

Diplomatie nomade autour du Yémen

Christian TESTOT

Avec la Syrie et la Libye, le Yémen est le troisième des pays arabes en situation de guerre civile/internationale, avec une même conséquence pour l'activité diplomatique : du fait de la fermeture des ambassades sur place et de la situation sécuritaire, les États ont dû développer une politique « nomade » de contacts en pays tiers avec leurs interlocuteurs en fonction de leurs lieux d'exil, dont l'article suivant constitue, s'agissant du Yémen, un essai de « cartographie ».

Le dispositif diplomatique

Parmi les pays entretenant des relations diplomatiques avec le Yémen, seulement une vingtaine a des ambassades dédiées¹, qui se répartissent actuellement en trois catégories.

- ▀ Seize pays ont suivi le gouvernement légitime dans son exil à Aden en décembre 2014 puis à Djeddah et Riyad en février 2015. Il s'agit des 5 membres permanents du Conseil de sécurité (P5), des 6 membres du Conseil de coopération des États arabes du Golfe, des Européens (outre la France et le Royaume Uni : l'Allemagne, la Hollande et l'Union européenne), ainsi que du Japon, de l'Égypte et de la Turquie². La majorité de ces pays a conservé une partie de son personnel local à Sanaa, essentiellement pour des tâches de maintenance et de gardiennage.
- ▀ Quatre ambassades sont toujours actives dans la capitale yéménite : Iran, Syrie, Liban et Palestine, au niveau chargé d'affaires³.
- ▀ La Russie rentre dans les deux catégories à la fois, avec un chargé d'affaires actif à Sanaa et, depuis l'automne dernier, un ambassadeur à Riyad accrédité auprès du président Abdrabbo Mansour Hadi. Les deux ambassades ont des effectifs comparables et mènent un travail diplomatique parallèle, le premier en direction des « autorités » *de facto* à Sanaa, le second auprès du gouvernement légitime à Riyad, selon un dédoublement probablement unique dans la communauté internationale.

*Christien Testot est
Ambassadeur de
France au Yémen,
basé à Riyad.*

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-775-2

© Tous droits réservés,
Paris, Ifri, 2017.

Comment citer cette publication :

Christian Testot,
« Diplomatie nomade
autour du Yémen »,
Éditoriaux de l'Ifri, Ifri,
4 octobre 2017.

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15
Tél. : (0)1 40 61 60 00
Email : accueil@ifri.org

Site internet :

www.ifri.org

Du fait de la situation de guerre dans le pays, les 17 ambassadeurs « exilés » (y compris le Russe) sont à la fois :

■ Ambassadeurs « au » Yémen : ils ont tous présenté leurs lettres de créance au président légitime, soit à Sanaa avant la prise de la capitale par l'alliance Houthis/Congrès populaire général (CPG)⁴ en septembre 2014, soit à Riyad depuis la « migration » des autorités légitimes et des ambassades.

■ Ambassadeurs « pour » le Yémen : n'ayant pas de relation bilatérale à gérer, ou seulement à la marge du fait de la mise en sommeil des échanges économiques, des projets de coopération et des affaires consulaires, ils ont pour mission principale, notamment à travers leurs déplacements dans la région pour rencontrer les divers interlocuteurs, de contribuer au processus de paix et de participer activement aux pourparlers, directement ou au travers de groupes *ad hoc* : G10 pour les négociations de Genève et Bienne en 2015-2016 ; G18 pour celles de Koweït en 2016, élargi depuis en G19⁵.

Au sein de ce corps diplomatique, les ambassades des pays du P5, celles des Européens hors P5 (UE, Allemagne, Hollande, Italie), ainsi que celle du Japon, mènent leur action dans une logique du « parler à tout le monde », qui impose une « diplomatie nomade » du fait de la dispersion des interlocuteurs dans la région.

L'action diplomatique : cartographie

À l'exception de l'ambassadrice de l'UE qui est venue délivrer un « message humanitaire » à Sanaa début août 2017, aucun des ambassadeurs « hors sol » n'est retourné au Yémen depuis le début du conflit en mars 2015. Les raisons de cette abstention diffèrent selon qu'il s'agit de Sanaa ou d'Aden :

■ **Sanaa** : l'obstacle principal n'est pas tant sécuritaire (la ville est « tenue⁶ ») ou logistique (il y a des vols de l'ONU⁷), que politique. Toute visite diplomatique poserait en effet la question de la reconnaissance, au moins implicite, des autorités *de facto*, que la coalition arabe⁸ cherche au contraire à isoler, au nom d'une lecture stricte de la résolution 2216 adoptée sous chapitre VII qui considère globalement les forces Houthis/CPG comme des « rebelles » sommés de revenir au *statu quo ante*. Elle vérifie soigneusement les listes de passagers des vols, qu'elle autorise au cas par cas. Et si elle a laissé venir le député britannique Andrew Mitchell en janvier dernier et

l'ambassadrice de l'UE dernièrement, elle a bloqué en juillet un vol de l'ONU avec trois journalistes de la *BBC* à bord.

■ **Aden** : les autorités légitimes, qui cherchent à crédibiliser le statut de la ville comme capitale alternative – et pas seulement « provisoire » –, accueilleraient volontiers des visites de diplomates. Mais de tels déplacements se heurtent jusqu'à présent à deux contraintes fortes : sécuritaire, du fait de la situation d'instabilité de la ville, marquée régulièrement par des assassinats ciblés et des attentats ; politique, avec l'inévitable question des contacts avec la mouvance séparatiste qui prospère sur le discrédit des autorités légitimes, et qui est, elle aussi, à la recherche d'une crédibilité internationale.

Parmi les capitales de province, seule **Mukallah** (Hadramaout), semble pouvoir offrir actuellement les conditions de sécurité satisfaisante, mais avec des contraintes d'accès difficilement surmontables du fait de la fermeture de l'aéroport aux vols civils. Surtout, un tel déplacement, faute de justification précise, risquerait simplement d'apparaître comme un soutien aux aspirations autonomistes locales.

Du fait de ces contraintes, les contacts se font donc hors du Yémen, selon une pratique de diplomatie nomade et itinérante, qui dessine une forme de cartographie du dossier.

L'Arabie Saoudite : le centre politique

Riyad est le siège – ou plus précisément le lieu de repli – du gouvernement légitime. Le président Abdrabbo Mansour Hadi y dispose d'un ancien palais des Hôtes, le gouvernement étant installé dans un bâtiment hôtelier attenant. En dépit de vellétés de retour à Aden à l'automne dernier, le président y réside de manière quasi permanente, comme son vice-président, Ali Mohsen, qui ne fait que de brèves apparitions dans son fief de Ma'rib. Le Premier ministre et plusieurs ministres (Affaires étrangères, Pétrole, etc.) y séjournent régulièrement.

La capitale saoudienne accueille également tous les acteurs impliqués dans la question yéménite : le Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCEAG) y a son siège et la coalition son état-major. C'est à Riyad que l'Envoyé spécial, Ismail Ould Cheikh Ahmed⁹, fait ses débriefings devant le G19, qui y tient ses réunions.

Djeddah est la ville « yéménite » par excellence en Arabie Saoudite.

Plusieurs centaines de milliers de travailleurs y résident légalement ou illégalement. Renvoyés en 1991 en représailles à la position conciliante de Sanaa vis-à-vis de l'Irak de Saddam Hussein, ils y sont revenus massivement depuis, en dépit de l'obligation de visa qui leur est faite désormais.

De nombreux « réfugiés politiques » y ont été accueillis, notamment parmi les « perdants » des grandes crises du pays depuis les années 1960 (les leaders sudistes de la scission avortée en 1994, divers chefs tribaux du Nord ou du Sud ou, de manière plus anecdotique, le dernier Sultan du Hadramaout).

Des figures yéménites, alliés durables ou de circonstance, y font des passages réguliers (une centaine de parlementaires « loyalistes » s'y trouve depuis plusieurs mois) ou y résident, comme deux des fils du puissant Cheikh Ahmar, ancien président du Parlement et fondateur d'Islah.

Enfin, Djeddah est la ville de résidence des grandes familles marchandes saoudiennes originaires du Hadramaout¹⁰ qui ont gardé un attachement pour la province qui va au-delà de la nostalgie, notamment à travers la fondation Bugshan, qui développe un important programme de bourses à l'étranger pour des jeunes yéménites du Hadramaout.

Les pays du P5, ceux du CCEAG ainsi que le Japon et la Turquie ont donc « naturellement » installé en Arabie Saoudite leur ambassadeur, en marge ou au sein de leur ambassade bilatérale. Tous sont basés à Riyad, sauf l'ambassadeur américain, resté à Djeddah pour des raisons d'organisation administrative interne.

Amman : le « hub humanitaire »

La Jordanie se montre plutôt restrictive dans l'accueil des Yéménites depuis le début du conflit¹¹, y compris dans le système hospitalier dont ils constituaient traditionnellement une importante clientèle. Mais elle tolère, au sein de cette communauté de plusieurs dizaines de milliers de personnes¹², parmi lesquelles un nombre indéterminé de réfugiés, les activités discrètes de diverses organisations de la société civile et de regroupements politiques, qui constituent un vivier pour le « track II » mis en œuvre par la fondation allemande Bergdoff.

Surtout, Amman est devenue la base arrière de pratiquement tout le dispositif onusien au Yémen. Le Programme des Nations unies pour le développement, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires mais aussi l'Envoyé spécial, y sont désormais installés, ce dernier travaillant avec une équipe de plusieurs dizaines de collaborateurs, au sein d'un dispositif qui pourrait évoluer en une « mission » intégrée comme en Irak ou en Afghanistan.

L'Allemagne y a installé son ambassadeur. L'UE et la Hollande, avec le même souci d'être au plus près des acteurs humanitaires, devraient y ouvrir prochainement leur ambassade. Les Américains et les Britanniques y ont une partie de leur effectif, installé au sein de leur ambassade bilatérale.

Le Caire : le « hub politique »

À la différence de la Jordanie, l'Égypte est accueillante pour les Yéménites, avec des facilités de visas¹³, un coût de la vie bas, une grande liberté de mouvement et d'action politique et, plus encore que Amman, des vols réguliers pour Aden. Une importante communauté yéménite, estimée à 200 000 personnes, y réside. Plusieurs ministres y ont installé leur famille et y séjournent régulièrement. Une vie sociale yéménite s'y est développée, dont témoigne l'organisation de grands mariages politiquement très « œcuméniques ».

Plusieurs regroupements, mi-*think tanks*/mi-partis, animés par d'anciens cadres ou ministres du CPG, sont actifs au Caire : Paix et Construction (*Al Adala wal Banaa*) de M. Mohammed Ali Abulohoum, lui-même intégré dans un « groupe des 7 » autour de plusieurs anciens ministres de l'ancien président Ali Abdallah Saleh ; « groupe des 4 », animé par des personnalités et d'anciens dirigeants du CPG (député, ex-ministre). Plusieurs généraux et de nombreux officiers restés neutres peuvent un jour servir de « vivier » pour le volet militaire d'un plan de sortie de conflit. Tous sont en contact avec l'« intérieur », où plusieurs ont encore leur famille, et certains d'entre eux peuvent faire le lien avec les Houthis, non « représentés » localement.

Mascate : le lieu des contacts avec les Yéménites de l'intérieur

Les Omanais ont souvent été mis à contribution pour des missions délicates de médiation au Yémen, notamment pour les affaires d'otages. Mascate, non-membre de la coalition arabe, reste la seule

capitale du CCEAG où des contacts directs peuvent avoir lieu avec des responsables houthis quand ils peuvent s'y rendre, et le pays reste en réserve pour des médiations éventuelles entre toutes les parties, y compris l'ancien président Saleh, dont une partie de la famille et des proches sont installés dans le pays.

Trois autres pays figurent également sur la carte des contacts yéménites, mais de manière plus confidentielle ou spécifique :

■ **Les Émirats arabes unis (EAU)** : très restrictive pour l'accueil des Yéménites, Abou Dabi n'en mène pas moins une politique suivie mais discrète d'influence et de contacts parmi les personnalités sudistes, « légitimistes » ou séparatistes. Ce faisant, les Émiriens veillent à conserver des canaux de communication possibles avec l'ancien président Ali Abdallah Saleh, dont le fils aîné, Ahmed, ancien chef de la garde républicaine, est resté sur place après la fin de sa mission d'ambassadeur en 2014.

■ **Le Liban** : la communauté yéménite de Beyrouth reflète la sociologie locale : riches exilés, affairistes proches de l'ancien pouvoir, Houthis installés en banlieue sud (d'où émet leur chaîne *Al-Massirah*). S'y ajoute un milieu étudiant (American University of Beyrouth, Université libanaise), limité en nombre, mais très « connecté » et actif, notamment à travers le Sanaa Center for Strategic Studies ou les activités de jeunes féministes.

■ **Djibouti** : probablement le pays le plus proche, géographiquement et humainement, du Yémen, avec une longue pratique des relations, y compris commerciales et bancaires, avec le régime de l'ex-président Saleh. Cette situation lui dicte une politique prudente de « soutien sans participation » à la coalition arabe, de neutralité politique (aucun des regroupements évoqués supra n'y a d'activités) et d'accueil des réfugiés (certes beaucoup moins nombreux qu'anticipé au début du conflit).

À défaut d'être une place politique, Djibouti, de par sa proximité géographique, est la base logistique principale pour l'accès au Yémen pour les grands opérateurs humanitaires, notamment le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et Médecins sans Frontières (MSF). En outre, le pays abrite le siège de l'organisme de contrôle des navires à destination (UNVIM)¹⁴ de Hudeida.

Enfin, mention pourrait être faite d'**Istanbul**, plus éloignée, mais où réside le chef de la tribu al-Ahmar, entre deux passages à **Doha**, et, pour mémoire, de **Genève** et de **Koweït**, sans dimension yéménite à proprement parler, mais qui ont accueilli les négociations de paix en 2015-2016, et sont disponibles pour le faire à nouveau.

Naturellement, tous ces pôles de la diaspora politique yéménite sont mouvants. Les principaux acteurs, tout autant que les diplomates accrédités dans leur pays, circulent dans la région au gré des conférences, des réunions ou des entretiens, en fonction des visas qu'ils peuvent obtenir... La plupart gardent des liens familiaux, tribaux et politiques avec l'intérieur, où certains font des passages ou des séjours¹⁵.

Toute la question est celle de l'articulation de cette activité politique en pays tiers, aussi active, positive et multiforme soit-elle, avec les développements à l'intérieur (évolution des lignes de front, dynamique séparatiste au Sud, institutionnalisation de l'emprise houthie au Nord, etc.) sur lesquels la diaspora n'a pas de prise. Le risque est celui, à mesure que le conflit dure, d'un éloignement progressif des réalités sous la forme d'une « diplomatie de lobbies d'hôtel », que seule la reprise d'une négociation entre toutes les parties, condition d'un retour dans le pays, pourrait conjurer.

1. Autour de 22, sachant qu'un décompte précis est malaisé du fait de l'ambiguïté de certaines représentations. D'un côté, l'Éthiopie, par exemple, aurait conservé une représentation consulaire à Aden, mais dont il est difficile de mesurer l'activité politique éventuelle. De l'autre, Djibouti a bien un ambassadeur, mais il est resté dans sa capitale, sans activité notable. On notera que pour de nombreux pays, c'est l'ambassadeur à Riyad qui est également accrédité au Yémen.

2. Avec le cas particulier de Djibouti (cf. note précédente).

3. Dans le cas du Liban, la présence (d'ailleurs non effective) d'un chargé d'affaires, n'a pas de signification politique, mais résulte des blocages administratifs qui ont gelé les mouvements diplomatiques depuis des mois. Il est intéressant de noter que l'ambassadeur du Yémen au Liban a, lui, été nommé par le gouvernement légitime.

4. CPG : Congrès populaire général, le parti de l'ancien président Ali Abdallah Saleh.

5. G10 : P5, Arabie Saoudite, Qatar, Koweït, Oman, EAU ; G18 : les mêmes + CCEAG, UE, Allemagne, Hollande, Japon, Bahreïn, Égypte, Turquie ; depuis mai dernier, G19, avec l'Italie.

6. Y compris pour le pire : voir le tir ciblé contre le véhicule de l'Envoyé spécial lors de son déplacement dans la capitale en mai dernier, au milieu de manifestations d'hostilité.

7. L'aéroport de Sanaa est fermé aux vols réguliers depuis un an par la coalition, mais reste ouvert aux vols à caractère humanitaire depuis Amman et, surtout, Djibouti : ONU, ONG (MSF, CICR notamment). S'y ajoutent les vols d'Oman Air liés au rapatriement d'otages ou au transport de blessés, et les vols russes pour des relèves de personnel à l'ambassade.

-
8. Autour de l'Arabie Saoudite et des EAU, tous les autres pays du CCEAG moins Oman, ainsi que la Jordanie, l'Égypte, le Soudan et le Maroc, soit 9 pays aux contributions très variables, largement symboliques pour la plupart, sauf le Soudan qui fournit des troupes.
 9. Voir son entretien, réalisé le 29 juin 2017 à l'Ifri, après la conférence « Le conflit au Yémen : enlisement et portée régionale » : www.youtube.com.
 10. Cf. les familles ben Laden, bin Mahfuz, Al-Amoudi, Bughsan, etc.
 11. Visa difficile à obtenir et d'une durée limitée ; caution de 12 000 dollars.
 12. 31 163 résidents dans le recensement de 2015.
 13. Visa de 6 mois à l'aéroport pour les moins de 18 ans et les plus de 45 ans, facilement renouvelable. Visas d'un an pour les familles et de trois ans pour les investisseurs.
 14. <https://www.vimye.org/home>
 15. Par air (vols depuis Aden pour Amman, Le Caire, Khartoum, Riyad notamment, ou moins plus aléatoires, depuis Seyoun) ; par route par les points d'entrée à la frontière omanaise ou saoudienne, voire par mer depuis Djibouti vers Aden.