

Claude DUVAL

Avocat spécialisé en droit des relations internationales et ancien fonctionnaire international à la Banque mondiale



Alexandra TRZECIAK

Consultante en politique internationale du développement ; anciennement, responsable de la division des politiques du Comité d'aide au développement de l'OCDE et fonctionnaire internationale à la Banque mondiale



YÉMEN : À QUAND L'« ARABIE HEUREUSE » ?

Le Yémen, qui fut un temps appelé « Arabie heureuse », est en passe de rejoindre la cohorte des États faillis. La mise en place d'un ordre politique robuste, qui lui éviterait un sort aussi funeste, est-il encore envisageable ?

Yemen, once known as the « Happy Arabia », is on the verge of becoming yet another failed State. Is it too late for the establishment of a robust political order to prevent such a disastrous fate?

LE YÉMEN, PRIS COMME EXEMPLE EMBLÉMATIQUE de la nécessité de construire un ordre politique en accompagnement de toute politique de développement significative, fait régulièrement la une des journaux : en effet, il est en bonne voie pour rejoindre la cohorte des États que le démembrement guette, à l'instar de l'Irak, de la Syrie, de la Somalie ou de la Libye. Or, ce pays fut, un temps, surnommé « Arabie heureuse » car il se situe dans l'une des zones les mieux irriguées de la péninsule arabique, comme en témoigne le barrage de Marib construit en 750 av. J.C., barrage qui, au dire des mémorialistes de l'Antiquité, pouvait être comparé aux... Sept merveilles du monde. De surcroît, cette Arabie heureuse a longtemps rayonné le long des rivages de la Mer Rouge allant même à étendre son influence civilisatrice au cœur du territoire éthiopien : c'est toute la saga du Royaume de Saba.

À l'heure où ces lignes sont écrites, le Yémen ne saurait recevoir le qualificatif de « heureux », ni être un modèle de civilisation à émuler, tant il est défaillant.

Avant d'évoquer plus avant la situation de ce pays, un bref rappel des conditions historiques qui ont permis le prodigieux essor économique et social de l'Occident n'est pas inutile car c'est souvent à l'aune de cet essor que s'apprécient les politiques de développement conduites dans le reste du monde.

Ordre politique en Occident

L'idée de permanence, de stabilité (et c'est tout le sens originel du terme d'État) d'une unité politique sur un territoire donné a pu s'inscrire dans la réalité des pays du Nord, tout d'abord, grâce à la mise en œuvre de fonctions dites régaliennes visant à l'édictation de normes (législation, réglementation), à la sanction de ceux qui les méconnaissent (justice, police), ainsi qu'à la mise en œuvre d'une diplomatie et d'une force armée.

Dans un deuxième mouvement, l'élargissement de l'intervention de l'État à l'éducation, la santé et à tout un ensemble de services publics et d'activités économiques a permis de renforcer cette inscription de la permanence d'une unité politique dans une réalité géographique.

Parallèlement, le financement de ces fonctions a impliqué, bien évidemment, que des ressources fussent prélevées sur la collectivité nationale par le biais de l'impôt dont la légitimité s'est assise progressivement dans les populations concernées.

Soulignons, enfin, que la permanence de cette unité politique s'est forgée au cours des siècles – et c'est toute l'importance du temps long – en s'appuyant tant sur un socle religieux (la chrétienté, prise dans ses différentes Eglises) que sur une politique de la langue (langue commune de pouvoir imposée, dans chacun de ces pays, par une instance centrale pour asseoir son autorité sur tout le territoire et gommer les particularismes locaux).

N'oublions pas, pour aussi paradoxal que cela puisse paraître à première vue, que le binôme chrétienté/ langue commune de pouvoir a été renforcé, dans son influence, par la conduite de guerres entre les principaux États européens ; c'est ici que se marque la pertinence du fameux aphorisme de Charles Tilly : « L'État fait la guerre et la guerre fait les États ». En effet, la conduite de la guerre, en permettant de dépasser les divisions subalternes à l'intérieur d'un pays donné et en forçant la Société à se discipliner, a contribué à forger un fort sentiment de destin commun indispensable à la robustesse de l'État.

De la combinaison de tous ces facteurs, est né le phénomène de nation, phénomène nécessaire à la mise en place d'institutions étatiques qui, à leur tour, conditionnent et accompagnent tout développement économique et social cohérent.

Telles sont les éléments caractéristiques des pays du Nord qui font partie, en quelque sorte, de l'ADN constitutif de leurs populations. Au regard de ce modèle dit « westphalien » pris comme paradigme, un certain nombre de pays s'apparentent à des cas désespérés.

Un tel état de choses ne laisse pas de surprendre car, dans certains de ces pays, ne font assurément pas défaut les richesses naturelles (singulièrement le pétrole et/ou les ressources hydriques nécessaires à la mise en œuvre d'une agriculture commerciale) : pourtant, à suivre une certaine vulgate, qui a encore cours malgré son caractère réducteur, ces richesses constitueraient le point de départ, le socle même de tout décollage économique et social qui fasse sens.

Ainsi, dans une perspective marquée du sceau de l'« ékonomisme », tant la rationalisation de l'agriculture en Angleterre au XVIII^e siècle (en créant des surplus agricoles commercialisables) que l'exploitation du charbon en Europe et en Amérique du Nord au XIX^e siècle (mettant à la disposition des activités industrielles une énergie abondante et bon marché) permettraient, à elles seules, de rendre compte du fait que ces sociétés sont parvenues à échapper à l'économie de subsistance : rappelons que, depuis la nuit des temps, ce genre d'économie fut le lot commun de la grande majorité des populations de ces pays et, plus généralement, de l'humanité.

Autrement dit, une fois l'accumulation primitive du capital amorcée (dont la cause toute première échappera toujours à l'analyse mais où le hasard a certainement joué un rôle prépondérant), la résultante en serait une possibilité d'accumulation continue du capital autorisant des investissements dans le développement économique et social, selon un processus itératif maintenant bien compris et balisé.

C'est pourquoi, dans le droit fil du discours du 20 janvier 1949 d'Harry Truman qui appelait à aider les pays sous-développés, les premières politiques préconisées portaient sur un investissement massif de façon à sortir ces pays de leur sous-développement : or, dans des pays tels que l'Irak ou la Libye le manque de capitaux à investir n'est manifestement pas le sujet le plus brûlant à traiter et ne l'a jamais été depuis les années 1970 qui ont vu les cours du pétrole littéralement crever tous les plafonds !

Par ailleurs, à l'examen des indices de développement humain (notamment en matière de santé ou d'éducation) publiés par le PNUD à partir des années 1990, l'Irak, la Syrie et la Libye ne sont pas les plus mal lotis sans être à la hauteur, toutefois, de ce que laisseraient espérer les atouts naturels dont ils sont dotés (soulignons que ces indices permettent de prendre en compte toute une batterie de mutations

positives qui induisent des transformations de « destruction créatrice », marqueurs caractéristiques d'une société qui se développe réellement).

En définitive, l'« économisme » ne saurait tout expliquer car il est trop réducteur : un autre facteur est primordial, celui de l'établissement d'institutions étatiques robustes. À ce propos, notons incidemment que, lorsque les pays de l'OCDE ont entrepris, dans les années 1960, de se lancer dans des politiques de développement à l'intention des pays du Tiers-Monde, ils ont oublié que ces pays n'avaient pas connu le même développement institutionnel que le leur : 75 ans de colonisation (conférence de Berlin de 1885/indépendances des années 50/60) ne pouvaient pas remplacer les siècles de maturation qui ont été nécessaires à la mise en place de l'État de droit, des élections libres, etc., bref des conditions minimales pour que puissent être menées des politiques de développement qui fassent sens. Ils ne se sont pas non plus interrogés sur l'effet souvent inhibant de la colonisation sur les peuples de ces pays.

Où nous mène cette esquisse de l'évolution de l'ordre politique et des paramètres gouvernant l'établissement d'une nation ?

Chiffres et traits saillants relatifs au Yémen

Quelques chiffres et traits saillants méritent d'être rappelés pour mettre le problème en perspective.

Sur un territoire de 527.970 km² vit, en 2014, une population de plus de 26 000 000 d'habitants ce qui donne une densité de 40 habitants au km², avec un âge médian de 18 ans : en 1950, elle n'était que de 4 300 000. Cette population comprend plus de 40 % d'habitants de moins de 15 ans dont seuls 50 % sont alphabétisés ; le secteur agricole représente moins de 9 % du PIB tout en employant plus de 60 % de la population active ; en raison (pour partie) de cette structure agricole archaïque, la sous-alimentation chronique atteint 32 % de la population ; le pourcentage d'habitants de la population urbaine vivant dans des bidonvilles flirte avec les 80 %.

Quant à la condition féminine, notons que 14 % des filles sont mariées de force avant l'âge de 15 ans et 52 % avant celui de 18 ans, que les mesures discriminatoires et la violence envers les femmes sont régulièrement dénoncées par des ONGs de renom telle que « Human Rights Watch » et que seulement 50 % des femmes de plus de 15 ans savent lire et écrire alors que le pourcentage pour les hommes frise les 85 %.

En se tournant vers le rapport du PNUD de 2014 portant sur le développement humain, il appert que le Yémen se classe à la 154^e place sur les 187 pays recensés et qu'il est le seul pays arabe, avec un indice de 0,500, à être classé dans la dernière catégorie de développement humain alors que l'indice moyen, pour l'ensemble des États arabes, est de 0,682.

De tels chiffres signent clairement un état... « avancé » de non-développement, dans un contexte d'explosion démographique. Ce que confirme une récente étude de l'OCDE qui considère que le Yémen (et huit autres pays) sur cinquante États fragiles peut être compté parmi les plus vulnérables dans toutes les dimensions de la fragilité : la violence, la justice, les institutions, les fondements économiques et la résilience.

Dans un autre registre, si l'ensemble de la population est de souche arabe pratiquant la même langue, elle se divise, au plan confessionnel, entre 55 % de sunnites et 45 % de chiïtes et ce clivage ne fait que s'accroître avec la guerre civile qui fait rage ; de surcroît, le phénomène tribal est encore très prégnant (avec près d'une dizaine de milliers de tribus dans tout le pays), ce qui signifie que les tribus sont imbriquées dans l'État et l'État dans les tribus, par là-même affaiblissant la notion et le sens de l'État ; enfin, rappelons que si le Nord du Yémen ne fut plus sous influence ottomane dès 1920, le Sud (Aden) demeura sous protection britannique jusqu'en 1967 en raison de l'importance stratégique que revêtent le Golfe d'Aden et la Mer Rouge pour le monde occidental.

Ces clivages et divisions du pays ne pouvaient pas, bien évidemment, favoriser l'émergence d'un sentiment national fort.

Aussi, inquiets de la fragilisation accélérée du Yémen, les six membres du Conseil de Coopération du Golfe (organisation regroupant des pays sunnites) ont lancé, en 2011, une médiation pour mettre fin à la crise politique au Yémen ; cette médiation a été suivie par la Résolution 2014 du Conseil de Sécurité ; pour finir, après les élections de février 2012, le Yémen a entamé, en mars 2013, un dialogue dit « Conférence de Dialogue National » qui visait à traiter des problèmes politiques essentiels. Ce dialogue, qui s'est conclu en janvier 2014, a été accompagné de nombreuses violences et manifestations et d'un appel à un recours aux armes pour assurer la protection de la population chiïte qui réside dans le Sud.

À la lumière de ce qui vient d'être esquissé, la cause toute première du non-développement marqué du Yémen ne peut être que recherchée dans la défaillance d'un ordre politique ne permettant pas d'intégrer l'ensemble de la population dans

un projet politique national mobilisateur, condition *sine qua non* d'un développement économique et social qui fasse sens.

Rappelons, pour mémoire, que le problème de la construction d'un ordre politique dans le monde arabe n'est pas une nouveauté.

Ainsi, dès les années 1940, des penseurs syriens chrétiens et musulmans estimèrent que, pour regrouper toutes les composantes d'une nation arabe ayant certes une langue commune en partage mais très divisée sur le plan confessionnel, il convenait de promouvoir un État laïc combinant le socialisme – c'est-à-dire la justice sociale – et le nationalisme arabe et, à cette fin, fondèrent un mouvement politique, connu sous le nom de Baas.

Ce mouvement (en intégrant l'ensemble de la population par le biais d'un discours commun qui se situait en dehors du champ religieux) domina la vie politique et permit d'assurer, dans le cadre de régimes autoritaires, l'unité tant de l'Irak que de la Syrie, respectivement de 1968 à 2003 et de 1970 jusqu'à nos jours. Or, sous nos yeux, le Baas se délite : à l'évidence, cette tentative a échoué, son « chant du cygne » appartient déjà au passé.

Toutefois, formuler un discours intégrateur et construire un ordre politique *ex nihilo*, tout en n'étant pas une mince affaire, n'est pas une entreprise impossible, comme en témoignent les exemples de l'Indonésie et de la Tanzanie, ainsi que l'explique Francis Fukuyama dans son dernier ouvrage.

Construction à marche forcée d'un ordre politique en Indonésie et en Tanzanie

Au tout début du XX^e siècle, l'Indonésie n'existe pas et n'a jamais existé : c'est seulement plus de 11 000 îles, une collection de petits sultanats, de tribus, etc. et des dizaines de dialectes qui varient d'île en île. Sous l'influence du colonisateur hollandais, commencent à pénétrer, dans une toute petite élite, les idées de nation, de marxisme, de socialisme, etc. importées d'Europe. À partir de 1927, Sukarno (et d'autres) conscient que, pour unifier le pays, recourir à l'islam c'était voir se dresser contre son entreprise les groupes chrétiens ou animistes et, en sens inverse, recourir au marxisme, qui nie le phénomène religieux (opium du peuple), c'était s'aliéner l'ensemble d'une population baignant dans la religiosité, commence à développer, en s'inspirant pour partie de la définition de la nation par Ernest Renan, un discours fédérateur, le Pancasila. Ce discours réconcilie toutes les religions pratiquées dans les 11 000 îles dans une sorte de monothéisme (assez similaire au

culte de l'Être suprême de la Révolution française), tout en prônant, pour tous les groupes ethniques présents dans le pays, une justice sociale inspirée du marxisme. Parallèlement, est formalisée et enseignée systématiquement une langue commune à toute l'Indonésie (Bahasa Indonesia), s'inspirant du Malais qui était la langue véhiculaire pratiquée par les navigateurs commerçant entre les îles indonésiennes. Enfin, Sukarno recourt, à partir des années 1950, à un régime très autoritaire pour mettre en musique son entreprise de construction *ex nihilo* d'un ordre politique englobant toutes les composantes religieuses et tribales du pays. Le bilan est globalement positif car, à partir des années 1990, le pouvoir central put mettre en œuvre une politique de décentralisation démocratique sans avoir à craindre un éclatement du pays.

Quant à la Tanzanie, elle n'existe pas non plus et n'a jamais existé au tout début du XX^e siècle : c'est alors une collection de plus de 120 ethnies et de dizaines de dialectes. Conscient de cet état de choses, le colonisateur allemand essaya timidement de mettre en œuvre une langue commune, le swahili (langue africaine très ancienne influencée par l'Arabe), qui était parlée par les navigateurs tout le long de la côte est-africaine. Cette tentative sera reprise et systématisée par Nyerere, à partir des années 1960, pour créer un lien entre les diverses ethnies par le biais d'une politique d'enseignement obligatoire de cette langue dans l'ensemble du pays. Par ailleurs, est lancé, avec la déclaration d'Arusha de 1967, un « socialisme africain » (c'est-à-dire une politique de justice sociale) qui justifie et accompagne le quadrillage très autoritaire de tout le pays, un peu à la manière maoïste. Si le bilan de cette entreprise d'étatisation du pays, à ses débuts, est désastreux pour l'économie du pays, la naissance au forceps de la nation tanzanienne finit par se révéler positive, à partir des années 1990, lorsqu'une ouverture à l'économie de marché intervient parallèlement à l'ouverture politique. Depuis plus de quinze ans, la Tanzanie connaît un taux de croissance de 4 % dans un cadre politique stable, ce qui n'est pas le cas du Kenya voisin qui, après avoir connu des débuts bien plus prometteurs que la Tanzanie, est déchiré par des querelles interethniques susceptibles de menacer son existence même.

Contribution de la communauté internationale d'aide au développement à la construction d'un ordre politique au Yémen

Des travaux de l'OCDE portant sur le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité, ne se dégage pas un optimisme démesuré en la matière car il y est souligné que « le renforcement de l'État est un processus profondément

politique...et avant tout un processus endogène » sur lequel la communauté internationale d'aide au développement a peu de prise. Quelles peuvent être les pistes à explorer pour tenter de rétablir les États faillis et consolider les États fragiles, singulièrement le Yémen ?

Sauf à se résigner à ce que l'aphorisme précité de Charles Tilly soit la seule voie ouverte aux pays du Sud pour se constituer en entités politiques soucieuses des besoins de leurs populations et de leur développement, comment aborder ce problème de l'instabilité et de la fragilité minant ces pays, de sorte que la solution y apportée ne soit pas repoussée... aux calendes grecques ?

Il convient, en premier lieu, de cerner et définir l'objectif désirable.

Il serait vain et déplacé de prétendre reconstituer dans les États fragiles ou faillis des États-nation de type « westphalien », une formule obsolète au regard de l'évolution du monde actuel. De plus, il ne semble pas certain que l'État moderne, défini comme un État bureaucratique fondé sur la légalité et la rationalité de type occidental, soit le seul modèle légitime et à recommander pour les États fragiles. En effet, si ce modèle peut sembler en principe désirable, en pratique il peut être perçu par les populations concernées comme imposé du dehors par les instances internationales / occidentales, et donc devoir être rejeté en tant que tel. Une des solutions désirables, en termes d'efficacité, serait plutôt de viser une formule pragmatique propre à satisfaire les besoins essentiels de la population du pays en question en accord avec ses traditions, à savoir un État équipé des outils nécessaires à l'action sans qu'il ne présente nécessairement tous les attributs institutionnels d'un État moderne de type occidental ; cet État *de facto* « souverain » serait un État dont la légitimité, la capacité, les institutions et les ressources résulteraient d'un processus politique endogène ayant négocié le « contrat social » et les attentes réciproques entre Société et État.

En second lieu, il est indispensable de rejeter toute approche standard (le « *one size fits all* »), dont sont friandes les institutions internationales, et d'ajuster soigneusement le diagnostic et les prescriptions à la situation réelle de chaque État concerné. La variété des situations parmi la cinquantaine d'États fragiles recensés qui regroupent plus de 1,5 milliard d'habitants, et des solutions possibles, couvre un large spectre, allant d'une absence d'État dans une société tribale élémentaire (ainsi, la Somalie ou la Libye), à un État archaïque *a minima* dans une société tribale structurée (ainsi, l'Afghanistan ou le Yémen), ou, à l'autre extrémité du spectre, à un État fragilisé par une agression extérieure et devant être reconsolidé dans un État de type moderne (ainsi, l'Iraq).

Finalement, doivent être sélectionnées, parmi les fonctions et capacités d'un État souverain résilient, celles qui constituent le noyau critique minimal à mettre en place dans un État fragile donné selon sa situation et les objectifs poursuivis. En effet, vouloir mettre en place simultanément les nombreuses fonctions de l'État souverain à un niveau opérationnel dans un État failli comme le Yémen est supposé le problème résolu, ce qui est vain. Une approche plus humble doit prévaloir : en faisant preuve de pragmatisme, il faut cerner précisément le noyau critique minimal qu'il convient de mettre en place en première instance et cela dépend, bien évidemment, du degré de fragilité ou de faillite de l'État considéré, ainsi que des objectifs à atteindre (qu'ils soient de nature sécuritaire, humanitaire, politique, etc.).

Pour rendre plus concret ce qui précède, rappelons ici que, à suivre les recommandations contenues dans un ouvrage datant de 2008, sous la plume d'Ashraf Ghani (qui préside, depuis 2014, aux destinées de l'Afghanistan et dont il peut être espéré qu'il est orfèvre en la matière) et de Clare Lockhardt, les fonctions ou attributs d'un État *de facto* souverain sont au nombre de dix et peuvent être répartis en quatre groupes :

1^{er} groupe – Sécurité et ordre :

- 1 – État de droit, établissant les droits de propriété, notamment les droits sur l'usage de la terre et des ressources naturelles.
- 2 – Monopole de la violence légitime (police, défense, justice) assurant les droits de propriété et le respect des engagements et obligations transactionnels.
- 3 – Contrôle administratif de l'exécution des tâches et de l'efficacité de l'exécution, par des fonctionnaires désignés par un processus perçu comme transparent et fondé sur le mérite et devant rendre des comptes.

2^{ème} groupe – Contrat social :

- 4 – Définition et désignation, selon un processus inclusif et participatif accepté par la société et ses groupes constituants, des droits et obligations réciproques (le « contrat social ») entre la société et de l'État et d'un groupe reconnu et admis par tous pour exercer le pouvoir (une « élite » politique).

3^{ème} groupe – Promotion et protection des biens publics :

- 5 – Formation et préservation du capital humain (santé et éducation).
- 6 – Fourniture d'infrastructures pour les biens publics de base (eau potable, communications et transports, irrigation, etc.).
- 7 – Finances publiques, taxation pour la fourniture efficace de biens et services publics.

- 8 – Gestion des ressources et actifs de l'État (minéraux, espaces, concessions, etc.).
 - 9 – Formation d'une économie sociale de marché et création des biens publics sous-tendant son fonctionnement stable (régulation et contrôle des marchés, droit commercial, des affaires et de la concurrence, droits des travailleurs, mécanismes d'arbitrage, respect des contrats, etc.).
- 4^{ème} groupe –10– Reconnaissance et relations internationales.

Esquisse de priorités et séquence pour le Yémen

Ne sera retenu ici que l'objectif focalisé exclusivement sur le mieux-être de la population afin de la sortir, dans un avenir proche et maîtrisé, de la malédiction de la fragilité et de l'instabilité qui caractérisent ce pays, écartant ainsi toute considération de sécurité internationale. Dans une telle approche, le *minimum minimum* pourrait comprendre les attributs 1, 2, 5 et 6 afin d'assurer la survie physique et sociale de chaque individu. Assurer ensuite la durabilité et la résilience des structures institutionnelles ainsi mises en place demanderait la mise en place de l'attribut 4. Après un minimum de consolidation viendraient les attributs 3 et 7. Enfin, les besoins institutionnels du développement économique demanderaient la mise en œuvre des attributs 8 et 9 selon des processus progressifs qui exigent une prudence et une lenteur inhérentes à leur nature et... sous la férule d'un Homme Providentiel, avec tous les aléas que cela implique ?

Tel serait le chemin critique à explorer pour bâtir un ordre politique viable au Yémen, condition d'un développement économique et social cohérent de ce pays. La communauté internationale du développement pourrait y contribuer tout en devant être pleinement consciente, d'une part, des limites de ses possibilités d'action et, d'autre part, que le retour à l'« Arabie heureuse » n'est pas pour demain... ni que ce retour, quand bien même il adviendrait, ne sera pas nécessairement pérenne.

Bibliographie succincte

OCDE, *États de fragilité 2015 : Réalisation des ambitions de l'après 2015*, 2015.

Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay*, Profile Books Ltd., 2014.

PNUD, *Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*, Rapport sur le développement humain, 2014.

Claude Duval, Aleksandra Trzeciak, « Brève portant sur le conundrum syrien : pertinence de la notion de développement économique et social pour l'appréhender ? ». *Géostratégiques* n° : 37 (3^{ème} trimestre 2012).

OCDE, *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité*, 2011.

Claude Duval, André Pertuzio, « Développement et pétrole en Afrique du Nord ». *Géostratégiques* n° 32 (3^{ème} trimestre 2011).

L'État en quête de légitimité, Editions Charles Léopold Mayer, 2010.

Claude Duval, François Ertori, « États fragiles ou... États autres ». *Géostratégiques* n° 25 (Octobre 2009).

Ashraf Ghani, Clare Lockhart, *Fixing Failed States. A framework for rebuilding a fractured world*, Oxford University Press, 2008.