

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

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

*(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# FACE AU CONFLIT YÉMÉNITE, UNE COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE FRAGMENTÉE

PAR

LAURENT BONNEFOY (\*) (\*\*)

Le Yémen contemporain occupe une place paradoxale dans l'imaginaire et les politiques des acteurs des relations internationales. Bien que souvent décrit comme un pays stratégique situé au carrefour de continents et de routes commerciales ou comme une source de menaces quasi existentielles lorsque des groupes djihadistes contemporains sont mentionnés, ses habitants restent toutefois marginalisés par les politiques menées au nom de la communauté internationale.

L'intérêt pour le Yémen chez les décideurs et experts étrangers a longtemps semblé s'articuler autour d'un ensemble d'obsessions sélectives (1). Celles-ci ont ainsi rarement été guidées par le développement, la stabilité ou le « bien-être » du Yémen en tant que tel. La plupart du temps, elles ont laissé ses habitants apparaître comme de simples pions de dynamiques plus larges. Par conséquent, il n'est pas surprenant que le conflit, qui a débuté dans le sillage du « printemps yéménite » de 2011 et de la transition politique qui devait suivre, reste souvent mal interprété par les acteurs internationaux, quand il n'est pas purement et simplement ignoré (2). Fréquemment décrit comme une guerre par procuration que se mèneraient l'Iran et l'Arabie saoudite, ce conflit débuté en mars 2015 échappe en réalité à une lecture univoque. Il oppose certes au niveau local un pouvoir dit légitime, emmené par le président Abderabouh Mansour Hadi, à une rébellion nommée houthiste, qui se revendique de l'identité zaydite (une branche spécifique du chiisme), mais chaque front se révèle en fait fragmenté et guidé par des logiques de luttes pour le pouvoir et le contrôle des ressources. En outre, la guerre a d'indéniables ramifications

(\*) Chercheur au Centre français d'archéologie et de sciences sociales (CEFAS, France) et chercheur invité au Omani Studies Center de la Sultan Qaboos University (Oman)

(\*\*) Cet article est une version traduite et mise à jour de « Yemen and the international community. Fragmented approaches », chapitre publié dans l'ouvrage collectif dirigé par Noel Brehony et Amat al-Alim al-Suswa, *Post War Yemen*, à paraître.

(1) Laurent Bonnefoy, *Le Yémen : de l'Arabie heureuse à la guerre*, Paris, Fayard, 2017, 348 p.

(2) Helen Lackner, *Yemen in Crisis: Autocracy, Neo-Liberalism and the Disintegration of a State*, Londres, Saqi, 2017, 400 p.

internationales, dans la mesure où une coalition dirigée par l'Arabie saoudite intervient militairement et occupe du territoire alors que les houthistes sont accusés d'être soutenus par l'Iran. Enfin, les puissances occidentales, États-Unis, Royaume-Uni et France en tête, sont partie prenante au conflit à travers les contrats d'armement et l'aide technique apportée à la coalition saoudienne.

À partir du XIX<sup>e</sup> siècle, la position géographique du Yémen a fait du pays une proie pour les puissances coloniales (3). Entre les années 1960 et 1990, alors que le Yémen était divisé, ce territoire était un terrain de jeu pour les puissances régionales et mondiales en conflit dans le contexte de la Guerre froide (4). Ce n'est qu'au début des années 1990 que l'intérêt pour le Yémen semble davantage lié aux dynamiques internes, connecté en particulier au processus d'unification et à la démocratisation qu'on croit alors déceler. Cependant, la parenthèse est de courte durée, d'abord en raison de l'échec de ces processus, puis de la « guerre mondiale contre le terrorisme » lancée en 2001 par les États-Unis. La lutte contre les groupes djihadistes devient, au cours des premières années du nouveau millénaire, la matrice à travers laquelle le Yémen est invité à interagir avec le monde (5). Les dynamiques internes sont dès lors occultées. Tel est particulièrement le cas des enjeux liés au mouvement de renouveau zaydite (6) et à la question du Sud (7). Le « printemps yéménite » de 2011 est rapidement devenu une parenthèse dorée, pleine de promesses certes, mais confrontées à des difficultés structurelles. Même dans ce contexte, la lutte contre le terrorisme figurait en bonne place à l'ordre du jour de la communauté internationale (8).

À partir de 2015 et du déclenchement de la guerre, de nouveaux récits ont émergé et brouillé une grande partie de la perception du Yémen par la communauté internationale, c'est-à-dire les États, mais également les organisations intergouvernementales, les organisations non gouvernementales (ONG) et les médias. La fragmentation et la division sont devenues les caractéristiques dominantes de la manière dont les diverses incarnations de la communauté internationale se sont engagées dans le conflit.

Plutôt que de décrire les relations du Yémen avec la communauté internationale comme un ensemble d'interactions et de perceptions rationnelles, ce papier a pour ambition de proposer une hypothèse opposée,

(3) John Willis, *Unmaking North and South. Cartographies of the Yemeni Past*, Londres, Hurst, 2012, 276 p.

(4) Ahmed Noman al-Madhagi, *Yemen and the USA. A Study of a Small State and Super-Power Relationship (1962-1994)*, Londres, IB Tauris, 1994, 244 p. ; Noel Brehony, *Yemen Divided: The Story of a Failed State in South Arabia*, Londres, IB Tauris, 2011, 304 p.

(5) François Burgat, « Le Yémen après le 11 septembre 2001 : entre construction de l'État et rétrécissement du champ politique », *Critique internationale*, n° 32, 2006, p. 9-21.

(6) Marieke Brandt, *Tribes and politics in Yemen: A history of the Houthi conflict*, Londres, Hurst, 2017, 480 p. ; Samy Dorlian, *La Mouance zaydite dans le Yémen contemporain. Une modernisation avortée*, Paris, L'Harmattan, 2013, 260 p.

(7) Stephen Day, *Regionalism and Rebellion in Yemen. A Troubled National Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 369 p.

(8) Fuad al-Salahi (dir.), *Al-thawra al-yamaniyya. Al-khalfiyya wal-afaq*, Beyrouth, Arab Center for Research and Policy Studies, 2012, 494 p.

montrant comment les politiques de la communauté internationale à l'égard du Yémen mettent en évidence un certain nombre d'incohérences. Plus que jamais, les perceptions du Yémen en guerre par les acteurs internationaux se sont structurées selon des visions et des récits (*narratives*) concurrents. Cela est vrai y compris au sein d'une même entité. En l'occurrence, les États ne doivent pas nécessairement être considérés comme des acteurs unitaires partageant une même compréhension des affaires yéménites comme d'autres enjeux internationaux. Les ministères peuvent agir différemment les uns des autres et les agences des Nations Unies ne définissent pas toutes les problèmes et les solutions de la même manière, en partie à cause de sous-cultures institutionnelles spécifiques et d'informations asymétriques ou incomplètes.

Cette diversité, à son tour, génère des politiques et des interventions divergentes, voire largement inconsistantes, qui expliquent en grande partie le chaos actuel, ainsi que l'incapacité des acteurs étrangers à résoudre la crise au Yémen. La fragmentation est d'autant plus profonde que les institutions yéménites elles-mêmes sont divisées et font l'objet d'une concurrence féroce à tous les niveaux, économique (9), politique, tribal (10) et militaire. Ces récits et interactions contradictoires devront probablement commencer à converger et à prendre en compte les moyens de subsistance et les aspirations des Yéménites avant de construire la paix et d'engager la reconstruction.

#### DONNER UN SENS À LA GUERRE

Très tôt, la perception de la guerre au Yémen est devenue un sujet de controverse au niveau international (11). Par exemple, la détermination de la date de son commencement continue à faire l'objet de controverses, non seulement entre les acteurs yéménites eux-mêmes, mais également entre les acteurs externes. Pour beaucoup d'observateurs en dehors du pays, en particulier dans les médias internationaux, le conflit armé avait commencé le 26 mars 2015 lorsque la coalition arabe, dirigée par l'armée saoudienne, avait lancé ses premières bombes sur la capitale. La confrontation se voyait implicitement réduite à une agression étrangère. D'autres, qui s'opposaient généralement au régime dit houthiste, ont déclaré que la guerre avait en réalité commencé lorsque les rebelles avaient pris le contrôle militaire de la capitale le 21 septembre 2014, exercé des pressions sur le gouvernement légitime, maintenu le président Abderabouh Mansour Hadi en résidence surveillée et élargi leur contrôle armé vers le sud du pays, avec la

(9) Farea al-Muslimi, « Revitalizing Yemen's banking sector », Sanaa Center for Strategic Studies, 2019, 18 p.

(10) Nadwa al-Dawsari, « Tribal governance and stability in Yemen », *Carnegie Middle East Papers*, 2012, 26 p. (en ligne : <https://carnegieendowment.org/2012/04/24/tribal-governance-and-stability-in-yemen-pub-47838>, consulté le 10 février 2020).

(11) Maria-Louise Clausen, « Understanding the crisis in Yemen: evaluating competing narratives », *The International Spectator*, vol. L, n° 3, 2015, p. 16-29.

bienveillance et le soutien présumés des Iraniens, utilisant même des avions militaires pour bombarder les positions de leurs adversaires à Aden. Sans déclaration de guerre formelle ni cadre international défini *a priori*, la situation était sujette à une variété d'interprétations. Nul doute que les historiens finiront par déterminer quelle chronologie est la plus pertinente.

À bien des égards, ce différend n'est pas neutre. Il définit les causes profondes du conflit et, en tant que tel, la légitimité de l'ingérence directe étrangère par le biais de la coalition emmenée par l'Arabie saoudite pour lutter militairement contre les houthistes et restaurer le pouvoir du président Hadi. Ces perceptions sont significatives dans la mesure où elles préconisent chacune différentes formes d'intervention de la part de la communauté internationale et des acteurs régionaux. Dès le départ, les acteurs en concurrence pour imposer leurs récits étaient nombreux, générant une couche supplémentaire de complexité et brouillant les perceptions du grand public. Sans récit dominant clair, le conflit restait largement caché ou simplement ignoré. La quasi-absence de journalistes étrangers sur le terrain a également contribué à maintenir la guerre en dehors de l'agenda international pendant longtemps – l'ignorance par les grands médias du travail des journalistes yéménites avait à cet égard une dimension problématique, venant incarner les mécanismes de domination à l'œuvre dans la circulation internationale des représentations et des images. Le niveau de couverture médiatique ainsi que l'engagement des organisations internationales, liés à la montée de la crise humanitaire, ont évolué au cours de la troisième année de guerre.

Au-delà des belligérants, qui avaient tous leurs propres médias (en particulier *al-Masira* du côté houthiste, *al-Arabiyya* et *Suhayl TV* en appui au camp du pouvoir dit légitime, communément appelé *al-shar'iyya*) et s'efforçaient d'obtenir le soutien d'un large public en dehors du Yémen, ONG internationales, journalistes étrangers, diplomates, *think tanks* et chercheurs ont chacun pu contribuer à la diffusion d'un discours particulier, dont la fonction principale était de nier la pertinence du récit concurrent. La polarisation des experts et des universitaires en Occident n'a certes pas atteint l'ampleur de celle qui a structuré le débat autour de la guerre en Syrie. Cependant, les controverses sur le conflit yéménite ont été vives et beaucoup (en particulier les partisans du mouvement sudiste) ont estimé qu'une perspective « pro-houthiste » biaisée était devenue dominante dans la sphère publique internationale. Ce parti pris blâme avant tout la coalition arabe, insiste sur les victimes des bombardements et produit une certaine frustration, en particulier parmi les couches de la diaspora yéménite, qui se sont senties marginalisées et incapables d'imposer un cadre qui tiendrait compte de leurs propres opinions politiques, viendrait souligner

les violences des rebelles ou qui du moins introduirait des nuances (12). Afin de dépasser une telle impasse, des Yéménites installés à l'étranger ont pu porter des initiatives permettant de recueillir des données importantes et favoriser de nouvelles approches. Tel est par exemple le cas de l'organisation *DeepRoot Consulting* ou du *Sanaa Center for Strategic Studies* qui, tout en insistant sur leur propre indépendance, ont mis en lumière des enjeux économiques, en lien tout particulièrement avec la faillite de la Banque centrale.

Par-delà ces tentatives pour développer un récit plus autonome des acteurs en conflit et davantage nuancé, trois discours contradictoires ont continué dans une large mesure à structurer la compréhension de la guerre par la communauté internationale dans son ensemble. La description de ces récits constitue un préalable à toute analyse de la manière dont les acteurs internationaux ont traité le conflit au Yémen et de la façon dont ils se positionneront une fois les combats terminés.

L'approche dominante adoptée par les institutions internationales, dont l'Organisation des Nations Unies (ONU), et les puissances occidentales s'est concentrée pour l'essentiel sur la question formelle de la légitimité constitutionnelle du pouvoir yéménite et de son rétablissement, donnant lieu à un premier discours. Depuis le début de la guerre, c'est en effet ce « récit institutionnel » qui a de fait structuré les différentes déclarations et résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il a principalement décrit le conflit comme une confrontation entre des groupes politiques concurrents au Yémen et a construit l'intervention militaire de la coalition arabe en mars 2015 comme une réponse légitime à un appel du président yéménite.

L'adoption de sanctions internationales par le Conseil de sécurité avant cette date et l'accent mis sur la préservation du processus politique constitutionnel ont montré à quel point l'ONU se préoccupait de longue date du dossier yéménite, portant une approche parfois déconnectée du terrain et des équilibres politiques (13). Des amendements à la résolution 2140 – initialement adoptée en février 2014 pour mettre en place des sanctions ciblées à l'encontre d'individus accusés d'avoir compromis la transition politique après la chute d'Ali Abdallah Saleh – ont été apportés, notamment afin d'élargir le spectre des « *spoilers* ». La résolution 2201 adoptée en janvier 2015 montrait également que le Conseil de sécurité développait une logique restrictive de la paix et de la sécurité internationale, se limitant à la défense du cadre juridique de la transition post-2011. Elle se cantonnait à demander le respect d'un accord de transition qui avait pourtant été

(12) Noha Aboueldahab, « Reclaiming Yemen. The role of the Yemeni professional diaspora », Brookings Institute (*Doha Center Paper* n° 26), 2019, 36 p. (en ligne : [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/04/Reclaiming-Yemen-The-role-of-the-Yemeni-professional-diaspora\\_English\\_Web.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/04/Reclaiming-Yemen-The-role-of-the-Yemeni-professional-diaspora_English_Web.pdf), consulté le 10 février 2020).

(13) François Frison-Roche, « Transition et négociations au Yémen : le rôle de l'ONU », *Les notes de l'IFRI*, 2015, 26 p.

signé en 2012 par un segment limité du spectre politique, excluant en particulier les jeunes indépendants, les houthistes, ainsi que le mouvement sudiste. Les efforts déployés par l'envoyé spécial des Nations Unies, Jamal Benomar, en vue de parvenir à un consensus entre les parties en conflit, incarnaient la centralité de cette approche, avant même que les bombes ne commencent à tomber sur le pays. À tort ou à raison et au nom de la stabilité, la communauté internationale au Yémen avait principalement eu pour objectif, avant même le déclenchement effectif de combats de grande ampleur, de préserver la légitimité constitutionnelle du gouvernement et de maintenir à flot la transition politique.

Après le lancement, par la coalition dirigée par l'Arabie saoudite, de l'opération militaire « Tempête décisive (*Asifat al-Hazm*) », la résolution 2216 du Conseil de sécurité des Nations Unies votée le 14 avril 2015 a réaffirmé l'enjeu constitutionnel comme but de guerre. La grande majorité des pays ont fermé leur représentation diplomatique à Sanaa, à l'exception de quelques pays arabes et de la Russie. Le fondement de l'intervention était donc de ramener le président Hadi, qualifié de légitime, au pouvoir. Cependant, selon différents analystes, le cadre juridique de l'engagement militaire de la coalition était en réalité fragile, sachant que le mandat initial de deux ans du président Hadi, qui avait débuté en février 2012, et sa prolongation d'un an par la conférence du Dialogue national, laissaient une forme de vide constitutionnel avant même le lancement du conflit. Les institutions de l'État yéménite pourraient alors être comprises comme évoluant dans un vide constitutionnel (14). Au fil des années de conflit, le Conseil de sécurité des Nations Unies a maintenu l'affirmation selon laquelle Hadi restait le dirigeant légitime du Yémen – à moins de démissionner, de mourir ou d'organiser de nouvelles élections. Une telle position est devenue un handicap pour beaucoup. Plusieurs membres du Conseil de sécurité des Nations Unies, dont le Royaume-Uni, ont ainsi poussé en 2018 à adopter une nouvelle résolution ouvrant la voie à des alternatives, mais en l'absence d'un nouveau consensus, les acteurs internationaux se trouvaient liés par la fiction juridique de la restauration du pouvoir de Hadi. Après des années de guerre et d'exil du président à Riyad, peu nombreux étaient ceux, qui au Yémen ou à l'étranger, pensaient encore cet objectif réalisable ou même souhaitable.

Ce récit, construit sur la légalité internationale, a donc peu à peu perdu de sa pertinence politique, tout en restant néanmoins structurel dans la manière dont des acteurs importants de la communauté internationale ont officiellement interagi avec les institutions yéménites. Les alliés de Hadi, généralement désignés en arabe sous le nom d'*al-shari'a* (la légitimité), ont dès lors été en mesure de défendre leur position en tant qu'interlocuteur

(14) Tom Ruys et Luca Ferro, « Weathering the storm. Legality and legal implications of the Saudi-led military intervention in Yemen », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. LXV, n° 1, 2016, p. 61-98.

principal, si ce n'est unique, de la communauté internationale. Une telle situation a généré bien des incompréhensions et angles-morts, dans la mesure où l'État yéménite était en réalité fragmenté à l'extrême. La banque centrale, dont l'indépendance à Sanaa et le refus de s'associer à Hadi ont fini par devenir insupportables, est devenue le symbole de l'accent mis sur la légitimité formelle aux dépens de l'efficacité politique et économique. En effet, le transfert complexe de la banque centrale de Sanaa à Aden à compter de 2017 a laissé de nombreux fonctionnaires sans salaire pendant des mois et a désorganisé encore davantage les structures économiques au moment même où la population était confrontée à une grave crise humanitaire.

Le deuxième récit international est celui qui décrit le conflit au Yémen comme une guerre par procuration entre puissances régionales, à savoir entre l'Iran et l'Arabie saoudite. Cette lecture, parfois articulée avec le premier récit, a été centrale, en particulier parmi les belligérants au Yémen, mais aussi parmi les décideurs saoudiens qui ont constamment construit la guerre comme une lutte contre l'engagement iranien dans la péninsule arabique. En justifiant l'implication saoudienne au Yémen, le prince héritier Muhammad bin Salman est allé jusqu'à comparer l'expansion iranienne à celle de l'Allemagne nazie : « Il [c'est-à-dire l'ayatollah Khamenei] souhaite créer son propre projet au Moyen-Orient, à l'instar d'Hitler qui souhaitait se développer à l'époque » (15). Le 16 mai 2019, son frère, Khalid bin Salman, vice-ministre saoudien de la Défense, expliquait sur son compte Twitter que les frappes de drones menées par le groupe rebelle yéménite sur le territoire saoudien étaient des « attaques terroristes commandées par le régime de Téhéran et menées par les houthistes ». Cette lecture du conflit n'a en réalité jamais été remise en cause par les puissances occidentales et elle a même été de plus en plus soutenue par l'administration américaine dirigée par Donald Trump depuis 2017.

Bien que parfois plus implicite – et alors dissimulée derrière le récit fondé sur la légitimité –, la représentation des houthistes en tant qu'agents de la République islamique d'Iran et en tant que groupe étranger à la culture yéménite confère au conflit une dimension idéologique et confessionnelle, dans la mesure où elle associe les rebelles à une identité religieuse spécifique, le zaydisme. Les médias saoudiens ont été fréquemment prompts à diffuser une telle lecture, proposée en particulier par les acteurs religieux tels que Aidh al-Qirni ou Abdulaziz Al al-Shaykh qui soulignaient l'hétérodoxie religieuse du zaydisme. Les publications hostiles au zaydisme et aux hachémites (catégorie des descendants du prophète Mahomet, dont la famille al-Houthi est membre) ont ainsi servi de moyen pour délégitimer les houthistes dont la pratique devenait synonyme de chiisme duodécimain, tandis que les hachémites, en raison de leur généalogie spécifique, étaient décrits comme une force étrangère aux racines tribales yéménites. Tel était

(15) « 60 Minutes », CBS News, 19 mars 2018.



par exemple l'arrière-plan idéologique de *Ghagha*, une célèbre émission de télévision yéménite diffusée pendant le mois de Ramadan, animée par Muhammad al-Adhrai, tournée à Riyad et diffusée au Yémen sur la chaîne de télévision Suhayl (16).

L'accent mis par la coalition arabe sur la nécessité de faire respecter l'embargo sur les armes imposé par les résolutions onusiennes a mis en évidence la centralité du récit de la guerre par procuration, accordant une importance sans doute démesurée à la question du soutien de l'Iran aux houthistes. Le débat sur l'origine de certaines armes utilisées par les rebelles, notamment de missiles et drones d'une portée suffisamment importante pour atteindre le territoire saoudien ou émirati, est ainsi devenu une question fondamentale dans les rapports du groupe international d'experts chargé de surveiller les diverses sanctions adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU, servant à mettre l'Iran sous une pression accrue. La stratégie de la coalition visant à reprendre le contrôle du port de Hodeida et les accusations de collaboration potentielle de pays voisins pour importer au Yémen des armes fabriquées par l'Iran ont montré la centralité de cette lecture régionale. Les experts des relations internationales et de la politique yéménite se sont toutefois montrés généralement sceptiques face à ce discours qui plaçait l'Iran au cœur de la logique de guerre, soulignant que l'engagement iranien au Yémen demeurait limité (17).

Le troisième récit s'est progressivement imposé à mesure que la guerre faisait rage. Diffusé en premier lieu par les houthistes eux-mêmes, il est centré autour du concept d'une agression étrangère et a indéniablement trouvé des échos parmi les médias internationaux et les ONG. En mettant l'accent sur l'intervention de l'Arabie saoudite, la guerre au Yémen est donc dans une large mesure devenue dans ce cadre une guerre contre le Yémen, menée avec des objectifs douteux. La crise humanitaire, les destructions impressionnantes d'infrastructures et les nombreuses victimes civiles des bombardements de la coalition, ainsi que l'impasse militaire manifeste ont alimenté cette approche.

La concurrence dans l'espace médiatique international pour imposer le récit de l'agression ou, à l'inverse, le nuancer ou le nier, s'est révélée féroce. La couverture audiovisuelle et écrite du conflit a pu générer des biais évidents, dont certains ont semblé être politiquement chargés, tel par exemple celle de la chaîne d'information Al-Jazeera, propriété du Qatar. Alors que les tensions entre cet émirat et ses voisins du Golfe s'accroissaient en juin 2017 et que son armée quittait la coalition arabe dont elle avait

(16) Khaled Al-Khaled et Laurent Bonnefoy, « La télévision yéménite en temps de ramadan. Un miroir de la guerre », *Orient XXI*, 24 mai 2019 (en ligne : <https://orientxxi.info/lu-vu-entendu/la-television-yemenite-en-temps-de-ramadan,3118>, consulté le 20 février 2020).

(17) Thomas Juneau, « Iran's policy towards the Houthis in Yemen: a limited return on a modest investment », *International Affairs*, vol. XCII, n° 3, 2016, p. 647-663 ; Elisabeth Kendall, « Iran's fingerprints in Yemen: real or imagined? », *Atlantic Council Issue Brief*, 2017, 14 p. (en ligne : [https://www.atlanticcouncil.org/images/IRans\\_Fingerprints\\_in\\_Yemen\\_web\\_1019.pdf](https://www.atlanticcouncil.org/images/IRans_Fingerprints_in_Yemen_web_1019.pdf), consulté le 20 février 2020).

initialement été un membre de second rang, les reportages de ce média se sont soudainement révélés critiques vis-à-vis de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis, rompant avec une couverture jusque-là bien moins singulière. Tout en étant moins biaisée, l'attention des journalistes occidentaux des médias de masse sur la crise humanitaire a également contribué à diffuser le récit d'une guerre injustifiable. Depuis le début du conflit, les agences humanitaires des Nations Unies ont sonné l'alarme, pointant les risques de famine et insistant sur la fragilité structurelle de l'économie du Yémen et de son système de santé. Par leur démarche, elles ont été enclines à alimenter le récit d'une agression portée par un pays riche, avec la complicité des pays occidentaux, contre une société très pauvre.

L'insistance sur le caractère asymétrique a pu sous-tendre également la lecture faite par les agences d'aide au développement du Royaume-Uni, de l'Allemagne ou de la France, mais également par un nombre important d'élus au parlement de chacun de ces pays qui, même affiliés aux partis au pouvoir, ont fréquemment formulé des critiques de la coalition que les diplomates et ministres pouvaient difficilement se permettre en public. Sous ces pressions, le Conseil de sécurité et le Haut Commissariat aux droits de l'homme ont déclenché des enquêtes en 2017 sur des violations de droits humains et crimes de guerre potentiels commis par les parties belligérantes. Un comité dirigé par le militant tunisien, Kamel Jendoubi, a lancé une enquête, mais a rencontré la résistance de toutes les parties lorsqu'il demandait un accès au terrain.

Malgré les réticences initiales de divers gouvernements, dont la France et le Royaume-Uni, qui cherchaient à maintenir une forme de critique discrète jugée plus efficace pour amener les membres de la coalition arabe à amender leur stratégie, ce troisième récit a mis en lumière les incohérences politiques et militaires saoudiennes et émiraties. Il a ainsi pris de l'importance au sein de divers gouvernements, en particulier les Pays-Bas, répondant à la couverture médiatique de la guerre et à des sondages d'opinion mettant en évidence la condamnation des bombardements par le grand public. Les tentatives des décideurs des pays de la coalition pour inverser leur image négative en se décrivant comme victimes des houthistes qui, à partir de 2016, ont été en capacité de lancer des missiles vers le territoire saoudien, n'a eu que peu d'effet.

Ce troisième récit, que les opposants aux houthistes ont souvent jugé injuste tant il conduit de fait à ignorer les crimes présumés de la rébellion contre les civils, a indubitablement suscité un débat important dans les pays occidentaux, accusés de complicité dans la guerre. Le commerce des armes et les contrats signés avec les armées des monarchies du Golfe sont devenus des enjeux importants de débat en Europe et en Amérique du Nord. Ils ont ainsi été construits par divers militants en tant que leviers possibles pour aider à imposer la paix ou au moins à mettre fin aux bombardements de la coalition. Les votes successifs des Parlements du

Royaume-Uni et des États-Unis (18), ainsi que des institutions européennes ou encore des décisions de justice cherchaient à imposer un contrôle et une transparence plus stricts, mais en réalité, ils ne changèrent jamais suffisamment la donne dans ces pays. Ils ont néanmoins mis les décideurs occidentaux sous pression et soumis à un contrôle public, médiatique et juridique une question qui était auparavant occultée. Un certain nombre de gouvernements, notamment en Allemagne, Suède et Espagne, ont fini par accepter un embargo *de facto* sur le commerce des armes avec l'Arabie saoudite. Les mobilisations populaires contre les livraisons d'armes, comme en mai 2019 dans les ports du Havre (France) et de Gênes (Italie), symbolisaient la nouvelle portée de ce récit.

Dans ce contexte, le Royaume saoudien souffrait d'un indéniable problème d'image au niveau international. Le rôle de *leadership* qu'il s'était attribué occultait dans le même temps la partition jouée au Yémen par les Émirats arabes unis, dont l'engagement, en particulier dans le sud du pays, demeurait massif mais à l'abri de bien des critiques. Néanmoins, au sein des ONG des droits humains, les accusations de prisons illégales gérées par les Émirats et les alliances établies avec les milices salafistes ont contribué à alimenter ce troisième récit, qui, bien qu'indéniablement partiel, a suscité une prise de conscience internationale de l'ampleur du conflit yéménite.

#### INTERVENTION FRAGMENTÉES

Compte tenu du fossé qui sépare chacun de ces récits souvent contradictoires, il n'est pas surprenant qu'ils aient généré des interventions fragmentées de la part de la communauté internationale. Un certain consensus avait prévalu, dans le contexte du « printemps yéménite » de 2011, pour soutenir la transition politique telle que définie par « l'accord du Golfe (*al-mubadara al-khalijyya*) » (19), parrainée par l'Arabie Saoudite et le groupe de donateurs nommé « Amis du Yémen » intégrant notamment les puissances occidentales. Signe de l'effacement structurel de la Ligue arabe au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, c'était le Conseil de coopération du Golfe (CCG) qui avait géré le dossier yéménite. C'était là un drôle de paradoxe, sachant que la candidature répétée du Yémen à cette institution depuis les années 1980 avait été constamment rejetée. Malgré une transition perçue comme consensuelle, la guerre qui a suivi a généré des réponses éclatées de la part des différentes incarnations de la communauté internationale.

(18) Danny Postel, « Progressive surge propels Turning point in US policy on Yemen », Middle East Research and Information Project (*Middle East Report* n° 289), hiver 2018 (en ligne : <https://merip.org/2019/03/progressive-surge-propels-turning-point-in-us-policy-on-yemen/>, consulté le 20 février 2020).

(19) Marine Poirier, « L'initiative du Golfe et le processus institutionnel de transition », in Laurent Bonnefoy, Franck Mermier et Marine Poirier (dir.), *Yémen. Le tournant révolutionnaire*, Paris, Karthala/CEFAS, 2012, p. 167-172.

Au-delà de la logique apparemment univoque des opérations militaires de la coalition arabe dirigée par l'Arabie saoudite et du soutien plus ou moins direct de la République islamique d'Iran aux houthistes, on constate que les acteurs prétendant intervenir au nom de la communauté internationale ont manqué de cohérence. Les États membres du Conseil de sécurité, agences de l'ONU, puissances régionales ont ainsi contribué au chaos politique et institutionnel qui caractérise le Yémen en guerre. Faute d'une compréhension commune des causes profondes de la guerre et parfois incapables de choisir entre les récits concurrents décrits ci-dessus – en raison de l'absence d'informations précises, mais aussi afin de préserver les intérêts commerciaux liés aux hydrocarbures et aux armes –, les diplomaties se sont souvent trouvées perdues.

Contrairement à une approche dominante qui présuppose l'existence d'une stratégie claire de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis au Yémen, c'est peut-être bien l'absence d'objectifs fixes et de politiques déterminées qui explique l'échec de l'opération « Tempête décisive » (20). Dès le début, la coalition elle-même, dans laquelle le rôle de chaque pays n'a jamais semblé avoir été clarifié, incarnait de telles limites. La mobilisation de mercenaires étrangers, vraisemblablement originaires de Colombie, ou de soldats soudanais ne pouvait que nuire à la capacité de la coalition de s'engager sur un terrain que ses forces ne maîtrisaient aucunement. Le fait que le Qatar en 2017 et le Maroc en 2019 aient quitté la coalition, les hésitations du Pakistan, dont le Parlement avait voté contre la participation en 2015 avant que son nouveau Premier ministre n'accepte d'envoyer des troupes en 2018, la controverse autour d'une possible participation de soldats sénégalais au printemps 2015 ont affaibli militairement et politiquement la position de la coalition. À l'intérieur du Yémen, la fragmentation s'est incarnée dans la diversité des intérêts du camp anti-houthiste, qui implique des acteurs aussi différents que des milices salafistes, les sécessionnistes du Sud, les dirigeants du parti al-Islah proches des Frères musulmans, des libéraux et les héritiers du clan de l'ancien président Saleh à partir de fin 2017. Compte tenu de la profondeur de l'inimitié entre chacun de ces alliés de circonstance, il est difficile de croire qu'une coordination puisse être réalisée quotidiennement ou en termes d'objectifs de long terme.

Les acteurs régionaux au sein de la coalition ont également semblé élaborer des stratégies divergentes, chacun soutenant ou réprimant des groupes différents. Il ne fait aucun doute que les alliés et les ennemis des Émirats arabes unis et de l'Arabie saoudite ne sont pas les mêmes sur le terrain, si on excepte une opposition commune aux houthistes. L'armée et les diplomates d'Abou Dhabi se sont concentrés sur la construction d'une alliance avec le mouvement sudiste, tout en préservant les relations

(20) Neil Partrick (dir.), *Saudi Arabian Foreign Policy. Conflict and Cooperation*, Londres, IB Tauris, 2018, 416 p.

de leur pays avec le clan Saleh, dont beaucoup conservent des intérêts financiers importants à Dubaï et dans la capitale de la fédération, en dépit des sanctions internationales. Dans le même temps, les Émirats ont exercé une pression réelle sur le parti Islah, associé aux Frères musulmans – orchestrant selon toute vraisemblance l’assassinat de religieux qui en étaient issus dans la ville d’Aden (21) –, tout en négligeant – voire en contournant – le gouvernement légitime de Hadi, soutenant même en janvier 2018 la tentative de renversement du Premier ministre Ahmed Bin Dagher par des groupes armés sudistes. De leur côté, les décideurs saoudiens ont été apparemment désireux de maintenir Hadi en place et de soutenir l’unité du pays. Ils ont progressivement rétabli des relations significatives avec al-Islah, lorsqu’il est devenu évident qu’ils avaient besoin de son soutien dans diverses régions, en particulier Taiz et Marib.

Plutôt que de présumer que la prise de décision en matière de politique étrangère et son opérationnalisation dans ces deux pays sont centralisées (en particulier autour de deux princes spécifiques – Muhammad bin Salman à Riyad et Muhammad bin Zayed à Abou Dhabi), il peut être pertinent d’affirmer que la guerre au Yémen a également été menée par la coalition de manière fragmentée, générant confusion et improvisation sur le terrain. Une telle hypothèse ne vaut pas absolution des responsabilités de chacun dans la chaîne de commandement (tout particulièrement lorsque des droits humains sont violés) et sans doute est-il encore nécessaire de poursuivre les recherches sur le fonctionnement au quotidien de la politique étrangère, des services de renseignement et des institutions militaires saoudiens et émiratis afin de l’affiner, mais il n’y a aucune raison de penser que les États du Golfe seraient plus unifiés que d’autres. La sociologie politique a amplement souligné l’importance de la fragmentation bureaucratique et du pluralisme institutionnel. Les travaux de Steffen Hertog sur le fonctionnement de la rente pétrolière en Arabie saoudite donnent un aperçu pertinent de ces réalités, même dans des monarchies absolues (22). Tel est également le cas des politiques culturelles des monarchies plus petites, comme le montre Alexandre Kazerouni dans ses travaux sur le développement des musées au Qatar et dans les Émirats arabes unis (23).

Dans le contexte spécifique du conflit au Yémen, cet état de fait a peut-être été oublié en raison de l’illusion de contrôle conférée par des budgets militaires apparemment illimités. Cependant, des informations fiables provenant d’alliés yéménites ont aussi pu limiter la mise en œuvre effective des décisions. Dès lors, la réalité yéménite restait largement insaisissable.

(21) Aram Roston, « A Middle East monarchy hired American ex-soldiers to kill its political enemies », Buzz Feed, 16 octobre 2018 (en ligne : <https://www.buzzfeednews.com/article/aramroston/mercenaries-assassination-us-yemen-uae-spear-golan-dahlan>, consulté le 20 février 2020).

(22) Steffen Hertog, *Princes, Brokers and Bureaucrats. Oil and the State in Saudi Arabia*, Ithaca, Cornell University Press, 2010, 297 p.

(23) Alexandre Kazerouni, *Le Miroir des cheikhs. Musée et politique dans les principautés du golfe Persique*, Paris, Presses universitaires de France, 2017.

Les ministères des Affaires étrangères des Émirats arabes unis et d'Arabie saoudite, les agences humanitaires, l'armée, leurs alliés et clients locaux, les chefs de tribus ont tous généralement affirmé agir de manière coordonnée. Ils opéraient en fait séparément, développant des interventions et des plans en fonction de leur propre sous-culture institutionnelle, de leur compréhension limitée et de leurs intérêts. L'évolution des tactiques sur le terrain autant que la géométrie variable de la coalition emmenée par l'Arabie saoudite ont pu être interprétées comme le signe d'une forme de pragmatisme, mais celui-ci était de fait bien peu efficace.

En effet, ce pragmatisme n'a pas généré de cohérence. Des politiques publiques internes telles que la « saoudisation » du marché du travail et l'expulsion d'immigrés qui en résulte, en particulier au moins 100 000 Yéménites depuis le déclenchement de la guerre, peuvent difficilement être perçues comme jouant un rôle positif sur le plan militaire ou humanitaire. En l'espèce, la pression exercée sur le niveau des fonds envoyés par les émigrés vers le Yémen, couplée au retour forcé vers leur pays en guerre de travailleurs qui ont toutes les chances d'avoir développé des griefs contre les Saoudiens, se heurte objectivement à l'ambition de réduire le soutien populaire aux houthistes mais aussi de résoudre la crise humanitaire (24). Les contradictions étaient manifestes avec la position de l'Arabie saoudite en tant que principal contributeur financier à la réponse humanitaire internationale encadrée par les agences de l'ONU. Les médecins et travailleurs humanitaires du Centre humanitaire King Salman, une organisation para-étatique saoudienne, songeaient, sans doute à bon droit, aider les civils et dans le même temps agir au nom des intérêts supérieurs de l'Arabie saoudite. Nul doute que leurs logiques et sous-culture institutionnelle humanitaire entraient en contradiction avec l'approche portée par d'autres acteurs tels les militaires, qui eux aussi pouvaient prétendre intervenir au nom de l'Arabie saoudite, de la coalition arabe ou de la communauté internationale. Ce sont là des contradictions, qui existent sans doute au sein de toutes les structures étatiques, aussi centralisées qu'elles puissent paraître, et qui se voient fréquemment négligées alors qu'elles expliquent en grande partie les limites et angles morts de bien des analyses des relations internationales.

En dépit de ces réalités, de nombreux Yéménites critiques de la stratégie de la coalition, ainsi que de nombreux décideurs et analystes occidentaux ont continuellement présumé l'existence d'une stratégie cohérente de la coalition arabe ou de chacun de ses membres à l'égard du Yémen. Les théories du complot prétendant révéler les motivations supérieures de l'implication des Émirats dans le sud du Yémen sont populaires mais doivent être appréhendées avec une certaine circonspection, tout comme

(24) Wadhah Al-Awlaqi *et al.*, « Yemen's expatriate workforce under threat. The essential role of remittances in mitigating economic collapse », Sanaa Center for Strategic Studies (*Rethinking Yemen's Economy Papers*), 2019, 39 p. (en ligne : [http://sanaacenter.org/files/Rethinking\\_Yemens\\_Economy\\_No5.pdf](http://sanaacenter.org/files/Rethinking_Yemens_Economy_No5.pdf), consulté le 20 février 2020).

les affirmations selon lesquelles l'Arabie saoudite détruit volontairement le patrimoine historique yéménite ou cherche à tuer le plus grand nombre de civils possible. Ces crimes se produisent en grande partie par manque de compétence ou par dédain. Les décideurs et leurs conseillers peuvent avoir de grandes stratégies cohérentes, mais elles pourraient de toute façon difficilement être mises en œuvre faute de main-d'œuvre, d'expérience, de connaissances ou de relais locaux fiables. Pour opérationnaliser une « vision », les budgets élevés ne sont qu'une variable parmi d'autres et insuffisante en soi.

Malgré ses faiblesses évidentes, le mythe de stratégies cohérentes et des politiques centralisées avant et pendant la guerre au Yémen a eu une dimension performative. En fait, c'est aussi parce que la cohérence des objectifs de la coalition était présupposée que les États-Unis et les pays membres de l'Union européenne ont massivement accepté d'externaliser leur gestion de la question yéménite en 2015. Leur obsession pour la lutte contre le terrorisme leur avait fait perdre de vue, au cours de la décennie précédente, d'autres dynamiques politiques significatives : montée au pouvoir des houthistes, engagement iranien, résilience de Saleh, concurrence entre mouvements islamistes sunnites et croissance du sentiment sécessionniste au sud. Reconnaisant implicitement qu'ils étaient eux-mêmes incapables de résoudre ces problèmes, voire de comprendre ce qui se passait dans le pays, les gouvernements occidentaux ont ainsi laissé l'Arabie saoudite en première ligne. Les dirigeants de ce pays étaient perçus comme suffisamment informés et expérimentés pour intervenir, étant tenu pour acquis qu'une stratégie existait et pouvait être mise en œuvre. Alors que la confiance placée dans les politiques yéménites de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis s'est visiblement érodée au sein des capitales européennes et à Washington, les diplomates occidentaux n'ont pas été en mesure de proposer d'alternatives.

Les grandes puissances mondiales, c'est-à-dire les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, peuvent difficilement être perçues comme ayant chacune élaboré une politique yéménite homogène ou comme ayant proposé des politiques unifiées. Les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, bien que se raccrochant au premier récit « constitutionnel » et votant les résolutions qui le structurent, ont plus ou moins ouvertement mis en œuvre d'autres options. De fait, le soutien militaire à la coalition à travers la formation, l'approvisionnement ou l'aide au ciblage demeurait une réalité que les gouvernants de ces pays étaient rarement disposés à valoriser. Leur implication pourtant était largement maintenue au fil du temps, suscitant de nombreux débats au sein des Parlements, entre les partis politiques et dans les médias. Parallèlement, le financement de l'aide humanitaire par ces puissances occidentales ainsi que le vote de majorités au sein des Parlements de ces pays, en Espagne, en Allemagne, mais aussi aux États-Unis, pour demander l'arrêt de leur implication militaire, ont révélé là-aussi le type de fragmentation sus-mentionnée.



En outre, la lutte contre Al Qaïda, dont l'ancrage au Yémen est ancien et réel, restait pour ces puissances un facteur déterminant, mais les gouvernements semblaient avoir du mal à la relier à la logique de guerre et à ses conséquences. Entre 2015 et 2018, les frappes de drones américains ont continué d'être utilisées comme principal levier, réussissant à éliminer certains dirigeants d'Al Qaïda dans la péninsule arabique, tout en suscitant de nouveaux griefs parmi la population (25). À partir de fin 2014, l'effondrement de l'État yéménite, en particulier parce que les houthistes contrôlaient en grande partie l'appareil de renseignement et n'étaient plus en situation d'interagir avec les services étrangers, a d'abord profité aux groupes djihadistes, qui ont réussi à contrôler de vastes étendues de territoire, dont des villes comme al-Mukalla. Les changements de politique opérés par la coalition sur le terrain et l'implication des tribus et de l'armée ont inversé la tendance et mis la pression sur les groupes djihadistes à partir de 2016 (26). Cependant, les puissances occidentales n'ont malgré tout pas réussi à établir une priorité claire entre leur lutte contre leurs deux ennemis, eux-mêmes en situation d'hostilité entre eux. En mai 2019, les déclarations du ministre français des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, sur le contexte de la guerre au Yémen et les raisons pour lesquelles la France continuait à soutenir la coalition arabe montraient que son gouvernement soit avait, de fait, une compréhension limitée des réalités du Yémen, soit était disposé à considérer que les houthistes étaient un groupe terroriste coupable d'exporter la violence d'une manière comparable à Al Qaïda (27).

De leur côté, la Chine et la Russie, bien qu'ailleurs désireuses d'apparaître comme des acteurs alternatifs aux trois autres membres permanents du Conseil de sécurité, n'ont jamais vraiment accepté de faire de la question yéménite un facteur de polarisation internationale. La résolution 2216 a été adoptée par tous, moins la Russie, qui s'est abstenue. Une seule fois ce gouvernement a menacé, en 2018, d'utiliser son droit de veto face à une proposition de résolution condamnant l'Iran pour violation de l'embargo sur les armes imposé à certaines parties yéménites, proposition qui s'appuyait sur les informations recueillies par le groupe d'experts contrôlant le régime des sanctions. La Russie aurait également fait pression sur les experts pour affaiblir leurs accusations contre l'Iran (28). Au-delà de ces quelques engagements et malgré la capacité de son gouvernement à longterm

(25) Sarah Phillips, « Making al-Qaïda legible: Counter-terrorism and the reproduction of terrorism », *European Journal of International Relations*, 2019, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354066119837335>.

(26) Nadwa al-Dawsari, « Foe not friend. Yemeni Tribes and Al-Qaida in the Arabian Peninsula », *Project on Middle East Democracy Report*, février 2018, 44 p., [https://pomed.org/wp-content/uploads/2018/02/Dawsari\\_FINAL\\_180201.pdf](https://pomed.org/wp-content/uploads/2018/02/Dawsari_FINAL_180201.pdf).

(27) [http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7711088\\_5ced54a495504.commission-des-affaires-etrangeres--m-jean-yves-le-drian-ministre-de-l-europe-et-des-affaires-etr-28-mai-2019](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7711088_5ced54a495504.commission-des-affaires-etrangeres--m-jean-yves-le-drian-ministre-de-l-europe-et-des-affaires-etr-28-mai-2019). Commentaires de Jean-Yves Le Drian sur le Yémen à partir d'une heure et vingt-quatre minutes.

(28) <https://www.politico.com/magazine/story/2018/07/19/russia-got-me-fired-from-the-un-219019>.



maintenir une présence diplomatique à Sanaa et à pouvoir parler avec toutes les parties, la Russie est indéniablement restée au second rang.

Simultanément à chacune de ces politiques, un axe important d'intervention de la communauté internationale est rapidement devenu la médiation. Trois envoyés spéciaux successifs du Secrétaire général des Nations Unies ont reçu le mandat d'aider à trouver une solution pacifique au conflit. Toutefois, leurs actions ont été encadrées par le cadre juridique de la résolution 2216, ainsi que par les belligérants. Des négociations ont eu lieu en Suisse à deux reprises (2015), puis au Koweït (2016) et en Suède (2018), mais peu de progrès ont été réalisés. Le diplomate britannique Jamal Benomar avait participé activement à la mise en œuvre de l'Initiative du Golfe, appuyant le processus de transition mais entretenant aussi un cadre inadapté. Il a démissionné plusieurs semaines après le début de la guerre, étant considéré par chacune des parties comme biaisé en faveur de leurs adversaires. En avril 2015, son successeur, le diplomate mauritanien Ismail Ould Cheikh Ahmed, a été rapidement confronté à des accusations similaires, se trouvant dans l'impossibilité par exemple de dialoguer avec les dirigeants houthistes à Sanaa pendant plus d'un an. En février 2018, la nomination de Martin Griffiths, également de nationalité britannique, visait à ouvrir un nouveau chapitre, car il bénéficiait du soutien d'Oman en tant que facilitateur, mais aussi en raison de son expérience en tant que médiateur important et ancien responsable du Centre pour le dialogue humanitaire, basé à Genève.

La définition d'un cadre de négociations impliquant uniquement deux légitimités concurrentes, celle des houthistes et celle du gouvernement Hadi, a produit une certaine inefficacité. Elle amenait en effet à exclure des discussions et des engagements d'autres acteurs également engagés dans le conflit, en particulier le mouvement du Sud, mais aussi les acteurs régionaux de la coalition ainsi que l'Iran. Ces derniers pouvaient ainsi continuer à agir unilatéralement, en décidant seuls d'augmenter l'aide humanitaire, de financer des milices ou d'exercer une nouvelle pression militaire par le biais de bombardements. L'impossibilité d'accepter pleinement la dimension régionale de la guerre et de l'intégrer lors des négociations, qui auraient ainsi pu inclure d'autres parties, n'a fait qu'accroître l'illisibilité du conflit.

Confrontées à de telles impasses, les initiatives d'organisations plus ou moins indépendantes, visant à soutenir la diplomatie de type « *track 2* » en contournant de fait le gouvernement yéménite légitime ainsi que les agences de l'ONU, témoignaient d'un certain pragmatisme, mais aussi de phénomènes de concurrence entre gouvernements, y compris entre membres de l'Union européenne. Les projets de la fondation Berghof basée en Allemagne, ceux de l'association française Promediation ou d'autres initiatives portées par exemple en Finlande incarnaient de telles tentatives, mais n'étaient malheureusement jamais capables de produire d'avancées spectaculaires. Le soutien financier et logistique venant des

autorités de leurs propres pays mettait également en évidence le malaise des gouvernements occidentaux face aux impasses des récits présentés pour expliquer les racines de la guerre et les raisons pour lesquelles elle se poursuivait. Les tentatives visant à favoriser les négociations au niveau infra-gouvernemental ont dans le même temps manqué d'efficacité en raison de la fragmentation du champ politique au Yémen, tout autant que du fait de la volonté du gouvernement Hadi de préserver sa position en tant qu'interlocuteur légitime de la communauté internationale.

La gestion de l'épineuse question de l'aide humanitaire a été confrontée à des limitations similaires et est également devenue un levier que la communauté internationale a pu mobiliser à diverses occasions afin de développer des alternatives. Tel a pu en particulier être le cas lors de la conférence humanitaire tenue à Paris en juin 2018 à l'initiative de la France, mais donnant lieu à un échec patent (29). Dans les semaines qui ont suivi le début de la guerre, les divers organes des Nations Unies ont instamment sonné l'alarme, qualifiant rapidement la crise humanitaire au Yémen de « la plus importante du monde », sinon potentiellement des « cinquante dernières années » comme l'avait déclaré en janvier 2018, Mark Lowcock, chef du bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA). En dépit de ce discours catastrophiste, l'ONU continuait à diffuser des chiffres de victimes notoirement sous-évalués. Ceux-ci restaient bloqués entre mi-2016 et mi-2018 à 10 000 morts, en décalage flagrant avec la façon dont les acteurs au sein de l'ONU décrivaient la réalité sur le terrain.

L'importante épidémie de choléra du milieu de 2017 a néanmoins constitué un moyen de mobiliser la communauté internationale et les médias. Les images déchirantes d'enfants morts de maladie souvent bénignes et la menace d'une famine à grande échelle visaient à réorienter les politiques des puissances mondiales et régionales, générant une pression populaire sur les dirigeants. Dans ce contexte, certaines ONG humanitaires internationales tel Médecins sans frontières, s'inquiétaient de l'instrumentation de la crise humanitaire par toutes les parties, refusant par exemple la description partielle de la crise yéménite comme une « guerre cachée ». En réalité, l'engagement international, certes mal calibré et objet de bien des manipulations, était particulièrement significatif (30). L'aide internationale, tout comme sur d'autres terrains, a en effet généré de la corruption et a servi au développement d'une économie de guerre (31). L'existence de certains filets de sécurité, notamment les envois

(29) Pierre Bernin, « Le Yémen, la guerre et la France », *Orient XXI*, 2 juillet 2018 (en ligne : <https://orientxxi.info/magazine/le-yemen-la-guerre-et-la-france.2537>, consulté le 20 février 2020).

(30) V TLR, « Yémen : questions sur un dispositif de secours », Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires, 20 juin 2019 (en ligne : <https://www.msf-crash.org/fr/blog/guerre-et-humanitaire/yemen-questions-sur-un-dispositif-de-secours>, consulté le 20 février 2020).

(31) International Crisis Group, « How to halt Yemen's slide into famine », *Middle East and North Africa Reports*, n° 193, 2018, 31 p. (en ligne : <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/193-how-halt-yemens-slide-famine>, consulté le 20 février 2020).

de fonds et l'aide humanitaire fournie, a par ailleurs sans doute empêché la catastrophe d'atteindre le niveau prédit par les organes officiels de l'ONU. Cette logique critique ne revenait certainement pas à nier l'existence d'une catastrophe humanitaire, mais bien de comprendre comment de nombreux Yéménites avaient réussi, dans une certaine mesure, à survivre malgré la terrible crise économique.

\* \*  
\*

L'histoire de l'engagement de la communauté internationale dans la guerre au Yémen depuis 2015 est caractérisée par des occasions manquées et des alternatives inexplorées. Pris au piège d'un cadre juridique et d'un récit qui ont peu à peu perdu de leur pertinence, les acteurs régionaux autant que les grandes puissances ont, de façon contre-intuitive, projeté des politiques chaotiques. L'option militaire prévalait évidemment chez certains, mais a également été mise en œuvre en parallèle avec d'autres options et formes d'intervention, avec peu ou pas de vision de long terme. Une telle appréciation n'implique pas que le choix d'une option – notamment militaire – aux dépens de toutes les autres aurait engendré une efficacité supérieure. La cohérence n'équivaut pas au succès. Par conséquent, la description qui vient d'être proposée dans cet article, insistant sur la fragmentation des interactions de la communauté internationale dans le contexte de la guerre au Yémen, ne devrait en effet pas être considérée comme normative. Il s'est ici simplement agi d'évaluer la diversité des options choisies par les différents acteurs de la communauté internationale.

Cependant, l'analyse ici présentée peut conduire à reconnaître que les différentes analyses relatives aux causes profondes de la guerre et aux modes d'instauration de la stabilité au Yémen sont largement problématiques, étant donné qu'elles sont structurées autour d'enjeux politiques de court terme. Les réflexions sur l'histoire du Yémen et sur les différents défis auxquels le pays est confronté restent en réalité absents. L'épuisement des ressources en eau (32), la croissance démographique, l'économie et les politiques identitaires vont inévitablement devenir des enjeux fondamentaux – sinon existentiels – pour les Yéménites eux-mêmes ainsi que pour le monde. Ces problèmes ne figurent guère dans les représentations de la communauté internationale. Elles sont pourtant fondamentales et devront être au cœur de toutes les politiques dans les années à venir si on veut que le Yémen ait un avenir.

(32) Matthew I. Weiss, « A perfect storm: the causes and consequences of severe water scarcity, institutional breakdown and conflict in Yemen », *Water International*, vol. XL, n° 2, 2015, p. 251-272.