
Transition et négociations au Yémen

Le rôle de l'ONU

François FRISON-ROCHE

Octobre 2015

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-36567-469-0
© Tous droits réservés, Ifri, 2015

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Website : ifri.org

Auteur

François Frison-Roche est docteur en science politique, spécialiste des transitions démocratiques. Chercheur au CNRS, il travaille actuellement au Centre d'Études et de Recherches de Sciences Administratives et Politiques (CERSA) de l'Université Panthéon-Assas. Ayant dirigé le projet « Aide à la transition démocratique au Yémen », il a été détaché par le gouvernement français auprès de la Conférence de dialogue national et de la Commission de rédaction de la constitution yéménite de 2012 à 2014.

Sommaire

INTRODUCTION	3
ENTRE REVOLUTION ET REGLEMENT DE COMPTE	4
« ACCORDS DE TRANSITION » OU « MARCHÉ DE DUPES »	9
UNE REPONSE ONUSIENNE INADAPTEE ?.....	12
Le rapport à la réalité.....	13
Le cadrage raté du processus de dialogue national	16
Absence d'élan politique et manipulation des acteurs.....	20
CONCLUSION.....	22

Introduction

Une meilleure compréhension de la guerre qui sévit désormais depuis plusieurs mois entre une coalition de pays arabes sunnites, dirigée par le Royaume d'Arabie Saoudite¹, et le Yémen oblige à revenir sur ces quatre dernières années de transition et de négociations. Comment, en effet, expliquer l'engrenage vers cette guerre interarabe qui apparaît pour le moins disproportionnée, voire absurde et caricaturale ? La réponse à cette question repose sur de nombreux éléments ; nous tenterons d'en évoquer ici quelques uns.

Il s'agira avant tout pour nous de lever deux ambiguïtés de la « révolution yéménite », puis de nous s'interroger sur l'approche onusienne. La « révolution yéménite » s'apparente plus, selon nous, à un règlement de compte entre prédateurs locaux qu'à un véritable soulèvement populaire, spontané et autonome. De ce fait, les « accords de Riyad », signés fin 2011, étaient surtout destinés à régler rapidement une question de « partage du pouvoir » entre factions rivales plutôt que d'entamer un vaste processus de refondation politique dans un pays profondément fragmenté par ses divisions tribalo-religieuses et de multiples conflits intérieurs larvés. Il faut ensuite se pencher sur la réponse, inadaptée selon nous, que la communauté internationale, en la personne de l'ancien conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU², a apportée à la crise. Analyse erronée de la situation sur le terrain, méconnaissance ou négligence des rapports de force réels, cadrage impropre du processus de dialogue national et de ses acteurs, absence de volonté politique d'agir dans les temps prescrits : les méprises semblent nombreuses pour celui qui a voulu préempter et diriger un processus qui lui a finalement échappé, avant qu'il ne soit forcé à démissionner.

1. Cette coalition comprend les 10 pays suivants : Arabie saoudite, Égypte, Koweït, Qatar, Bahreïn, Jordanie, Émirats arabes unis, Soudan, Maroc et Pakistan. On notera l'absence du Sultanat d'Oman, pays voisin du Yémen.

2. Il s'agit de Jamal Benomar, 58 ans, né au Maroc. Arrêté en 1976 à cause de son adhésion à l'organisation marxiste « Ila Al-Amam » soutenant les séparatistes sahraouis, il est condamné à 12 ans de prison mais libéré en 1983. Il se réfugie en Grande-Bretagne où il travaille pour Amnesty international (et obtient la nationalité britannique) puis il part pour les États-Unis où il entre à la Fondation Jimmy Carter avant d'être recruté par l'ONU en 1994. En 2001, il fait partie de l'équipe onusienne en Afghanistan. En 2003, il est membre de la mission de l'ONU en Irak où, après avoir été en charge de la Conférence de dialogue national irakien, il participe à la mise en place de la constitution fédérale de l'Irak, adoptée par référendum en 2005. En avril 2011, il est l'envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour le Yémen. Devant l'échec patent de son action, il est poussé à la démission en avril 2015.

Entre révolution et règlement de compte

Il est désormais classique, un certain romantisme aidant, de qualifier aujourd'hui n'importe quel changement politique de « révolution ». On peut pourtant s'interroger sur la nature des événements qui se sont déroulés au Yémen en 2011. Qualifier ces événements de révolution induit des interprétations trompeuses qui faussent l'analyse.

Une première singularité apparaît en effet par rapport aux autres pays concernés par ce que l'on a l'habitude désormais d'appeler le « printemps arabe ». On a assisté au Yémen à la simple mise à l'écart de l'homme fort de l'époque, Ali Abdallah Saleh³. Ses homologues tunisien, égyptien ou libyen ont été chassés, emprisonnés ou assassinés. Le despote yéménite, qui a échappé de peu, il est vrai, à un bombardement qui le visait, a en revanche pu revenir dans son pays après avoir reçu des soins médicaux en Arabie Saoudite et aux États-Unis, et bénéficier d'une immunité *de facto* pour lui et ses proches. Il est toujours au Yémen et y mène une vie presque normale. Fort de cette étrange position, il ne s'est jamais gêné pour intervenir, depuis son éviction, dans la vie politique de son pays.

La seconde singularité repose sur le fait que cette « révolution » yéménite a concerné une petite élite, celle d'une jeunesse intellectuelle ou bourgeoise, très connectée, qui se déclare relativement ouverte aux idées modernes et au monde d'aujourd'hui. Les événements n'ont pas concerné la totalité d'une classe d'âge, la jeunesse, qui représente soixante pour cent environ de la population yéménite⁴, et qui demeure globalement conservatrice. S'il apparaissait commode d'inscrire le moment yéménite dans un continuum international, on n'a cependant pas assisté au Yémen au soulèvement de tout un peuple, mais plutôt à des manifestations

3. Officier de formation, il devient président de la République arabe du Yémen (Yémen du Nord) de 1978 à 1990 après l'assassinat du président Al-Ghashmi puis, à partir de cette date, président de la République du Yémen après l'unification avec la République Populaire et Démocratique du Yémen (Yémen du Sud).

4. Population estimée à environ 25 millions d'habitants. Les estimations les plus sérieuses font état d'un taux d'analphabétisme global d'environ 70 à 80%. En raison d'un manque d'électrification, d'électricité et de réseau, seuls les habitants des grandes villes sont à même de pouvoir utiliser du matériel informatique. On estime les populations susceptibles d'être connectées (achat de matériels, abonnements, etc.) à environ 2 à 3%.

permettant un règlement de compte entre les tenants du pouvoir. Sans disposer de preuves formelles, les chancelleries occidentales ont formulé des hypothèses sur la séquence qui aboutit à la tentative d'élimination d'Ali Abdallah Saleh le 3 juin 2011. Les « jeunes révolutionnaires », massés sur les places de Sanaa, ne disposaient pas des moyens de bombarder le palais présidentiel. En revanche, rallié à la « révolution » et devenu son « protecteur », le général Ali Mohsen avait peut-être trouvé là, à un an de distance, la possibilité de se venger d'Ali Abdallah Saleh⁵.

La troisième singularité du soulèvement yéménite se trouve dans la réaction brutale du régime de l'époque qui n'a pas cédé à la pression de la rue. Il a fait tirer sur la foule, faisant des centaines de morts, et n'a pas lâché prise rapidement et facilement. Des renversements d'alliances politiques, certes additionnées à la marge de quelques menaces explicites de sanctions internationales, ont été plus décisifs pour contraindre le clan de l'autocrate à donner des gages par une apparence de retrait du pouvoir.

Enfin, la quatrième singularité de cette « révolution » réside dans l'absence de personnalités charismatiques susceptibles de rassembler politiquement, de fixer des objectifs et d'incarner le changement. Certes, la jeune Tawakkol Karman est sortie subitement de l'anonymat en recevant, avec deux autres femmes⁶, le prix Nobel de la paix en 2011. Mais, visiblement dépassée par une telle responsabilité, elle était loin de susciter l'enthousiasme et l'unanimité au sein des groupes disparates qui réclamaient quelques changements au Yémen. Le nouveau président de la République, Abd Rabbo Mansour Hadi, personnage effacé et paralysé par ses soudaines et nouvelles responsabilités, vice-président d'Ali Abdallah Saleh pendant dix-sept ans, ne pouvait guère incarner non plus un quelconque renouveau.

L'épisode auquel on a assisté au Yémen tient ainsi peut-être plus d'un affrontement armé entre tenants de l'ordre ancien, devenus ennemis, que d'une « révolution » au sens propre du terme. Il y a eu, c'est incontestable, un mouvement de révolte, certainement la plus importante ébullition populaire depuis la guerre civile de 1994, mais ce mouvement a très vite été canalisé et instrumentalisé par des

5. En 2011, une rumeur persistante, relatée par le *Guardian* (d'après une source WikiLeaks), laisse entendre que le président Saleh aurait demandé aux forces aériennes de l'Arabie saoudite de bombarder le QG du général Ali Mohsen, le commandant des forces yéménites dans la guerre contre les Houthis, en le faisant passer pour un camp rebelle.

<www.theguardian.com/world/2011/apr/08/yemen-told-saudis-bomb-mohsen>

6. Le prix Nobel de la paix 2011 a été conjointement attribué, le 7 octobre 2011, à trois femmes : Ellen Johnson Sirleaf, présidente du Liberia, Leymah Gbowee, elle aussi libérienne, et à la jeune yéménite, Tawakkol Karman, pour leur lutte non violente pour les droits des femmes.

forces attendant de récupérer la mise politique de leur implication plutôt que de vouloir établir sincèrement la démocratie⁷.

Au fil des mois, ce mouvement yéménite de contestation a cependant pris de l'ampleur du fait de sa dynamique propre, alimenté par les images de ce qui se passait alors en Égypte, mais aussi du fait de l'émergence opportuniste d'autres oppositions préexistantes, plus ou moins dissimulées, et sans réel agenda politique. On peut ainsi parler de « convergences d'intérêts » entre différents groupes aux revendications spécifiques sur la redistribution du pouvoir au Yémen. Il en va ainsi des « sudistes », ces anciens citoyens de la République populaire et démocratique du Yémen (RPDY) jusqu'au début des années 1990, ou encore des Houthis qui sont principalement établis dans le nord du pays. Les premiers prônent globalement le retour à un certain passé, aux illusions d'une indépendance fantasmée, à la revanche d'un Sud qu'ils perçoivent comme plus avancé, sur un Nord arriéré⁸. Les seconds souhaitent obtenir une forme d'autonomie régionale et la prise en compte de leurs particularités religieuses zaydite⁹. De même, les socialistes et les islamistes du mouvement Al-Islah, unis en 2011 dans un même rassemblement politique d'opposition à Ali Abdallah Saleh, ont cherché à rallier à eux un mouvement de revendications qu'ils n'avaient pas vraiment initié. Les « libertés » défendues par les uns ne sont pas celles revendiquées par les autres quand elles ne sont pas radicalement opposées, voire totalement inconciliables.

D'autres oppositions, moins évidentes à percevoir, se sont manifestées. Ces oppositions diverses, aux ramifications tribales et claniques, se sont immédiatement engouffrées dans la dynamique de la révolte pour profiter de l'affaiblissement du pouvoir central. Les clans du général Ali Mohsen, commandant de la 1^{ère} Division blindée et de l'opportuniste islamiste, chef de la puissante confédération tribale des Hached, Hamid Al-Ahmar, tous deux alliés de l'ancien dictateur en place, ont ainsi profité des troubles pour remettre en cause le « pacte fondateur » qui les liait entre eux depuis plus de trente ans. Ces deux personnalités estiment avoir hissé, en 1978, le dictateur à la place qui était la sienne, c'est-à-dire au poste prestigieux de président de la République. Grâce à ce pacte, ils ont, ensemble, pillé le pays et accumulé des fortunes considérables pendant trois décennies. Rien n'échappait à leur appétit d'enrichissement ; de la mise en coupe réglée du commerce international en général à la corruption liée à la distribution du pétrole dans le pays en passant par le soutien à divers trafics de

7. Ainsi, et sans vouloir diminuer leur rôle et leur engagement, si tant de femmes ont pu défilé et protester dans les rues, en abaya et niqab noirs, c'est sans doute aussi parce que cela servait les intérêts immédiats du parti islamiste, Al-Islah, et de son principal mentor, Hamid Al-Ahmar.

8. Sachant que l'ancien Yémen du Nord représente actuellement environ 20 millions d'habitants et l'ancien Yémen du sud (RPDY) 5 millions.

9. Les Zaydites représentent, selon les spécialistes, environ 30 à 40% de la population yéménite. Le Zaydisme est une branche du Chiisme.

contrebande¹⁰. L'équilibre entre ces prédateurs, instable à bien des égards, a basculé quand le président Ali Abdallah Saleh, suivant en cela l'exemple syrien de Hafez El-Assad ou égyptien de Moubarak, a voulu imposer son fils, Ahmed Ali, comme son successeur à la tête du pays. Cette évolution dynastique du régime ne faisait certainement pas partie du pacte fondateur liant les trois partenaires. Intérêts financiers et fierté tribale respective empêchaient deux des prédateurs de faire allégeance au fils du troisième. Le « printemps arabe », qui s'est déclenché très loin du Yémen, a évidemment été l'occasion de relancer un rapport de force interne entre les trois tenants du pouvoir dont deux au moins se sentaient floués par la tournure que prenaient les événements. Ce retournement d'alliances, opportuniste, illustre finalement une constante de la vie politique yéménite, moins faite d'idées que de luttes pour le pouvoir en soi et de reniements successifs pour les emporter.

L'Arabe saoudite, puissante monarchie pétrolière du Nord, se satisfaisait très bien de cette situation au Yémen qui avait pour principal avantage de maintenir la seule république de la péninsule arabique dans un degré de dépendance certaine. Elle savait se montrer généreuse auprès de nombreux cheikhs de tribus yéménites pour que plusieurs équilibres fondamentaux soient maintenus en sa faveur. Au début des années 1990, elle a envoyé un signal fort au despote yéménite qui avait manifesté une certaine capacité de nuisance sur le plan international en refusant d'avaliser la condamnation de Saddam Hussein à l'ONU. En quelques jours, plus de 800.000 travailleurs yéménites avaient été renvoyés chez eux *manu militari*, privant de ressources les milliers de familles restées au pays. Outre la dégradation d'une situation alimentaire déjà précaire dans plusieurs régions, la mesure avait déstabilisé certains équilibres internes fragiles et Ali Abdallah Saleh s'était empressé de donner des gages en retour, notamment en entamant plusieurs guerres successives contre les rebelles Houthis du Nord Yémen – souvent avec l'aide militaire de l'Arabie¹¹ – qui firent des milliers de morts, de blessés et de personnes déplacées. Quant à l'appui nécessaire des États-Unis pour permettre à Ali Abdallah Saleh de rester en place, il passa principalement par la promesse d'une « lutte acharnée » contre la mouvance Qaïdiste, quitte à laisser faire parfois

10. L'ONU estime que la fortune de l'ancien président Saleh se situerait entre 32 et 60 Milliards de dollars (voir le rapport des experts du 21/02/2015 (p. 44,§182): <<http://fr.scribd.com/doc/256789321/UN-Panel-Of-Experts-Report-on-Security-Council-Sanctions-Yemen>>. Concernant le général Ali Mohsen, voir l'article du 21/03/2011 du Guardian qui cite un télégramme de l'ambassadeur US (source Wikileaks) : <www.theguardian.com/world/2011/mar/21/wikileaks-cables-yemeni-general-smuggling>

11. Voir les différents rapports de l'organisation International Crisis group : <www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Yemen/086%20Yemen%20Defusing%20the%20Saada%20Time%20Bomb.pdf>, <www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Yemen/154-the-huthis-from-saada-to-sanaa.pdf> ou encore : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8349984.stm>

quelques exactions pour mieux réclamer ensuite des aides logistiques et un soutien politique¹².

12. Voir, par exemple : <www.aljazeera.com/news/2015/06/informant-yemen-saleh-helped-direct-al-qaeda-150604073415522.html>

« Accords de transition » ou « marché de dupes »

A la suite d'une « Initiative du Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCEAG)¹³ pour résoudre la crise yéménite », datant des 21 et 22 mai 2011¹⁴, et de la résolution 2014 de l'ONU du 21 octobre 2011¹⁵, les négociations qui se déroulent à Riyad prévoient la mise en place d'un « Mécanisme de mise en œuvre du processus de transition au Yémen »¹⁶. Ce « mécanisme », élaboré principalement, il faut le souligner, par les pays du CCG, est signé sous l'égide de l'ONU le 23 novembre 2011 et avec le soutien des membres du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) et de l'Union européenne.

Deux entités politiques yéménites sont signataires : la Coalition nationale et le Comité national. La première rassemble le parti hégémonique au pouvoir, le Congrès général du peuple (CPG), et ses alliés ; le second représente le Comité des partis unis (JMP), agrégat principalement formé du mouvement Al-Islah (frères musulmans), de quelques survivants socialistes et d'autres petites formations d'opposition. Les dirigeants d'Al-Islah ayant largement collaboré au pouvoir sous Ali Abdallah Saleh, il s'agissait, d'une certaine façon, des deux faces d'une même médaille.

Techniquement, ce mécanisme qui paraît ambitieux organise une transition en deux phases distinctes.

La première phase prévoyait l'élection d'un président de la République dans un délai de 90 jours suivant la signature des accords de transition. Elle prévoyait aussi la formation d'un gouvernement paritaire d'unité nationale dès l'entrée en vigueur des accords et la mise en place d'un Comité des affaires militaires pour assurer la sécurité et la stabilité du pays.

La seconde phase, inscrite explicitement dans un délai de deux ans, comprenait l'organisation d'une Conférence de dialogue national (CDN), composée de toutes les forces et de tous les acteurs

13. Qui regroupe six monarchies pétrolières : le Royaume d'Arabie Saoudite, le Sultanat d'Oman, le Koweït, Bahreïn, les Émirats arabes unis et le Qatar. L'acronyme CCEAG est souvent abrégé en CCG (Conseil de Coopération du Golfe).

14. On notera que cette « initiative » intervient quelques semaines après l'écrasement du soulèvement chiite à Bahreïn, qui débuta en février 2011.

15. <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/YEMEN%20S%20RES%202014.pdf>

16. <<http://mjp.univ-perp.fr/constit/ye2011.htm>>

politiques du pays. Après six mois de « dialogue national », une Commission de rédaction de la constitution (CRC) devait être mise en place pour proposer, en trois mois, un texte constitutionnel rédigé en fonction des conclusions adoptées par la CDN, qui serait soumis au peuple yéménite par la voie du referendum. Quelques mois après cet acte fondateur, le pays organiserait des élections législatives et, éventuellement, présidentielles pour trouver un élan démocratique nouveau et repartir ainsi sur de nouvelles bases politiques et juridiques.

Cette transition yéménite devait s'inscrire dans le continuum de la constitution toujours en vigueur. Il faut toutefois souligner que le nouveau président de la République devenait la pièce maîtresse du dispositif politique, puisque le mécanisme de transition faisait de lui le décideur final au cas où le gouvernement ou le parlement n'arriveraient pas à prendre leurs décisions par consensus, comme le mécanisme leur en faisait l'obligation. Le président Hadi allait donc avoir plus de pouvoirs que son prédécesseur ; il ne manquera pas d'en user pour imposer certaines décisions. On pense ici, par exemple, à celle de partager le pays en cinq régions (trois au nord, deux au sud) qu'il prit seulement la peine de faire avaliser *a posteriori* par une commission *ad hoc* à sa main¹⁷.

Une lecture fine du texte du « mécanisme de mise en œuvre du processus de transition au Yémen » montre qu'il est empreint de nombreuses ambiguïtés et pêche par plusieurs imperfections techniques. Son application va ainsi donner lieu à des glissements de calendrier successifs car les principaux acteurs du jeu yéménites veulent gagner du temps, tromper l'adversaire : chacun tente en effet de renforcer sa position politique au regard de l'objectif final qui est la redistribution du pouvoir.

La formation et la réunion de plusieurs « comités » prévus par le mécanisme répondront à cette logique. On en prendra pour exemple le Comité préparatoire de la Conférence de dialogue national qui, une fois nommé, prit plusieurs mois pour établir un long et touffus « règlement intérieur ». Puis vint le moment de désigner les nombreux représentants à la Conférence elle-même, de leur fournir une « formation au dialogue » organisée par une ONG, de constituer les « groupes de travail » en son sein, de mettre en place la logistique nécessaire, etc.

Le mécanisme de mise en œuvre du processus de transition prévoit, dans son article 29, que « le Secrétaire Général des Nations Unies est appelé à fournir une assistance continue, en coopération avec d'autres organismes, pour la mise en œuvre du présent Accord. Il lui est également demandé de coordonner l'assistance de la

17. Si l'on souligne cet exemple en particulier, c'est qu'il revêt une grande importance pour la compréhension de la recrudescence de la rébellion des Houthis à partir de 2014. En effet, le découpage des régions au nord, décidé par le président Hadi, est défavorable à l'une de leurs revendications, celle d'obtenir un accès à la mer.

communauté internationale pour la mise en œuvre de l'Initiative du CCG et du Mécanisme ».

C'est le conseiller spécial du SGNU pour le Yémen qui allait assurer cette assistance globale, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (P5) apportant une aide ciblée – les États-Unis pour la réforme du secteur de la Sécurité (Défense et Services), la Grande Bretagne pour la future reconstruction économique (« Groupe des amis du Yémen »), la France dans l'expertise constitutionnelle.

Une réponse onusienne inadaptée ?

La réponse onusienne à la crise yéménite soulève de nombreuses questions. Si l'ONU est, évidemment, pleinement légitime à intervenir au Yémen en tant qu'organisation internationale, on peut se demander si son représentant sur place à l'époque n'a pas dépassé les limites de son rôle en préemptant un processus qu'il devait coordonner.

Cela s'est fait, certainement, au détriment des évolutions souhaitées et du calendrier fixé par les pays du CCG, des orientations des membres permanents du Conseil de sécurité (P5), parrains d'une transmission pacifique du pouvoir, mais aussi, et surtout pourrait-on dire, au détriment de l'immense majorité des Yéménites dont les revendications essentielles étaient de pouvoir manger tous les jours¹⁸ et boire de l'eau potable, trouver un travail pour vivre dignement (et donc, pour les jeunes, être en mesure de se marier), avoir un peu d'électricité, bénéficier de soins de santé élémentaires et donner à leurs enfants un peu d'éducation¹⁹.

On peut penser que le représentant de l'ONU n'a pas pris toute la mesure des multiples ambiguïtés de la transition yéménite et de ses enjeux. Il a entamé une action reposant sur une analyse erronée des rapports de force. N'aurait-il pas tenté de reproduire au Yémen le processus onusien auquel il avait participé en Irak ? Même si les outils utilisés pour le règlement des crises restent globalement identiques (négociations politiques, dialogue national, nouvelle constitution, referendum et élections), il était erroné de « plaquer » l'exemple irakien au Yémen. Dans le cas irakien, Saddam Hussein était hors d'état d'agir, son parti avait été dissous et un contingent armé victorieux pouvait imposer les changements politiques décidés. On était loin de la situation yéménite.

L'organisation du Dialogue national a par ailleurs souffert d'un déficit de cadrage, tant sur les plans stratégique, que thématique et technique. Les tractations peu transparentes entre hauts responsables et l'absence de volonté de respecter le calendrier fixé

18. D'après les organisations internationales compétentes, la moitié environ de la population yéménite est en « insécurité alimentaire » (voir par exemple : <www.fao.org/news/story/fr/item/283413/icode/>).

19. Ces revendications apparaissent dans cet ordre dans un sondage confidentiel réalisé par le bureau local du *National Democratic Institute* sur l'ensemble du territoire yéménite.

par le mécanisme, pourtant acté à Riyad, ont mené le processus à l'échec.

Le rapport à la réalité

Toute stratégie de transition doit se fonder sur l'étude précise de la situation politique sur le terrain et des rapports de force existants, tant sur le plan national que sur le plan régional. Il semble que l'envoyé spécial de l'ONU, malgré son expérience, n'ait pas pris la mesure exacte de ces deux contraintes fortes.

Sur le plan national, plusieurs éléments méritent d'être relevés, tant au niveau politique qu'au niveau des structures de l'État. On en évoquera ici seulement quelques-uns. Il semble que la capacité de nuisance de l'ancien autocrate ait été considérablement sous-estimée et que la capacité d'action du nouveau président Hadi ait été largement surévaluée.

Comme on l'a précédemment évoqué, on doit à l'initiative des pays du CCG d'avoir promis l'immunité à Ali Abdallah Saleh s'il cédait le pouvoir. Cette procédure est tout sauf politiquement anodine car c'est cette immunité, liée à sa présence à Sanaa, qui bouleverse la donne de la transition yéménite. Dans le contexte de règlement de comptes que l'on évoquait plus haut, il était assez naïf de croire que l'ancien dictateur se laisserait entièrement dépouiller de son influence après trente-trois ans de pouvoir. Il disposait dans tout le pays d'un immense réseau de connivences, aussi bien au sein de l'armée que des services de sécurité et de l'administration en général. En lui redonnant une certaine liberté d'action, on pouvait se douter qu'il chercherait à se venger de ceux qui l'avaient trahi et forcé à quitter le pouvoir. On pouvait également penser qu'il serait poussé à l'action par ses affidés pour lâcher le moins possible. Lors de la signature des accords de Riyad de 2011, Ali Abdallah Saleh semble en fait accepter, par tactique, l'adage du prince de Lampedusa : il faut que tout change pour que rien ne change.

C'est donc par une loi, adoptée à l'unanimité, que le parlement yéménite²⁰ va accorder cette « immunité totale contre toute poursuite légale ou judiciaire » à Ali Abdallah Saleh, tandis que ses collaborateurs vont bénéficier d'une immunité partielle²¹. Dans une sorte d'échange de bons procédés, le parlement entérine en

20. Parlement largement dominé par le CPG, certes, mais dans lequel le mouvement Islah est représenté ainsi que d'autres petits groupes politiques.

21. Cette loi est évidemment contestée par les manifestants qui réclament la comparution en justice du Président et de ses collaborateurs pour la répression sanglante du mouvement de contestation. C'est l'une des raisons pour laquelle ils se sentiront trompés dans leurs aspirations « révolutionnaires » par les mouvements d'opposition, dont Al-Islah, qui affirmaient les soutenir. On doit également faire remarquer l'ambiguïté des termes « collaborateurs » et « amnistie partielle » qui ont été utilisés.

même temps la candidature unique à l'élection présidentielle anticipée du 21 février 2012 de celui qui est alors le vice-président du despote déchu. Ce dernier n'est sans doute alors perçu que comme un président de transition qui, une fois l'orage passé, serait à même de faciliter un retour aux anciens équilibres politiques.

Dans sa stratégie, Ali Abdallah Saleh dispose de plusieurs leviers. Non seulement, il est amnistié et la communauté internationale a accepté qu'il rentre à Sanaa mais il reste aussi le chef de la seule structure politique organisée du pays, son parti, le CPG. Ce parti, c'est « sa chose », l'outil politique grâce auquel il a pu gouverner, se créer une clientèle. Il en a verrouillé l'appareil avec des hommes à sa main qui lui doivent tout et qui sont d'autant plus tenaces et fidèles qu'ils savent qu'ils peuvent tout perdre du jour au lendemain. Le nouveau président élu, Abd Rabbo Mansour Hadi, également membre du CPG, est seulement titulaire de la fonction de Secrétaire général. Jamais il ne parviendra à se faire admettre vraiment au sein du parti après son élection et à se créer suffisamment d'espace pour exister politiquement.

A l'époque, le représentant de l'ONU pense sans doute que le président Hadi est en mesure de représenter une alternative crédible à la puissance occulte de l'ancien despote. Pourtant il n'en a tout simplement ni les moyens politiques, ni la capacité de manipulation. Quand, par plusieurs décisions, il commence à vouloir « casser » la machine mise en place par son prédécesseur, à remettre en cause certains équilibres, Ali Abdallah Saleh entame un long et patient travail de sape de l'action du président Hadi, qu'il considère désormais, au mieux, comme un usurpateur.

Plus Hadi se sent faible au sein du CPG, plus il essaye de compenser ce déséquilibre en cherchant une assise politique plus large. Pour ce faire, il s'appuie, d'une part, sur l'ONU et son émissaire sur place - qu'il identifie un peu comme l'unique représentant de la communauté internationale²² - et, d'autre part, sur le principal mouvement opposé au CPG, Al-Islah, en procédant à la nomination de quelques-uns de ses membres dans plusieurs institutions clés. Il provoque aussi Ali Abdallah Saleh en prenant le général Ali Mohsen comme conseiller, et tente aussi d'éloigner le fils de Saleh, général de l'ancienne garde républicaine dissoute dans le cadre d'une réforme de l'armée yéménite, en le nommant ambassadeur aux Émirats Arabes Unis.

Hadi agit de la sorte avec l'appui inconditionnel du représentant spécial de l'ONU, qui tente de faire passer en force sa vision de la transition²³ et qui, surtout, refuse d'inclure, d'une manière

22. Au détriment, souvent, du « groupe des ambassadeurs » qui rassemble ceux des P5 mais également ceux de l'UE, de l'Allemagne et du CCG.

23. Certains évoquent même une sorte « d'arrangement » entre Hadi et l'envoyé spécial de l'ONU qui pourrait être résumé par la formule suivante : « avec l'ONU, tu me soutiens contre Saleh et, de mon côté, je te soutiens contre ceux qui te critiquent et je te laisse mettre « tes hommes » aux leviers de commande pour diriger le processus ». Le cas le plus emblématique serait celui du jeune Ahmed Ben

ou d'une autre, l'ancien président Saleh dans le processus, qualifié pourtant d'« inclusif ». On peut estimer que c'est là une autre erreur manifeste d'appréciation que d'avoir voulu miser sur l'affrontement direct avec l'ancien despote pour imposer un type de transition au Yémen.

Après tant d'années de régime autoritaire, le Yémen n'a d'un État que les apparences. Comme dans tout système de ce type, il repose sur une construction pyramidale faite d'obéissances, de rétributions diverses, de liens forts entre la famille directe du dictateur et les nombreux affidés qui doivent tout à un chef et à son organisation. Pour eux, remettre en cause ce schéma de gouvernance, c'est ruiner à terme leur position dominante. Non seulement le CPG, qui reste hégémonique, fait bloc derrière Ali Abdallah Saleh mais une grande partie de « l'administration » (armée, sécurité) continue à lui obéir, directement ou indirectement. Le gouvernement d'unité nationale, imposé par le « mécanisme », restera donc une fiction, incapable de prendre les mesures nécessaires qui pourraient permettre de faire basculer, au moins, l'opinion hésitante en faveur d'un changement²⁴. La corruption ne faiblit pas et reste aussi visible, l'insécurité augmente, des assassinats ciblés – tous attribués à Al-Qaïda – sont perpétrés dans l'ensemble du pays²⁵. Plus le temps passe, plus on pourra constater que beaucoup de gens commencent à regretter l'ordre ancien.

C'est à une insuffisance manifeste d'attention portée aux rapports de force locaux que l'on doit ainsi les premières dérives du processus de transition au Yémen. Au fil des mois, plus les choses iront en se dégradant, plus les réponses apportées par le président Hadi et le conseiller de l'ONU semblent inadéquates. Malgré les postures qu'il peut prendre, le président Hadi n'aura jamais vraiment la maîtrise du processus que l'on veut imposer de l'extérieur, ni les moyens de gouverner pour essayer de l'infléchir. Quant aux réponses onusiennes, par l'intermédiaire de diverses résolutions²⁶ de

Moubarak, placé d'abord au secrétariat général de la CDN (avec un salaire qui fit scandale parmi les délégué(e)s à la CDN), puis comme directeur de cabinet du président Hadi qui le nommera premier ministre quelques mois plus tard. Devant le refus unanime des forces politiques, il sera obligé de démissionner dans les vingt-quatre heures. Réfugié avec lui à Riyad, le président Hadi l'a récemment nommé ambassadeur à Washington.

24. La décision présidentielle de supprimer les subventions étatiques aux produits de premières nécessités et aux produits pétroliers constituera une erreur fatale. Elle sera largement exploitée politiquement par les Houthis.

25. Bien que la question de la prolifération d'AQPA au Yémen soit incontestable et fasse l'unanimité en occident, on pourrait se poser la question de savoir si tous les assassinats qui lui étaient officiellement attribués au Yémen, contre des militaires et des responsables des services de sécurité, sont à mettre à son actif ou dissimulent en fait des règlements de compte ou des « avertissements » entre clans politiques rivaux...

26. Il s'agit de mesures comme le gel des avoirs ou l'interdiction de voyager <www.un.org/french/sc/committees/2140/> prévues par la résolution 2140 (2014) <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2140%282014%29&Lang=F> On trouvera, par ailleurs, les textes des trois dernières résolutions 2201, 2204 et 2216 (2015) aux adresses suivantes :

« déclarations présidentielles²⁷ » ou de rapports d'experts²⁸, elles se montreront parfaitement inefficaces et impuissantes à inverser la tendance tant l'engrenage de l'escalade de la violence s'était mis en marche.

Quant au contexte régional, on peut légitimement se demander si l'Arabie saoudite et les autres monarchies du Golfe étaient en accord avec les velléités d'entamer un processus démocratique véritable dans la seule république de la péninsule arabique. Là encore, le représentant de l'ONU a peut-être mal évalué les « réticences » des pays du CCG à voir le Yémen s'engager dans une orientation qui, de leur point de vue, est plutôt source de déstabilisation politique sur le long terme dans la région. La réponse brutale qui fut apportée à la révolte à Bahreïn aurait pu servir d'alerte, si ce n'est de précédent, et fixer les limites à ne pas franchir.

De leur côté, les pays occidentaux et les cinq membres permanents du Conseil de sécurité souhaitaient certainement faciliter une transmission politique pacifique, enclencher un processus qui, dans une première étape, devait aboutir à une forme plus équilibrée de partage du pouvoir. Cette ambition modérée a été contrariée par les erreurs du représentant de l'ONU, qui a manifestement confondu l'idéal, le possible et le faisable sur le terrain.

Le cadrage raté du processus de dialogue national

Dans le contexte du Yémen, l'ouverture d'un processus de dialogue national était justifiée pour recréer du lien entre des intervenants qui s'ignoraient depuis trop longtemps du fait des cloisonnements de l'ancien régime. Ce dialogue national était d'ailleurs prévu dans le mécanisme de Riyad. Encore fallait-il soigneusement le cadrer pour le rendre productif. Quant à la commission de rédaction de la constitution, elle semble avoir produit un texte plus inspiré de l'extérieur que rendant compte des véritables décisions de la CDN et des rapports de force politiques existants.

Le processus de dialogue national yéménite apparaît ainsi à bien des égards comme une opération bâclée, gâchée par amateurisme, confusion, opportunisme et recherche de valorisation individuelle. C'est l'accumulation de ces erreurs qui explique l'échec, en l'absence de cadrage par le représentant de l'ONU et son équipe,

<www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2201%2015%29>, <www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2204%2020%282015%29> et <www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2216%282015%29>

27. Voir par exemple celle du 13/02/2013 :

<www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2013/3>

28. On trouvera le rapport du groupe d'experts, créé par la résolution 2140, à l'adresse suivante :

<www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/125&Lang=F>.

tant sur les plans stratégique que thématique et technique²⁹. La CDN a pu ainsi apparaître comme une opération de communication destiné à faire avaliser des orientations décidées par le représentant de l'ONU et le président, tout en voulant afficher la preuve que les Yéménites prenaient en charge leur destin.

Sur le plan stratégique, d'abord, l'absence d'une vision claire et pertinente a fait terriblement défaut. La définition des objectifs, la hiérarchisation des tâches, l'agencement des séquences de travail et la durée du processus ont été largement négligés ; les fragilités, les périls et les risques, et particulièrement les multiples facteurs de fragmentation et d'implosion du paysage, ainsi que leur éventuelle évolution négative, insuffisamment pris en compte et anticipés. L'absence de professionnalisme et l'inexpérience du management sont ici flagrantes. On peut en donner plusieurs exemples. Le mécanisme mentionne ainsi, par euphémisme, « la question du Sud » ou « les causes de la tension à Saada ». Sur ces deux sujets essentiels, l'encadrement onusien de la conférence s'est contenté de laisser pourrir la discussion avant d'essayer, dans les dernières semaines de la CDN, de bricoler des solutions qui ne pouvaient satisfaire personne.

Sur le plan thématique, ensuite, une situation de crise aussi aigüe n'autorisait pas une approche globale, traitant de tous les sujets à la fois, surtout quand un agenda a été clairement défini au départ par la communauté internationale pour enraciner une dynamique transitionnelle et la faire aboutir dans un délai assez bref. Et ce d'autant moins que l'organe en charge de la mission est seulement désigné, et dispose donc d'une légitimité moindre que s'il avait été élu démocratiquement. Toutes les thématiques ouvertes à la discussion lors de la CDN – neuf au total - ne pouvaient être traitées en quelques mois de « dialogue ». C'est une boîte de pandore qui a été ouverte et les quatre mois supplémentaires accordés à la CDN n'ont pas permis d'apporter des réponses structurées et viables aux multiples questions posées. Face aux blocages, dans l'impossibilité d'apporter des réponses, l'ONU en est d'ailleurs arrivée à forcer le règlement intérieur de la CDN, en créant divers comités *ad hoc*, pour essayer de faire croire, au final, à la réussite de ses travaux. C'était faire peu de cas du lourd passé historique yéménite que de croire que certaines thématiques pouvaient être traitées, en six mois, par des « groupes de travail » pléthoriques³⁰ ; la plupart des délégué(e)s ayant, de plus, des parcours disparates et des ambitions variées.

Faire travailler un forum constitué de cinq cent soixante-cinq personnes, en un temps limité, dans les conditions du Yémen, était sans doute une tâche impossible. Nul ne sait d'ailleurs très bien comment on est arrivé à ce chiffre considérable de délégué(e)s. La

29. A tel point que l'adjoint direct de l'envoyé spécial, K. Gluck, a remis sa démission quand il a évalué certaines dérives et que ses recommandations ont été écartées par l'envoyé spécial du SGNU. Cette démission ne fut pas la seule dans l'équipe, d'ailleurs.

30. Certains groupes de travail pouvaient comprendre jusqu'à 80 personnes.

majorité des candidat(e)s ont été désigné(e)s après de multiples tractations chez le président Hadi, manifestement très soucieux de trouver des alliés potentiels, et sous le contrôle du représentant de l'ONU. On peut soupçonner ici une dose de clientélisme puisque les délégué(e)s de la CDN allaient recevoir des *per diem* payés en dollars par l'ONU. Cette procédure, n'a pas été neutre dans les lenteurs du travail ; non pas que le principe de l'indemnité soit condamnable en soi. Il faut éviter (autant que faire se peut) la corruption et les délégué(e)s doivent disposer de moyens pour vivre et travailler sereinement. C'est en revanche la régularité journalière de l'indemnité, sans limite dans le temps, qui est inappropriée ; d'autres solutions auraient pu être trouvées³¹. Avec le système adopté, toute journée supplémentaire de « dialogue » devenait rémunératrice. La tentation était forte pour certains de faire alors durer les débats. A moins de considérer, de manière cynique, que ces *per diem* étaient un moyen utilisé pour « fluidifier » le dialogue, voire l'orienter vers des solutions élaborées ailleurs et, le moment venu, être en mesure de construire des majorités.

Sur le plan technique, c'est une « bureaucratie » pléthorique, coûteuse, cacophonique, soumise à tous les aléas des dynamiques néfastes des grands groupes qui s'est peu à peu mise en place, plus soucieuse de sa propre survie pendant et après la fin des travaux que pressée de s'atteler à l'invention et à la mise en œuvre d'une mécanique efficiente de sortie de crise.

Le dialogue national s'est ainsi laissé aller dans tous les sens sauf celui qui devait être le sien, réfléchir et proposer quelques solutions structurantes adaptées à une société politique fragmentée à l'extrême. Le déficit de compétences et d'expérience de la plupart des délégué(e)s était évident, malgré la présence de quelques femmes et hommes qui ont tenté de donner le meilleur d'eux-mêmes. L'analyse des trajectoires et des itinéraires personnels de certains acteurs déterminants dans la gestion de cette opération de grande ampleur ne laissait que peu de doute sur la nature de l'aboutissement du processus. Il n'eut pas été absurde de réduire au moins de moitié le nombre des membres de la CDN. Malgré son échec politique global, celle-ci a cependant pu fournir environ 1 800 propositions générales, souvent obtenues par des votes groupés, pour masquer les réticences de certains groupes politiques.

Quant à la commission de rédaction, on peut avancer qu'elle a été largement influencée afin que ses travaux débouchent sur le schéma constitutionnel proposé par le représentant de l'ONU au président Hadi. Cette manipulation a été facilitée par l'exfiltration rapide de cette commission du Yémen vers Abu Dhabi pour des « raisons de sécurité ». D'après des informations dignes de foi, elle a été pilotée par une équipe internationale de l'ONU, qui a produit un

31. On aurait pu imaginer, par exemple, que le montant global des *per diem* soit établi pour la durée des six mois fixée par le « mécanisme ». Ainsi, dès le début des travaux, les membres auraient su que tout dépassement dans la durée n'aurait pas donné lieu à versements.

texte satisfaisant sur le plan juridique, mais que les Yéménites auront du mal à s'approprier tant il est déconnecté des réalités.

L'exemple du Yémen pose du même coup avec acuité la question du transfert des règles occidentales vers des États en quête de transformations démocratiques. Une organisation internationale comme l'ONU peut-elle tout se permettre pour « le bien » d'un pays ? Le résultat aboutit souvent à obtenir un succès en termes d'adoption formelle mais à un échec en termes d'adoption comportementale. Là encore, on peut penser que le représentant de l'ONU n'a pas voulu tenir compte des inerties institutionnelles, de la difficulté d'apprentissage, des stratégies d'évitement déployées par certains acteurs, de l'adéquation entre la règle transplantée et la culture juridique ayant cours dans le contexte de réception. Aussi séduisant qu'il puisse apparaître, l'affichage démocratique d'un texte constitutionnel n'est pas une fin en soi³². Cette approche formaliste a peu de chance de produire des effets bénéfiques. Il faut prendre aussi en compte la « capacité institutionnelle » (moyens matériels et humains, savoir-faire) du pays de réception et de la « capacité politique » (ressources financières et en expertise locale, aptitude à forger des coalitions, réputation) des nouveaux acteurs et des groupes d'intérêts qui vont avoir à les mettre en application.

Il n'était ainsi pas du tout certain que l'ensemble des forces politiques yéménites allait accepter la formule fédérale, suggérée par le représentant de l'ONU et soutenue par le président Hadi³³. Telle qu'elle était finalisée, cette formule n'était pas approuvée par le CPG qui y voyait non seulement une atteinte à l'unité du pays mais surtout une porte ouverte aux velléités des Sudistes d'utiliser le fédéralisme comme une première étape vers un retour à l'indépendance. Le mouvement Al-Islah n'y était pas non plus favorable car, sans le dire ouvertement, l'autonomisation des régions fédérales pouvait constituer un frein sérieux à son expansion politique dans l'ensemble du pays. Enfin, si les Houthis pouvaient être favorables à une certaine autonomisation des régions, ils ont très vite fait savoir que les limites territoriales décidées par le président Hadi étaient inacceptables pour eux. Le modèle constitutionnel fédéral, à l'irakienne, ne peut constituer une solution aux problèmes yéménites, alors que les plus importantes forces politiques le rejettent implicitement ou explicitement.

32. Il existe malheureusement une tendance parmi les pays occidentaux en général, et au sein de l'appareil de l'ONU en particulier, à voir dans l'adoption de règles occidentales le principal indicateur de la modernisation des États en voie de démocratisation !

33. Selon la version finale du projet de constitution, cinq États fédérés formeraient le nouveau Yémen. Comme dans le modèle américain, à côté d'une structure fédérale (deux chambres, un exécutif, une cour suprême) chaque État fédéré disposerait aussi d'une assemblée, d'un exécutif, d'une cour suprême, etc.

Absence d'élan politique et manipulation des acteurs

Tout au long du processus de négociation au Yémen, on a pu assister à des tractations entre acteurs et groupes politiques, pour les amener à suivre l'approche du représentant de l'ONU sur la transition yéménite. On peut aussi s'interroger sur la volonté de ne pas respecter le calendrier fixé par le mécanisme de mise en place du processus de transition.

La forte influence exercée par le représentant de l'ONU sur le président Abd Rabbo Mansour Hadi³⁴, est soutenue par ses adversaires. Il avait été choisi comme vice-président par Ali Abdallah Saleh pour des qualités qui n'avaient surtout rien à voir avec celles que nécessite la direction d'un État. Une fois aux commandes d'un Yémen en déliquescence, il est vite apparu comme largement inapte à prendre des décisions. Sans doute était-il paralysé, à la fois par la peur que lui inspirait son prédécesseur³⁵ et par l'ampleur de la tâche qu'on lui avait assignée. Le représentant de l'ONU a certainement estimé qu'il avait l'obligation de conseiller le président yéménite sur la stratégie qu'il devait suivre. On peut se demander si cette implication était justifiée, sur le fond comme parfois sur la forme.

Les Sudistes, divisés en plusieurs factions rivales (Al-Hirak)³⁶, certaines proches d'anciens leaders de la RPDY, d'autres plus pragmatiques, ont aussi fait l'objet de prises d'influence. Largement absents de l'accord politique de Riyad, il était nécessaire de les inclure dans le processus de dialogue mais il aurait été nécessaire d'encadrer certaines de leurs revendications. Croyant trouver en lui un allié, le président Hadi³⁷ fit par exemple revenir de Grande Bretagne Mohamed Ali Ahmed, un ancien chef militaire de la RPDY, qui allait se montrer le plus rigide des interlocuteurs. Ce qui, au départ de la CDN, devait être une prise en compte effective et une juste réparation des exactions commises par les nordistes depuis la guerre d'unification de 1994, tourna vite à une revendication d'indépendance ; la proposition d'un modèle fédéral apparaissant pour certains comme une étape vers la rupture avec le Nord.

34. Au sujet duquel on pourrait reprendre la formule lapidaire de De Gaulle à l'égard du président Albert Lebrun : « Au fond, comme chef d'État, deux choses lui avaient manqué, qu'il fut un chef, qu'il y eut un État » (*Mémoires de guerre, Le salut : 1944-1946*).

35. La rumeur fait état de deux tentatives au moins d'assassinat, commanditées par Ali Abdallah Saleh, pendant les dix-sept ans de ses fonctions de vice-président.

36. Rivalités remontant, pour certains groupes, aux déchirements tribalo-doctrinaux des années noires de la RPDY qui firent des milliers de morts en 1986. Lire sur ce sujet : José Garçon, « La guerre fratricide au Sud Yémen, première épreuve de Gorbatchev ». *Politique étrangère*, 1986, vol. 51, N°2, p. 473-484. Accessible à l'adresse : <http://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1986_num_51_2_3582>.

37. Qui est lui-même « sudiste » (originaire du gouvernorat d'Abyan). C'est un militaire formé en Grande Bretagne, en Égypte et en URSS qui, en 1986, au moment de la guerre entre factions rivales du parti socialiste, quitte la RPDY pour se réfugier avec ses troupes au Nord-Yémen.

La rébellion houthiste, absente évidemment de la signature des accords de Riyad, avait un lourd passif à régler avec les autorités de l'ancien régime. Pas moins de six guerres meurtrières, décidées par Ali Abdallah Saleh en faisaient une région explosive, qui plus est située à la frontière avec l'Arabie Saoudite. Sa présence à la CDN était une nécessité si l'on voulait pacifier cette zone. Le groupe de travail mis en place pour aborder « les causes de la tension à Saada » pouvait partir de la vingtaine de propositions du Comité préparatoire à la conférence de dialogue national. Ni le président Hadi, ni le gouvernement unitaire n'eurent la volonté et la capacité de commencer à les mettre en œuvre.

Au fur et à mesure que les discussions s'éternisaient, les Houthis prirent conscience de leurs capacités à résister aux provocations des islamistes, auxquelles le mouvement Al-Islah n'était pas étranger, et de l'incapacité de l'armée yéménite à leur résister sérieusement. C'est là que commence l'inexorable avancée sur le terrain des Houthis qui ont bien compris que tout, au Yémen, se mesure en termes de rapports de force. Avec l'appui de forces militaires restées fidèles à l'ancien président Saleh, les Houthis se sont empressés de remplir à leur manière sur le terrain le vide résultant de l'échec politique de la transition.

Conclusion

La « crise yéménite » est désormais devenue autant une crise régionale qu'une crise intérieure. Ou plutôt, c'est une crise intérieure qui a dégénéré en crise régionale. Dans les mois qui viennent, c'est une véritable « feuille de route » dont va avoir besoin le Yémen pour sortir de la crise profonde dans laquelle il est plongé. Toute la question est de savoir si la communauté internationale sera en mesure d'organiser une « sortie de crise » avec un maximum de chance de succès, de la susciter politiquement, de la préparer techniquement et de la mettre en œuvre sur le terrain.

On peut penser que le règlement de la « question yéménite » sera à double détente. Il comportera nécessairement un volet régional et un volet intérieur. Le succès du premier conditionnera l'efficacité du second. En effet, l'implication directe du royaume d'Arabie saoudite et des principaux pays du CCG au Yémen montre qu'une éventuelle solution politique intérieure ne pourra être trouvée qu'avec l'accord de tous les pays directement ou indirectement impliqués.

Sur le plan régional, il sera donc nécessaire de faciliter une formule politique globale entre les autorités yéménites, l'ONU, c'est-à-dire principalement les cinq membres permanents du CSNU, les principaux acteurs régionaux que sont le CCG, donc le Royaume d'Arabie saoudite, mais aussi - éventuellement de manière indirecte - l'Iran, qui est accusé de soutenir la rébellion des Houthis. En cela, la crise du Yémen se rapproche désormais de celle de la Syrie. Des acteurs importants comme l'Iran ou la Russie possèdent une « capacité de nuisance » certaine dans ce dossier. S'ils ne sont pas consultés, voire inclus, dans le processus, ils le manifesteront d'une manière ou d'une autre.

Sur le plan intérieur, la question des « autorités yéménites » pourrait se poser également. La communauté internationale va-t-elle poursuivre à soutenir longtemps l'actuel « président intérimaire », Abd Rabbo Mansour Hadi (élu en 2011 pour une durée de deux ans et qui est à l'origine de la demande d'intervention armée de la coalition dans son pays³⁸) ou, certains médias se font déjà l'écho de désaccords entre eux³⁹, favoriser l'accession au pouvoir de son vice-

38. Ce dernier point semble l'avoir largement discrédité auprès de la population qui subit les bombardements intenses et trop souvent aveugles de l'aviation de la coalition.

39. <<http://www.romandie.com/news/Le-Premier-ministre-et-le-president-du-Yemen-en/638314.rom>>

président, l'actuel premier ministre, Khaled Bahah⁴⁰, mieux accepté par les yéménites ?

De manière concomitante, et en fonction des résultats de la formule politique entre les acteurs politiques régionaux mentionnés, des pistes de règlement devront être explorées sur le terrain. Certaines sont suggérées dans la résolution de l'ONU avec le retrait des forces Houthis des zones conquises et la reprise du dialogue politique. La question de la mise en place d'une « force de maintien de la paix » pourrait alors se poser. En effet, quand la résolution 2216 demande aux forces militaires de se retirer des zones qu'elles contrôlent, ou qu'elles déposent les armes, il faudra certainement que cela soit contrôlé pour éviter les controverses et les dérapages.

L'agenda qui sera préconisé par l'ONU devra donc essayer d'être le plus précis possible pour rétablir la confiance, tant sur le plan régional mais aussi, et surtout, sur le plan intérieur. La mise en œuvre de cette sortie de crise sur le terrain, nouvelle séquence de la transition yéménite, sera certainement la plus délicate car il s'agira d'amorcer une « réconciliation » entre forces ennemies intérieures. Elle devra nécessairement réunir tous les acteurs de la scène politique yéménite. L'expérience montre qu'en matière de transition, l'exclusion d'un camp est rédhibitoire. Aucune solution durable ne peut être valide sans la consultation de toutes les parties. Le Yémen en est un bel exemple. Fallait-il exclure l'ancien président alors qu'il était amnistié et qu'il avait obtenu l'autorisation, de fait, de revenir au Yémen ? Les Houthis n'auraient certainement pas pu engager leur épreuve de force s'ils n'avaient pas obtenu le soutien des forces militaires restées fidèles à l'ancien président Ali Abdallah Saleh. Ce dernier a apporté ce soutien parce qu'il avait été exclu de tout le processus de négociation.

Évidemment, la négociation suscitera des frustrations multiples, chez tous les interlocuteurs, car il n'est pas facile de gérer un tel processus. On peut faire confiance au nouveau représentant de l'ONU, Ismaïl Ould Cheick Ahmed, qui connaît bien le dossier yéménite pour avoir exercé des responsabilités dans ce pays avant d'exercer ses actuelles fonctions et a pu tirer les leçons des erreurs de son prédécesseur. Cette « réconciliation » devra concerner tous les protagonistes du conflit, y compris les Houthis qui ne peuvent être exclus de la solution politique qui sera formulée. Pour être enclenchées, ces solutions de compromis peuvent être séquencées à court, moyen et long termes. Il faudra également apporter une réponse aux justes récriminations des Sudistes. Des propositions ont été faites lors de la conférence de dialogue national. Des solutions existent donc et peuvent être reprises et améliorées.

L'un des principaux problèmes restera le financement de la reconstruction des infrastructures du Yémen, largement détruites

40. <http://www.lemonde.fr/international/article/2015/04/21/khaled-bahah-l-espoir-d-une-solution-politique-au-yemen_4620017_3210.html>.

après les frappes aériennes de la coalition. Dans la mesure où leurs intérêts seront pris en compte, on peut espérer que les riches pays du golfe pourront contribuer substantiellement à ces financements. Le chaos économique et social ne pourrait qu'empêcher les évolutions politiques et favoriser l'enracinement du terrorisme, qu'il vienne d'AQPA ou de DAECH, dangereux pour tous les pays de la péninsule arabique.

On doit évidemment parler du rôle de la France dans ce dossier. Nous avons un intérêt à agir au Yémen puisque nous sommes le premier investisseur dans ce pays stratégique qui fait face à la Corne de l'Afrique. Sa diplomatie a laissé d'excellents souvenirs. Les responsables politiques yéménites évoquent souvent le rôle déterminant de la France dans le règlement du contentieux territorial, dans les années 1990, concernant les îles Hanish situées en mer Rouge près du détroit de Bab-El-Mandeb. Bénéficiant de la confiance des pays de la région, elle peut jouer un rôle important dans l'appui à la mission du représentant de l'ONU.