

Yémen: révolution et intervention saoudite

Le Yémen est de nouveau au centre de l'attention internationale: les luttes de pouvoir internes se sont poursuivies après la cession de son pouvoir par le président autoritaire Saleh dans le contexte du printemps arabe et de l'ouverture d'un dialogue national. La prise de pouvoir par les rebelles chiites houthistes a incité le pays voisin, l'Arabie saoudite, à intervenir militairement.

Par Roland Popp

L'Arabie du Sud a de nouveau mobilisé l'attention mondiale après l'intervention militaire de l'Arabie saoudite dans la lutte de pouvoir interne au Yémen en mars 2015. La situation au Yémen s'était déjà graduellement déstabilisée depuis l'été 2014. Avec la démission et la fuite du président Abd Rabbo Mansour Hadi, les querelles internes ont irrémédiablement pris une dimension militaire début 2015. Les rebelles chiites houthistes ont pris par la suite le pouvoir dans la capitale de Sanaa et d'autres parties du Yémen du Nord et du centre du Yémen. Le but de l'alliance militaire dirigée par l'Arabie saoudite est de rétablir le président Hadi et de défaire la rébellion houthiste. Les attaques aériennes de plusieurs semaines n'ont cependant jusqu'à présent pas changé fondamentalement le rapport de force militaire. Une offensive au sol sans cesse mentionnée pourrait avoir de lourdes conséquences pour le Yémen, mais aussi pour la stabilité de l'Arabie saoudite. Seuls un cessez-le-feu et le soutien d'une solution négociée peuvent mettre fin aux querelles violentes et empêcher une faillite de l'Etat et une expansion de la menace terroriste par les groupes djihadistes.

Le compromis de 2011

Les luttes de pouvoir au sein de l'élite politique du pays se sont aussi poursuivies après la «révolution yéménite» de 2011. A l'instar des processus en Tunisie et en Egypte, des opposants avaient aussi protesté au Yémen



Un combattant Houthi monte la garde à Sanaa et sécurise le site d'une manifestation de Houthis contre les attaques aériennes saoudiennes (1 Avril 2015). *Khaled Abdullah / Reuters*

contre le régime autoritaire du président Ali Abdallah Saleh qui détenait déjà le pouvoir à Sanaa depuis 1978. Le conflit a été temporairement solutionné par une initiative du Conseil de coopération du Golfe (*Gulf Cooperation Council/GCC*) qu'a approuvée Saleh fin novembre 2011 en réaction à la pression internationale.

Cette initiative a déclenché un processus de transition organisé et prévenu le risque

d'une guerre civile. Saleh a cédé son pouvoir au président intérimaire Hadi qui a, en qualité de candidat unique aux élections, obtenu plus de 99 pourcent des votes en février 2012. Un gouvernement d'unité nationale a en outre été formé, composé pour moitié de membres de l'ancien parti gouvernemental et pour moitié d'une alliance de partis de l'opposition. Les principaux vecteurs du mouvement révolutionnaire, des activistes de la société civile et du mou-

Conférence du dialogue national

La CDN est le composant central de l'initiative du GCC; son but est de négocier un nouveau contrat social. Elle a duré de mars 2013 à janvier 2014. **565 délégués** de tous les groupes et partis, organisés en **neuf groupes de travail** (entre autres sécurité et armée, question du Sud, droits et libertés, question de l'Etat) se sont mis d'accord en janvier 2014 sur un **document final avec 1400 recommandations** qui servent de base de travail à une commission constitutionnelle. Le principal résultat était une nouvelle structure fédérale comprenant six régions.

vement de jeunesse, n'ont cependant pas participé à la formation du gouvernement. Les deux importants mouvements autonomistes et/ou séparatistes, les houthistes au nord et les Hiraks au sud, qui s'expriment depuis l'unification de 1990 contre la dominance des élites du Yémen du Nord et aspirent au rétablissement d'un Yémen du Sud indépendant, ont également été ignorés. L'exclusion de forces politiques importantes des négociations a remis en question l'initiative du GCC. Le refus d'immunité pour l'ex-président Saleh et sa famille par la grande majorité de la population a en outre exacerbé la situation.

Un aspect du plan de transition offrait cependant la possibilité de mieux intégrer la population générale. Une Conférence du dialogue national (CDN) rassemblant tous les acteurs sociaux et politiques devait élaborer un projet de nouvelle constitution et faire des propositions pour pacifier les conflits dans le nord et le sud (cf. encadré). La CDN devait en outre aussi négocier des réformes de l'administration publique et de l'appareil judiciaire, la lutte contre la corruption rampante, la codification de la protection des minorités et des droits des femmes ou même l'orientation de la future politique économique. Sur papier, le processus aurait dû entraîner une sorte de fondation de la nouvelle république – une démocratisation et une fédéralisation et un compromis de partage du pouvoir entre les anciennes élites et les activistes révolutionnaires. L'espoir d'une réforme complète de l'Etat explique aussi pourquoi la société civile et des activistes comme la lauréate du prix Nobel de la paix Tawakkol Karman ont soutenu l'initiative du GCC.

Echec de la passation de pouvoir

Le fait que l'ancien président Saleh soit resté dans le pays et qu'il ait refusé d'accep-

ter la perte de son pouvoir s'est avéré fatal. Saleh s'est servi de ses coteries et de ses réseaux de patronage pour saboter le processus de transition. La tentative du président intérimaire Hadi de surmonter après la réforme convenue du secteur sécuritaire la division, survenue en 2011, des forces armées régulières en fractions pro et anti-Saleh a donc échoué.

Les débats au sein de la conférence du dialogue sur le futur ordre politique de mars 2013 à janvier 2014 ont donc eu lieu sur la toile de fond d'une lutte de pouvoir continue au sein de l'élite traditionnelle. Malgré les différences, on a réussi à atteindre dans le cadre de la CDN un accord sur des principes de base pour la poursuite du processus de transition, y compris la prolongation d'un an supplémentaire du mandat de Hadi. Le thème central de la controverse était la future structure fédérale de l'Etat. Une commission convoquée spécialement pour trouver un compromis a proposé de diviser le Yémen en six grandes régions. Mais les houthistes et le mouvement sécessionniste du Sud ont rejeté cette proposition. Etant donné les questions non éclaircies concernant la future constitution et le futur partage du pouvoir, on a assisté à une escalade des querelles militaires. Le mouvement houthiste, qui n'opérait auparavant que localement dans l'extrême nord, a réussi à étendre sa sphère d'influence. Il a pu, dans le cadre d'une alliance tactique avec les partisans de Saleh dans les forces de sécurité, venir à bout de ses principaux opposants dans le nord et prendre le contrôle de facto de la capitale de Sanaa en septembre 2014.

La prise de pouvoir par les houthistes à Sanaa menaçait désormais de faire échouer l'ensemble du processus de transition. Un accord sur la paix et le partenariat national du 21 septembre 2014 négocié entre les parties au conflit avec l'aide de l'ONU a arbitré superficiellement le conflit. Un nouveau gouvernement incluant les houthistes, le mouvement du Sud et les activistes de 2011 a été établi. Mais Hadi comme les *houthistes* n'ont, dans les semaines consécutives, réalisé que partiellement l'accord. Au lieu de se retirer de la capitale et d'engager leur propre désarmement, les houthistes ont empêché les ministères de travailler et incité à la destitution du président. Ils ont empêché le travail gouvernemental, opprimé leurs adversaires politiques et étendu leur pouvoir militaire au sud de la capitale. Le président Hadi a

mobilisé le soutien international contre ce royaume furtif, ce qui a eu pour résultat en novembre 2014, à l'initiative des Etats-Unis, l'imposition de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU contre le personnel dirigeant des *houthistes* de même que contre l'ancien président Saleh. Une solution pacifique au conflit était donc exclue et la querelle a pris fin avec la destitution de Hadi. Le refus d'un projet de constitution publié par le gouvernement en janvier 2015 a entraîné de nouveaux combats dans la capitale, la consolidation du pouvoir des houthistes et finalement la démission du président Hadi et du Premier ministre Khaled Bahah le 22 janvier 2015.

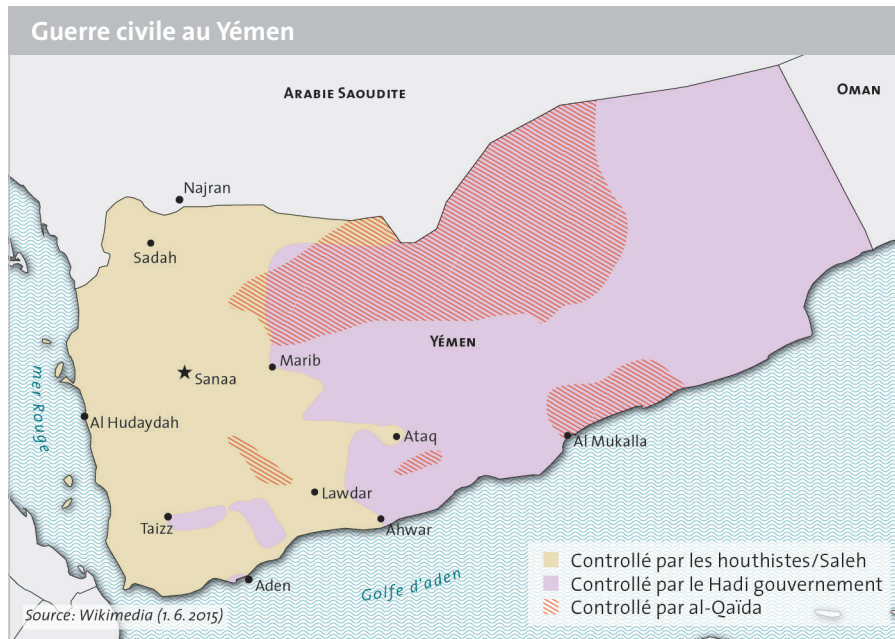
Ascension des houthistes

Aucun observateur n'avait escompté par le passé qu'une hausse de pouvoir des houthistes rebelles prendrait cette forme. Les houthistes, qui tirent leur nom de la famille qui les dirige et sont aussi connus sous leur nom officiel d'*Ansar Allah* («partisans d'Allah»), trouvent leur origine dans la province de Saada dans l'extrême Nord. Ils représentaient dans les années 2000 un mouvement protestataire local qui s'opposait à la marginalisation de sa région et à la discrimination sociale et politique des chiites zaidistes qui représentent 35–45 pourcent de l'ensemble de la population du Yémen. Le mouvement s'est radicalisé et politisé entre 2004 et 2010 dans le cadre de six guerres menées sans scrupules par le gouvernement central sous Saleh. Dans l'espoir de bénéficier d'un plus grand soutien international, Saleh a accusé les houthistes de coopérer avec al-Qaïda. Mais les houthistes étaient et sont en fait des adversaires résolus d'al-Qaïda et des mouvements sunnites-salafistes. Ce sont plutôt la promotion des enseignements salafistes par le gouvernement central et le financement de centres extrémistes par

Le fait que l'ancien président Saleh ait refusé d'accepter la perte de son pouvoir s'est avéré fatal.

l'Arabie saoudite dans la région de Saada dont ils sont originaires qui ont déclenché l'apparition du mouvement houthiste.

Le caractère local et plutôt religieux et culturel du mouvement a changé au cours de la révolution yéménite de 2011. Les houthistes ont profité du processus de transition pour accroître leur popularité au-delà de leurs fiefs. Ils se sont comportés en défenseurs intransigeants des objectifs



Yémen: faits et chiffres

Population	24 millions (75% moins de 30 ans)
Espérance de vie	64,8 ans
Superficie	527 968 km ² (soit 12x la Suisse)
Confession	99% musulmane (35–45% chiites zaidistes, reste sunnites)
Corruption	161 ^e sur 175 pays (Transparency International 2014)
Production de pétrole	2001: 440 000 barils/jour; 2014: 127 000 barils/jour
Réunification	1990: unification du Yémen du Nord et du Yémen du Sud
Régime	République depuis 1990

sident Hadi enfui à Ryad. Malgré des frappes aériennes massives du côté de la coalition militaire menée par les Saoudiens et malgré le soutien financier et matériel saoudien pour les comités de résistance locaux, les houthistes ont réussi à consolider leur contrôle territorial sur de vastes parties du Yémen.

Les erreurs de calcul du nouveau roi saoudien Salman et du leadership à Ryad se font jour maintenant, deux mois après le début de l'intervention militaire. L'intervention, limitée à un blocus maritime, à des frappes aériennes et à un soutien logistique des forces anti-houthistes au sol, n'a pas entraîné le tournant souhaité. Si Aden tombait, toutes les villes importantes du pays seraient entre les mains du gouvernement révolutionnaire et seule la mise en œuvre de troupes au sol pourrait craquer la supériorité militaire des houthistes. Les forces armées saoudiennes mêmes ne peuvent être mises en œuvre que conditionnellement et seulement avec un soutien considérable des Etats-Unis malgré d'importants achats d'équipements de guerre ultra modernes. Le Koweït, le Bahreïn, le Qatar et les Emirats arabes unis de même que le Soudan, la Jordanie et le Maroc participent à l'intervention avec des avions de combat, mais la mise à disposition apparemment escomptée de troupes au sol par l'Egypte et le Pakistan se fait attendre. Les Saoudiens disposent d'autre part traditionnellement de connexions étroites avec des tribus et des mouvements salafistes au Yémen. L'intervention recèle cependant aussi des risques pour la stabilité de l'Arabie saoudite même. Un scepticisme accru a remplacé entre-temps l'euphorie patriotique du début – dans le royaume, on critique la stratégie du leadership dans le conflit yéménite. La stabilité dans les ré-

originaux de la révolution et ont logiquement refusé l'initiative de la GCC comme une tentative de la part des Arabes du Golfe et des Etats-Unis de garantir le maintien au pouvoir des élites traditionnelles et de leurs propres intérêts stratégiques. Ils sont cependant participé aux débats au sein de la CDN et y ont coopéré avec les activistes de la société civile et le mouvement de la jeunesse et ont simultanément essayé de profiter de l'alignement de leurs intérêts sur ceux du mouvement du Sud. Leur position ferme contre l'influence de l'ancienne élite au pouvoir et en particulier leur lutte crédible contre la corruption omniprésente dans la bureaucratie gouvernementale a aussi valu aux houthistes le soutien de nouveaux groupes de la population non chiïtes.

Les adversaires des houthistes soulignent en règle générale leurs origines religieuses fondamentalistes et leur reprochent d'aspirer secrètement au rétablissement d'une théocratie chiite selon le modèle du régime fondé sur la théocratie au Yémen qui a perduré jusqu'à la révolution de 1962. Le reproche selon lequel les houthistes seraient à vrai dire contrôlés depuis l'Iran et seraient un outil de la politique d'expansion de Téhéran va dans le même sens. On ne décèle cependant que depuis très récemment des signes de contact plus étroit entre les houthistes et l'Iran. Les Iraniens ne leur fournissent apparemment qu'une aide très modérée et leur avaient même déconseillé de prendre le pouvoir. La réduction simplifi-

catrice du conflit à une opposition entre l'Islam sunnite et l'Islam chiite est cependant trompeuse – l'Islam chiite des zaidistes est très proche de l'Islam sunnite au niveau de la pratique religieuse. Mais l'escalade du conflit a pris une dimension confessionnelle quasiment absente au Yémen jusqu'à présent. L'expansion du contrôle militaire par les houthistes sur Sanaa et des régions majoritairement sunnites dans le Yémen central et du Sud engendrent des divergences croissantes. L'antenne sud-arabe d'al-Qaïda et une nouvelle section de l'Etat islamique (EI) luttent contre les houthistes comme s'ils étaient apostats. L'EI a aussi revendiqué l'attaque contre des mosquées zaidistes à Sanaa en mars 2015 qui a fait plus de 140 victimes.

La régionalisation du conflit

La prise du pouvoir par les houthistes a été rejetée par la population et la reconnaissance du gouvernement révolutionnaire à Sanaa refusée dans le sud du Yémen. Hadi s'est ensuite enfui dans la ville portuaire méridionale d'Aden, l'a déclarée capitale provisoire et est revenu sur sa démission de la présidence. Mais la tentative d'établir un contre-gouvernement à Aden a échoué en raison de l'avancée militaire rapide des houthistes qui ont vite dominé tout le pays à l'exception de parties orientales, peu peuplées, et ont aussi menacé Aden même. La chute imminente d'Aden a poussé l'Arabie saoudite voisine à intervenir militairement le 25 mars 2015, apparemment pour défendre le gouvernement légitime et le pré-

Suisse et Yémen

Les relations entre la Suisse et le Yémen consistent essentiellement en la **politique d'aide humanitaire et la politique de développement**. La Suisse s'engage au Yémen depuis 2007. Elle a ouvert en 2011 dans la capitale de Sanaa un bureau de programme de la Direction du développement et de la coopération (DDC) qui aide surtout le pays à maîtriser **les flux de réfugiés** venus de la Corne de l'Afrique, en particulier de Somalie. Tous les collaborateurs suisses ont été évacués en 2013 pour des raisons de sécurité; des collaborateurs locaux tiennent le bureau depuis. En plus de 545 000 réfugiés intérieurs, quelque 250 000 réfugiés africains vivent encore à ce jour dans les camps de réfugiés yéménites. En Novembre 2014, le bureau de la DDC a été fermé pour des raisons de sécurité. Le programme du Yémen de la Suisse a depuis été contrôlé par Berne et de plus en plus axée sur les besoins fondamentaux de la population. Un expert de l'unité suisse d'aide humanitaire a été détaché au bureau de l'OIM et le UNHCR à Sanaa, pour soutenir la mise en œuvre de la Déclaration de Sanaa sur la migration et l'asile. Le budget total de la Suisse pour le Yémen se monte actuellement à environ **8 millions de francs par an**. La Suisse est donc l'un de principaux financeurs internationaux.

La Suisse est depuis mars 2013 membre du groupe «Friends of Yemen» qui comprend près de 40 pays et différentes organisations et soutient le processus de transition politique. La Confédération soutient en outre aussi les efforts de médiation de l'ONU. La Suisse applique en outre depuis décembre 2014 **les sanctions financières et les interdictions d'entrée de l'ONU** contre les dirigeants houthistes et l'ancien président Saleh, reposant sur la résolution de sécurité 2140 du Conseil de sécurité de l'ONU (2014). Des sanctions sont en outre en vigueur depuis longtemps contre plusieurs membres d'al-Qaïda actifs au Yémen.

gions saoudites limitrophes du Yémen qui passent pour économiquement négligées et dans lesquelles vit une forte minorité chiite est en outre préoccupante. Les houthistes ont entre-temps lancé des attaques isolées sur le territoire saoudien.

Pas d'alternative à la diplomatie

Le conflit a entre-temps tué plus de 1 000 personnes et infligé des dégâts massifs à l'infrastructure déjà insuffisante du Yémen. En raison de la guerre, le Yémen se dirige vers une catastrophe humanitaire. Etant donné l'effondrement de l'approvisionnement énergétique, le manque d'eau préoccupant et la dépendance presque complète des importations alimentaires, les organismes d'aide mettent en garde contre les conséquences d'un blocus maritime continu contre le pays. Le bombardement des forces armées régulières par les forces aériennes de l'alliance et le soutien simultané des seigneurs de guerre locaux minent à moyen terme le monopole de violence de l'Etat – le Yémen menace de devenir un «Etat failli».

L'intervention lancée par l'Arabie saoudite a en outre rendu plus difficile la résolution du conflit intra-yéménite. La résistance militaire des houthistes est d'une part intacte et une grande partie de la population ressentent manifestement l'action militaire comme une attaque contre la nation yéménite même, dont le gouvernement révolutionnaire se veut maintenant le défenseur. Le président Hadi et ses partisans, avec le soutien saoudien, ne font d'autre part aucune concession et les conditions préalables qu'il a posées pour les négociations sont inacceptables pour les houthistes. Le seul gagnant de la guerre est actuellement l'antenne locale d'al-Qaïda qui pourrait étendre de façon continue le territoire sous son contrôle à l'est du pays.

Comme la solution militaire est improbable, il ne reste qu'une solution diplomatique. Il est indispensable pour l'établissement d'un compromis que les parties abandonnent les positions intransigeantes qu'elles occupaient jusqu'à présent. Les houthistes doivent tenir leurs promesses

plusieurs fois réitérées de ne pas remettre en question les conventions centrales de la CDN et d'accepter un partage du pouvoir. La crédibilité du président Hadi à l'intérieur du Yémen est fortement affectée par ses propres ambitions de pouvoir et son soutien pour la guerre menée par les Saoudiens. Un nouveau président intérimaire – Khaled Bahah, nommé entre-temps vice-président, est considéré comme un candidat crédible – ou la création d'un collège présidentiel où participeraient les principales fractions semblent donc être la prochaine étape concevable. Oman, le seul membre de la GCC à ne pas participer à l'attaque contre le Yémen, serait un médiateur acceptable. Une solution de compromis basée sur le document final de la CDN et un partage du pouvoir pendant une période de transition, l'adaptation de la fédéralisation prévue aux souhaits des houthistes et des Hiraks, si possible en approuvant un référendum sur l'indépendance dans le sud, est la condition sine qua non pour solutionner les problèmes sociaux et économiques les plus urgents du pays. La condition de réussite d'un compromis intra-yéménite est l'engagement volontaire des pays voisins à la non-ingérence, en particulier l'Arabie saoudite qui manipule depuis des décennies la politique dans la seule république de la péninsule arabe. Un changement de cap dans la politique internationale du Yémen est en outre urgent. La priorisation de la lutte contre le terrorisme, justement pratiquée jusqu'à présent par les Etats-Unis, a fortement contribué à la déstabilisation du Yémen. Seuls le rétablissement d'un Etat fonctionnel et la participation de tous les acteurs socialement importants à la formulation de la politique donnent la possibilité d'établir un ordre étatique légitime dans la République du Yémen qui rendrait alors aussi possible l'élimination durable du risque de terrorisme.

Roland Popp est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich et entre autres l'auteur de «Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme» (2010).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Le «fer de lance» de l'OTAN No 174
La réduction des risques de catastrophes après Sendai No 173
La Russie de Poutine et la sécurité européenne No 172
Politique spatiale: en route vers de nouvelles sphères No 171
Les Balkans occidentaux entre Europe et Russie No 170
Le Traité de non-prolifération nucléaire entre les camps No 169