

Fiche de l'IRSEM n°36

Le Yémen, quels enjeux stratégiques ?

Rim KOUSSA DIT BACHA, Lélia ROUSSELET

Pour citer ce document :

Rim KOUSSA DIT BACHA, Lélia ROUSSELET, Le Yémen, quels enjeux stratégiques ?, Fiche de l'IRSEM n°36, décembre 2014.

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document n'engagent que leurs auteurs.

Elles ne constituent en aucune manière une position officielle du ministère de la Défense.

«Le Yémen, quels enjeux stratégiques ?»

Bouleversé par le soulèvement populaire de 2011 et la transition politique qu'il a entraînée, le Yémen apparaît comme un nouvel enjeu sur la scène internationale. Bien que le changement politique se soit réalisé d'une manière relativement pacifique, un éventuel échec de la transition politique (marquée en particulier par la conférence du dialogue national et la rédaction d'une nouvelle constitution) aurait des conséquences considérables sur la situation interne du pays, ses relations avec l'extérieur et la stabilité de la région.

La précarité de l'économie yéménite, la raréfaction des ressources, la pauvreté dont souffre la population ainsi que la situation d'insécurité chronique contribuent à la complexité du cas yéménite. Ces caractéristiques font du Yémen un enjeu stratégique décisif pour la communauté internationale, dont la menace d'Al-Qaïda n'est qu'un aspect.

Une insécurité plurielle, entre conflits internes, terrorisme et piraterie

Depuis plusieurs décennies, le Yémen est confronté à de nombreux défis sécuritaires qui mettent en péril sa stabilité interne ainsi que celle de la région.

Depuis le 11 septembre 2001, le Yémen est considéré par les États-Unis comme l'un des foyers les plus actifs du groupe Al-Qaïda. Au nom de la lutte contre le terrorisme, une campagne américaine et saoudienne est ainsi menée sur le territoire yéménite. Plus qu'une mission diplomatique définie avec des objectifs transparents, cet engagement se traduit par un usage récurrent de drones pour des missions de surveillance, de renseignement mais aussi de « combat » - on a dénombré plus de cinquante attaques de drones sur le territoire yéménite en 2012, toutes supposément entreprises par les États-Unis. L'un des objectifs inavoués est de garantir la sécurité de l'Arabie Saoudite. Pourtant, cette présence américaine dans la péninsule arabique est une des justifications majeures des attaques lancées par les groupes terroristes de la région. De plus, les armes et équipements militaires mis à disposition de la population yéménite par l'Arabie Saoudite et les États-Unis dans le cadre de cette lutte antiterroriste favorisent l'usage de la violence et les conflits armés. Ces éléments contribuent à la création d'une situation paradoxale, dans laquelle la présence américaine et les frappes de drones ne sont ni revendiquées ni condamnées par le gouvernement yéménite, et où l'armement ne cesse de croître.

La source première de l'insécurité au Yémen n'est pourtant pas la présence d'Al-Qaïda, mais les conflits ethniques internes et luttes meurtrières entre factions sur des bases régionales, tribales et parfois confessionnelles. Avant même la prise de fonctions du Président Abdu Rabu Mansour Hadi en février 2012, le pays était pris dans une spirale de violence visant principalement les appareils militaires et sécuritaires, mais aussi les infrastructures pétrolières et gazières. Les conflits incessants entre l'Etat central et les sécessionnistes du Sud, mais aussi avec la rébellion dite « houtiste » basée dans l'extrême nord, sur fond de divisions entre sunnites et chiites, sont exacerbés par la gravité de la situation économique et sociale. Le nouveau gouvernement, en pleine construction, n'est pas encore en mesure d'incarner une autorité étatique et d'assurer l'ordre et la sécurité sur le territoire.

A cela s'ajoutent les actes de piraterie maritime, qui sévissent dans le Golfe d'Aden avec une violence longtemps croissante mais qui semble aujourd'hui être de mieux en mieux régulée grâce à la présence de navires militaires internationaux. Cette piraterie, souvent somalienne, n'en a pas moins fragilisé la position du port d'Aden et réduit les possibilités de développement de la pêche au Yémen.

Une politique migratoire « exemplaire » à double tranchant

La question des réfugiés est centrale pour le Yémen. Depuis près d'un siècle, environ 30% de la population yéménite a émigré dans le sud-est de l'Asie et dans le Golfe arabique. En parallèle, le Yémen a accueilli la même proportion de migrants au sein de son territoire, principalement en provenance de la corne de l'Afrique. Signataire de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, la République du Yémen est, selon un rapport du Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), « exemplaire » dans sa politique migratoire. C'est une terre d'exil et de refuge pour de nombreuses populations voisines. A la fin de l'année 2013 on comptait officiellement 244000 Somaliens, 6100 Éthiopiens et 1200 Syriens sur le territoire yéménite. Toutefois, Sana'a manque de moyens pour garantir un accueil aux émigrés qui serait conforme avec le droit international. En 2013 plus de 240000 réfugiés étaient accueillis dans des conditions humanitaires déplorables.

Depuis 1988, date de création du premier bureau de l'UNHCR à Sana'a, le gouvernement yéménite travaille en étroite collaboration avec le Haut Commissariat aux Réfugiés sur la question des personnes déplacées à l'intérieur des frontières. Des centaines de milliers de Yéménites ont été déplacés de certaines zones du pays en raison d'une guerre civile dans le nord et de catastrophes naturelles. Grâce à l'action conjointe du gouvernement yéménite et de l'UNHCR, près de 100000 Yéménites ont pu regagner leurs domiciles en 2013. Cette collaboration est également effective dans l'aide aux émigrés qui transitent par le Yémen pour tenter de se rendre vers les pays pétroliers ou vers les pays occidentaux.

Néanmoins la politique migratoire ouverte de Sana'a ne laisse pas ses voisins indifférents. L'Arabie Saoudite, qui partage une frontière avec le Yémen, fait pression sur son voisin pour éviter que des migrants illégaux et des réseaux terroristes arrivent sur le territoire saoudien par le Yémen. Afin de préserver les accords frontaliers de 2001 avec Riyad qui facilitent l'émigration des Yéménites vers le royaume saoudien, le Yémen a été contraint d'entreprendre une vague d'expulsions en 2005. Des mesures à l'encontre des clandestins ont été prises et ont mené à l'expulsion de 12000 personnes. Toutefois, ces restrictions n'ont pas suffi à rassurer l'Arabie Saoudite qui a renvoyé la même année des dizaines de milliers de travailleurs migrants yéménites. Cette décision a eu de grandes répercussions sur le Yémen car les émigrés en Arabie Saoudite contribuaient annuellement à l'économie yéménite à hauteur de près de 2 milliards de dollars. En mars 2013, Ryad décide de lancer une nouvelle vague d'expulsions estimée en novembre 2013 à 7000 migrants yéménites par jour, aggravant alors la situation économique de Sana'a. La crise politique que le pays connaît depuis 2011 affecte donc considérablement les relations régionales du Yémen et le déstabilise tant sur le plan politique que sur le plan économique.

Pauvreté et développement

Avec 54,5% de sa population vivant sous le seuil de pauvreté¹, le Yémen est le pays le plus pauvre de la région. Les défis économiques tels que le chômage et l'inflation viennent s'ajouter à une situation de sous-développement et de pauvreté déjà enlisée dans le problème du khat - une drogue produite et consommée dans tout le pays - et du manque d'eau. Il s'agit également de gérer une croissance démographique extrêmement forte, qui vaut au Yémen d'être le pays le plus peuplé de la péninsule arabique après l'Arabie Saoudite avec plus de 25 millions d'habitants. La communauté internationale s'est emparée de cette question dans le milieu des années 1990, face à un accroissement alarmant de nombre de Yéménites vivant sous le seuil de pauvreté et à la globalisation d'un discours faisant de la lutte contre la pauvreté le cœur des politiques économiques et sociales.

¹ Base de données de la Banque Mondiale, chiffre de 2012

«Le Yémen, quels enjeux stratégiques ?»

D'un point de vue purement économique, le Yémen a connu une très forte récession en 2011, avec une diminution du PIB de près de 12,7%. Dès 2012, les exportations pétrolières ont permis une faible reprise et une réduction du déficit budgétaire, qui est passé de 6,2% du PIB en 2012 à 1% aujourd'hui. Pourtant, la production pétrolière yéménite ne cesse de diminuer et les prédictions annoncent un épuisement à l'horizon 2020² qui ne sera que partiellement remplacé par les exportations de gaz naturel.

Les ressources économiques de l'Etat sont issues de trois domaines : l'agriculture (dont un tiers est consacré au khat), le pétrole (65% des ressources étatiques), et les transferts de fonds des immigrés yéménites (notamment depuis l'Arabie Saoudite). Or, ces trois domaines sont victimes d'importants changements qui limitent leur capacité d'exploitation. En plus d'un épuisement des ressources en or noir, le pays souffre d'un manque d'eau qui affecte directement les productions agricoles. Cette crise hydraulique, ardemment dénoncée par les organisations non gouvernementales ou les organisations internationales telles que la Banque Mondiale et le PNUD, ne figure plus en tête des priorités du gouvernement depuis le soulèvement de 2011. Pourtant, les conséquences en termes de conflits pourraient se faire sentir très rapidement, comme c'est déjà le cas au nord dans le gouvernorat d'Al-Jawf. Enfin, le durcissement des politiques saoudiennes en matière d'immigration et de travail affecte considérablement les travailleurs yéménites immigrés, et contribue à la diminution des ressources du pays. Ces éléments plongent le pays dans une situation d'insécurité alimentaire grave (en 2014, l'UNICEF estime que 58% des enfants yéménites souffrent de malnutrition³).

Les acteurs de la transition politique actuelle, bien que conscients de l'urgence de la situation, considèrent davantage comme une priorité la construction d'un Etat solide et unifié qui serait capable de se fixer des objectifs de politique publique et de les mettre en œuvre, ce afin de faire face aux défis sécuritaires.

Une transition politique incertaine

Jusqu'en 1990, le Yémen était divisé entre le nord et le sud⁴. Il a été ensuite unifié sous l'impulsion de son ancien président Ali Abdallah Saleh. Depuis 2011, des mouvements sociaux et politiques se sont organisés pour engager une transition politique. Le gouvernement de Saleh a été contraint à quitter ses fonctions suite à une mobilisation populaire de grande ampleur. Aujourd'hui, certains y voient une révolution tandis que les partisans de l'ancien président considèrent que leur ancien leader politique a été victime d'un coup d'Etat. De ce fait, le changement politique qui a suivi le « printemps arabe » déclenché en janvier 2011 a suscité des réactions fortement divergentes au Yémen. Néanmoins, un consensus s'est dégagé entre les pro et les anti-révolutionnaires pour garantir une transition politique pacifique. Saleh a ainsi accepté de démissionner en 2011 pour laisser place à un gouvernement d'intérim présidé par Abd Rabbo Mansour Hadi. De mars à décembre 2013, un dialogue national a été mis en place dans le but de rédiger une nouvelle Constitution et de préparer les prochaines élections présidentielles.

Malgré les espoirs soulevés par ce dialogue national qui a réuni les révolutionnaires et les partisans de Saleh autour d'une même table, l'avenir politique du Yémen semble encore très incertain. Les troubles dans le pays sont intrinsèquement liés aux tensions interconfessionnelles. Les contentieux entre deux tribus chiites, la tribu Hashid pro-sunnite proche des Salafistes et la tribu Bakil alliée du mouvement chiite Houthi, a déclenché une guerre civile dans la ville de Saada en 2004. Cette opposition est alignée sur les deux fronts politiques actuels qui affaiblissent considérablement l'Etat yéménite. Les chiites du Houthi qui cherche à accéder au gouvernement craignent que l'alliance organisée autour de la tribu Bakil les éloigne

² Site du Ministère des Affaires étrangères et de Développement international.

³ Site de l'UNICEF, http://www.unicef.org/french/infobycountry/yemen_65458.html.

⁴ BONNEFOY L., MERMIER F., POIRIER M., Yémen: Le tournant révolutionnaire, Hommes et sociétés, Ed. Karthala, Paris, 2012, p.42.

«Le Yémen, quels enjeux stratégiques ?»

de leurs objectifs politiques en réduisant leur influence dans le nord du pays. De plus, le Houthi s'oppose radicalement à la fédéralisation du Yémen, qui constitue pourtant l'un des principaux aboutissements du dialogue national, car il y voit une tentative des partis pro-salafistes pour s'emparer du pouvoir gouvernemental.

Par ailleurs, cette opposition interconfessionnelle est renforcée par le géant sunnite saoudien et la République islamique chiite d'Iran qui soutiennent respectivement par des moyens financiers et matériels les Salafistes et les Houthis. Les différends politiques et interconfessionnels dans le Moyen et Proche Orient tendent donc à obstruer la reconstruction institutionnelle du Yémen.

La communauté internationale a mis à son agenda l'avenir politique du Yémen. Le 27 février 2014, le Conseil de sécurité des Nations Unies adoptait la résolution 2140 visant à sanctionner les perturbateurs de cette transition. La résolution a été votée à l'unanimité dans un contexte d'insécurité croissante marqué par des assassinats, des kidnappings et des bombardements sur les installations électriques et pétrolières. Les dangers liés au terrorisme se sont également fait ressentir lors de l'attaque du ministère de la Défense et de son hôpital en décembre 2013 puis d'une prison en février dernier, faisant 10 victimes et permettant l'évasion de 14 membres d'Al-Qaïda.

Cependant la décision du Conseil de sécurité a été très critiquée, notamment par les partisans de Saleh qui considéraient que la communauté internationale prenait ainsi le parti des révolutionnaires. Jamal Benomar, conseiller spécial des Nations Unies et médiateur au Yémen, a été, à ce titre, accusé pour sa proximité affichée avec les révolutionnaires, perdant alors une part de sa crédibilité dans son rôle de médiateur. De plus, la résolution 2140 présenterait un caractère ambigu, car ni les experts du Yémen ni Jamal Benomar ne sont en mesure de définir les « perturbateurs » de la transition politique. Cette décision de la communauté internationale comporte donc des risques car la désignation des perturbateurs pourrait faire l'objet de discrimination et d'injustice.

Alors que l'internationalisation de la transition politique est appuyée par les partisans de la révolution, le camp pro-Saleh y voit une ingérence dans les affaires internes du Yémen et une atteinte à l'initiative du Conseil de coopération du Golfe qui avait permis d'établir un consensus apparent entre les révolutionnaires et les partisans de Saleh en 2011. Elle garantissait alors l'immunité de Saleh en échange de sa démission à la tête de l'Etat. Or la résolution 2140 exprime la volonté de voir se tourner la page de l'ancienne présidence. La décision du Conseil de sécurité pourrait ainsi davantage radicaliser les oppositions politiques actuelles que promouvoir le déroulement pacifique et ordonné de la transition politique yéménite.

Bibliographie

- ARRABYEE N., « National Dimensions of the Saada Conflict », nov 2013, Carnegie Endowment For International Peace <http://carnegieendowment.org/sada/2013/11/26/national-dimensions-of-saada-conflict/guol>).
- ARRABYEE N., « Would UN Sanctions Help Yemen's Transition? », mars 2014, Carnegie Endowment For International Peace, <http://carnegieendowment.org/sada/2014/03/11/would-un-sanctions-help-yemen-s-transition/h34l>.
- BONNEFOY L., POIRIER M., La structuration de la révolution yéménite, Revue française de science politique, vol 62, 2012.
- BONNEFOY L., MERMIER F., POIRIER M., Yémen: Le tournant révolutionnaire, Hommes et sociétés, Ed. Karthala, Paris, 2012.
- BOUCEK C., OTTAWAY M., Yemen on the Brink, Carnegie Endowment for International Peace, 2010.
- CARAPICO S., « Yemen between Revolution and Counter-Terrorism », in Why Yemen Matters. A Society in Transition, London: Saqi in association with London Middle East Institute and British Yemeni Society, 2014.
- CLARK V., Yemen: dancing on the heads of snakes, New Haven ; London : Yale University Press, 2010.
- DESTREMAU B., « Pauvreté et droits au Yémen », Chroniques yéménites, 2007, <http://cy.revues.org/8>.
- DRESCH P., A history of modern Yemen, Cambridge University Press, 2000.
- FATTAH K., « Yemen's Insecurity Dilemma », Février 2014 (article publié dans Yemen Times et Carnegie Middle East Center), <http://carnegie-mec.org/2014/02/11/yemen-s-insecurity-dilemma/h1v5>.
- LACKNER H., « Water Scarcity: Why Doesn't It Get The Attention It Deserves? », in Why Yemen Matters. A Society in Transition, London: Saqi in association with London Middle East Institute and British Yemeni Society, 2014.
- LACKNER H., Why Yemen Matters. A Society in Transition, London : Saqi in association with London Middle East Institute and British Yemeni Society, 2014.
- LEVEAU R., MERMIER F., STEINBACH U., Le Yémen contemporain, Ed. Karthala, 1999.
- SCHANZER J., « Yemen's War on Terror », in Orbis, vol. 48 n°3, Foreign Policy Research Institute, 2004, pp. 517-431
- Site officiel de l'UNHCR <http://www.unhcr.fr/pages/4aae621d601.html>.
- STEIL J., « Yemen: Descending into Despair », World Policy Journal, 2011.
- THIOLLET H., « From migration hub to asylum crisis: The changing dynamics of contemporary migration in Yemen », in Why Yemen Matters. A Society in Transition, LACKNER H., BREHONY, N. (eds.) Saqi Books, 2014.