de l'été 1991 révèlent surtout l'avancement des capacités nucléaires irakiennes²⁶⁴. Les inspecteurs découvrent ainsi non sans surprise que la capacité irakienne de production de matière fissile est de niveau militaire puisque ils trouvent du plutonium et de l'uranium hautement enrichi²⁶⁵. Surtout, le régime commence à faire obstruction, parfois de manière rocambolesque, à l'enquête onusienne. Le premier état de ses programmes, fourni par l'Irak en avril 1991, ne comporte ainsi aucune mention des programmes nucléaire ou biologique. Du 23 au 28 juin 1991, les équipes de l'UNSCOM tentent d'intercepter des véhicules irakiens déplaçant les « calutrons » mais sont accueillies par des tirs de sommation par les militaires irakiens conduisant les véhicules en question. A la fin de septembre, les inspecteurs saisissent des documents importants dans une installation d'enrichissement d'uranium et les forces irakiennes refusent de les laisser partir tant que les inspecteurs n'auront pas rendu les documents, ce que ceux-ci refusent catégoriquement : c'est « l'incident du parking », qui se termine finalement, après une déclaration au ton menaçant du Conseil de sécurité, par le départ des inspecteurs en possession des précieux documents. Un incident similaire se produit en juillet 1992 : les inspecteurs de l'UNSCOM ne pouvant rentrer dans le ministère de l'Agriculture, ils décident d'organiser un « *sit-in* » de plusieurs jours autour du bâtiment. Ne sentant pas cette fois de soutien clair du Conseil de sécurité, ils finissent par abandonner leur mission lorsqu'ils sentent leur sécurité menacée par les forces irakiennes... L'obstruction irakienne est si systématique qu'elle conduit même à l'emploi de la force. Suite à une énième violation des zones d'exclusion aérienne²⁶⁶ par l'Etat irakien, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni lancent des raids aériens en janvier 1993²⁶⁷. L'atmosphère de méfiance entre la communauté internationale et l'Irak empoisonne la mission de l'UNSCOM. La communauté internationale accueille donc avec un grand scepticisme les déclarations faites par l'Irak en mars 1992 dans lesquelles le régime reconnaît ne pas avoir déclaré l'existence de certains équipements

²⁶⁴ Pour information, en 1991, les sites de Tuwaitha (centre intellectuel du programme), de Tarmiya (site d'enrichissement par centrifugation) et d'al-Furat (site de construction de centrifugeuses avec l'aide de Siemens) étaient toujours pleinement actifs. L'Irak disposait d'un uranium enrichi à environ 9,5%. Pour plus de détails, voir Richelson, Jeffrey T., « Rogues » (chap. 8), « Inspectors and Spies » (chap. 12) in *Spying on the Bomb, American nuclear intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea*, New York, W. W. Norton, 2006.

²⁶⁵ Bozo, Frédéric, *Histoire secrète de la crise irakienne : la France, les Etats-Unis et l'Irak (1991-2003)*, Paris, Perrin, 2013, p. 47.

²⁶⁶ Deux zones d'exclusion aérienne sont dessinées par le Conseil de sécurité : la première, issue de l'opération *Provide Comfort*, est adoptée en avril 1991 et vise à protéger les Kurdes au nord du pays ; la seconde, issue de l'opération *Southern Watch* et visant à protéger les populations chiites du sud, est adoptée en août 1992.

²⁶⁷ Bozo, Frédéric, *op. cit.*, p. 48.

chimiques et balistiques mais affirme les avoir détruits en été 1991. Comme l'explique l'historien Frédéric Bozo, il s'agit « d'un tournant majeur » :

En décidant en juillet 1991 de détruire une grande partie de ses capacités ADM à l'abri des regards, le régime s'est tiré une balle dans le pied. (...) Non seulement il s'agit d'une nouvelle violation de la résolution 687 – qui conférait à l'UNSCOM la supervision de l'élimination des ADM –, mais Bagdad, dans les années à venir, se montrera incapable, que ce soit par mauvaise volonté ou par incompetence, de fournir des preuves convaincantes de l'ampleur exacte de ces destructions menées sans témoins, conduisant l'UNSCOM à entreprendre un véritable travail archéologique pour vérifier ses dires, sans que le doute soit jamais entièrement dissipé, ce qui pèsera très lourd en 2003²⁶⁸.

Dans les faits, le désarmement tend donc à progresser, mais la confiance n'est pas restaurée entre la communauté internationale et l'Irak. Dans ces conditions et bien qu'elles soient allégées dans le cadre du programme « Pétrole contre nourriture », les sanctions économiques sont maintenues malgré leurs conséquences dramatiques.

Le glissement vers une logique de guerre économique : le rôle des Etats-Unis

Peut-on dès lors qualifier le maintien de ces mesures dans le temps de « guerre économique » ? Bien que provocatrice, la question peut être légitimement posée au vu de la rhétorique parfois guerrière adoptée par l'administration américaine, notamment lorsque Madeleine Albright dit à la télévision américaine que cela « valait le coup » de tuer 500 000 enfants irakiens. La guerre économique est une notion assez difficile à définir. Elle peut signifier une simple concurrence exacerbée entre des Etats déplaçant leur compétition sur le terrain économique, là où ils la menaient autrefois sur le terrain militaire. Elle peut également signifier un jeu à somme négative où chaque participant est prêt à s'infliger des dégâts si cela lui permet d'en infliger à l'adversaire. Dès 2003, Fanny Coulomb, maître de conférences en économie à l'IEP de Grenoble, s'efforçait de proposer une conceptualisation du terme de « guerre économique » :

Suivant une conception largement répandue aujourd'hui, la guerre économique est apparentée à une concurrence économique exacerbée, dans laquelle les coups les moins loyaux sont permis, avec notamment des stratégies “*beggar-thy-neighbour*”²⁶⁹. La difficulté de cette définition est

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ Une telle stratégie désigne une politique économique par laquelle un pays essaie de pallier ses propres problèmes économiques par des moyens qui détériorent la situation économique d'autres pays. Ils font ainsi peser sur d'autres pays leur fardeau. Dans les faits, de tels comportements mènent généralement à une dégradation générale de la situation économique de chacun.

qu'elle ne permet pas de distinguer la guerre économique de la compétition et de la concurrence économique. (...) Une conception plus stricte de la guerre économique vise à limiter l'emploi de ce terme à la description d'actions de violence à l'encontre d'un autre pays. Dans ce cadre, les victimes supposées sont clairement identifiées. Il s'agit d'entreprendre une action économique qui affaiblira l'autre partie, même au détriment de ses propres avantages économiques. Ainsi, si une situation d'embargo provoque des dommages économiques importants au pays qui en est la cible, cette opération est également coûteuse pour le pays qui l'applique. On se situe alors délibérément dans un jeu à somme négative qui s'apparente dès lors à une vraie guerre. Il ne s'agit plus de modifier les conditions de la concurrence, de transformer les conditions économiques à son profit, mais vraiment de porter des "coups" violents au pays concerné²⁷⁰²⁷¹.

Dans cette acception, les sanctions économiques internationales sont les « instruments privilégiés mais non exclusifs²⁷² » de la guerre économique, elles « s'inscrivent dans une logique de guerre économique *stricto sensu*, en ce que les pays initiateurs sont généralement prêts à subir eux-mêmes des conséquences économiques et financières, dans un jeu à somme doublement négative, du moins à court terme²⁷³ ». Les sanctions imposées à l'Irak dans les années 1990 sont donc, dans cette acception, des mesures de guerre économique. Au-delà de la définition formelle, la logique sous-tendant ces sanctions passe progressivement dans les années 1990 d'une logique punitive à une logique guerrière.

Comme l'écrit l'historien Frédéric Bozo, « la responsabilité [du non-règlement de l'affaire irakienne] en incombe avant tout à Bagdad, qui continue de défier périodiquement les Nations unies (...); mais la politique américaine constitue aussi un facteur important²⁷⁴ ». En effet, Bagdad commence, à partir de 1993, à se montrer un peu plus coopératif. Mais Washington, « pour maintenir un embargo qui constitue la pièce centrale de l'endiguement, n'est guère enclin à voir l'UNSCOM reconnaître d'éventuels progrès en matière de désarmement ». Cette attitude de la part de l'administration américaine interroge : pourquoi ne pas simplement se satisfaire que le désarmement avance, ce qui est après tout la raison d'être de ces sanctions ? En réalité, Washington avait peut-être intérêt à ce que l'Irak reste son ennemi. De nombreux politologues ont relevé l'opportunité qu'ont eue les Etats-Unis, au lendemain de la fin de la

²⁷⁰ Coulomb, Fanny, « Pour une nouvelle conceptualisation de la guerre économique », in Jean-François Daguzan et Pascal Lorot (dir.), *Guerre et économie*, Paris, Ellipses, 2003, p. 38.

²⁷¹ Cette tentative de définition est précisée dans un travail ultérieur, en 2006 : Fanny Coulomb et Jacques Fontanel écrivent que, « au sens strict, on ne peut parler de guerre économique que lorsque les États sont disposés à subir une perte de leur propre bien-être pour atteindre des objectifs politiques ou stratégiques, ou alors quand des mesures économiques accompagnent un conflit militaire. » in Coulomb, Fanny, Fontanel, Jacques, « 13. Mondialisation, guerre économique et souveraineté nationale », in Pierre Berthaud *et al.*, *La question politique en économie internationale*, La Découverte, « Recherches », 2006, pp. 190-201.

²⁷² Ibid.

²⁷³ Coulomb, Fanny, Matelly, Sylvie. « Bien-fondé et opportunité des sanctions économiques à l'heure de la mondialisation », *Revue internationale et stratégique*, vol. 97, no. 1, 2015, pp. 101-110.

²⁷⁴ Bozo, Frédéric, *op. cit.*, p. 50.

guerre froide, de se reconstituer un ennemi grâce à l'Irak. Se fondant sur les théories de René Girard, ils soulignaient le besoin d'ennemi désormais inassouvi des nations occidentales après l'effondrement de l'URSS. L'usage d'une arme économique telle que les sanctions aurait ainsi permis de combler ce manque d'après Bernard Ferrand :

[La pensée de René Girard] s'applique à n'en point douter aux nombreux cas de l'embargo, violence que les Etats-Unis ont fait subir à de nombreux Etats. (...) Le besoin d'ennemi est inhérent au processus de socialisation et de civilisation. (...) L'avènement de la paix paradoxalement a été un événement traumatique. En effet le besoin d'idéologie et le besoin d'ennemi participent de la même exigence sociale. Pour l'Occident, la quête d'un ennemi de substitution est devenue une nécessité presque vitale. C'est pourquoi dans un tel contexte on ne peut s'étonner aujourd'hui de la multiplication des conflits régionaux dans le monde et d'une relative démultiplication des embargos depuis la fin de la guerre froide²⁷⁵.

Les sanctions économiques contre l'Irak (puis contre d'autres Etats appelés à devenir des Etats parias) auraient donc permis de prolonger les logiques de guerre froide dont bénéficiaient notamment les Etats-Unis. La première était la nécessité de répondre, pour le corps politique américain (mais également celui d'autres nations occidentales à cet égard), à son besoin d'ennemi. Toutefois, les sanctions permettaient également aux Etats-Unis de mieux contrôler ses alliés.

Un des principaux bénéfices stratégiques retirés par les Etats-Unis de la guerre froide était en effet de se poser en « leader du monde libre », en hégémon du bloc occidental. Or avec la fin de la guerre froide, certaines puissances occidentales moyennes deviennent prises par des forces centrifuges et gagnent en indépendance, n'étant pas systématiquement obligées de se conformer aux souhaits du grand frère américain qu'il présente comme cruciaux dans le combat contre l'ennemi soviétique. L'arme économique jouait un rôle tout particulier à cet égard durant la guerre froide. Par une approche économique, la politologue Lisa L. Martin a montré que la mise en place des sanctions multilatérales implique quasiment toujours de mettre en œuvre des stratégies de coercition de ses alliés :

In most cases of economic sanctions, one state has a strong interest in seeing sanctions imposed and in making them multilateral. Frequently, this situation puts that state in a coercion game, where other potential sanctioners are happy to free-ride on the leading sender's actions. Thus, the leading sender has to link other issues to the sanctions, making credible threats or promises in order to gain cooperation²⁷⁶.

²⁷⁵ Ferrand, Bernard, *art. cit.*, p.72.

²⁷⁶ Martin, Lisa L., *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton University Press, 1994, p. 244.

Une telle stratégie correspond bien au cas irakien : les Etats-Unis avaient tout particulièrement intérêt à sanctionner l'Irak, pour les raisons précédemment citées ; les bénéfices de telles sanctions étant moindres pour d'autres Etats (France, Russie, Chine), les Etats-Unis ont soit perdu graduellement leur soutien, soit dû faire pression sur leurs alliés pour qu'ils acceptent de maintenir les sanctions, moyennant quelques arrangements (tels que le programme « Pétrole contre nourriture »). Toutefois, si la coercition sur ses alliés est nécessaire à l'établissement des sanctions économiques, celles-ci permettent en retour de contrôler ses alliés²⁷⁷. Cette logique a été brillamment décryptée par Marie-Hélène Labbé, dans son analyse des rapports de pouvoir au sein du *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (CoCom)²⁷⁸. Durant la guerre froide, les Etats-Unis pouvaient en effet savoir ce que produisaient leurs alliés et avaient un droit de regard sur leurs exportations grâce au CoCom²⁷⁹. En d'autres termes, ils contrôlaient le commerce de leurs partenaires aux noms des buts de guerre froide. Ce désir de contrôle est clairement visible dans les archives du CoCom. Les Etats-Unis étaient systématiquement force de proposition tandis que d'autres pays comme

²⁷⁷ A titre d'exemple, le sénateur républicain Bob Dole dépose un amendement à l'automne 1988 visant à imposer des sanctions à toute entreprise étrangère ayant aidé l'Irak à se doter d'armes chimiques. De telles sanctions interdiraient aux entreprises visées de prétendre à tout contrat public américain. On peut lire dans cette initiative la nécessité d'avoir une position coercitive et d'exercer une pression sur ses alliés pour imposer une restriction au commerce (en l'occurrence de produits chimiques). On peut également y lire la volonté de contrôle par les Etats-Unis des exportations de pays alliés (Japon et Allemagne essentiellement). Voir « Usage des armes chimiques », télégramme diplomatique, Washington, 21 septembre 1988. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, 2152/INVA/27.

²⁷⁸ Labbé, Marie-Hélène, *L'arme économique dans les relations internationales*, Paris, PUF, 1994, 127 p.

²⁷⁹ Ce comité est né du souci des puissances occidentales de ne pas exporter vers les pays communistes des technologies sensibles. Une première liste commune de biens est établie par la France et le Royaume-Uni en 1948. Le *Consultative Group for Export Control* est créé par ces deux pays ainsi que les Etats-Unis l'année suivante, avant de changer de dénomination et de devenir le CoCom. Jusqu'en 1952, de nombreux biens sont constamment ajoutés à la liste. Globalement, les Etats-Unis étaient déjà la principale force de proposition au sein du comité et prônaient toujours plus de contrôle sur les exportations, étant eux-mêmes usagers de cet instrument de politique internationale. Suite à la fin de la guerre de Corée toutefois, l'embargo stratégique prévu par le CoCom tend à se relâcher. Le 25 février 1954 Churchill plaide ainsi pour un relâchement de l'embargo sur les biens non militaires. Les Etats-Unis ne peuvent s'y opposer : bien que Dulles ait exprimé son souhait d'un contrôle encore plus strict, la fin progressive du plan Marshall empêche les Etats-Unis de jouer sur le levier financier... La liste des biens touchés par l'embargo du CoCom est donc raccourcie une première fois en août 1954, puis une nouvelle fois en 1958 et ne cesse de se réduire au moins jusqu'en 1979. Avec le retour au premier plan de la Guerre froide en 1979, les Etats-Unis poussent à nouveau leurs alliés pour imposer des embargos plus durs contre les pays communistes, avec un résultat mitigé. De fait, ils parviennent à imposer aux Européens un embargo plus dur sur les hautes technologies en 1980. Toutefois, le simple fait que cet embargo ait dû être acquis de haute lutte par l'administration américaine montre l'écart entre les Etats-Unis et ses partenaires : les premiers accordent une grande importance à un tel embargo tandis que les seconds ne considèrent pas cela comme un sujet prioritaire, voire s'y opposent frontalement. Le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest, plutôt pro-sanctions, se contentent ainsi de suivre mollement les Etats-Unis tandis que la France s'oppose obstinément à un durcissement de l'embargo, et ce même après la visite du Secrétaire d'Etat Cyrus Vance à Paris en 1979. Finalement, les Etats-Unis parviennent à tordre le bras aux Européens, mais la légitimité du CoCom en sort affectée et les pays européens tendent à utiliser le CoCom pour faire valoir leur opposition au patronage américain sur leur politique commerciale durant les années 1980. Le CoCom, devenu obsolète avec l'effondrement de l'URSS, est dissous en 1994 et remplacé par l'accord de Wassenaar à partir de 1996. Pour plus d'informations sur l'histoire du CoCom, voir Martin, Lisa L., *op. cit.*, pp. 185-203.

la France tendaient, au moins dans les années 1980, à diminuer le nombre de produits visés par des embargos. Les échanges pouvaient être étonnamment vifs sur des thèmes au demeurant extrêmement techniques. Sur la question des produits pétroliers, la délégation américaine propose en 1983 aux autres délégations un mémorandum proposant l'ajout d'un certain nombre de biens sur la liste des produits interdits à l'exportation vers les pays de l'Est. Ce mémorandum reçoit un accueil plus que réservé de la part des autres délégations. La délégation française fait ainsi part de ses inquiétudes : « Les arguments de la délégation des Etats-Unis ne l'ont pas convaincue qu'il existe un risque de transfert de technologie stratégique. (...) La délégation se demande par conséquent si les autorités des Etats-Unis ne sont motivées que par des considérations purement stratégiques²⁸⁰. » Dans cette réponse très fraîche se lit toute la volonté française d'échapper au contrôle américain de son commerce avec les pays de l'Est. A l'inverse, dans une réunion du 19 janvier 1982, la délégation américaine s'interroge également à mots couverts sur les intentions de ses alliés, soulignant la nécessité d'agir contre « l'importance sur le plan militaire des transferts et fuites de technologies occidentales, y compris les acquisitions clandestines par les services de renseignement soviétiques et est-européens²⁸¹ ». Le CoCom était donc un lieu central dans la détermination des rapports de force entre alliés du bloc occidental. Or les Etats-Unis tendaient à perdre la main au sein du CoCom dans les années 1980²⁸². Dans l'immédiat après-guerre froide, l'embargo irakien est donc un substitut idéal permettant aux Américains de sonder en permanence leur pouvoir de coercition auprès de leurs alliés. Les sanctions irakiennes ont un pouvoir d'autant plus coercitif qu'elles ne s'exercent plus dans une institution au cadre formel bien établi et aux prérogatives limitées à la seule gestion du commerce telle que le CoCom, mais directement à l'ONU : les leviers de pression sont plus nombreux puisqu'un plus grand nombre de questions peuvent être reliées à celles de l'embargo²⁸³. Refuser de suivre les Etats-Unis est d'autant plus coûteux dans les années 1990 que, comme nous l'avons montré, les

²⁸⁰ « Compte rendu des discussions de la troisième réunion du groupe d'étude *ad hoc* du 5 et 6 juillet 1983 », rapport confidentiel daté du 3 février 1984. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, CoCom, 4QO/520.

²⁸¹ « Memorandum de la délégation des Etats-Unis relatif aux transferts de technologie, aux neuf industries à priorité militaire et à l'efficacité du CoCom », mémorandum secret du 19 janvier 1982. Archives du ministère des Affaires étrangères, La Courneuve, CoCom, 4QO/520.

²⁸² Ce jeu entre alliés suivait une mécanique bien rodée : les Etats-Unis faisaient une proposition (ajout d'objets à la liste, plainte sur le manque d'efficacité du CoCom, etc.), certains alliés émettaient des réserves (la France faisant souvent partie de ceux-ci) et le projet américain était soit rejeté, soit adopté sous une forme édulcorée. En tout état de cause, les archives montrent clairement que les Etats-Unis étaient la principale, si ce n'est la seule, force de proposition au sein du CoCom. Les autres Etats adoptaient ainsi deux types de comportements : au mieux, un comportement de « *bandwagoning* » suivant mollement les recommandations américaines ; au pire, un comportement d'opposition vive. La France se plaçait plutôt dans le second, en particulier sur la question des technologies pétrolières et nucléaires.

²⁸³ Nous faisons ici allusion à la technique de négociation du « *issue linkage* ».

sanctions perdent leur caractère proprement politique et sont appliquées au nom de la sécurité internationale, de la démocratie et des droits de l'homme²⁸⁴. L'embargo irakien est donc une aubaine pour les Etats-Unis : il permet à la puissance américaine, déclinante dans le CoCom, de se redéployer au sein d'un dispositif dont elle tire mieux avantage et qui lui permet d'exercer une coercition plus efficace sur ses alliés. Deux conclusions peuvent être tirées de cette attitude américaine quant aux sanctions. Premièrement, non seulement la fin de la guerre froide fait passer les sanctions économiques d'une logique de restriction de la coopération à une logique de coercition pour le destinataire (l'Irak), mais cette coercition s'étend également pour les alliés des Etats-Unis, qui sont pourtant eux-mêmes émetteurs des sanctions. Deuxièmement, l'embargo irakien a permis aux Etats-Unis de prolonger les bénéfices qu'ils tiraient de leur position d'hégémon dans la guerre froide, les plaçant donc *de facto* dans une logique guerrière. En d'autres termes, les sanctions économiques à l'encontre de l'Irak à la fin des années 1990 sont bien entrées dans une logique guerrière dans la mesure où elles se sont substituées, au moins pour les Etats-Unis, aux mesures de guerre froide.

De la guerre économique à l'intervention armée : l'opération *Desert Fox*

Ce passage progressif d'une logique de coercition à une logique de punition avant d'arriver à une logique strictement guerrière est d'autant plus net que certains pays occidentaux se dirigent à la fin des années 1990 vers une intervention armée. Aux Etats-Unis, la ligne de l'endiguement par l'embargo, qui avait orienté la politique de George H. W. Bush et du premier mandat de Bill Clinton commence à lasser certains décideurs à Washington. En 1996, face à la lassitude croissante de l'opposition entre Washington et Bagdad, le Département d'Etat conclut qu'il faudra durant le prochain mandat choisir entre « accélérer le départ de Saddam Hussein, renforcer la coalition ou réhabiliter l'Irak²⁸⁵ ». La dernière option étant rapidement exclue par l'administration²⁸⁶ et la coalition se morcelant de plus en plus face à l'attitude des Etats-Unis, c'est la première option qui commence à prévaloir à partir de 1996²⁸⁷. La période 1996-1998 est à cet égard déterminante. La nouvelle administration

²⁸⁴ Il paraît en effet difficile de s'opposer à de telles valeurs. Dans le cadre du CoCom, les positions étaient plus transparentes car seuls comptaient les calculs politico-stratégiques.

²⁸⁵ Bozo, Frédéric, *op. cit.*, p.55.

²⁸⁶ La crise diplomatique franco-américaine de 2002-2003 est donc en germe dès 1996 (voire dès 1994). En effet, comme l'explique Frédéric Bozo, l'approche française vise précisément à réhabiliter l'Irak, à le « réintégrer dans la communauté internationale » comme le déclare Jacques Chirac à Boutros Boutros-Ghali en janvier 1996.

²⁸⁷ Dès le printemps 1995, la CIA avait soutenu une opération menée à partir du Kurdistan, visant à décapiter le pouvoir irakien.

Clinton marque un net durcissement à l'égard de l'Irak. Madeleine Albright, qui est plus proche des « faucons » que des « colombes », devient Secrétaire d'Etat. Elle déclare en mars 1997 : « les Etats-Unis ne partagent pas le point de vue des pays qui considèrent que, si l'Irak s'acquitte de ses obligations en matière d'armes de destruction massive, les sanctions devraient être levées. » Désormais, seul le départ de Saddam Hussein pourrait justifier une levée des sanctions. Or ce départ ne peut visiblement pas se faire par les seules sanctions. En janvier 1998, dix-huit personnalités²⁸⁸ écrivent une lettre ouverte au président Clinton dans laquelle elles demandent la fin de la stratégie d'endiguement et le passage à une stratégie plus offensive, hors des processus onusiens et usant de moyens diplomatiques mais également, le cas échéant, militaires²⁸⁹. Les « faucons » américains vont même jusqu'à utiliser les conséquences néfastes des sanctions à leur profit : plutôt que de poursuivre une politique de sanctions à l'efficacité limitée et aux conséquences humanitaires néfastes, il pourrait être plus judicieux pour le peuple irakien de destituer directement le dictateur irakien²⁹⁰. Parallèlement, le remplacement de Rolf Ekéus par Richard Butler, proche de l'administration américaine, à la tête de l'UNSCOM, braque les autorités irakiennes qui, estimant leur souveraineté bafouée, reprennent leur travail d'obstruction. Dès lors se pose la question du recours à la force.

Paris et Washington sont divisés sur la question, le président Chirac étant « tout à fait hostile » à des frappes tandis que Bill Clinton désire « envoyer un message fort ». Lorsque Bagdad refuse à nouveau d'ouvrir ces sites présidentiels au début de 1998, la crise diplomatique semble basculer vers l'intervention militaire, mais Kofi Annan parvient, avec le soutien de Jacques Chirac²⁹¹, à décrocher un accord *in extremis*. Le 3 mars, la résolution 1154

²⁸⁸ Plusieurs d'entre elles étaient membres du *Project for a New American Century*, un think tank néoconservateur fondé en 1997 autour de William Kristol. Paul Wolfowitz, étoile montante chez les néoconservateurs était l'un d'eux. Sur le mouvement néoconservateur et son ascension dans les milieux politico-administratifs de Washington, cf. Vaïsse, Justin, *Neoconservatism: the Biography of a Movement*, Cambridge, Harvard University Press, 2011, 376 p.

²⁸⁹ Bozo, Frédéric, *op. cit.*, p. 61.

²⁹⁰ Tony Blair justifiera ainsi l'intervention britannique en Irak. Devant l'Iraq Inquiry le 14 janvier 2011, il déclare ainsi : « *In this context, the issue of Saddam Hussein and his long-standing defiance of the UN resolutions was bound to be a concern. Up to then our policy had been one described as "containment". It had originally been based on sanctions, inspections and sometimes as in December 1998, military action. Nobody thought it satisfactory as a policy. The sanctions were eroding. Their effect on the Iraqi people was devastating as a result of how Saddam manipulated them. The child mortality rate in 2002 was 130 per 1000, as bad as the worst and poorest African nations.* »

voir « Tony Blair's Statement to the Iraq Inquiry », Commission Chilcot, 14 janvier 2011. Consulté en ligne le 23 mai 2017 : <http://www.iraqinquiry.org.uk/media/229924/2011-01-14-statement-blair.pdf#search=blair%20statement>.

Les chiffres cités par Blair sont toutefois erronés : voir Spagat, Michael, *art. cit.*

²⁹¹ La diplomatie française a joué un rôle important dans le règlement de cette crise du début 1998 : Jacques Chirac reçoit le 17 février le ministre des Affaires étrangères irakien Mohammed Saïd al-Sahhaf et le prévient que les menaces de frappes américaines sont tout à fait crédibles tout en lui montrant que si Bagdad parvient à un

est adoptée par le Conseil de sécurité et entérine cet accord fragile. L'accalmie est de courte durée. A Washington, Saddam Hussein est en effet considéré comme « irrécupérable » et une levée des sanctions est donc « exclue »²⁹². La crise reprend donc de plus belle à l'été 1998 sur la question des armes chimiques²⁹³. La tension entre Washington et Bagdad monte et le 5 août les autorités irakiennes annoncent à l'UNSCOM qu'elles suspendent leur coopération. Le Secrétaire général Kofi Annan déploie tous ses efforts de négociation, en vain. Le 31 octobre, Bagdad annonce qu'il met fin à toute forme de coopération avec l'UNSCOM²⁹⁴. Le même jour, le président Clinton signe une loi que le Congrès américain a rédigée durant le mois d'octobre, l'*Iraq Liberation Act*, qui fait du « *regime change* » l'objectif officiel de la politique américaine vis-à-vis de l'Irak. Le 14 novembre, le président Clinton, dont la marge de manœuvre est, en pleine affaire Lewinsky, particulièrement réduite face au congrès républicain, ordonne des frappes aériennes. Il rappelle pourtant les bombardiers américains à la dernière minute après que les autorités irakiennes aient déclaré accepter de reprendre la coopération avec l'UNSCOM. Il est toutefois trop tard : le 15 décembre, Richard Butler rend un rapport au Conseil de sécurité considérant que la coopération irakienne n'est pas satisfaisante. Alors que le Conseil est réuni pour discuter de l'affaire irakienne, l'opération *Desert Fox* est lancée unilatéralement par Londres et Washington. Le pas de l'intervention militaire est à nouveau franchi, cette fois unilatéralement. Les deux capitales occidentales marquent ainsi un tournant clair : désormais, leurs actions seront profondément motivées par une logique de guerre à l'encontre de l'Irak.

accord avec Kofi Annan, ce seront les Américains qui auront « reculé ». L'accord de mars 1998 est donc à porter au crédit du Secrétaire général mais il constitue également un succès pour la diplomatie française.

²⁹² C'est Tom Pickering, numéro trois du *Department of State*, ancien ambassadeur américain à l'ONU et principal rédacteur de la résolution 687, qui décrit la situation en ces mots.

²⁹³ La reprise des hostilités entre Washington et Bagdad est en partie due à Scott Ritter, inspecteur américain dont le rôle au sein de l'UNSCOM a été sujet à controverse. Ce dernier décide de fuiter la découverte par l'UNSCOM de traces de VX sur des obus irakiens, dans le but de remobiliser le soutien de Washington à l'UNSCOM qu'il estime déclinant, alors même que ces analyses sont sujettes à caution. Comme le rappelle Frédéric Bozo (*op. cit.*, p. 68), un laboratoire français indépendant conclut à l'absence de traces de VX, contrairement à son homologue américain.

²⁹⁴ Bozo, Frédéric, *op. cit.*, p. 70.

Conclusion

Entre guerres et embargos, les décennies 1980 et 1990 ont été cruciales dans l'histoire contemporaine de l'Irak. Cette période tumultueuse a placé le pays au cœur de la politique internationale. Le rapport de l'Irak au reste de la communauté internationale a été marqué par les restrictions au commerce sur ces deux décennies. L'étude du cas irakien permet donc d'en apprendre plus sur la manière dont sont décidées et maintenues dans le temps des mesures d'embargos ou de sanctions dans la politique internationale actuelle. Elle donne ainsi l'opportunité de confirmer un certain nombre d'hypothèses de recherche que nous avons formulées. Premièrement, l'imposition d'embargos n'implique pas nécessairement d'avoir un grand nombre d'alliés dans cette décision : les Etats-Unis ont appliqué un certain nombre d'embargos de manière parfaitement unilatérale. Toutefois, à partir des années 1990, la donne est changée par la fin de la guerre froide et la « décennie des sanctions » peut commencer. L'embargo devient une mesure non seulement plus légitime, puisqu'elle est adoptée dans un cadre onusien, mais également plus efficace, puisque son contournement est rendu plus difficile. En faisant passer l'embargo dans l'ère du multilatéralisme, la fin de la guerre froide en a profondément changé la signification : d'une logique de restriction de la coopération (destinée à surveiller ponctuellement l'allié parfois encombrant qu'était l'Irak sans trop le pousser dans le camp adverse), cet instrument de politique internationale est passé à une logique de coercition (destinée non seulement à obtenir un changement de politique mais également à punir l'Etat en question). Deuxièmement, l'émergence de la question des armes de destruction massive à la fin des années 1980 semble avoir été un autre facteur majeur dans l'imposition de sanctions à l'égard de l'Irak. En 1984, lorsqu'il devient avéré que l'Irak s'est rendu coupable de l'usage d'armes chimiques contre les troupes iraniennes voire contre sa propre population, la réponse de la communauté internationale est certes d'imposer des restrictions au commerce, mais celles-ci sont extrêmement ponctuelles, tardives, ciblées et finalement très peu efficaces puisque l'Irak ne tarde pas à fabriquer ses propres précurseurs. A l'inverse, en 1991, les dirigeants politiques de plusieurs pays (au premier rang desquels George H. W. Bush) ont fait du désarmement un axe de leur politique extérieure et un sujet de premier plan sur lequel ils entendent être jugés. Dans ces conditions, la différence de degré entre les mesures adoptées en 1984 et 1991 est plus compréhensible. Troisièmement, la décision d'imposer ou non des sanctions économiques est influencée par l'outillage mental

des dirigeants politiques internationaux. Or, dans un monde libéral, les sanctions économiques ont pu faire figure de panacée en ce qu'elles constituaient une mesure profondément libérale, du moins dans leurs fondements. Enfin, le maintien des sanctions malgré leur efficacité limitée, et en dépit d'une légitimité juridique pour le moins douteuse peut également s'expliquer. Dans les années 1990, les sanctions ont été maintenues en partie parce que, peu après la guerre froide, elles servaient les buts politiques d'un certain nombre d'Etats. Elles permettaient, en passant d'une logique de surveillance à une logique punitive, de se reconstituer un ennemi dans cette période d'incertitude stratégique. Elles donnaient également l'opportunité, en particulier pour les Etats-Unis, de réimposer un dispositif de contrôle de ses alliés. Ces deux derniers points expliquent pourquoi, dans l'ultime phase de notre périodisation (1996-1998) le maintien des sanctions s'apparente à l'émergence d'une logique guerrière. Dans ces conditions, l'embargo semble presque naturellement être un prélude à la guerre.

De fait, la période 1980-1998 est évidemment marquée par les deux conflits majeurs qui l'ont ponctuée : en 1980, l'Irak entre en guerre contre l'Iran ; en 1998, la menace de la guerre se fait plus pressante sur le pays alors que les aviations britannique et américaine bombardent son sol sans en avoir au préalable informé le Conseil de sécurité des Nations unies. Une telle corrélation apparente entre restrictions au commerce et conflits armés cache-t-elle une causalité ? C'est une des questions centrales que nous avons explorées dans notre travail et elle a son importance dans les analyses des sanctions à l'heure actuelle. En réalité, le lien entre guerres et embargos est plus complexe qu'il n'y paraît. Premièrement, l'embargo est une mesure qu'on adopte généralement en temps de paix, ce qui semble le distancier *a priori* de toute prétention guerrière. Pourtant, deux nuances devraient être apportées à cette idée. La première est que l'embargo peut être une mesure annonciatrice de guerre. Le cas de l'Irak tend à vérifier cela puisque, alors même que des mesures de sanctions étaient adoptées à l'été 1990, la guerre de janvier 1991 se préparait. Deuxièmement, l'embargo est une mesure ambiguë car hostile et elle peut tourner à la guerre économique. Comme nous l'avons montré, l'Irak dans les années 1990, en ce qu'il fait l'objet de sanctions économiques particulièrement dures, peut être considéré comme subissant une guerre économique (au sens strict du terme). Plus spécifiquement, c'est à la fin des années 1990 que leur signification devient de plus en plus guerrière, en particulier à Washington où elles sont vues à la fois comme un préparatif à une guerre à venir et une manière de mener cette guerre sur le plan économique. En d'autres termes, l'embargo est certes une mesure adoptée en temps de paix, mais elle peut souvent

servir à préparer la guerre, que celle-ci soit économique, ou militaire, ou les deux successivement.

En cela, l'Irak constitue une étude de cas particulièrement fructueuse pour mieux comprendre les instruments actuels de politique internationale : ce sont les sanctions irakiennes qui ont le mieux résumé les ambiguïtés de ce type de mesures. Elles ont par ailleurs eu un impact extrêmement direct sur la politique internationale des années 2000 : sans affirmer que tout était joué dès 1998 et que la guerre en Irak était inévitable, force est de reconnaître que les sanctions avaient déjà cristallisé une grande partie des enjeux à venir et que tous les éléments de la situation à venir étaient présents. De même, comprendre les sanctions irakiennes permet de mieux comprendre comment cet instrument a évolué au cours des deux dernières décennies. Si elles constituent aujourd'hui un outil incontournable de l'arsenal politique des Etats, c'est aussi parce que ceux-ci ont su les faire évoluer, les rendre « intelligentes » (« *smart* ») ou « ciblées » (« *targeted* ») afin d'en préserver la légitimité tout en améliorant l'efficacité. Ces évolutions ont été largement permises par la prise en compte de l'histoire des sanctions en Irak.

Pourtant, les sanctions ne semblent pas aujourd'hui pleinement sorties de la contradiction dans laquelle les enfermait déjà Boutros Boutros-Ghali : ce genre de mesures, soulignait le Secrétaire général des Nations unies, « soulève, sur un plan moral, la question de savoir si les souffrances infligées à des groupes vulnérables dans le pays visé constituent un moyen légitime d'exercer des pressions sur des dirigeants politiques dont la position ne sera pas infléchie par la situation critique dans laquelle se trouve la population²⁹⁵. » Il importe donc plus que jamais de pouvoir poser un regard éclairé par le recul historique sur ces mesures si sujettes à controverse.

²⁹⁵ *Supplément de l'agenda pour la paix* (A/50/60-S/1995/1), 3 janvier 1995, § 70.

Sources

Le sujet du présent travail étant relativement récent, le travail sur les sources était d'autant plus important dans la réalisation de ce mémoire. En s'appuyant sur des sources diverses, tant dans leur provenance que leur nature, ce mémoire s'est donc efforcé de croiser des points de vue aussi divers que possible, pour arriver à un récit fondé sur le plan historique.

I. Sources imprimées

Les sources utilisées pour réaliser ce mémoire sont essentiellement des sources imprimées. Ces documents archivistiques sont de deux types : ce sont soit des documents issus des archives du ministère français des Affaires étrangères, soit des textes fondateurs du droit international. Pour les raisons invoquées en introduction, il nous a en effet été difficile de réunir des documents issus d'autres fonds publics (archives anglaises, américaines) ou privés.

A. Archives du ministère des Affaires étrangères

1. *Archives de la direction ANMO et de l'ambassade de France à Bagdad*

Ces archives ont constitué la principale ressource archivistique de ce travail. De nombreux cartons sont accessibles sur la période 1980-1990. Toutefois, pour la période 1990-1998, certaines archives sont encore réservées et nos demandes de dérogation n'ont pas abouti. Les documents pertinents pour notre étude s'étaient étalés sur trois versements : 1973-1982, 1983-1989 et 1990-1994. Ceci étant dit, les cartons les plus intéressants pour notre étude ont été les suivants :

- Versement 1973-1982 : cotes 1460INVA/170 à 204 :

Le carton 1460INVA/192 portant sur les questions militaires de 1973 à 1982 a été d'un intérêt particulier pour notre étude, notamment pour retracer l'histoire de la coopération militaire entre les alliés français et irakien. Le dossier « Questions atomiques » permettait notamment d'avoir des éléments sur la réaction irakienne à la destruction d'Osirak par l'aviation israélienne en 1981 et sur les positions de Saddam Hussein sur la nécessité pour son

pays de disposer de l'arme atomique. D'autres cotes ont apporté des éléments de contexte ou de détail : le carton 1460INVA/180 portant sur les visites d'hommes d'Etat français en Irak (dont la visite de Jacques Chirac en 1976), les cartons 1460INVA/198 et 199 portant sur la coopération dans le domaine des hydrocarbures, mais surtout les cartons 1460INVA/192, 193 et 194. Toutefois, le carton 193 portant sur la coopération militaire était expurgé de deux dossiers majeurs qui auraient pu aider notre réflexion intitulés « ventes d'armement » et « embargos et présentation de matériels » en raison de leur sensibilité et de leur atteinte aux intérêts de la défense nationale.

- Versement 1983-1989 : cotes 2152INVA/12 à 35 :

Ce versement a constitué la majeure partie des archives utilisées pour ce mémoire. Plusieurs cartons ont été d'un intérêt tout particulier. Le carton 2152INVA/16 portant sur les relations économiques a été abondamment utilisé pour montrer la poursuite de la coopération (notamment civile) entre la France et l'Irak même durant les années de guerre (alors que l'Irak était soumis à de premiers embargos sur certains produits chimiques). Il a également apporté de précieux renseignements sur le contentieux financier franco-irakien marquant la fin des années 1980 (sous-dossier B.21). Il est à noter que le dossier B.23 portant sur les contentieux militaires ne nous a pas été accessible. Le carton 2152INVA/27 a également été tout particulièrement intéressant pour comprendre comme les ADM deviennent un sujet d'inquiétude pour la diplomatie française à la fin des années 1980. Dans cette perspective, le dossier D (intitulé « Armes chimiques et nucléaire²⁹⁶ ») nous a été très utile. Enfin, le carton 2152INVA/24 portant sur les armes atomiques et chimiques a été particulièrement pertinent pour comprendre la place croissante occupée par la prolifération biologique dans l'esprit des diplomates français. D'autres cartons de ce versement ont apporté des éléments circonstanciels mais les cartons 2152INVA/25 et 26 portant sur les ventes d'armement ne nous ont pas été accessibles.

- Versement 1990-1994 : aucune cote disponible

Malheureusement, nous n'avons eu accès à aucun de ces documents pour des raisons de délai de communicabilité.

2. Archives du CoCom

²⁹⁶ Il est intéressant de constater que le dossier nucléaire (comprenant en principe la coopération nucléaire pacifique uniquement) est accolé au dossier « armes chimiques ».

Nous avons également étudié les archives du CoCom dans le cadre de notre étude. Bien que d'un intérêt moins direct pour notre travail, elles se sont avérées très utiles dans la conduite de notre travail. Elles ont en effet permis de montrer comment le pouvoir déclinant des Etats-Unis au CoCom avait pu trouver un nouveau souffle dans le cadre des sanctions irakiennes. Ces archives ne sont toutefois pas faciles à exploiter. Elles comportent de nombreux documents extrêmement techniques, portant sur la taille d'un joint, sur la pertinence d'ajouter les liquéfacteurs d'hydrogène à palladium dans la liste des produits proscrits, sur l'opportunité de l'ajout d'un composé chimique radioactif (le deutérium par exemple) à la liste 1 ou à la liste nucléaire, etc. Certains documents ne sont d'ailleurs que des listes d'objets référencés uniquement par leur matricule, ce qui rend le dépouillement particulièrement fastidieux. Plusieurs cartons sont toutefois exploitables et d'un vif intérêt pour l'historien. Le carton 4QO/520 portant sur les relations sur le comité *ad hoc* du pétrole et du gaz montre ainsi la position extrêmement défensive de la délégation française sur ces secteurs vitaux de son économie. Le carton 4QO/476 portant sur les questions atomiques permet pour sa part de mieux appréhender la situation institutionnelle du CoCom, notamment vis-à-vis des listes de contrôle des exportations produites par l'AIEA.

B. Traités et textes de droit international

1. *Textes onusiens*

- La Charte

Charte des Nations unies et statut de la Cour internationale de justice, San Francisco, 26 juin 1945 (en particulier chapitre VII).

- Les résolutions de l'Assemblée générale

Résolution 1884 (XVIII) de l'Assemblée générale portant sur la question du désarmement général et complet du 17 octobre 1963.

Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies portant sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, A/RES/43/131, 8 décembre 1988.

Résolution 64/6 de l'Assemblée générale sur le sujet : « Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba », A/RES/64/6, du 28 octobre 2009.

Résolution 64/6 de l'Assemblée générale sur la nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier imposé à Cuba par les Etats-Unis d'Amérique, A/RES/64/6, du 28 octobre 2009.

- Les résolutions du Conseil de sécurité

Résolution 598 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/598(1987), 20 juillet 1987.

Résolution 660 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/660(1990), 2 août 1990.

Résolution 661 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/661(1990), 6 août 1990.

Résolution 662 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/662(1990), 9 août 1990.

Résolution 664 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/664(1990), 18 août 1990.

Résolution 665 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/665(1990), 25 août 1990.

Résolution 666 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/666(1990), 13 septembre 1990.

Résolution 667 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/667(1990), 16 septembre 1990.

Résolution 669 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/669(1990), 24 septembre 1990.

Résolution 670 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/670(1990), 25 septembre 1990.

Résolution 674 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/674(1990), 29 octobre 1990.

Résolution 677 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/677(1990), 28 novembre 1990.

Résolution 678 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/678(1990), 29 novembre 1990.

Résolution 686 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/686(1991), 2 mars 1991.

Résolution 687 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/687(1991), 3 avril 1991.

Résolution 986 du Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/986(1995), 14 avril 1995.

2. *Autres*

Cour Internationale de Justice, *Affaires des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, (Nicaragua c/ Etats-Unis), arrêt du 27 juin 1986, Rec., 1986.

General Agreement on Tariffs and Trade, Genève, 1947 (en particulier article XXI).

II. Sources numériques

A. Sources écrites

1. *Rapports (ONU, OMS, Iraq Survey Group, etc.)*

Aga Khan, Sadruddin, « Rapport au Secrétaire général sur les besoins humanitaires de l'Irak, préparé par une mission menée par le Délégué exécutif du Secrétaire général pour l'assistance humanitaire en Irak, le prince Sadruddin Aga Khan », daté du 15 juillet 1991 (publié le 17 juillet 1991), New York, S/22799. Consulté en ligne le 20 mai 2017 : <http://www.casi.org.uk/info/undocs/s22799.html>.

Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, « Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme », New York, 21 juin 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/33.

Human Rights Watch, « Endless Torment: The 1991 Uprising in Iraq And Its Aftermath », juin 1992. Consulté en ligne le 18 mai 2017 : <https://www.hrw.org/reports/1992/Iraq926.htm>.

Iraq Survey Group, Duelfer, Charles, « Iraq's Chemical Warfare Program », in *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD With Addendums*, 30 septembre 2004, vol. 3/3.

Popal, G.R., « Impact of Sanctions on the Population of Iraq », *Eastern Mediterranean Health Journal*, vol. 6.

Zaidi, Sarah and Smith Fawzi, Mary, « Health of Baghdad's children », Londres, *The Lancet*, 1995, n° 346, 1485.

2. Textes de doctrine juridique

Oppenheim, Lassa, *International Law: a Treatise*, Londres, Longmans Green, 1905, vol. 2. Consulté en ligne le 20 avril 2017 : <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb37256789p>.

Fauchille, Paul, *Du blocus maritime. Etude de droit international et de droit comparé*, Paris, Rousseau, 1882. Consulté en ligne le 21 avril 2017 : <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb372569239>.

Fauchille, Paul, *Traité de droit international public*, Paris, Rousseau et Cie, 1921-1926, vol. 2. Consulté en ligne le 20 avril 2017 : <http://catalogue.bnf.fr/ark:/12148/cb32093948q>.

3. Articles de journaux et communiqués de presse

Crossette, Barbara, « Iraq Sanctions Kill Children », New York, *The New York Times*, 1^{er} décembre 1995. Consulté en ligne le 16 mai 2017 : <http://www.nytimes.com/1995/12/01/world/iraq-sanctions-kill-children-un-reports.html>.

Department Statement, « Chemical Weapons and the Iraq-Iran War », 5 mars 1984, Washington, *Department of State Bulletin*, Avril 1984, pp. 65-66. Consulté en ligne le 27 mars 2017 : <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=msu.31293008122404;view=lup;seq=228>.

Greer, William R., « Chemical Headed for Iraq Seized in New York », New York, *New York Times*, 1^{er} avril 1984. Consulté en ligne le 30 mars 2017 : <http://www.nytimes.com/1984/04/01/world/chemical-headed-for-iraq-is-seized-in-new-york.html>.

Gwertzman, Bernard, « U.S. Restricts Sale Of 5 Chemicals To Iraq After Poison Gas Report », New York, *New York Times*, 31 mars 1984. Consulté en ligne le 30 mars 2017 : <http://www.nytimes.com/1984/03/31/world/us-restricts-sale-of-5-chemicals-to-iraq-after-poison-gas-report.html>.

Spagat, Michael, « The Iraq Sanctions Myth », Santa Barbara (Californie), *The Pacific Standard*, 26 avril 2013. Consulté en ligne le 16 mai 2017 : <https://psmag.com/news/the-iraq-sanctions-myth-56433>.

Tagliabue, John, « Bonn limits exports of chemical-arms materials », New York, *New York Times*, 7 août 1984. Consulté en ligne le 30 mars 2017 : <http://www.nytimes.com/1984/08/08/world/bonn-limits-export-of-chemical-arms-materials.html>.

Wines, Michael, « AFTER THE WAR; Years Later, No Clear Culprit in Gassing of Kurds », New York, *The New York Times*, 28 avril 1991, consulté en ligne le 13 mai 2017 : <http://www.nytimes.com/1991/04/28/world/after-the-war-years-later-no-clear-culprit-in-gassing-of-kurds.html>.

4. Discours et adresses sous forme retranscrite

- Discours du président de la République française, Jacques Chirac :

« Interview de M. Jacques Chirac, Président de la République, accordée aux radios publiques de langue française, sur l'édification d'un espace politique francophone, sur les liens entre le libéralisme économique et les droits de l'homme, sur la crise irakienne et l'interdiction des mines anti-personnel », Hanoï le 14 novembre 1997. Consulté le 3 avril 2017 : <http://discours.vie-publique.fr/notices/977016759.html>.

« Conférence de presse conjointe de M. Jacques Chirac, Président de la République, Mme Nguyen Thi Binh, vice-présidente du Vietnam, MM. Jean Chrétien, Premier ministre du Canada, et Raymond Frenette, Premier ministre du Canada Nouveau-Brunswick, sur la dimension politique de la Francophonie, le Sommet au Liban en 2001 et la situation en Irak », Hanoï le 16 novembre 1997. Consulté le 3 avril 2017 : <http://discours.vie-publique.fr/notices/977016761.html>.

- Discours du président américain George H. W. Bush :

George H. W. Bush, « Speech at University of Toledo », Toledo, Ohio, Etats-Unis, le 21 octobre 1988. Consulté en ligne le 13 mai 2017 : <https://www.c-span.org/video/?4791-1/bush-speech-univ-toledo>.

Discours du président George Bush à l'Assemblée générale des Nations unies à New York, 26 septembre 1989. Consulté en ligne le 13 mai 2017 : <http://www.nytimes.com/1989/09/26/world/excerpts-from-bush-s-speech-at-the-opening-of-the-un-general-assembly.html?pagewanted=2>.

Adresse du président George H. W. Bush au Congrès sur la fin de la guerre du Golfe, 7 mars 1991. Consultée en ligne : <http://www.nytimes.com/1991/03/07/us/after-war-president-transcript-president-bush-s-address-end-gulf-war.html?pagewanted=all>.

- Déclaration de M. Tony Blair devant la Commission Chilcot :

Commission Chilcot, « Tony Blair's Statement to the Iraq Inquiry », 14 janvier 2011. Consulté en ligne le 23 mai 2017 : <http://www.iraqinquiry.org.uk/media/229924/2011-01-14-statement-blair.pdf#search=blair%20statement>.

B. Sources filmographiques

L'Institut National de l'Audiovisuel propose un certain nombre de vidéos d'archives en ligne dont la consultation a permis d'incarner le récit construit à partir des sources imprimées.

- Antenne 2, « Guerre Iran-Irak », extrait d'une émission du 2 octobre 1980. Consulté en ligne le 15 mai 2017 : <http://www.ina.fr/video/CAA8001650701/guerre-irak-iran-video.html>.
- Antenne 2, « 24h sur A2 », images filmées par des journalistes iraniens quelques jours après l'attaque chimique d'Halabja, 26 mars 1988. Consulté en ligne le 13 mai 2017 : <http://www.ina.fr/video/CAB88011905>.
- Antenne 2, « Conférence de presse du président François Mitterrand sur l'état des relations diplomatiques entre la France et l'Irak », 21 août 1990. Consulté en ligne le 15 mai 2017 : <http://www.ina.fr/video/I04176619/le-president-francois-mitterrand-resume-l-etat-des-relations-diplomatiques-entre-la-france-et-l-irak-video.html>.

Par ailleurs, des documentaires ont été réalisés sur les armes chimiques ou la question de l'impact humanitaire des sanctions à l'encontre de l'Irak et sont disponibles en ligne :

- Channel 4 (Royaume-Uni), « Saddam's Secret Time Bomb », mars 1998. Consulté en ligne le 15 mai 2017 : <https://vimeo.com/2721112>.
- Pilger, John, « Paying the Price: Killing the Children of Iraq », 2000. Consulté en ligne le 15 mai 2017 : <https://www.youtube.com/watch?v=8OLPWIMmV7s>.

C. Source iconographique

Pour un regard artistique mais bien documenté de l'Irak sous embargo, on se référera à l'excellente bande-dessinée de Jacques Ferrandez et Alain Dugrand : *Irak, dix ans d'embargo*, Paris, Casterman, « Carnets d'Orient », 2001, 79 p. Ses belles aquarelles montrent tout particulièrement la résistance et la résilience de la société irakienne face aux sanctions.

Bibliographie

L'Irak au cœur de l'histoire contemporaine

Beltran, Alain (dir.), *Le Pétrole et la guerre*, Berne, Peter Lang, 430 p.

Benraad, Myriam, *L'Irak*, Paris, Le Cavalier Bleu, « Idées reçues », 2010.

Bozo, Frédéric, *Histoire secrète de la crise irakienne : la France, les Etats-Unis et l'Irak (1991-2003)*, Paris, Perrin, 2013.

Luizard, Pierre-Jean, *La question irakienne*, Paris, Fayard, 2004.

Marr, Phebe, *The Modern History of Iraq*, Westview Press, 3^{ème} édition, 2011.

Razoux, Pierre, *La Guerre Iran-Irak*, Paris, Perrin, 2013.

Richelson, Jeffrey T., « Rogues » (chap. 8), « Inspectors and Spies » (chap. 12) in *Spying on the Bomb, American nuclear intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea*, New York, W. W. Norton, 2006, 702 p.

Sluglett, Peter & Farouk-Sluglett, Marion, *Iraq Since 1958, From Revolution to Dictatorship*, Londres, I. B. Tauris, 2001, 416 p.

Tripp, Charles, *A History of Iraq*, Cambridge University Press, 3^{ème} édition, 2007.

Les mesures d'embargo dans le droit international

Charvin, Robert, « Les mesures d'embargo : la part du droit », Bruxelles, *Revue belge de droit international*, 1996/1.

Chemillier-Gendreau, Monique, « L'Irak broyé par le droit international », Paris, *Le Monde diplomatique*, juin 1995, p. 8-9.

Combacau, Jean & Sur, Serge, *Droit international public*, Paris, LGDJ, « Précis Domat », 12^{ème} édition, 2006.

Cornu, George, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 8^{ème} édition, 2007, entrées « Blocus » et « Embargo ».

De Montbrial, Thierry & Klein, Jean, *Dictionnaire de stratégie*, Paris, PUF, 2000, 604 p.

Decaux, Emmanuel, « La Résolution 598 (1987) du Conseil de Sécurité et les efforts de paix entre l'Iran et l'Irak », Paris, *Annuaire français de droit international*, 1988, vol. 34, n°1, pp. 63-90.

Delcourt, Barbara & Corten, Olivier, « La face cachée du nouvel ordre mondial: l'application discriminatoire du droit international », *À la recherche du nouvel ordre mondial*, t. I : *Le droit international à l'épreuve*, 1993.

Dubouis, Louis, « L'embargo dans la pratique contemporaine », Paris, *Annuaire Français de Droit International*, vol. XIII, 1967, pp. 99-152

Ferrand Bernard, « Quels fondements juridiques aux embargos et blocus aux confins des XX^e et XXI^e siècles », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2/2004 (n° 214), p. 55-79. Consulté en ligne le 23 mars 2017 : <http://www.cairn.info/revue-guerres-mondiales-et-conflits-contemporains-2004-2-page-55.htm>.

Marchand, Aurore, *L'embargo dans le droit du commerce international*. Thèse de doctorat, Nancy, Université Nancy-II, 2009, 715 p.

Ronzitti, Natalino, « Le désarmement chimique et le Protocole de Genève de 1925 », Paris, *Annuaire Français de Droit International*, vol. 35, n°1, pp. 149-157.

Impact et efficacité des embargos et sanctions

Ali, Javed, « Chemical Weapons and the Iran-Iraq War: A Case Study in Non-Compliance », Université de Monterey (Californie, Etats-Unis), *The Non-Proliferation Review*, printemps 2001.

Askari, Hossein G., Forrer, John, Teegen, Hildy & Yang, Jiawen, *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Westport, Praeger, 2003.

Caruso, Raul, « The Impact of International Economic Sanctions on Trade An empirical Analysis », Milan, 2003.

Cortright, David & Lopez, George A., *The Sanctions Decade: Assessing the UN Experience of the 1990s*, Boulder (Etats-Unis, Colorado), Lynne Rienner Publishers, 2000.

Coulomb, Fanny, « Pour une nouvelle conceptualisation de la guerre économique », in Jean-François Daguzan et Pascal Lorot (dir.), *Guerre et économie*, Paris, Ellipses, 2003.

Coulomb, Fanny & Fontanel, Jacques, « 13. Mondialisation, guerre économique et souveraineté nationale », in Pierre Berthaud *et al.*, *La question politique en économie internationale*, La Découverte, « Recherches », 2006, pp. 190-201.

Coulomb, Fanny & Matelly, Sylvie. « Bien-fondé et opportunité des sanctions économiques à l'heure de la mondialisation », *Revue internationale et stratégique*, vol. 97, no. 1, 2015, pp. 101-110.

Guillemin, Dominique, « De la sécurisation des voies maritimes à la diplomatie navale de coercition, l'action de la marine nationale pendant la guerre Iran-Irak (1980-1988) », in Beltran, Alain (dir.), *Le Pétrole et la guerre*, Berne, Peter Lang, 430 p.

Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J. & Elliott, Kimberley Ann, *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, Peterson Institute, 3^{ème} éd., 2007.

Jones, Lee, *Societies Under Siege, Exploring How Economic Sanctions (Do Not) Work*, Oxford University Press, 2015.

Labbé, Marie-Hélène, *L'arme économique dans les relations internationales*, Paris, PUF, 1994, 127 p.

Marinov, Nikolay, « Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders ? », *American Journal of Political Science*, 2005.

Martin, Lisa L., *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton University Press, 1994, 324 p.

Nadimi, Farzin, « Iran's Oil Industry At War And Some Lessons Learned For A Post-War Iran », in Beltran, Alain (dir.), *Le Pétrole et la guerre*, Berne, Peter Lang, 430 p.

La société irakienne face aux sanctions

Al-Rachid, Loulouwa, *L'Irak de l'embargo à l'occupation : dépérissement d'un ordre politique (1990-2003)*, Thèse de doctorat, Paris, Institut d'Etudes Politiques, 557 p.

Arnove, Anthony, *Iraq Under Siege : the Deadly Impact of Sanctions and War*, Londres, Pluto, 264 p.

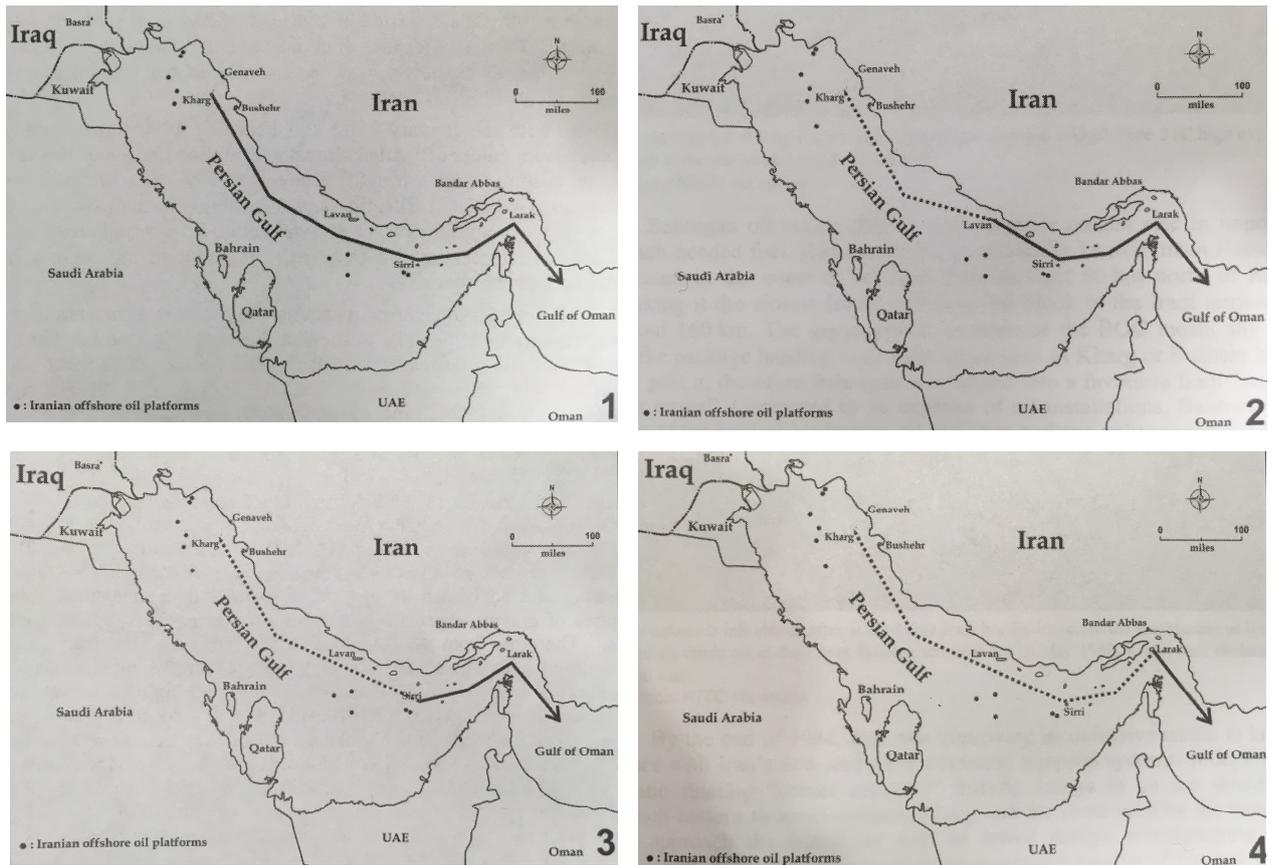
Boone, Peter, Gazdar, Haris & Hussain, Athar, « Sanctions Against Iraq: Costs of Failure », New York, Center for Economic and Social Rights, novembre 2007.

Kassem, Mohammed, *La deuxième guerre du Golfe et la destruction de l'Irak : conséquences socio-économiques (1990-2004)*, Thèse de doctorat, Paris, EHESS, 2004.

Rigaud, Françoise, « Irak : le temps suspendu de l'embargo », Paris, *Critique internationale*, 2001/2 (n° 11), p. 15-24. DOI : 10.3917/cii.011.0015.

Annexes

Annexe 1 : Cartes montrant l'évolution des trajets des tankers protégés par la marine iranienne au fur et à mesure que s'étend l'embargo irakien.



Images tirées de Nadimi, Farzin, « Iran's Oil Industry At War And Some Lessons Learned For A Post-War Iran », in Beltran, Alain (dir.), *Le Pétrole et la guerre*, Berne, Peter Lang, 430 p.

Les pointillés montrent le trajet effectué par des navettes pour éviter aux tankers de subir la menace des chasseurs irakiens. Ce trajet s'est allongé au fur et à mesure que l'aviation irakienne étendait son rayon d'action au sud.

Annexe 2 : Carte montrant la répartition des sites de production d'ADM en Irak.



Figure 1. CW facilities as of 1991.

Image tirée du *Duelfer Report*, 2004, vol. 3/3, p. 7.

Sans surprise, les sites se concentrent dans la région de Bagdad. Cela montre à la fois que le régime avait pleinement conscience que son contrôle sur certaines portions du territoire était parfois imparfait (Kurdistan, frontière iranienne) mais également que, en raison de la clandestinité du programme, le régime désirait éviter toute dispersion (y compris géographique) de la production.

Chemical Weapons and the Iran-Iraq War

DEPARTMENT STATEMENT, MAR. 5, 1984¹

The United States has concluded that the available evidence indicates that Iraq has used lethal chemical weapons. The United States strongly condemns the prohibited use of chemical weapons wherever it occurs. There can be no justification for their use by any country.

The United States has been working for many years with other nations to establish a treaty banning production and stockpiling of lethal and incapacitating chemical weapons in order to strengthen the present international prohibitions against their use. The use of chemical weapons in recent conflicts, including the Iran-Iraq war, only adds to the urgency of this undertaking.

While condemning Iraq's resort to chemical weapons, the United States also calls on the Government of Iran to accept the good offices offered by a num-

ber of countries and international organizations to put an end to the bloodshed. The United States finds the present Iranian regime's intransigent refusal to deviate from its avowed objective of eliminating the legitimate government of neighboring Iraq to be inconsistent with the accepted norms of behavior among nations.

The United States deplors the tragic and needless loss of both Iranian and Iraqi lives, especially through attacks on civilian populations. We urge both states to respect their obligations under international conventions designed to mitigate the human suffering of warfare, particularly those banning the use of chemical weapons and requiring the humane treatment of prisoners of war and protection of civilians.

¹Read to news correspondents by Department spokesman John Hughes. ■

Ce document montre bien l'ambiguïté de la position américaine face à l'usage par son allié irakien d'armes chimiques. Le Département d'Etat parvient ainsi, tout en condamnant fermement l'Irak, à ramener la faute sur l'Iran incapable d'accepter les bons offices offerts par certains Etats ou organisations internationales. Cette ambiguïté ira en réalité croissante avec le temps puisque certaines agences de renseignement américaine mettront en doute la version iranienne au début des années 1990.

Annexe 4 : Texte de la résolution 660 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies
le 2 août 1990

« *Le Conseil de sécurité,*

Alarmé par l'invasion du Koweït le 2 août 1990 par les forces militaires de l'Irak,

Constatant qu'il existe, du fait de l'invasion du Koweït par l'Irak, une rupture de la paix et de la sécurité,

Agissant en vertu des articles 39 et 40 de la Charte des Nations unies :

1. *Condamne* l'invasion du Koweït par l'Irak,
2. *Exige* que l'Irak retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1er août 1990,
3. *Engage* l'Irak et le Koweït à entamer immédiatement des négociations intensives pour régler leurs différends et appuie tous les efforts déployés à cet égard, en particulier ceux de la Ligue arabe,
4. *Décide* de se réunir de nouveau, selon qu'il conviendra, pour examiner les autres mesures à prendre afin d'assurer l'application de la présente résolution.

Adoptée à la 2932^{ème} séance par 14 voix contre zéro. Un membre (Yémen) n'a pas participé au vote. »

Annexe 5 : Texte de la résolution 687 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies
le 3 avril 1991

« *Le Conseil de Sécurité,*

Rappelant ses résolutions 660 (1990) du 2 août 1990, 661 (1990) du 6 août 1990, 662 (1990) du 9 août 1990, 664 (1990) du 18 août 1990, 665 (1990) du 25 août 1990, 666 (1990) du 13 septembre 1990, 667 (1990) du 16 septembre 1990, 669 (1990) du 24 septembre 1990, 670 (1990) du 25 septembre 1990, 674 (1990) du 29 octobre 1990, 677 (1990) du 28 novembre 1990, 678 (1990) du 29 novembre 1990 et 686 (1991) du 2 mars 1991,

Se félicitant du rétablissement de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale du Koweït, ainsi que du retour de son gouvernement légitime,

Affirmant l'engagement de tous les Etats membres en faveur de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique du Koweït et de l'Irak , et notant que les Etats membres coopérant avec le Koweït en application du paragraphe 2 de la résolution 678 (1990) ont déclaré leur intention de mettre fin à leur présence militaire en Irak dans les meilleurs délais, conformément au paragraphe 8 de la résolution 686 (1991),

Réaffirmant la nécessité d'être assuré des intentions pacifiques de l'Irak , eu égard au fait qu'il a envahi et occupé illégalement le Koweït,

Prenant note de la lettre du ministre irakien des Affaires étrangères en date du 27 février 1991 (S/22275, annexe), ainsi que de celles qu'il a envoyées comme suite à la résolution 686 (1991) (S-22273, S-22276, S-22320, S-22321, S-22330),

Notant que l'Irak et le Koweït, en tant qu'Etats souverains indépendants, ont signé à Bagdad, le 4 octobre 1963, le « Procès-verbal d'accord entre l'Etat du Koweït et la République d'Irak concernant le rétablissement de relations amicales, la reconnaissance et des questions annexes » consacrant formellement la frontière entre l'Irak et le Koweït et l'attribution des îles, instrument enregistré par l'Organisation des Nations Unies en conformité avec l'Article 102 de la Charte des Nations Unies et dans lequel l'Irak a reconnu l'indépendance et la pleine souveraineté de l'Etat du Koweït, délimité de la manière qui se trouve indiquée dans la lettre du Premier ministre de l'Irak en date du 21 juillet 1932 et qui a été acceptée par le souverain du Koweït dans sa lettre du 10 août 1932,

Conscient de la nécessité de délimiter ladite frontière,

Conscient également des déclarations par lesquelles l'Irak a menacé de faire usage d'armes en violation des obligations que lui impose le Protocole concernant la prohibition d'emploi à

la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à Genève le 17 juin 1925 (Société des Nations, Recueil des Traités, vol. XCIV 1929, Nr 2138), ainsi que de son recours aux armes chimiques dans le passé, et affirmant que tout nouvel emploi de telles armes par l'Irak aurait des conséquences graves, Rappelant que l'Irak a souscrit à la Déclaration adoptée par tous les Etats réunis à la Conférence des Etats parties au Protocole de Genève de 1925 et autres Etats intéressés, tenue à Paris du 7 au 11 janvier 1989, déclaration qui a fixé comme objectif l'élimination universelle des armes chimiques et biologiques, Rappelant également que l'Irak a signé la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, en date du 10 avril 1972 (Résolution 2826 (XXVI) de l'Assemblée générale, annexe),

Notant qu'il importe que l'Irak ratifie cette convention,

Notant en outre qu'il importe que tous les Etats adhèrent à la Convention, et encourageant les participants à la prochaine conférence d'examen de la Convention à renforcer l'autorité, l'efficacité et la portée universelle de cet instrument,

Soulignant qu'il importe que la Conférence du désarmement mène rapidement à bien l'élaboration d'une convention sur l'interdiction universelle des armes chimiques et que l'adhésion à cet instrument soit universelle,

Conscient que l'Irak s'est servi de missiles balistiques pour des attaques non provoquées et qu'il importe de prendre des mesures à l'égard expressément des missiles de ce type déployés en Irak,

Préoccupé par les informations dont disposent des Etats membres, selon lesquelles l'Irak a cherché à acquérir des matériaux en vue d'un programme d'armement nucléaire, contrevenant ainsi aux obligations que lui impose le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires du 1er juillet 1968 (Résolution 2373 (XXII) de l'Assemblée générale),

Rappelant l'objectif que constitue la création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen Orient,

Conscient de la menace que toutes les armes de destruction massive font peser sur la paix et la sécurité dans la région, ainsi que de la nécessité de travailler à la création au Moyen-Orient d'une zone exempte de telles armes,

Conscient également de l'objectif que constitue une maîtrise générale et équilibrée des armements dans la région,

Conscient en outre qu'il importe d'atteindre les objectifs susvisés et d'employer à cette fin tous les moyens disponibles, notamment l'instauration d'un dialogue entre les Etats de la région,

Notant que la résolution 686 (1991) a marqué la levée des mesures imposées par la résolution 661 (1990), pour autant qu'elles s'appliquaient au Koweït,

Notant qu'en dépit de progrès dans l'exécution des obligations imposées par la résolution 686 (1991), on est encore sans nouvelles de nombre de Koweïtiens et de nationaux de pays tiers et qu'il reste des biens à restituer,

Rappelant la Convention internationale contre la prise d'otages (Résolution 34/146 de l'Assemblée générale), ouverte à la signature à New York le 18 décembre 1979, qui range tous les actes de prise d'otages parmi les manifestations du terrorisme international,

Déplorant que l'Irak ait, au cours du récent conflit, menacé de recourir au terrorisme contre des objectifs situés en dehors du pays et qu'il ait pris des otages,

Prenant note avec une profonde inquiétude des rapports du Secrétaire général en date du 20 mars 1991 (S-22366) et du 28 mars 1991 (S-22409), et sachant qu'il faut d'urgence faire face aux besoins humanitaires du Koweït et de l'Irak,

Ayant présent à l'esprit l'objectif du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales dans la région, énoncé dans de récentes résolutions du Conseil de sécurité,

Estimant qu'il se doit de prendre, en vertu du Chapitre VII de la Charte, les mesures énoncées ci-après :

1. *Confirme* les dispositions des 13 résolutions susvisées, sous réserve des modifications expresses ci-après qui visent à atteindre les buts de la présente résolution, y compris un cessez-le-feu en bonne et due forme ;

A

2. *Exige* que l'Irak et le Koweït respectent l'inviolabilité de la frontière internationale et l'attribution des îles fixées dans le « Procès-verbal d'accord entre l'Etat du Koweït et la République d'Irak concernant le rétablissement de relations amicales, la reconnaissance et des questions connexes », signé par les deux pays, dans l'exercice de leur souveraineté, à Bagdad le 4 octobre 1963 et enregistré auprès de l'Organisation des Nations Unies qui l'a publié dans le document 7063, Recueil des traités des Nations Unies, 1964 ;

3. *Prie* le Secrétaire général de prêter son concours afin que des dispositions puissent être prises avec l'Irak et le Koweït pour délimiter la frontière entre les deux Etats en s'inspirant de la documentation appropriée, y compris la carte figurant dans le document du Conseil de sécurité publié sous la cote S-22412, et de lui rendre compte dans un délai d'un mois ;

4. *Décide* de garantir l'inviolabilité de la frontière internationale susmentionnée et de prendre selon qu'il conviendra toutes mesures nécessaires à cette fin conformément à la Charte des Nations Unies ;

B

5. *Prie* le Secrétaire général, après consultation de l'Irak et du Koweït, de soumettre dans les trois jours à son approbation un plan concernant le déploiement immédiat d'un groupe d'observateurs des Nations Unies chargé de surveiller le Khor ABDULLAH et une zone démilitarisée, créée par la présente résolution et s'étendant sur 10 kilomètres à l'intérieur de l'Irak et sur 5 kilomètres à l'intérieur du Koweït à partir de la frontière mentionnée dans le « Procès-verbal d'accord entre l'Etat du Koweït et la République d'Irak concernant le rétablissement de relations amicales, la reconnaissance et des questions connexes », en date du 4 octobre 1963, de prévenir des violations de la frontière par sa présence dans la zone démilitarisée et par la surveillance qu'il y exercera, et d'observer tout acte hostile ou potentiellement hostile commis à partir du territoire d'un Etat à l'encontre de l'autre, et prie le Secrétaire général de rendre compte régulièrement au Conseil de sécurité des opérations du Groupe, et de le faire immédiatement s'il y a de graves violations de la zone ou des menaces potentielles à la paix ;

6. *Note* que dès que le Secrétaire général aura fait savoir au Conseil de sécurité que le groupe d'observateurs des Nations Unies a achevé son déploiement, les forces des Etats membres qui coopèrent avec le Koweït en application de la résolution 678 (1990) seront à même de mettre fin à leur présence militaire en Irak conformément à la résolution 686 (1991) ;

C

7. *Invite* l'Irak à réaffirmer inconditionnellement qu'il respectera les obligations que lui impose le Protocole de Genève concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à Genève le 17 juin

1925, et à ratifier la Convention du 10 avril 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction ;

8. *Décide* que l'Irak doit accepter inconditionnellement que soient détruits, enlevés ou neutralisés, sous supervision internationale :

a) toutes les armes chimiques et biologiques et tous les stocks d'agents, ainsi que tous les sous-systèmes et composants et toutes les installations de recherche-développement, d'appui et de production dans ces domaines ;

b) tous les missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 kilomètres ainsi que tous les principaux composants et les installations de réparation et de production ;

9. *Décide* ce qui suit aux fins de l'application du paragraphe 8 :

a) L'Irak remettra au Secrétaire général, dans les quinze jours suivant l'adoption de la présente résolution, une déclaration précisant l'emplacement de tous les articles énumérés au paragraphe 8, avec indication des quantités et des types, et acceptera qu'il soit procédé d'urgence à une inspection sur place comme il est indiqué ci-après ;

b) Dans les quarante-cinq jours suivant l'adoption de la présente résolution, le Secrétaire général, agissant en consultation avec les gouvernements intéressés et, lorsqu'il y aura lieu, avec le Directeur général de l'Organisation Mondiale de la Santé, élaborera et soumettra à l'approbation du Conseil un plan prévoyant l'accomplissement des opérations ci-après dans les quarante-cinq jours suivant ladite approbation :

i) Constitution d'une Commission spéciale qui procédera immédiatement à une inspection sur place des capacités biologiques et chimiques de l'Irak et de ses capacités en missiles, en se fondant sur les déclarations iraqiennes, et désignation éventuelle, par la Commission spéciale elle-même, d'emplacements supplémentaires ;

ii) Remise à la Commission spéciale, pour qu'elle les fasse détruire, enlever ou neutraliser, eu égard aux impératifs de la sécurité publique, de tous les articles visés à l'alinéa a) du paragraphe 8, y compris les articles se trouvant dans les emplacements additionnels désignés par la Commission spéciale aux termes des dispositions de l'alinéa 1 ci-dessus, et destruction par l'Irak, sous la supervision de la Commission spéciale, de toutes ses capacités en missiles, y compris les lanceurs visés à l'alinéa b) du paragraphe 8 ;

iii) Octroi par la Commission spéciale au Directeur général de l'AIEA du concours et de la coopération prévus aux paragraphes 12 et 13 ;

10. *Décide* que l'Irak doit s'engager inconditionnellement à n'employer, mettre au point, fabriquer ni acquérir aucun des articles énumérés aux paragraphes 8 et 9 et prie le Secrétaire général d'élaborer, en consultation avec la Commission spéciale, un plan prévoyant pour la suite le contrôle et la vérification de l'exécution par l'Irak des dispositions du présent paragraphe, plan qu'il soumettra à l'approbation du Conseil de sécurité dans les cent vingt jours suivant l'adoption de la présente résolution ;

11. *Invite* l'Irak à réaffirmer inconditionnellement qu'il respectera les obligations que lui impose le traité du 1er juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires ;

12. *Décide* que l'Irak doit accepter inconditionnellement de ne pas acquérir ni mettre au point d'armes nucléaires ou de matériaux pouvant servir à en fabriquer, ni de sous-systèmes ou de composants, ni de moyens de recherche développement, d'appui ou de production y ayant trait ; de remettre au Secrétaire général et au Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, dans les quinze jours suivant l'adoption de la présente résolution, une déclaration précisant l'emplacement de tous les articles énumérés ci-dessus, avec indication des quantités et des types ; de placer tous matériaux en sa possession qui pourraient servir à la production d'armes nucléaires sous le contrôle exclusif de l'Agence internationale de l'énergie atomique pour qu'elle en assure la garde et l'enlèvement avec le concours et la coopération de la Commission spéciale, conformément au plan du Secrétaire général visé au paragraphe 9 b ; d'accepter conformément aux arrangements prévus au paragraphe 13, qu'il soit procédé d'urgence à une inspection sur place et que soient détruits, enlevés ou neutralisés, en tant que de besoin, tous les articles précisés plus haut ; et d'accepter le plan visé au paragraphe 13 touchant le contrôle et la vérification ultérieurs du respect des engagements ici prévus ;

13. *Prie* par l'intermédiaire du Secrétaire général le Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, agissant avec le concours et la coopération de la Commission spéciale conformément au plan du Secrétaire général visé au paragraphe 9 b, de procéder immédiatement à une inspection sur place des capacités nucléaires de l'Irak en se fondant sur les déclarations irakiennes et sur la désignation éventuelle, par la Commission

spéciale, d'emplacements supplémentaires ; d'élaborer et de soumettre au Conseil de sécurité, dans les quarante-cinq jours, un plan prévoyant la destruction, l'enlèvement ou la neutralisation, en tant que de besoin, de tous les articles énumérés au paragraphe 12 ; de mener ce plan à bien dans les quarante-cinq jours suivant son approbation par le Conseil de sécurité ; et d'élaborer par la suite, en tenant compte des droits et des obligations que confère à l'Irak le traité du 1er juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires, un plan de contrôle et de vérification continus de l'exécution par l'Irak des dispositions du paragraphe 12, qui prévoira un inventaire, en Irak , de tous les matériaux nucléaires soumis à la vérification de l'Agence ainsi que des inspections de l'Agence internationale de l'énergie atomique destinées à confirmer que les garanties de l'Agence s'appliquent bien à toutes les activités nucléaires auxquelles elles doivent s'appliquer en Irak , ce plan devant être soumis à l'approbation du Conseil de sécurité dans les cent vingt jours suivant l'adoption de la présente résolution ;

14. *Note* que les mesures que doit prendre l'Irak en application des paragraphes 8 à 13 de la présente résolution s'inscrivent dans une démarche dont les objectifs sont de créer au Moyen-Orient une zone exempte d'armes de destruction massive et de tous missiles vecteurs ainsi que de parvenir à une interdiction générale des armes chimiques ;

D

15. *Prie* le Secrétaire général de présenter au Conseil de sécurité un rapport sur les mesures prises pour faciliter la restitution de tous les biens koweïtiens saisis par l'Irak , avec une liste de tous les biens que le Koweït aura signalés comme n'ayant pas été restitués ou n'ayant pas été restitués intacts ;

E

16. *Réaffirme* que l'Irak, sans préjudice de ses dettes et obligations antérieures au 2 août 1990, questions qui seront réglées par les voies normales, est responsable, en vertu du droit international, de toutes les pertes, de tous les dommages, y compris les atteintes à l'environnement et le gaspillage délibéré de ressources naturelles, ainsi que de tous les préjudices subis par d'autres Etats et par des personnes physiques et des sociétés étrangères, directement imputables à l'invasion et à l'occupation illicites du Koweït par l'Irak ;

17. *Décide* que les déclarations faites par l'Irak depuis le 2 août 1990 au sujet de la dette extérieure sont nulles et de nul effet et exige que l'Irak honore scrupuleusement toutes ses obligations au titre du service et du remboursement de sa dette extérieure ;

18. *Décide* également de créer un fonds d'indemnisation pour les dommages et préjudices visés au paragraphe 16 et de constituer une Commission qui sera chargée de gérer ce fonds ;

19. *Charge* le Secrétaire général d'élaborer et de soumettre à sa décision, dans les trente jours suivant l'adoption de la présente résolution, des recommandations ayant trait au fonctionnement du Fonds d'indemnisation créé en vertu du paragraphe 18 et à un programme d'application des décisions énoncées aux paragraphes 16 à 18, recommandations qui devront porter notamment sur les points suivants : la gestion du Fonds ; le mode de calcul de la contribution de l'Irak au Fonds, qui représentera un certain pourcentage de la valeur de ses exportations de pétrole et de produits pétroliers, à concurrence d'une limite proposée au Conseil par le Secrétaire général et déterminée compte tenu des besoins du peuple irakien, de la capacité de paiement de l'Irak , évaluée avec le concours des institutions financières internationales eu égard aux charges afférentes au service de sa dette extérieure, et des exigences de l'économie irakienne ; les dispositions à prendre pour assurer le paiement des contributions au Fonds ; les modalités d'affectation des sommes versées au Fonds et de paiement des indemnités ; le mode d'évaluation des préjudices et de recensement des demandes de réparation et la méthode de vérification de la validité de ces dernières, ainsi que le mode de règlement des litiges sur le point de savoir si les dommages dont il est demandé réparation relèvent de la responsabilité de l'Irak au sens du paragraphe 16 ; la composition de la Commission susvisée ;

F

20. *Décide*, avec effet immédiat, que les interdictions énoncées dans sa résolution 661 (1990) et visant la vente ou la fourniture à l'Irak de produits de base ou de marchandises autres que les médicaments et les fournitures médicales ainsi que les transactions financières connexes cessent de s'appliquer aux livraisons de denrées alimentaires notifiées du Comité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Irak et le Koweït et, sous réserve de l'approbation au Comité, qui appliquera à cet effet la procédure simplifiée et accélérée d'« approbation tacite », aux produits et fournitures que le Secrétaire général a signalés, dans son rapport du 20 mars 1991 (S-22366) comme étant de première nécessité

pour la population civile ou qui seront désignés comme tels par le Comité après nouvelle évaluation des besoins humanitaires ;

21. *Décide* de revoir les dispositions du paragraphe 20 tous les soixante jours afin de déterminer, au vu de la politique et des pratiques suivies par le gouvernement irakien, notamment pour ce qui est de l'application de toutes les résolutions pertinentes du Conseil, s'il y a lieu de limiter ou de lever les interdictions qui y sont visées ;

22. *Décide* que lorsqu'il aura approuvé le programme dont il demande l'établissement au paragraphe 19 et aura constaté que l'Irak a pris toutes les mesures prévues aux paragraphes 8 à 13, les interdictions énoncées dans la résolution 661 (1990) touchant l'importation de produits de base et de marchandises d'origine irakienne et les transactions financières connexes seront levées ;

23. *Décide* que tant que le Conseil de sécurité n'aura pas pris les décisions visées au paragraphe 22, le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) aura le pouvoir d'approuver, s'il en est besoin pour procurer à l'Irak les ressources nécessaires au financement des opérations visées au paragraphe 20, des dérogations à l'interdiction d'importer des produits de base ou des marchandises d'origine irakienne ;

24. *Décide* que conformément à sa résolution 661 (1990) et à ses résolutions ultérieures sur la même question, et jusqu'à ce qu'il en décide autrement, tous les Etats continueront d'empêcher la vente ou la fourniture à l'Irak , ou les actes visant à favoriser ou faciliter la vente ou la fourniture à l'Irak , ou par leurs nationaux ou depuis leurs territoires ou au moyen de navires battant leur pavillon ou d'aéronefs immatriculés par eux ;

a) D'armes et matériels militaires de tous types, y compris en particulier la vente ou le transfert par d'autres moyens de matériel militaire classique de toutes sortes, à l'usage des forces paramilitaires notamment, et de pièces et éléments de rechange pour ce matériel, ainsi que de moyens de les fabriquer ;

b) D'articles visés et définis aux paragraphes 9 et 12 et ne relevant pas de l'énumération ci-dessus ;

c) De technologies cédées sous licence ou selon d'autres modalités de transfert et servant à la production, à l'utilisation ou au stockage d'articles visés aux alinéas a) et b) ;

d) De personnel ou de matériel destinés à la prestation de services de formation ou d'appui technique portant sur la conception, la mise au point, la fabrication, l'utilisation, l'entretien ou la maintenance d'articles visés aux alinéas a) et b) ;

25. *Demande* à tous les Etats et organisations internationales de se conformer strictement au paragraphe 25, nonobstant l'existence de quelques contrats, accords, licences ou autres arrangements que ce soit ;

26. *Prie* le Secrétaire général, agissant en consultation avec les gouvernements intéressés, d'établir dans un délai de soixante jours, pour approbation par le Conseil de sécurité, des directives visant à faciliter l'application intégrale des paragraphes 24, 25 et 27 à l'échelon international, de communiquer ces directives à tous les Etats et d'arrêter la marche à suivre pour les mettre périodiquement à jour ;

27. *Demande* à tous les Etats, pour assurer le respect des dispositions du paragraphe 24, d'exercer des contrôles et de prendre des dispositions à l'échelon national, et d'appliquer au besoin d'autres mesures conformes aux directives qui auront été établies par le Conseil de sécurité comme le prévoit le paragraphe 26, et demande aux organisations internationales de prendre toutes les dispositions voulues pour aider à assurer le respect intégral desdites dispositions ;

28. *S'engage* à revoir les décisions énoncées aux paragraphes 22 à 25, sauf pour ce qui concerne les articles visés et définis aux paragraphes 9 et 12, à intervalles réguliers et, en tout état de cause, cent vingt jours après l'adoption de la présente résolution, en tenant compte de la mesure dans laquelle l'Irak se sera conformé à celle-ci et des progrès généraux qui auront pu être faits en ce qui concerne la maîtrise des armements dans la région ;

29. *Décide* que tous les Etats, y compris l'Irak, prendront les mesures nécessaires pour qu'il ne puisse être fait droit à aucune demande de réparation présentée par les pouvoirs publics irakiens ou par toute autre personne physique ou morale établie en Irak, qu'elle agisse pour son compte ou pour le compte ou par l'intermédiaire d'une autre, au motif que l'exécution d'un contrat ou d'une opération aurait été entravée du fait des mesures décidées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 661 (1990) et ses résolutions connexes ;

G

30. *Décide* qu'en conformité avec l'engagement qu'il a pris de faciliter le rapatriement de tous les Koweïtiens et nationaux de pays tiers, l'Irak coopérera dans toute la mesure nécessaire avec le Comité international de la Croix Rouge en lui communiquant des listes desdites personnes, en lui donnant accès à toutes ces personnes, quel que soit l'endroit où elles se trouvent ou sont détenues, et en facilitant ses recherches concernant tous les Koweïtiens et nationaux de pays tiers dont on ignore encore le sort ;

31. *Invite* le Comité international de la Croix Rouge à tenir le Secrétaire général informé, selon qu'il conviendra, de toutes les activités entreprises en vue de faciliter le rapatriement ou le retour de tous les Koweïtiens et nationaux de pays tiers qui se trouvaient en Irak le 2 août 1990 ou après cette date ou, éventuellement, de leur dépouille mortelle ;

H

32. *Exige* de l'Irak qu'il informe le Conseil de sécurité qu'il ne commettra ni ne facilitera aucun acte de terrorisme international et ne permettra à aucune organisation ayant pour but de perpétrer de tels actes d'opérer sur son territoire, et qu'il condamne catégoriquement tous actes, méthodes et pratiques de terrorisme et s'engage à ne pas y recourir ;

I

33. *Déclare* que, dès que l'Irak aura notifié officiellement au Secrétaire général et au Conseil de sécurité son acceptation des dispositions qui précèdent, un cessez-le-feu en bonne et due forme entrera en vigueur entre l'Irak et le Koweït ainsi que les Etats membres coopérant avec le Koweït en application de la résolution 678 (1990) ;

34. *Décide* de rester saisi de la question et de prendre toutes nouvelles mesures qui s'imposeraient en vue d'assurer l'application de la présente résolution et de garantir la paix et la sécurité dans la région.

Adoptée à la 2981^{ème} séance par 12 voix contre une (Cuba), avec deux abstentions (Equateur et Yémen) »

Annexe 5 : graphiques et tableaux montrant l'évolution très préoccupante de certaines variables sanitaires fondamentales (mortalité infantile, nombre de cas de tuberculose ou de paludisme, malnutrition)

Table 2 Selected nutrients from the government food ration compared with presanction times

Nutrient (per person per day)	Before sanctions 1988/1990	Daily ration	% decrease in availability
Food energy (kcal)	3120	1093	65.0
Protein (g)	62.5	26.9	67.4
Fat (g)	75.3	22.0	10.8
Calcium (g)	467	79.0	83.1
Iron (g)	26	8.2	68.5



Figure 1 infant and under-5 mortality rates per 1000 live births in Iraq (1979-1999) (Source: United Nations Children's Fund, 1999)

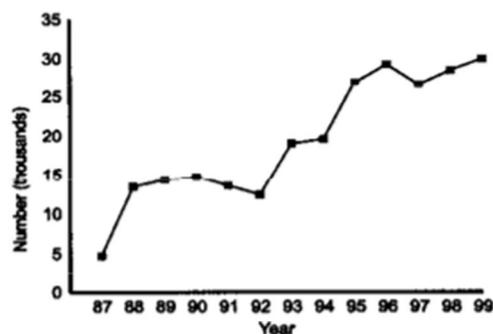


Figure 2 Number of reported cases of tuberculosis, Iraq 1987-99 (northern governorates excluded) (Source: Iraq, Ministry of Health)

794

La Revue de Santé de la Méditerranée orientale, Vol. 6, No. 4, 2000

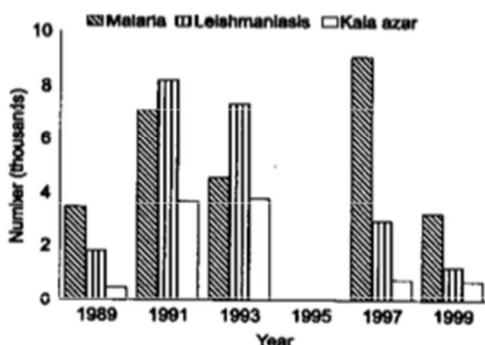


Figure 3 Number of reported cases of malaria, leishmaniasis and kala azar, Iraq 1989-99 (Source: Iraq, Ministry of Health)

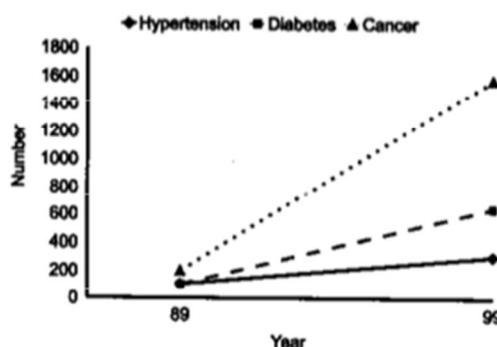


Figure 4 Prevalence of hypertension, diabetes and cancer, Iraq 1989-99 (Source: Iraq, Ministry of Health)

Images tirées de Popal, G.R., « Impact of Sanctions on the Population of Iraq », *Eastern Mediterranean Health Journal*, vol. 6, n°4, 2000.

