

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LES NATIONS UNIES FACE AU NOUVEAU CONFLIT YÉMÉNITE

PAR

THÉRÈSE GASTAUT (*)

Le Yémen est le théâtre d'une guerre civile depuis 2014, d'une guerre régionale depuis 2015. Les Nations Unies ont une longue histoire dans ce pays qui a procédé à sa réunification en 1990, autant dans le domaine de la paix que dans celui du développement. Elles ont fait de cette nouvelle crise l'une de leurs priorités.

Le mythe romain qui entoure le Yémen, celui de « l'Arabie heureuse » (*Arabia Felix*), revient souvent pour déplorer l'épouvantable catastrophe qui s'y déroule. J'aime citer pour ma part l'ethnologue française Claudie Fayein qui décrit en 1955 dans un pays féodal, une société traditionnelle en paix avec elle-même bien que vivant dans des conditions de vie rudimentaires (1). Ou même l'ancien président du Yémen Ali Abdallah Saleh, qui déclarait que gouverner son pays équivalait à « *danser au-dessus d'un nid de serpents* » (2). Rappelons, en simplifiant, que la situation au Yémen est celle d'une guerre civile entre le mouvement d'opposition houthiste (3) et les forces du président Abd Rabbo Mansour Hadi, appuyées par une coalition dirigée par l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis (EAU). Les houthistes contrôlent la capitale Sanaa et une dizaine des 21 régions existantes (4). La situation est aussi un champ d'affrontement, certains disent même une guerre par procuration, entre une coalition sunnite et une autre puissance du Golfe, l'Iran chiite. Aux Nations Unies en 2018, le Groupe d'experts constate : « *Après bientôt trois années de conflit, il n'existe plus au Yémen d'Etat à proprement parler. Le pays est divisé en mini-Etats*

(*) Anciennement en fonction à l'Organisation des Nations Unies.

(1) Claudie FAYEIN, *Une Française médecin au Yémen*, René Julliard, 1955, p. 296 : « *On se demande en quoi leur pays, resté à l'écart de la civilisation moderne, aurait à gagner ou à perdre en entrant à son tour dans la danse* ».

(2) Didier BILLION, *Géopolitique des mondes arabes*, IRIS/Eyrolles, 2018.

(3) Le mouvement houthiste a émergé au début des années 2000 dans les zones montagneuses du nord-ouest du Yémen. Il viserait à redynamiser l'expression politique du zaydisme, souvent décrit comme un chiisme modéré ; il est accusé d'être soutenu par la République islamique d'Iran.

(4) François FRISON-ROCHE, « Yémen : imbroglio politico-juridique, désastre humanitaire, impasse militaire », *Politique étrangère*, hiv. 2017-2018. Selon l'auteur, 25% du territoire, qui comprend environ 80% de la population, sont contrôlés par les Houthistes.

qui s'opposent sans qu'aucune des parties ne dispose de l'appui politique ou de la force nécessaire pour réunifier le pays ou s'imposer par les armes » (5).

Les Nations Unies ont déployé maints efforts pour faire face au défi sécuritaire tout comme à la crise humanitaire. Elles n'ont pas négligé de surveiller le respect des normes internationales en cas de conflit. Et, enfin, elles se sont efforcées de mettre fin aux hostilités et de promouvoir un règlement politique. C'est à l'analyse de la performance de l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans ces domaines et de son efficacité que cet article est consacré.

LA MENACE SÉCURITAIRE

Intervention d'une coalition sous couvert du droit à la légitime défense collective

2011-2014

Dans le contexte des Printemps arabes et de la dégradation de la situation au Yémen, le Conseil de coopération du Golfe (CCG) (6) a lancé en 2011 une Initiative avec un mécanisme de mise en œuvre afin d'accompagner la transition politique au Yémen. Cette démarche fut approuvée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2014 (2011). En février 2012, le président Saleh est remplacé par son vice-président Hadi. S'en est suivie une Conférence de dialogue national, qui s'est tenue à Sanaa de mars 2013 à janvier 2014. Ces efforts ont été entérinés en février 2014 par le Conseil de sécurité qui, dans la résolution 2140 (2014), « *se dit ferme partisan* » de la mise en œuvre de l'Initiative (rédaction d'une nouvelle constitution, référendum sur cette dernière, réforme de l'appareil d'Etat dans la perspective de la transition d'un Etat unitaire à un Etat fédéral et tenue d'élections à l'issue desquelles le président Hadi achèverait son mandat pour laisser la place au nouveau président élu).

Trois aspects dans ces résolutions méritent d'être soulignés. Tout d'abord, les parties prenantes, y compris le mouvement sudiste Hirak et le mouvement houthiste, sont appelées à participer à la transition politique. En revanche, les groupes terroristes, notamment Al Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) puis, plus tard l'Organisation de l'Etat islamique d'Iraq et du Levant (Daech), sont condamnés et doivent être combattus. Enfin, aucune mention n'est faite du sort de l'ancien président

(5) Lettre datée du 26 janvier 2018, adressée au président du Conseil de sécurité par le Groupe d'experts sur le Yémen, dont le mandat est défini par la résolution 2342 (2017) du Conseil, S/2018/68.

(6) Fondé en 1981, après la révolution islamique en Iran, le CCG comprend l'Arabie saoudite, le Qatar, Oman, le Koweït, les Emirats arabes unis et Bahreïn. La candidature du Yémen à l'adhésion est restée sans suite.

Saleh, cela signifiant qu'une immunité *de facto* lui était accordée au niveau international (7).

De ces remarques, on retiendra le rôle central reconnu au CCG pour contribuer au règlement d'une situation qui a une implication pour la stabilité et la sécurité de la région, confirmant un souhait, de plus en plus répandu au Conseil de sécurité, de donner un rôle opérationnel aux organisations régionales selon le principe de subsidiarité. L'application de ce principe confortait aussi l'Arabie saoudite dans sa volonté d'exercer un certain contrôle sur l'avenir de son petit voisin du Sud. Enfin, il convient de souligner la distinction nette entre parties prenantes, dont les Houthis, qui font partie de la solution, et les groupes terroristes qui, eux, doivent être éliminés par tous les moyens. Enfin, et il s'agit d'une différence fondamentale avec la crise syrienne, il existait une unanimité des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, le P5, sur la question, le Royaume-Uni étant « *pen holder* », c'est-à-dire la délégation qui écrit la première version des projets de résolution relatifs à ce point de l'ordre du jour.

2015-2018

Le projet visant à faire du pays une fédération de six Etats fut mal reçu par les Houthis, qui s'estimèrent lésés par un découpage qui les auraient privés d'un accès à la mer Rouge, plus spécifiquement au port de Hodeïda. A l'automne 2014, une alliance des Houthis avec les forces fidèles à l'ancien président Saleh prend la capitale Sanaa. Par la suite, le président Hadi fuit à Aden avant de partir pour Riyad et, en avril 2015, il demande à l'Arabie saoudite, aux Emirats arabes unis, au Bahreïn, au Qatar et au Koweït de venir au secours du pays, conformément au droit de légitime défense collective énoncé à l'article 51 de la Charte des Nations Unies, et d'« *d'apporter un appui immédiat au Yémen par tous les moyens et mesures nécessaires, y compris l'intervention militaire* ». Les cinq Etats du Golfe ont informé les Nations Unies qu'ils répondaient positivement à cette demande afin de protéger le Yémen de « *l'agression des milices houthistes, soutenues par des forces régionales dont le but est d'imposer leur hégémonie sur le Yémen et d'en faire une base pour étendre leur influence sur la région* » (8).

Le Conseil de sécurité a réagi en adoptant la résolution « socle » de l'action de la Coalition dirigée par l'Arabie saoudite, la résolution 2216 (2015). Cette dernière, approuvée par 14 voix avec l'abstention de la Russie, demande aux rebelles de rendre leurs armes et de quitter la capitale Sanaa avant toute négociation. S'agissant de la lettre des Etats du Golfe, elle en « *prend note* ». Certes, ce n'est pas un mandat onusien, mais cette résolution reconnaît une existence à la Coalition et constitue un succès pour l'Arabie saoudite. Le journal panarabe *Asharq Al Awsat* commenta à

(7) Dans son préambule, la résolution 2140 énonce : « *reconnaissant que la transition exige de tourner la page de la présidence d'Ali Abdallah Saleh...* ».

(8) S/2015/217, 27 mars 2015.

l'époque : « *Il s'agit du plus grand triomphe diplomatique enregistré par les pays du Golfe aux Nations Unies* ». Cela signifie que la Coalition n'est pas une action de sécurité collective des Nations Unies mais une intervention militaire multilatérale connue du Conseil de sécurité. Réunissant au début dix pays arabes, elle en comprend aujourd'hui huit, la Jordanie et le Maroc s'en étant retirés. Utilisant principalement de l'armement américain, elle bénéficie d'un appui militaire des Etats-Unis pour le renseignement et, jusqu'à octobre 2018, pour le ravitaillement en vol (9).

Avec des opérations sur le terrain limitées et principalement le fait des Emirats arabes unis et avec l'intervention de mercenaires soudanais, la Coalition opère surtout par frappes aériennes. Le Conseil de sécurité demande régulièrement à toutes les parties de faire la distinction entre la population civile et les combattants et s'efforce de mitiger l'effroyable situation humanitaire que connaît le Yémen, comme on l'expliquera plus loin.

Le terrorisme islamiste a trouvé un terrain fertile dans le chaos yéménite. Or, depuis le 11 septembre 2001, les Nations Unies sont à la pointe de la lutte contre le terrorisme, le Conseil de sécurité estimant que les actes de terrorisme constituent la menace la plus grave à la paix. Ce qui explique aussi qu'au nom de cette lutte des Etats occidentaux coopèrent avec tout gouvernement jugé utile. Pour le Yémen, depuis des années, l'antiterrorisme était devenu une matrice dans son interaction avec le monde (10). Ainsi, des opérations antiterroristes américaines, en particulier dans l'est du pays, ont fait appel à des drones et des assassinats ciblés. Justifiées officiellement par la demande d'assistance du gouvernement yéménite, ce dernier, quand les conséquences collatérales étaient trop graves, a condamné ces opérations comme une violation de sa « souveraineté ». Enfin, depuis 2017, le conflit a pris une autre dimension avec les attaques au missile balistique perpétrées par les Houthistes contre l'Arabie saoudite. A cet égard, le Conseil de sécurité a un rôle précis à jouer comme garant des sanctions onusiennes.

Des sanctions onusiennes ciblées sur les « rebelles »

Le régime des sanctions relatives au Yémen est institué par les résolutions 2140 (2014) et 2216 (2015). Ces résolutions, adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte, s'accompagnent de mesures contraignantes visant à faire pression sur les parties pour qu'elles choisissent la voie du dialogue. Ces sanctions comprennent des gels d'avoirs financiers, des interdictions de voyager et un embargo sur les armes à destination des rebelles houthistes. En 2015, lorsque cet embargo ciblé allait être prorogé, la Russie avait souhaité un embargo général sur toutes les armes

(9) Declan WALSCH / Eric SCHMITT, « Arms sales to Saudis leave imprint on Yemen », *New York Times*, 21 déc. 2018.

(10) Laurent BONNEFOY, *Le Yémen, de l'Arabie heureuse à la guerre*, Fayard, 2017.

à destination du Yémen, qui aurait ainsi couvert les armes destinées aux forces gouvernementales. Les Occidentaux s'y sont opposés. Tel qu'il est, l'embargo oblige les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour empêcher la fourniture, la vente et le transfert d'armes au profit des Houthis. Conformément à la pratique, l'application des mesures de sanction est suivie par un Comité du Conseil de sécurité, assisté par un Groupe d'experts (11).

L'embargo ciblé sur les armes a créé une situation particulièrement dérangeante, l'utilisation supposée d'armes iraniennes par les Houthis pour frapper l'Arabie saoudite. Au Conseil de sécurité en février 2018 la question fut l'occasion d'échanges où la rivalité géopolitique des deux puissances régionales, l'Iran et l'Arabie saoudite, s'est transformée en bras de fer russo-américain. Le groupe d'experts avait conclu en janvier que la technologie balistique des Houthis était iranienne mais la question de savoir par quels moyens ce matériel était rentré dans le pays et à quelle date – avant ou après la mise en place de l'embargo s'appliquant au Yémen et la date d'entrée en vigueur du JCPOA (12) – n'était pas claire. Le 26 février, au Conseil de sécurité, la Russie oppose son veto à un projet de résolution présenté par le Royaume-Uni et soutenu par les Etats-Unis et la France : ce projet, tout en renouvelant l'embargo sur les armes, aurait condamné l'Iran pour l'avoir violé. De son côté, la Chine s'est abstenue. Ce premier veto russe sur le Yémen est un revers diplomatique pour Washington. A la place, le Conseil de sécurité a voté unanimement le texte proposé par la Russie. La résolution 2402 (2018) renouvelle pour un an le régime de sanctions sans faire mention de l'Iran.

A l'issue du débat, la représentante permanente américaine Nikki Haley a qualifié les propos du représentant russe de « *perverse* ». Selon elle, l'Iran s'implante dans d'autres pays, rendant le monde dangereux. « *We will not stop until Teheran is stopped* », a-t-elle déclaré. Il s'agit là de l'expression d'une pensée stratégique américaine dominante. Dans la même veine, l'influent éditorialiste du *New York Times* Thomas L. Friedman écrit : « *Iran has actually become the biggest 'occupying power' in the Arab world today* »(13). Et le président Donald Trump lui-même, le 8 mai 2018, en dénonçant l'Accord sur le nucléaire iranien, a déclaré, au sujet d'une solution « *à la menace nucléaire iranienne* » : « *Cela inclura des efforts pour éliminer la menace du programme de missiles balistiques, pour arrêter ses activités terroristes dans le monde entier et pour bloquer son activité menaçante à travers le Moyen-Orient* ».

(11) Comité du Conseil de sécurité mis en place conformément à la résolution 2140 (2014).

(12) Le Joint Comprehensive Plan of Action, entré en vigueur en janvier 2016, enjoint à l'Iran de « *ne mener aucune activité liée aux missiles balistiques conçus pour pouvoir emporter des armes nucléaires, y compris des tirs recourant à la technologie des missiles balistiques* » et, cela, pour une durée de huit ans, résolution 2131 (2015).

(13) Thomas L. FRIEDMAN, « The real next war in Syria : Iran vs. Israel », *The New York Times International Edition*, 18 avr. 2018.

Le 12 décembre 2018, le Conseil de sécurité a abordé à nouveau la question des missiles iraniens. Des débris de missiles lancés par les Houthis sur Riyad présentent des caractéristiques de composants iraniens. Le chef de la diplomatie américaine, Mike Pompeo, a critiqué l'Iran qui « *défie le monde* » et disposerait de « *la plus grande force balistique au Moyen-Orient* ». L'ambition de M. Pompeo, plus d'obtenir l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité, quasi impossible, est de « *mettre en place une coalition de pays inquiets du programme balistique iranien* » (14).

Une question parallèle, bien que distincte, est celle de la légitimité des ventes d'armes à l'Arabie saoudite. Non couverte par le Conseil de sécurité, elle l'est bien par le Traité sur le commerce des armes, adopté par l'Assemblée générale et entré en vigueur en 2014 et déjà ratifié par 87 Etats, dont nombre d'Européens y compris la France. Dans le Traité, les Etats s'engagent à ne pas vendre d'armes à un Etat si leur usage peut contribuer à la violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire. En France, quatrième marchand d'armes du monde, la question est posée par des défenseurs des droits de l'homme comme Amnesty International, qui a construit un dossier sur le sujet. La réponse du gouvernement français est que les ventes d'armes sont strictement contrôlées et qu'elles ne contribueraient pas à la guerre au Yémen. De leur côté, des pays comme l'Allemagne et la Norvège ont annoncé la suspension des ventes à la Coalition. Ces dossiers sont devenus brûlants après l'assassinat de Jamal Khashoggi.

Vers un règlement politique facilité par le Conseil de sécurité

A la suite de la demande du Conseil de sécurité le priant de faciliter un règlement politique de la crise au Yémen, le Secrétaire général de l'ONU a nommé successivement trois personnalités Envoyés spéciaux. Le premier, Jamal Benomar, un juriste marocain et britannique, fut critiqué comme ignorant les fondamentaux de la politique yéménite (15) et le deuxième, Ismaïl Ould Cheikh Ahmed, un économiste mauritanien, comme étant trop proche des Saoudiens. L'Envoyé spécial actuel nommé en mars 2018 est un Britannique, spécialiste de la médiation, Martin Griffiths. Qu'attend-on de lui ?

C'est le moment de faire le point sur la dynamique actuelle entre les 15 membres du Conseil de sécurité sur la question yéménite. Traditionnellement, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni, dits P3 compte tenu de leurs relations stratégiques avec l'Arabie saoudite, s'alignent sur la vision de cette dernière. Le premier en particulier a utilisé son siège au Conseil pour dénoncer le rôle supposé de l'Iran dans le conflit, tout en refusant de critiquer l'Arabie saoudite. C'est aussi évidemment la position

(14) Marie BOURREAU, « A l'ONU, le secrétaire d'Etat américain tente de mobiliser ses alliés contre les missiles iraniens », *Le Monde*, 14 déc. 2018.

(15) Cf. François FRISON-ROCHE, « Transition et négociations au Yémen. Le rôle de l'ONU », *Note de l'IFRI*, oct. 2015.

du Koweït, membre arabe élu au Conseil pour 2018-2019. Cependant avec l'enlèvement de la Coalition et les conséquences humanitaires du conflit, un nouveau front s'est formé depuis novembre 2017. Animé par des pays comme les Pays-Bas et la Suède, il a pour priorité de mettre fin aux souffrances de la population par le biais d'un cessez-le-feu puis d'un règlement pacifique. C'est dans ce contexte diplomatique que M. Griffiths a pris ses fonctions.

Le 17 avril, l'Envoyé spécial de l'ONU a présenté sa vision au Conseil de sécurité. « *Placer les Yéménites au cœur de nos priorités n'est pas seulement approprié et juste, c'est aussi la seule façon de parvenir à la paix* ». Il s'est engagé à proposer un nouveau cadre de négociation, dans l'espoir que cela permettrait au Conseil de sécurité d'adopter rapidement une nouvelle résolution-socle pour le règlement du conflit. En effet, beaucoup estiment que la résolution 2216 (2015) est « *un boulet au cou de l'Envoyé spécial* ». Il faudrait notamment élargir les négociations, limitées pour le moment au gouvernement yéménite de Abd Rabbo Mansou Hadi et aux Houthis, à toutes les parties prenantes, aux parties du Sud, aux loyalistes de l'ancien président Saleh assassiné en 2017 et à tous les acteurs non identifiés comme terroristes. Selon des observateurs, sept groupes sous-nationaux devraient être inclus avec, en plus, les représentants de la société civile, y compris les groupes de femmes, comme ce fut le cas lors du dialogue national. Enfin, selon d'autres : « *The Yemen file has to be extracted from the proxies* » (16).

La route de la négociation s'annonçait longue si on écoutait les Saoudiens. Ainsi, en 2017, le représentant permanent de l'Arabie saoudite auprès des Nations Unies déclarait : « *The road to peace in Yemen is clear. The Houthis must choose between being an outlaw militia group or a legitimate political party* ». L'enjeu serait de forcer les rebelles houthis à venir à la table de négociation selon les termes des Saoudiens (17). En bref, la Coalition conditionne une solution politique à sa victoire militaire. Pourtant, la sagesse serait plutôt d'accepter qu'il n'y a pas de solution militaire au conflit, mais que des solutions politiques. On constatera plus loin l'« effet Khashoggi », qui a donné un nouvel élan aux efforts de paix.

LA PIRE CRISE HUMANITAIRE AU MONDE

Une crise effroyable

Rappelons d'abord que le Yémen était depuis des années dans le peloton de queue des pays en développement. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) lui donnait un classement de 160^e au titre de l'indice de développement humain en 2014. Certains ont dit que les

(16) Ben HUBBARD, « Yemen, stranded by war », *The New York Times International Edition*, 12-13 nov. 2016.

(17) Abdallah Y. AL-MOUALLIMI, « It's up to rebels to stop Yemen's war », *New York Times*, 4 oct. 2017.

fonds d'aide étrangère ont contribué à la perte de confiance dans l'Etat quand, à l'évidence, ils profitaient plus aux dirigeants qu'aux populations.

Le conflit a fait des dizaines de milliers de morts. Aujourd'hui, selon les Nations Unies, la situation humanitaire au Yémen est « la pire au monde », avec 75% de la population, soit 22 millions de personnes qui ont besoin d'une aide d'urgence, dont 8,4 millions de personnes vivant au bord de la famine. A cela s'ajoute une épidémie de choléra qui a touché un million de personnes. Selon l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), un dispositif humanitaire qui avait d'abord permis d'enrayer l'épidémie n'a pas empêché plus de 250 000 cas depuis janvier 2018, dont 30% sont des enfants de moins de 5 ans.

Le système des Nations Unies est sur place, travaillant sous la houlette du Coordinateur pour l'aide humanitaire, afin d'alléger les souffrances de la population civile. Le Programme alimentaire mondial (PAM), le PNUD, l'UNICEF, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), ainsi que les institutions spécialisées telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont multiplié les appels à l'aide, dénonçant des situations d'extrême urgence et de famine. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), dont un des collaborateurs a été assassiné, ainsi que Médecins sans frontières sont également présents. Le 5 décembre 2018, l'ONU, dans son appel humanitaire pour 2019, assure que « *le Yémen n'a jamais été aussi proche de la famine* ». Et il faut créditer les Nations Unies qui, par le biais de ces dénonciations incessantes d'une situation humanitaire épouvantable, déclarations ensuite reprises par les médias, sont parvenues à ce que, finalement, la crise yéménite ne soit pas devenue l'une de ces guerres oubliées puis gelées. La presse a soudainement fait la une du Yémen. Deux articles de première page illustrent cette prise de conscience, qui participe de la mobilisation de l'opinion mondiale : le 1^{er} juin 2018, *Le Monde* publie un dossier « Yémen : plongée dans le chaos d'une guerre oubliée entre l'Arabie saoudite et l'Iran », tandis que le *New York Times* du 23 octobre 2018 a pour titre « Saudis Arabia's war grinds on, Yemen is a battlefield of chaos, hunger and death, years into conflict », le tout illustré de photos déchirantes d'enfants à l'agonie.

Les établissements de soins eux-mêmes n'ont pas été épargnés par le conflit. Les bombardements des hôpitaux au Yémen, tout comme d'ailleurs aussi en Afghanistan, Iraq et Syrie, se multiplient, suscitant des condamnations indignées. Le droit international humanitaire prévoit qu'une attaque militaire intentionnelle d'un hôpital est un crime de guerre. Françoise Bouchet-Saulnier explique ainsi : « *Il n'est donc pas surprenant que cette disposition structure les discours étatiques qui se retranchent souvent derrière l'invocation de l'erreur par nature non intentionnelle* ».

ou la contestation du caractère humanitaire des activités » (18). Face à ces tragédies, que certains ont dénoncées comme des massacres, des membres élus du Conseil de sécurité, avec l'appui de 85 Etats membres, ont lancé une initiative qui a abouti, le 3 mai 2016, à l'adoption de la résolution 2286 (2016) sur la protection du personnel médical et humanitaire et des hôpitaux et installations médicales dans les conflits armés. Bien entendu, par égard aux membres permanents, la résolution ne pointe du doigt aucun pays (19).

Question vitale : l'accès

En temps normal, le Yémen importe 85% de ses denrées alimentaires et la quasi-totalité de son essence et de ses médicaments, d'où l'importance des ports et des aérodromes. S'agissant de l'aide humanitaire, pour parvenir aux populations, elle doit franchir deux obstacles, d'abord l'accès au territoire, soit par les ports, principalement celui de Hodeïda, porte d'entrée de l'aide internationale et du trafic commercial, soit par les aéroports, y compris celui de Sanaa, puis l'accès aux populations à l'intérieur du territoire, dans les zones contrôlées par les Houthis, notamment la troisième ville du pays, Taëz.

Le Groupe d'experts sur le Yémen a fait le point de la situation dans son rapport de janvier 2018. Les Houthis contrôlent le port de Hodeïda sur la mer Rouge et tirent, des marchandises qui y transitent, des revenus importants. Ils ont également posé en mer Rouge des mines maritimes improvisées, faisant peser ainsi sur le transport commercial et les voies de communications maritimes des risques qui pourraient durer 6 à 10 ans. Enfin, les attaques lancées par les Houthis contre le transport maritime autour du détroit de Bab-el-Mandeb, point de passage maritime d'importance stratégique (20), sont inquiétantes.

S'agissant de la Coalition, elle soumet le Yémen depuis 2015 à un blocus partiel, y voyant la seule chose susceptible d'empêcher l'Iran de livrer des armes de contrebande aux rebelles. Avec le lancement des missiles balistiques à courte portée contre l'Arabie saoudite, Riyad a ordonné la fermeture de toutes les voies d'accès terrestres, maritimes et aériennes au Yémen. Les points d'entrée administrés par le gouvernement ont été rouverts rapidement, mais Hodeïda, contrôlé par les Houthis, est resté fermé pendant des semaines. Selon le Groupe d'experts, ces blocus peuvent se rapprocher de crimes de guerre au regard du droit international, ainsi qu'il l'écrit dans son rapport : « *Il s'agissait de fait d'une tentative*

(18) Françoise BOUCHET-SAULNIER, « Les bombardements sur les hôpitaux doivent cesser. Dans les guerres antiterroristes, des centres hospitaliers sont victimes de frappes. Il faut enrayer ce processus de déplacement du champ de bataille », *Le Monde*, 4 oct. 2016.

(19) Ce que les ONG ne manquent pas de faire. Ainsi, la présidente de Médecins sans frontières, Joanne Liu, a déclaré le 3 mai 2016 : « *Four of the five permanent members have in varying degree been associated with coalitions, responsible for attacks on healthcare structures* ».

(20) Zone qui verrait passer 35 à 40% du commerce maritime mondial.

d'utilisation de la menace de la famine comme arme de guerre ». Enfin, en juin 2018, les Emirats arabes unis ont lancé un assaut contre la ville d'Hodeïda.

Comment la communauté internationale a-t-elle réagi ? Le Conseil de sécurité a demandé aux Etats membres de donner plein effet à l'embargo sur les armes et a souligné son appui au mécanisme de vérification et d'inspection des Nations Unies, qui facilite le transport maritime vers le Yémen, notamment par l'inspection des navires de commerce de plus de 100 tonnes métriques. Il a demandé à toutes les parties au conflit d'autoriser et de faciliter l'accès sans entraves des fournitures et du personnel humanitaires à toutes les provinces touchées. En outre, dans la déclaration du président, le Conseil « *réaffirme que le refus de l'accès humanitaire peut constituer une violation du droit international humanitaire [...] Il souligne qu'il faut faire en sorte que les auteurs de violations commises au Yémen répondent de leurs actes* » (21). On verra plus loin les implications de cette remarque.

Certes, il s'agit là, tout au plus, d'admonestations, mais elles ne sont pas sans effet sur l'opinion publique et, pour le long terme, sur le cours des choses. Sur le changement de ton en Occident, on peut citer *Le Monde*, qui titrait un éditorial « Yémen : le fiasco saoudien » (22), ou encore le *New York Times*, « Ending US complicity in Yemen » (23).

Et le financement ? La diplomatie du carnet de chèques

C'est au sujet du financement de l'aide que la remarque du Secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres, au prince héritier saoudien Mohammed ben Salmane, en mars 2018, qualifiant le conflit au Yémen de « *guerre stupide* » (24) qui nuit aux intérêts des pays impliqués, prend tout son sens. La Coalition qui détruit est également celle qui finance une large part de l'assistance humanitaire distribuée par l'ONU.

En avril 2018, à la conférence des donateurs sur le Yémen pour 2018, l'ONU a lancé un appel de 2,96 milliards de dollars. En 2017, 2,5 milliards avaient été demandés et 73% financés, ce qui est la fourchette habituelle des contributions par rapport aux appels. L'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis ont promis un tiers de la somme demandée. Déjà, le 27 mars 2018, lorsqu'il a rencontré le Secrétaire général, le Prince saoudien lui avait remis un chèque de 930 millions de dollars de la part de son pays et des Emirats arabes unis, pour financer le programme d'aide. A. Guterres avait salué cette donation record tout en rappelant qu'il fallait une solution politique au conflit.

(21) Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 15 mars 2018, S/PRST/2018/5.

(22) *Le Monde*, 3 fév. 2018.

(23) *The New York Times International Edition*, 22 mars 2018.

(24) AFP/Libération, « Yémen : l'ONU presse l'héritier saoudien pour une issue politique », 28 mars 2018.

Comme c'est le cas traditionnellement, pour atténuer l'impuissance du Conseil de sécurité à favoriser rapidement des solutions, les Nations Unies utilisent le palliatif de l'aide humanitaire. Ce n'est pas suffisant, mais c'est essentiel pour répondre au devoir d'humanité et de solidarité de la communauté internationale en faveur des civils victimes de conflits.

Cela dit, pas d'assistance humanitaire sans contributions volontaires de la part des Etats membres. Et c'est ici que le dicton américain « *Money talks* » prend toute sa signification.

Déjà, en juin 2016, le Secrétariat des Nations Unies avait retiré le nom de l'Arabie saoudite de la liste noire des pays et organisations portant atteinte aux enfants dans les conflits armés, sous la menace d'un arrêt de financement au programme onusien pour les réfugiés palestiniens (25).

Les donateurs occidentaux habituels, les Etats-Unis en tête, ne veulent plus augmenter le montant de leurs dons et demandent aux autres pays ayant des ressources et directement concernés de faire des efforts supplémentaires. Est-ce possible sans entretenir des relations diplomatiques amicales avec ces nouveaux donateurs, qui sont de toutes façons des alliés ? Dans sa déclaration de mars 2018, le Conseil de sécurité avait noté avec satisfaction l'annonce, par la Coalition, d'un Plan complet d'opérations humanitaires au Yémen.

DROITS DE L'HOMME ET DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

A l'instar de tous les Etats membres, un pays sous surveillance

Le nouveau Conseil des droits de l'homme (26) s'est donné pour objectif la protection universelle des droits de l'homme et leur mise en œuvre dans tous les pays et non seulement dans les pays pauvres et sans grands alliés parmi les puissances. En application de ce principe, depuis 2008, tous les Etats sont soumis, tous les quatre ans et demi, à un Examen périodique universel (EPU) de leur situation relativement aux droits de l'homme. S'agissant du Yémen, le Conseil a formulé des recommandations visant à améliorer les droits économiques et sociaux autant que civils et politiques. Il a également demandé de mettre fin au recrutement et à l'utilisation des enfants dans les conflits armés. A ce sujet, le Conseil de sécurité a tenu son débat annuel sur le sort des enfants en temps de conflit armé sur la base du Rapport du Secrétaire général (27), lequel a déclaré qu'en 2016 les 8 000 enfants tués ou mutilés et les 14 500 violations commises contre eux étaient « *une source de honte mondiale* ». Le Conseil s'est dit « *vivement préoccupé* » par l'ampleur et la gravité de ces violations (28).

(25) Benjamin BARTHE, « Yémen : l'ONU cède aux pressions de Riyad », *Le Monde*, 10 juin 2016.

(26) Le Conseil des droits de l'homme a été créé le 15 mars 2006 par l'Assemblée générale pour remplacer la Commission des droits de l'homme.

(27) Rapport du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé, S/2017/821.

(28) Le sort des enfants en temps de conflit armé, 31 oct. 2017, S/PRST/2017/21.

Amnesty International note que la poursuite du conflit a exacerbé les discriminations et les inégalités auxquelles les femmes et les filles étaient déjà en butte. Les mécanismes de protection sociaux et juridiques, déjà insuffisants, se sont effondrés. Les moyens de protection des femmes et des filles contre les violences sexuelles, notamment contre les mutilations génitales féminines et le mariage précoce des fillettes, se sont amenuisés, de même que leurs voies de recours contre ces abus (29).

Lutter contre l'impunité des criminels supposés

La guerre pourrait avoir entraîné des violations graves du droit international humanitaire. Alors, comment faire en sorte que l'impunité ne l'emporte pas et que les auteurs des violations commises au Yémen répondent de leur acte ?

Le plus urgent est d'établir les faits. L'Arabie saoudite et ses alliés voulaient s'en tenir à la commission nationale yéménite d'enquête. D'autres souhaitaient une commission internationale. A l'occasion d'une première tentative, en septembre 2016, au Conseil des droits de l'homme, les Pays-Bas ont retiré un projet de résolution visant à lancer une enquête internationale sur le Yémen. Le 29 septembre 2017, une résolution de « compromis » sur le sujet a été finalement approuvée par le Conseil (30). Il décide l'envoi d'experts internationaux et régionaux pour un an. Cette équipe, supervisée par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, est chargée de constater les violations des droits de l'homme et, lorsque cela est possible, d'en identifier les auteurs. Comment en est-on arrivé à ce résultat ? L'Arabie saoudite se serait fermement opposée à une commission d'enquête en menaçant les autres membres du Conseil de représailles économiques. « *Le Royaume-Uni et la France, grands pourvoyeurs d'armes au régime de Riyad, étaient sur le point de s'abstenir. Une solution de compromis a finalement été trouvée, alors que la situation humanitaire ne cesse d'empirer* » (31). Dans son premier rapport, publié en août 2018, le Groupe conclut que le Yémen, les Emirats arabes unis et l'Arabie saoudite comme également les Houthis ont commis des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, y compris de potentiels crimes de guerre (32). Bien que la Coalition ait rejeté ces conclusions, le Conseil des droits de l'homme a prolongé l'enquête de l'ONU (33). Ainsi, dans cet organe subsidiaire de l'Assemblée générale, la voix de tous les Etats peut se faire entendre, ainsi que leur indignation, et aucun veto ne vient influencer le débat. Le résultat est certes décevant mais a néanmoins

(29) Rapport 2017/18 d'Amnesty International.

(30) Résolution « Droits de l'homme, assistance technique et renforcement des capacités au Yémen », adoptée le 29 septembre 2017 par le Conseil des droits de l'homme, A/HRC/RES/36/31.

(31) « Une commission d'experts sur les crimes de guerre au Yémen », *Le Monde*, 1^{er} oct. 2017.

(32) A/HRC/39/43, 17 août 2018.

(33) La résolution a été adoptée par 21 voix, y compris celle du Qatar, sur 47, avec 18 abstentions.

le mérite de permettre le début de la collecte des faits pour d'hypothétiques procès futurs.

VERS LA PAIX

« *L'effet Khashoggi* »

Le 2 octobre 2018, le journaliste saoudien Jamal Khashoggi est assassiné au consulat de son pays à Istanbul. Le 19 octobre, A. Guterres s'est dit profondément préoccupé et a demandé une enquête transparente et approfondie. Le 19 novembre, en réponse à une question sur la possibilité qu'il décide lui-même de lancer une enquête, son cabinet répondit que, pour cela, il aurait dû recevoir la requête d'un organe législatif des Nations Unies. Clairement, il y avait la volonté de ne pas couper les ponts avec l'Arabie saoudite. L'assassinat a capturé l'imagination des opinions du monde entier. Des pays firent le lien avec l'intervention militaire saoudienne au Yémen, responsable de la mort de milliers de civils. Et, pour la première fois, après trois ans de conflit, les alliés occidentaux de la Coalition ont demandé que les hostilités cessent ! Ainsi s'est vérifiée encore une fois la formule attribuée à Staline, à savoir que la mort d'une personne est une tragédie, mais la mort de millions une statistique. Jamal Khashoggi aura été le martyr qui a contribué à réveiller le monde face à la tragédie yéménite.

Le 30 octobre 2018, la ministre française des Armées Florence Parly déclare que l'intervention est « *sans issue* » et qu'« *il est plus que temps qu'elle cesse* » (34). S'agissant des Etats-Unis, également le 30 octobre, Mike Pompeo, le Secrétaire d'Etat, a estimé que « *le moment était venu de mettre fin aux hostilités* ». Il demande aux Houthistes de ne plus lancer de missiles contre l'Arabie saoudite et à la Coalition de stopper les bombardements contre les zones peuplées du Yémen. James Morris, le ministre de la Défense, a renchéri en exhortant les belligérants à cesser les hostilités « *d'ici 30 jours* ». Sans surprise, les hostilités, d'abord, ont redoublé après ces annonces, les parties s'efforçant de consolider leurs gains sur le terrain avant toute négociation. Le 1^{er} décembre, au G20, à Buenos Aires, la première ministre britannique Theresa May a fait savoir que sa rencontre avec le Prince héritier saoudien serait « *robuste* » et consacrée notamment à la guerre au Yémen. Elle déclara : « *We believe that now is the time, there is an opportunity to find a solution* » (35).

(34) Héléne SALLON, « Washington et Paris appellent Riyad à mettre fin à la guerre au Yémen », *Le Monde*, 2 nov. 2018.

(35) James POLITI, « Putin warmth eases Saudi prince's return from the cold », *The Financial Times*, 1^{er} déc. 2018.

Le Conseil de sécurité à la manœuvre

Le 1^{er} novembre 2018, dans ce nouveau contexte, le Royaume-Uni, également sensibilisé par les appels de Mark Lowcost, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, face au risque de famine, a introduit un projet de résolution, alors que tous les efforts précédents pour sortir du cadre mortifère de la résolution 2216 (2015) avaient été vains. Le projet demandait un cessez-le-feu pour Hodeïda et des garanties de tous les belligérants qu'ils laisseraient libre l'accès à la nourriture et aux médicaments. Le ministre britannique des Affaires étrangères, Jeremy Hunt, avait plaidé pour le texte auprès du Prince héritier lors de sa visite à Riyad le 12 novembre 2018, mais ce dernier s'y serait opposé. Le 20 novembre, les Etats-Unis à leur tour, avec l'appui de la Chine, du Kazakhstan et de l'Éthiopie, avaient demandé un report du dépôt formel du projet jusqu'au moment où les négociations entre le gouvernement en exil et les Houthis se tiendraient à Stockholm en décembre. Selon un diplomate cité par *The Guardian*, « *The reason the Saudis and Emiratis are so against this resolution is they just don't want the Security Council to constrain their capacity for military action. They believe they can finish off the Houthis* » (36).

Martin Griffiths, un Envoyé spécial très actif et proche du terrain

Rappelons que Martin Griffiths fut l'initiateur du Centre pour le dialogue humanitaire à Genève, dont il fut le directeur de 1999 à 2010 et dont la spécialité est de négocier la sortie de crise avec des gouvernements ainsi qu'avec des acteurs non étatiques. Cette expertise n'est pas courante aux Nations Unies, peu habituées à traiter avec des rebelles.

L'Envoyé spécial s'est donné deux objectifs simultanés, mettre fin à la guerre et faciliter l'adoption de mesures de confiance qui se rattachent à la consolidation de la paix, telles que l'échange de prisonniers, le renflouement de la banque centrale, le versement de leurs rémunérations aux fonctionnaires.

Le 8 septembre 2018, la première série de consultations sous les auspices de l'Envoyé spécial des Nations Unies vers une négociation de paix entre le gouvernement yéménite et les rebelles houthises s'est achevée à Genève sans avoir démarré, car ces derniers avaient refusé de venir sans l'acheminement de blessés vers Mascate et l'assurance qu'eux-mêmes pourraient rejoindre Sanaa. M. Griffiths a continué de sillonner le terrain au Yémen et dans les pays du Golfe. Ainsi, le 3 décembre 2018, il était à Sanaa pour faciliter l'évacuation vers Oman de cinquante blessés

(36) Julian BORGER, « Yemen ceasefire resolution blocked at UN after Saudi and UAE 'blackmail' », *The Guardian*, 29 nov. 2018 : « *A spokesman for the US mission said on Wednesday (28 November): 'We remain engaged in the negotiations on the draft resolution. Our primary goal is a resolution to the conflict, and we support special envoy Griffiths's efforts to achieve that goal* ».

houthistes. Les Nations Unies ont préparé des plans visant à mettre sous contrôle international le port de Hodeïda (37).

***Consultations à Stockholm du 6 au 13 décembre 2018
et résolution 2451 (2018)***

Réunis en Suède, les représentants du gouvernement yéménite et des Houthis ont eu leurs premiers pourparlers directs sous l'égide des Nations Unies depuis deux ans. Dans un éditorial publié le 7 décembre, M. Griffiths a énoncé son plan : « *These political consultations are the first step toward putting Yemen on the path to peace. I hope that by the end of this round, the Yemeni parties will agree on the outline of an eventual comprehensive agreement, which will then be submitted to the United Nations Secretary-General and then to the Security Council for endorsement. I hope it will become a public road map to peace* » (38).

Afin de dramatiser les consultations et conformément à l'intention qu'il avait annoncée au moment de son élection de s'impliquer personnellement dans les médiations, le Secrétaire général s'est rendu en Suède. En sa présence, le 13 décembre les belligérants ont adopté l'Accord de Stockholm (39), qui prévoit un cessez-le-feu pour la province de Hodeïda, le redéploiement des forces à l'extérieur des ports de Hodeïda, de Salif et de Ras Issa, un mécanisme pour l'échange de quelque 15 000 prisonniers et une déclaration d'entente sur Taëz afin d'y faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire. Les questions de la réouverture de l'aéroport de Sanaa et du fonctionnement de la Banque centrale du Yémen avec le versement des salaires et retraites des fonctionnaires restent à régler.

Après ce résultat encourageant, qui a évité l'offensive de la Coalition contre le port vital d'Hodeïda, des négociations difficiles ont repris au Conseil de sécurité, d'abord sur la base du projet anglais de novembre. Les Etats-Unis ont pesé de tout leur poids pour que le texte ne comprenne aucun vocabulaire qui aurait déplu à l'Arabie saoudite. Au final, le respect du droit humanitaire international n'est mentionné que pour mémoire et les dispositions relatives au programme de secours seulement réitérées. Cependant, l'essentiel pour la poursuite du processus de paix est inclus, à savoir l'approbation par le Conseil de l'Accord de Stockholm, en particulier le cessez-le-feu provisoire pour la province d'Hodeïda, entré en vigueur le 18 décembre, ainsi que l'autorisation donnée au Secrétaire général de déployer une équipe préparatoire chargée de surveiller la mise en œuvre de l'Accord. Cette équipe pourrait se transformer, en janvier 2019, en une Mission des Nations Unies. Enfin, le Conseil se félicite de la poursuite des pourparlers afin d'ouvrir la voie à la reprise des négociations en vue d'une solution politique, toujours basée sur les principes de la

(37) Louis IMBERT, « Yémen : fragile reprise des pourparlers de paix à Stockholm », *Le Monde*, 7 déc. 2018.

(38) Martin GRIFFITHS, « Renewed hope for peace in Yemen », *The New York Times International Edition*, 7 déc. 2018.

(39) Distribué sous la cote S/2018/1134.

résolution 2 216 (2015). On le constate : on n'est qu'au début d'une solution à la crise yéménite.

* *
*

Au Yémen, l'Organisation des Nations Unies a joué le rôle qui lui revenait. Le Secrétaire général et son Envoyé spécial, appuyés par le Conseil de sécurité, ont rapproché les parties principales traçant les premiers pas vers la fin des hostilités et un règlement politique inclusif. L'ONU a aussi agi conformément au devoir humanitaire pour venir en aide aux populations civiles en grande souffrance.

Quant à la fin du conflit, elle dépend d'un faisceau de conditions sur lesquelles l'Organisation, en définitive, ne peut avoir qu'un rôle de facilitateur. La première de ces conditions, dans un pays où les forces centrifuges sont fortes, est la poursuite du dialogue inter-yéménite incluant toutes les parties, y compris celles du Sud. Si on compare avec l'Afghanistan, ce qui a le plus nui dans ce pays fut la volonté d'imposer une solution politique de l'extérieur. *A contrario*, pour le Yémen, il faut espérer que les clans et les tribus se concerteront pour adopter une nouvelle constitution, peut-être de type fédéral ou avec des régions véritablement autonomes, et qu'ils se l'approprieront. Il faudra également compter sur la bonne volonté de l'Arabie saoudite, qui cherchera à garder un certain contrôle sur son voisin, et sur celle des Emirats arabes unis, lesquels se voient comme puissance maritime gardienne du trafic commercial et pétrolier, y compris dans la mer Rouge. Enfin, il faudra un apaisement des tensions régionales et de la rivalité entre l'Arabie saoudite et l'Iran. La solution dépendra beaucoup des Etats-Unis, ainsi que des quatre autres membres permanents du Conseil de sécurité, la Chine, la France, le Royaume-Uni et la Russie, et, dans l'ombre, également d'Israël.