

**Yémen - Audition de M. Jérôme
Bonnafont, directeur de l'Afrique
du Nord et du Moyen-Orient au
ministère de l'Europe et des affaires
étrangères et de M. Patrick
Maisonnavé, secrétaire général de la
conférence humanitaire sur le
Yémen, devant la commission des
affaires étrangères, de la défense et
des forces armées du Sénat**
(Paris, 20 juin 2018)

M. Jérôme Bonnafont, directeur de l'Afrique du nord et du Moyen-Orient au ministère de l'Europe et des affaires étrangères - Je vous remercie. Il faut, me semble-t-il, commencer par revenir aux origines de ce conflit. Il est né de l'échec du "dialogue national" inter-yéménite, finalement rejeté par les Houthis en septembre 2014, et de l'occasion saisie par l'ancien président Ali Abdallah Saleh de tenter de revenir au pouvoir. Il s'est alors allié au clan Houthi, qui était pourtant son ennemi de toujours. En 2014-2015, les Houthis ont conquis Sanaa et le nord, et chassé le président de transition, Abderabo Mansour Hadi. Les Nations unies ont alors voté très largement une résolution, la 2216, affirmant la légitimité du président Hadi et la nécessité pour les Houthis de rendre les armes.

Mais devant les succès houthis et leur soutien croissant par l'Iran, l'Arabie saoudite et les Emirats Arabes Unis (EAU) ont lancé une opération militaire au Yémen. Aujourd'hui le pays est coupé en deux, avec le nord peuplé et dépourvu de ressources, et le sud peu peuplé et abritant l'essentiel des ressources. Ces événements ont entraîné une crise humanitaire très grave, la pire des crises humanitaires actuelles, selon l'ONU.

Il faut ajouter à ce sombre tableau la présence active et croissante dans le pays de groupes djihadiste affiliés soit à Al Qaïda Péninsule Arabique (AQPA), soit à Daech.

Enfin, il existe toujours une tentation sécessionniste au sud, dont certains affirment qu'elle est soutenue par les EAU, qui s'en défendent.

En 2016, il y a eu une négociation de plusieurs mois à Koweït, à l'initiative de l'envoyé spécial des Nations unies Ismaïl Ould Cheikh Ahmed (IOCA), où les Houthis et le président Hadi étaient représentés. Malheureusement, ces négociations n'ont pas pu déboucher sur un accord.

Le nouvel envoyé spécial des Nations unies, Martin Griffiths, nommé il y a quelques semaines, essaye d'obtenir des Houthis qu'ils se retirent dans leur région tout en gardant une partie du pouvoir politique et en obtenant le respect de leur communauté, et du président Hadi

qu'il accepte ce partage du pouvoir.

S'ajoute enfin à ce contexte purement yéménite la question du jeu des puissances régionales. Pour l'Arabie saoudite, c'est une question de sécurité nationale : les Houthis, appuyés par l'Iran, tirent des missiles sur son territoire, mais aussi sur les bateaux qui passent au large du Yémen, ce qui est un sujet de préoccupation pour l'ensemble de la communauté internationale. Pour les EAU, il y a la volonté d'avoir un voisin stable, avec des ports ouverts et l'éradication de Daesh et des Frères musulmans. Du côté iranien, il y a un effet d'aubaine puisque le Yémen permet de détourner les capacités militaires de l'Arabie saoudite et des Emirats, ce qui justifie en retour la crainte de l'Arabie Saoudite de l'apparition d'une sorte de hezbollah yéménite à sa frontière.

Concernant l'opération lancée en direction d'Hodeida, la communauté internationale a demandé pendant des mois à la coalition de ne pas la lancer. Il est certain qu'en conséquence la conférence de Paris s'ouvrira dans un contexte difficile.

Aujourd'hui, enfin, la question n'est pas tant celle de la disponibilité de l'aide humanitaire que celle de son accès : les difficultés viennent principalement soit du blocage de l'accès des ports et des aéroports par la coalition, pour contrôler qu'il n'y ait pas d'armes qui viennent alimenter les Houthis, soit des check-points houthis qui détournent l'aide humanitaire.

M. Patrick Maisonnave, secrétaire général de la conférence humanitaire sur le Yémen - Il faut rappeler qu'avant même le conflit, 50% de la population vivaient déjà sous le seuil de pauvreté. Aujourd'hui la situation est la suivante : 17 millions de personnes sont mal nourries ; 8 millions sont en situation d'urgence alimentaire absolue ; 15 millions n'ont pas accès à l'eau potable et 14 millions pas accès aux soins. Plus de 50% des infrastructures sanitaires ont été détruites. 2 millions de personnes ont été déplacées, et ce nombre va sans doute croître à la suite de l'offensive d'Hodeida. L'économie est complètement désorganisée. Les importations d'articles essentiels (carburant, denrées alimentaires, médicaments) se sont effondrées. On constate une sorte de blocus de fait d'Hodeida, alors que 70% des denrées alimentaires et 40 à 50 % des importations de carburant passent par ce port.

Il faut signaler aussi que les Houthis s'opposent à tout un volet de l'aide humanitaire, par exemple le versement de pécules aux ménages pour leur permettre d'acheter des biens de première nécessité, ou la vaccination du bétail. On assiste aussi à des intimidations du personnel humanitaire. Comme l'indiquait Lisa Grande, coordinatrice des Nations unies pour la situation humanitaire au Yémen, "tous les principes humanitaires sont violés par tous".

C'est dans ce contexte que le président de la République et le gouvernement ont décidé de prendre une initiative humanitaire, en invitant à Paris :

- les principaux pays donateurs : l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas, la Suisse, l'Italie... ;
- les voisins du Yémen : l'Arabie Saoudite, les EAU, Bahreïn, le Koweït, Oman, l'Egypte ;

- le P5 (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies) ;
- les organisations internationales les plus importantes impliquées au Yémen: les Nations unies, l'Union européenne, la Ligue arabe, l'OCI, le CCEAG, le FMI, la Banque mondiale, la Banque islamique de développement ;
- les agences: OCHA, PNUD, OMS, CICR, HCR ;
- les acteurs humanitaires proches de l'Arabie Saoudite (le King Salman Center) ;
- les ONG françaises et internationales.

Il s'agit à l'origine d'une initiative franco-saoudienne, mais il ne s'agira pas d'une coprésidence. C'est bien la France qui organise cette conférence.

Concrètement, il y aura une consultation des ONG afin de les entendre avant même l'ouverture de la conférence.

Les Houthis ne sont pas invités, mais ils doivent être "engagés". Lisa Grande estime ainsi que 60 à 70% des obstacles à l'aide humanitaire proviennent du camp houthi. La France est le seul pays du P5 avec qui les Houthis acceptent d'avoir des contacts, et l'ambassadeur de France pour le Yémen s'y attelle.

Il est certain que l'offensive sur Hodeida change la donne, en faisant peser un aléa supplémentaire sur cette conférence. À l'heure actuelle, nous imaginons avoir le 27 juin un segment technique, avec des réunions d'experts des agences et des Etats et à une date ultérieure proche, le segment ministériel, en fonction de la médiation actuellement effectuée par Martin Griffiths.

(Interventions des Parlementaires)

M. Jérôme Bonnafont - Les Etats-Unis, la Russie et l'ONU soutiennent cette conférence. Nos partenaires nous demandent seulement de lui garder un caractère humanitaire. La question politique doit être traitée en lien avec l'Envoyé spécial pour le Yémen, M. Martin Griffiths, et selon le calendrier que celui-ci souhaite mettre en place. S'agissant du rôle de l'Iran et du nucléaire iranien, la question nucléaire se présente soit comme une chance, soit comme un grand risque. Nous avons proposé aux Iraniens, qui l'ont accepté, de discuter du Yémen avec eux - une discussion, pas une négociation. Le ministre ainsi que les directeurs politiques de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Italie leur disent que leur implication dans l'affaire yéménite leur apporte certes un gain stratégique en gênant l'Arabie Saoudite et les EAU, mais qu'ils payent le prix fort en étant mis au ban de la communauté internationale. Pourquoi ne peut-on pas inviter l'Iran à cette conférence ? C'est parce que, actuellement, ni les

Etats-Unis, ni l'Arabie Saoudite, ni les EAU ne veulent s'asseoir à la table d'une conférence internationale avec l'Iran. Pour que cela change, il faudrait que l'Iran donne les gages d'un comportement d'acteur international responsable. Nous avons cette même difficulté sur la Syrie : l'état d'exaspération des partenaires est tel qu'ils ne veulent plus parler directement avec l'Iran. Le président de la République a proposé une négociation globale incluant la poursuite du JCPOA, la question balistique, la question des ingérences régionales et la question du nucléaire à long terme. L'Iran doit faire, sur les théâtres régionaux, -Liban, Yémen et Syrie - des gestes nécessaires de retrait et doit cesser de soutenir militairement des milices qui viennent affaiblir les Etats.

Je voudrais à cet égard parler des Houthis. Les Houthis ne combattent pas depuis 300 ans. Il s'agit d'une famille qui n'a pris une dimension particulière dans les affaires de ce pays qu'il y a une cinquantaine d'années environ et qui s'appuie sur des tribus des montagnes du nord, de confession zaïdite. Même s'il s'appuie sur les revendications anciennes de ces populations à l'égard de Sanaa, ce n'est en aucune façon un vieux mouvement qui s'enracinerait dans l'histoire du Yémen. L'essentiel est que nous sommes convaincus qu'il n'y a pas d'issue militaire à cette affaire, qui, fondamentalement, est d'abord une guerre civile, sur laquelle les puissances régionales projettent ensuite leurs rivalités.

La question d'un partage du pouvoir est difficile, vu le passé récent du pays. Pendant trente ans, le président Saleh a siphonné les ressources du pays, qu'il a gouverné d'une main de fer et par des alliances tribales, sans jamais partager le pouvoir avec personne. En conséquence, la déstructuration politique est totale ; les volontés de vengeance et les mouvements séparatistes nombreux. Un partage du pouvoir serait inédit, au Yémen. Cela serait à l'opposé de tout ce qui s'est passé pendant les trente années du président Saleh, et comme, auparavant, le Yémen était soit colonial, soit tribal, il n'y a pas d'histoire politique du Yémen à laquelle on puisse faire référence. Il appartient donc à la communauté internationale d'aider les Yéménites à trouver un accord politique dans lequel les intérêts de chacun seront respectés : les intérêts des populations du Nord, que captent actuellement les Houthis alors qu'ils n'en sont pas les représentants légitimes. Les Houthis sont un pouvoir familial et guerrier qui s'est imposé par la force à une région, mais ils devront partager le pouvoir. En outre, que fera-t-on du parti du Congrès populaire général (CPG) du président Saleh, du parti islamiste Al-Islah lié aux Frères musulmans ou des sécessionnistes du Sud qui veulent une forme fédérale souple ou une partition ?

Sur la question de l'unité du Yémen, les Saoudiens et les Emiriens disent ne pas vouloir revenir dessus. Pour les Saoudiens, cela serait une catastrophe car il y aurait, d'un côté, le Nord frontalier, peuplé, pauvre, enclavé et de l'autre côté, le Sud, avec les infrastructures nécessaires à l'exportation des ressources pétrolières et gazières et une faible population - une situation dangereuse. Les Emiriens semblent voir la sécession d'une façon moins négative même s'ils disent ne pas l'envisager. Pour les diplomates qui s'occupent de la question, il est probable qu'il faudra aller vers une forme de fédération de deux, trois ou quatre provinces.

Sur la question très ancienne du terrorisme, je vous rappelle que, dans les années 1990, les ancêtres d'Al-Qaïda étaient installés au Yémen et que de très longue date, il y a eu des liens complexes entre les tribus et les mouvements djihadistes. Oussama Ben Laden avait des cellules terroristes au Yémen. Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) continue d'avoir une forte emprise dans le pays et les efforts militaires prioritaires des Emiriens sont dirigés contre AQPA. Pour eux, cette menace terroriste est au moins aussi grave que la menace

houthie. Il y avait donc un partage des rôles au sein de la coalition, avec une Arabie Saoudite plus concentrée sur la guerre contre les Houthis, et les EAU plus occupés par les opérations contre Al-Qaïda. Cet équilibre est maintenant un peu différent avec l'offensive d'Hodeïda. Par ailleurs, il y a une pénétration inquiétante de Daech au Yémen, même si elle reste pour l'instant moindre que celle d'AQPA. La guerre menée par la coalition contre les Houthis ne doit pas faire oublier la nécessité de débarrasser le pays d'Al-Qaïda, dont la présence sur Aden et la côte reste dangereuse, et de Daech.

Enfin, je ne crois pas que la situation au Yémen soit passée sous silence. Nous constatons que les rapports de l'ONU sont pris très au sérieux par la communauté des ONG et que la commission des droits de l'Homme s'est saisie du sujet de longue date. Nous avons d'ailleurs porté des négociations entre les Saoudiens et certains Européens pour obtenir la mise en place d'un processus de suivi international de la situation humanitaire et des droits de l'Homme par l'ONU. De façon générale, nos partenaires sont très mobilisés sur cette affaire. Y a-t-il pour autant les mêmes campagnes médiatiques que sur d'autres crises ? C'est difficile à évaluer. Mais sur le plan diplomatique, le conseil des affaires étrangères du 25 juin se prononcera sur ce sujet, et nous consacrons des efforts importants à ce dossier, qu'il s'agisse de l'aspect humanitaire ou politique.

Enfin, il me semble que la France a une triple responsabilité dans cette affaire. La première est la responsabilité qui découle de notre statut de membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU. Nous sommes coresponsables avec nos partenaires, en particulier les membres permanents du conseil de sécurité, d'agir chaque fois qu'il y a une menace ou une atteinte grave à la paix et la sécurité internationales pour que les processus politiques et les responsabilités humanitaires soient assumés. C'est une première responsabilité de nature générale. La deuxième responsabilité concerne la défense de nos intérêts. Nous avons là des intérêts de lutte contre le terrorisme, avec le risque que constituerait un chaos durable au Yémen, qui aboutirait à ce que des entités de Daech ou d'Al-Qaïda s'y installent durablement. Nous avons également des intérêts économiques, de sûreté maritime, en particulier le passage des bateaux par le canal de Suez vers l'océan Indien. Des intérêts liés aussi à notre présence à Djibouti, à la stabilité de cette côte extrêmement sensible. Nous avons, troisièmement, une responsabilité qui découle de nos partenariats stratégiques avec l'Arabie saoudite et les EAU. Compte tenu de la place qu'occupent ces deux pays dans nos relations, il est important que leur comportement maximise les chances de règlement politique rapide et qu'on sorte ainsi de l'impasse militaire. De cela découle un appui politique aux efforts de Martin Griffiths et l'organisation de la conférence humanitaire pour accélérer la prise de conscience et favoriser l'évolution de la situation.

Enfin, avant de céder la parole, je voudrais rappeler la violence de l'affrontement inter-yéménite lui-même. Ce sont les groupes armés du Yémen qui mènent fondamentalement cette guerre. Et actuellement, à Hodeïda, il ne semble pas y avoir de troupes de la Coalition engagées en toute première ligne, elles sont en arrière-plan. Ceux qui se battent sont tous yéménites. C'est un pays marqué par les guerres civiles, dans lequel il y a un problème fondamental de non-acceptation de la logique politique par les acteurs. Tous restent convaincus que la solution peut être militaire. Le drame est que, lorsque les puissances régionales viennent encore ajouter à ce schéma en prenant partie pour certains acteurs locaux, se met en place une logique d'escalade. Ainsi, l'objectif du Conseil de Sécurité des Nations unies est de soustraire le pays du contexte des rivalités régionales, pour permettre aux parties yéménites d'entrer enfin dans la négociation politique.

M. Patrick Maisonnave - Pour ma part je souhaitais apporter quelques éléments sur les enjeux de cette conférence et sur les attentes qu'elle suscite. La question du maintien de cette conférence pouvait se poser, au vu de l'opération en cours à Hodeida, d'une part, et de l'absence des Houthis, d'autre part. C'est une conférence humanitaire qui vise à traiter la gravité de la situation sur le terrain. Pour des raisons assez évidentes, la présence des Houthis eut transformé cette rencontre en lui donnant une dimension politique. Pour autant, d'une façon ou d'une autre, il y aura besoin des Houthis pour la mise en oeuvre des éventuels engagements qui pourraient être pris à l'occasion de cette conférence. Ceci explique notre souhait qu'ils soient consultés, même s'ils ne sont pas présents, et c'est le sens des efforts que nous mettons en oeuvre.

Bien sûr, lorsque l'initiative de cette conférence a été prise au début du mois d'avril, le contexte était totalement différent. Pour ma part, je ne sais pas quels sont les objectifs stratégiques de la coalition dans l'offensive sur Hodeida. Le contrôle du port et des axes qui relient Hodeida au pays houthi est stratégique pour les Houthis, et rien ne dit que ces derniers acceptent, dans ces conditions, d'entrer dans une logique de paix et de négociation, que tente de mettre en place Martin Griffiths.

La France a décidé de maintenir la conférence, en en dissociant les deux segments. L'essentiel de notre effort porte sur le port d'Hodeida, infrastructure "clé" dès avant le début du conflit, et plus encore aujourd'hui pour l'acheminement de l'aide humanitaire dont ce pays a besoin. Nous souhaitons que l'aide humanitaire, les cargos, accèdent plus facilement et dans des délais plus courts. Aujourd'hui un certain nombre de contrôles sont accomplis sous l'égide internationale et d'autres le sont sous l'égide de la coalition ; tout ceci est générateur de délais et de lourdeurs administratives. L'objectif que nous voulons atteindre est que la coalition renonce à faire des inspections des bateaux, les laissant au contrôle international tel qu'il a été décidé aux Nations unies. Cela permettrait de fluidifier le trafic et l'accès de l'aide humanitaire. Dans le contexte du début de l'offensive, je ne sais pas si la coalition sera prête à prendre ce type d'engagement.

Par ailleurs, il y a un certain nombre d'autres sujets portant sur des aspects très concrets tels que les infrastructures de débarquement de l'aide humanitaire. Les grues de déchargement ont été endommagées au début du conflit et ont été remplacées par des infrastructures moins performantes. Pourrions-nous obtenir leur remplacement et leur mise à niveau dans un contexte où la situation tactique est loin d'être stabilisée ? Là encore je n'en suis pas certain. Autre sujet : les ONG sont extrêmement soucieuses que leurs personnels puissent se rendre dans tous les endroits où les besoins sont patents. La situation est extrêmement compliquée aujourd'hui pour elles, non seulement en termes d'autorisations administratives, mais aussi en termes de garanties de sécurité. Est-ce que les développements de l'offensive d'Hodeida vont permettre d'améliorer les conditions de sécurité des personnels humanitaires et d'alléger les autorisations administratives ? Ce sera un point important lors des discussions.

Autre exemple, l'utilisation de l'aéroport de Sanaa pour les évacuations humanitaires. Nous sommes aujourd'hui dans une situation où un certain nombre de Yéménites qui auraient besoin de soins urgents et importants à l'étranger ne peuvent pas être évacués parce que les vols qui permettraient de le faire n'ont toujours pas repris à l'aéroport de Sanaa. Dans le contexte du début de l'offensive d'Hodeida et dans la situation politique qui en résulte, pourrions-nous obtenir des engagements de la coalition sur ce point ? Nous évoquerons cette question.

La conférence aboutira-t-elle à des résultats considérables ? Peut-être pas. Néanmoins il faut bâtir une dynamique humanitaire, répondre à l'attente des ONG, prendre en compte ce que nous disent les agences onusiennes, c'est-à-dire qu'il y a des points de blocage et que la France, par sa capacité à parler avec toutes les parties, peut contribuer à les lever. C'est dans cette dynamique que nous nous inscrivons, mais naturellement rien ne garantit que nous pourrions parvenir à obtenir des résultats tangibles./.