

Les acteurs étrangers et la promotion de la démocratie

Laura Ruiz de Elvira Carrascal

▶ **To cite this version:**

Laura Ruiz de Elvira Carrascal. Les acteurs étrangers et la promotion de la démocratie. Sara Ben Nefissa, Maggy Grabundzija et Jean Lambert (dir.). Société civile, associations et pouvoir local au Yémen, Centre Français d'Archéologie et de Sciences Sociales de Sanaa ; Fondation Friedrich Ebert, Sanaa, p. 163-191, 2008. halshs-00354542

HAL Id: halshs-00354542
https://shs.hal.science/halshs-00354542

Submitted on 20 Jan 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les acteurs étrangers et la promotion de la démocratie [1]

Le Yémen, le pays le plus pauvre et sans doute le plus peuplé de la péninsule arabique[2], a entamé en 1990, date de l'unification de la République arabe du Yémen et de la République démocratique et populaire du Yémen, un processus de démocratisation. Malgré quelques ratés, cette expérience se prolonge aujourd'hui et fait de la République du Yémen un laboratoire original pour l'observation de l'évolution politique des sociétés arabes et islamiques. Le 22 mai 1990, en proclamant l'unification, les présidents du Yémen du Sud, Ali Salem Al-Bid, et du Yémen du Nord, Ali Abd-Allah Saleh[3], instaurent un régime dit « démocratique » et prétendent mettre en place différentes réformes qui doivent permettre au pays de sortir de sa condition de sous-développement et de relative insécurité. La mise en place du multipartisme, la création d'une commission électorale indépendante (la SCER), l'octroi de nouveaux droits aux femmes, la proclamation de la liberté de presse et du droit d'association, l'organisation d'élections présidentielles, parlementaires et municipales « libres » et « justes »... visent sur le plan politique à atteindre ces objectifs et à placer le Yémen à la pointe d'un processus de démocratisation.

Parallèlement, la démocratisation des pays arabes et l' « exception autoritaire arabe »[4] sont devenues, suite aux attentats du 11 septembre 2001, un enjeu politique, stratégique et sécuritaire d'importance capitale pour les grandes puissances internationales. Dans ce cadre, le souci de démocratiser le Moyen-Orient émerge donc dans un contexte particulier et est directement relié à la lutte anti-terroriste. La promotion de la démocratie est entrée aussi, depuis cette période, dans l'agenda prioritaire de différentes institutions et organisations internationales telles que la Banque Mondiale, l'ONU, l'OTAN, l'OSCE et diverses instances judiciaires internationales. D'autre part, depuis la fin de la Guerre froide, le réseau des organisations non gouvernementales, qui se consacrent à renforcer l'engagement des

[1] Cet article est basé sur le mémoire de Master 2ème année intitulé « Le Processus de Démocratisation au Yémen et les acteurs étrangers : Quelles Interactions pour quels effets ? (2002-2006) », réalisé l'année 2006 à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, sous la direction de M. Gilles Kepel,. Ce mémoire s'appuie essentiellement sur une lecture des principaux travaux réalisés sur cette question ainsi que sur un travail de terrain effectué au Yémen en avril-mai 2006 comprenant une quarantaine d'entretiens et plusieurs séances d'observation participante.

[2] Les estimations de la population yéménite vont de 19 à 23 millions d'habitants.

[3] Le président Ali Abd-Allah Saleh est au pouvoir depuis 1978, date dans laquelle il prend la présidence du Yémen du Nord. Avec l'unification, Saleh a été nommé président de la nouvelle République unifiée.

[4] Sur cette question, voir CAMAU, Michel, « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *Critique internationale*, n° 30, janvier- mars 2006, p. 59-81.

institutions interétatiques en matière de démocratie et des droits de l'Homme et à enraciner plus solidement leurs résultats au niveau local, devient de plus en plus dense. La démocratie, désormais considérée comme la norme universelle et non plus comme une exception, devient un enjeu de « mission ».

Nous nous proposons ici de considérer l'interaction entre les facteurs externe et interne dans le processus de démocratisation au Yémen, entre agents promoteurs de démocratie et pays et sociétés « démocratisés ». Il s'agit d'un objet d'étude notamment pertinent au Yémen en comparaison à d'autres pays arabes où l'élément externe occupe une place secondaire pour des raisons liées aux politiques nationales des pays en question. En effet, au cours des dernières années, un grand nombre d'articles et ouvrages, qui tentent d'analyser cette nouvelle vague de démocratisation et de connaître ses effets, ont été publiés. Néanmoins, en ce qui concerne le Yémen les travaux consacrés à ce sujet sont peu nombreux. Cet article s'inscrit ainsi dans un contexte d'actualité éminemment politique et stratégique, non dépourvu de polémique. Dans cette perspective, nous mènerons une analyse qui s'articule autour de la question suivante : Quelles sont la nature et les modalités de l'interaction existant entre les acteurs externes promoteurs de la démocratie au Yémen et les acteurs internes ? Cette question nous amène à nous demander quels sont les effets qui en découlent : Y a-t-il un changement structurel du « champ politique » yéménite ? Assiste-t-on à l'émergence de nouveaux acteurs avec lesquels le gouvernement doit composer ? Ou, au contraire, s'agit-il d'une simple démocratisation « de façade », vide de réformes substantielles ? Au final, le souci de démocratiser le Yémen afin de mieux saper les sources du terrorisme a-t-il fait émerger un nouveau rapport de force ? En somme, nous posons comme hypothèse que la promotion de la démocratie au Yémen par le biais des acteurs internationaux ne provoque pas un changement structurel du « champ politique » yéménite. L'impact positif des acteurs externes dans le processus de démocratisation national se verrait en effet mitigé par les effets de la lutte anti-terroriste, qui agissent dans le sens du renforcement d'un Etat autoritaire.

Pour rendre plus intelligible cette interaction, il semble pertinent de commencer par la définition des deux termes sur lesquels nous basons notre analyse, à savoir « acteurs externes » et « acteurs internes ». Nous entendons par « acteurs externes » d'une part, les réseaux d'ONG et organismes internationaux (qu'ils soient établis de façon permanente dans le pays « à démocratiser » ou bien qu'ils travaillent depuis l'extérieur) ; et d'autre part, les bailleurs de fonds internationaux et les puissances occidentales engagés dans la

« démocratisation » du pays et qui exercent une pression économique. Quant au deuxième terme, nous entendons par « acteurs internes » d'une part tous les citoyens yéménites qui constituent la « société civile » de ce pays, « société civile » entendue en tant que des réseaux de citoyens libres - tels que les associations, les syndicats, les unions, les partis politiques et les ONG - qui établissent un espace politique comme condition préalable à la construction d'une démocratie et d'un Etat de droit[5] ; et d'autre part, le gouvernement, en tant qu'acteur actif dans ce processus de « démocratisation ».

Enjeux stratégiques internationaux et attentes des différents acteurs

L'intérêt des pays occidentaux dans la démocratisation des pays arabes et islamiques, éveillé à la suite des attentats du 11 septembre 2001, obéit à un ensemble d'enjeux, tant internationaux que locaux, suivant leur propre dynamique. Les intérêts des uns sont réappropriés par les autres et vice-versa, dans un jeu politique international caché aux sociétés concernées et souvent difficile à cerner.

Dans le cas yéménite, l'aide au développement et la promotion de la démocratie, par le biais des acteurs externes, sont conçues fondamentalement et avant tout de manière instrumentale. Les enjeux de la communauté internationale sont clairement liés à des questions sécuritaires et à la lutte contre le terrorisme. Les Etats-Unis ont pris la tête de cette « croisade », menée par l'Occident, destinée à éradiquer l'autoritarisme, le fondamentalisme islamique et surtout le terrorisme international. Le risque calculé d'une démocratisation contrôlée apparaît donc comme la meilleure façon de servir les intérêts occidentaux d'autoprotection. D'autre part, le gouvernement yéménite, en raison d'une histoire mouvementée de « flirt » avec le terrorisme[6] et le *jihad*[7], a vite été visé par les Américains et engagé dans la lutte anti-terroriste en tant qu' « un partenaire et non une cible »[8]. En guise de symbole, George Bush invite le Président Saleh au sommet du G8 en juin 2004, au cours duquel le président américain présente son projet du « Grand Moyen Orient ».

---

[5] Selon la définition de Olivier Roy dans son article : ROY, Olivier, « The predicament of « civil society » in Central Asia and the « Greater Middle East » », *International Affaires*, n° 81, 5 (2005).

[6] Des combattants d'origine yéménite ont été impliqués sur divers fronts du *jihad* (Bosnie, Soudan ou Tchétchène et postérieurement Afghanistan ou Irak). À cela il faut ajouter les attentats de 1998 à Nairobi et Dar es-Salam, impliquant des suspects yéménites; l'attaque contre le navire de guerre américain *USS Cole* à Aden le 12 octobre 2000; les attentats du 11 septembre 2001 auxquels des citoyens yéménites ont participé; l'opération militaire menée en Afghanistan, suite à laquelle plus d'une centaine de Yéménites se sont retrouvés emprisonnés à Guantanamo Bay; l'attentat contre le pétrolier français *Limburg* à trente kilomètres du port de Mukalla le 6 octobre 2002 ; l'assassinat de trois missionnaires américains à Jibla le 30 décembre 2002 et plus récemment l'attentat contre un group de touristes espagnols à Marib en juillet 2007.

[7] Le *jihad* entendu en tant que « Guerre sainte ».

[8] Déclaration de l'ancien ambassadeur américain au Yémen, Edmund Hull, cité dans DU BOUCHET, Ludmila, « La politique étrangère américaine au Yémen », *Chroniques Yéménites*, n°11, 2004, p. 101 - 121.

Dans ce contexte, de grandes sommes d'argent viennent s'ajouter, dès 2002, aux fonds versés depuis bientôt une décennie par certains pays européens (Les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne) et l'Union Européenne dans le cadre de l'effort déployé afin d'accompagner le progrès économique des pays arabes d'une réforme politique graduelle et significative. La nécessité urgente de démocratiser le Moyen-Orient s'en trouverait justifiée par l'idée que des Etats faibles ou mal gouvernés sont susceptibles d'abriter ou de favoriser les bandes terroristes non étatiques, bandes qui se situent aujourd'hui au premier rang des préoccupations de sécurité à l'échelle internationale. Ainsi, les grandes puissances internationales s'engagent dans des projets destinés à impulser le rôle de la société et de miner le pouvoir des régimes autoritaires. D'après Olivier Roy, il ne s'agirait plus de provoquer des changements de régime mais de construire une « société civile » sans pour autant se heurter aux régimes existants. L'idée serait que, au fur et à mesure, les régimes autoritaires se verraient encerclés par la « société civile », puis forcés à opter entre le renouvellement ou la disparition[9]. La promotion de la démocratie au Yémen constitue une tentative claire, de la part des pays occidentaux, de faire un exemple de démocratisation réussie. L'échec visible des opérations menées en Irak et Afghanistan renforce d'autant plus le désir des grandes puissances et des organismes internationaux de montrer que la promotion de la démocratie peut parvenir aux résultats ambitionnés.

Du coté yéménite, les attentes et les enjeux qui poussent le gouvernement à tenir un discours favorable, tant à la promotion de la démocratie - par le biais des acteurs externes - qu'au processus interne de démocratisation, sont d'une nature bien différente. Il faut mentionner en premier lieu la dépendance du régime, aussi bien économique que militaire, à l'égard du soutien occidental. Le régime du président Saleh ne peut pas gouverner seul, il a besoin des donateurs internationaux. L'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Japon et les Etats-Unis constituent les pays qui apportent l'aide la plus notable de manière bilatérale. Ces financements sont cependant moins importants que ceux versés de manière multilatérale par l'Union Européenne, la Banque Mondiale ou le Fond Arabe pour le développement économique et social. L' UNDP signale que, en 2002, le Yémen a reçu un total de 583.7 millions de dollars, c'est-à-dire 5.8% du produit intérieur brut (PIB), chiffre qui n'a pas cessé

[9] ROY, Olivier, « The predicament of « civil society » in Central Asia and the « Greater Middle East » », *Op. Cit.*, p. 1005.

de s'accroître depuis cette date[10]. En échange de cette aide au développement et à l'appareil sécuritaire du pays, les bailleurs de fonds internationaux exigent des réformes politiques au gouvernement du président Saleh. Il faut accepter les conditions imposées, l'aide est directement liée à la démocratisation du pays, au respect des libertés publiques et à la diminution de la corruption. Comme l'explique Olivier Roy : « *The central point here is that, in terms of political development, supply defines demand - or, more exactly, the donors decide what is desirable…Privatization, women's rights, democratization, conflict prevention, fostering small business and providing low-interest loans are favorite topics»*[11]. Les institutions étrangères tracent une « feuille de route » à suivre accompagnée souvent de l'importation et imposition de « grilles de pensée » et « cadres d'action » généralement mal accueillis par ceux qui vont bénéficier de l'aide[12]. En conséquence, le gouvernement entreprend de temps à autre des réformes[13] pour satisfaire les exigences de la communauté internationale: remplacement des ministres impliqués dans des cas de corruption, incorporation de femmes dans la vie politique, création d'un Ministère des droits de l'Homme… Il s'agirait ainsi d'une démocratie sur mesure entreprise par une élite qui dirige le pays et qui n'est pas prête à voir s'affaiblir son propre pouvoir ou à le partager. Ces dirigeants ne s'opposent pourtant pas à des reformes « modestes » qui pourraient améliorer leur image à l'extérieur.

D'autre part, l'aide venant de l'étranger est aussi sensiblement dépendante de la coopération du gouvernement dans la lutte anti-terroriste. Le régime de Saleh essaie de mener une politique de compromis face à deux positions qui s'opposent : d'un côté les exigences sécuritaires des pays occidentaux, notamment des Etats-Unis et de l'autre une population et une élite politique rejetant l'idée d'une collaboration avec ces puissances et « *qui ne sont pas insensibles à la rhétorique aux accents anti-impérialistes d'al-Qaida* »[14].

Outre les avantages économiques, cet « engagement » dans les voies de la démocratie et de la liberté suppose pour le gouvernement yéménite un gain important aux yeux de la communauté internationale, tant en crédibilité qu'en légitimité. Le sujet de la démocratisation a été largement exploité par le régime de Saleh depuis 1999, date à laquelle avait eu lieu à Sanaa - avec beaucoup de succès - la rencontre internationale intitulée « Emerging Democraties

[10] Les estimations indiquent que l'argent versé par des donateurs étrangers ensemble avec les revenus du pétrole constitue 85 % du budget de l'Etat.
[11] ROY, Olivier, « The predicament of « civil society » in Central Asia and the « Greater Middle East » », *Op. cit.*, p. 1008.
[12] Entretien avec un employé de l'Ambassade de France à Sanaa.
[13] Des réformes dites « de façade » par les opposants au régime.
[14] BONNEFOY, Laurent, "Entre pressions extérieures et tensions internes, un équilibre instable au Yémen", *Le Monde Diplomatique,* octobre 2006.

Conference ». Depuis ce moment, cet élément est devenu un thème dominant de ses discours politiques. Laurence Whitehead signale que les dispositifs internationaux - politiques et économiques - visant à inciter les Etats à acquérir le label démocratique, connaissent une véritable explosion. Ces mécanismes seraient censés « ancrer » solidement le processus de démocratisation dans tout pays convenablement gouverné. D'après cet auteur, « *l'Etat qui déçoit cette attente se voit qualifié par les grands de la planète d'« Etat voyou », « effondré » ou « en faillite »* », et cela pourrait légitimer une « *mise en cause de sa souveraineté* »[15].

Les organismes et ONG internationaux en territoire yéménite : peu d'ONG...peu de programmes

L'intervention des pays occidentaux dans les divers processus de démocratisation actuels, à travers les ONG et les organismes internationaux, est devenue aujourd'hui la voie la plus « normale ». Cependant, pour que cette entreprise ait du succès, il faut que la communauté internationale soit jugée crédible dans sa volonté de faire prévaloir la démocratie et les libertés. C'est seulement sous cette condition qu'elle sera considérée légitime pour encourager des réformes. Cependant, au Yémen, ce n'est pas toujours le cas ; il est fréquent d'entendre chez des Yéménites de toutes origines sociales (acteurs de la « société civile », députés, cheikhs, chauffeurs de taxi…) de dures critiques envers les pays occidentaux et les ONG internationales.

Depuis le 11 septembre 2001 toutes les ambassades étrangères occidentales[16] au Yémen ont inclus dans leurs agendas des programmes pour promouvoir la « société civile » ainsi que pour encourager la « bonne gouvernance », la démocratisation du pays et l'expansion des opportunités d'investissement étranger. Par conséquent, de grandes sommes d'argent sont destinées à la réalisation de ces projets. La façon la plus habituelle de dépenser cet argent est de financer des activités organisées, coordonnées et mises en œuvre par diverses ONG tant internationales que locales et qui travaillent directement dans le pays. Dans ce cadre plutôt vague de démocratisation, plusieurs champs d'action sont visés : favoriser des élections libres, renforcer le rôle du parlement, encourager la participation des femmes dans la vie politique, préserver les droits des femmes, stimuler la réforme de l'appareil législatif et du système éducatif, soutenir les médias indépendants et d'opposition, exhorter le gouvernement à lutter

[15] WHITEHEAD, Laurence, « Entreprises de démocratisation: le rôle des acteurs externes », *Critique internationale*, juillet 2004, n° 24, p. 109 – 124.

[16] Néanmoins, il faut tenir en compte que certaines d'entre elles étaient déjà engagées dans cette tâche bien avant cette date.

contre la corruption, consolider les ONG locales, promouvoir la « société civile »...

Les programmes menés au Yémen dans le cadre de la promotion de la démocratie sont en fin de compte limités et peu nombreux. Un petit groupe d'organisations internationales détient le monopole des activités et fait face à de grandes difficultés pour atteindre ses objectifs. Malgré la prolifération d'ONG étrangères qui s'est produite - dans un premier temps pendant les années postérieures à l'unification, et dans un deuxième temps suite à la vague de démocratisation provoquée par les attentats du 11 septembre - le nombre d'ONG internationales qui travaillent effectivement dans le domaine de la démocratisation est bien restreint. Il n'y a que trois ONG installées au Yémen qui mènent des activités exclusivement en matière de démocratisation :

Le NDI[17] (National Democratic Institute) est la plus active et connue mais aussi la plus critiquée par certains Yéménites. Depuis son installation, le NDI s'est agrandi progressivement et les trois employés d'il y a 5 ans sont au nombre de seize aujourd'hui. Les principaux financements du NDI viennent du MEPI[18] (Middle East Partnership Initiative) et de l'USAID[19] (United States Agency for International Development). Par conséquent le NDI, bien qu'il soit indépendant, ne peut rien faire sans l'approbation du Congrès américain. Cette organisation conduit plusieurs programmes dans divers domaines : les partis politiques, le Parlement, l'activité politique des femmes, la résolution de conflits tribaux et les élections. Le NDI embauche un grand nombre de Yéménites en tant que chefs de programmes, coordinateurs ou simples employés. Ce personnel local a généralement de bons contacts au Parlement ou dans la sphère politique yéménite. Parmi eux, certains sont des anciens acteurs politiques aujourd'hui éloignés de cette activité et qui connaissent bien les spécificités du pays ainsi que la difficulté de leur tâche. Depuis peu d'années, le NDI semble avoir changé sa ligne d'action. Aujourd'hui, il est plus fort, il a plus d'employés et devient de plus en plus critique envers les bévues du gouvernement. En conséquence, les problèmes avec le régime se sont multipliés et ont été largement diffusés dans les journaux et à la télévision. Le Staff Director du NDI au Yémen doit faire face de temps à autre à des insultes et des accusations d'espionnage qui rendent son travail plus difficile[20].

[17] Installé au Yémen depuis 1993, lors des premières élections libres du pays.
[18] Voir la page web du Middle East Partnership Initiative: http://www.mepi.state.gov/.
[19] L'USAID a ré-ouvert un bureau au Yémen après les attentats du 11 septembre. L'intérieur bureau avait été fermé dans les années 90. Son premier objectif est la lutte contre le terrorisme.
[20] Voir à ce sujet la série de trois articles de David FINKEL publiée au *Washington Post* le 18, 19 et 20 décembre 2005 : « A Call from the cheikhs : U.S. ideals meet reality in Yemen », « A place called al- Jawf : A

L'IFES[21] (International Foundation for Election Systems) est dédiée exclusivement aux élections. Cette organisation est aussi financée majoritairement par le MEPI, l'USAID et l'UNDP. Le personnel de l'organisation est réduit et compte, à l'heure actuelle, 2 personnels internationaux et 3 locaux. Ses projets en 2006 étaient le « *boundary delimitation program* », la participation aux élections de groupes marginalisés (femmes, personnes âgées et habitants des zones éloignées de la capitale), le « *technical support* » et des programmes de training avec la SCER[22]. L'IFES est donc obligée, pour réaliser son travail, de collaborer assidûment avec le gouvernement et la SCER, fait qui lui vaut des critiques permanentes.

Aussi bien le NDI que l'IFES écrivent, depuis 1993, des rapports qui ont une forte répercussion auprès d'autres organisations internationales ainsi que sur la scène politique nationale. Ces travaux sont lus par les ONG locales, les ambassades, les ONG étrangères et par le gouvernement yéménite. Ils sont, de fait, utilisés par les uns et les autres contre leurs adversaires . Une mauvaise critique à l'encontre du gouvernement yéménite peut signifier une perte de légitimité de celui-ci aux yeux de la communauté internationale. Les pays occidentaux utilisent ces rapports pour critiquer les pays arabes et le manque de liberté. L'opposition les utilise pour attaquer le régime au pouvoir. Et à l'inverse, un rapport sans trop de critiques est une approbation tacite de l'action du gouvernement. Nous constatons ainsi que ces rapports ont une importance cruciale pour la politique interne et internationale. Par conséquent, le NDI et IFES ont gagné ces dernières années un bon nombre d'adeptes aussi bien que d'adversaires. Soucieux de leur sécurité, ils ont installé leurs bureaux dans une partie moderne et industrielle de la capitale afin de faciliter leur protection. Cela n'a pourtant pu empêcher les alertes à la bombe et la fermeture des bâtiments à certains moments.

La FES (Friedrich-Ebert-Stiftung) est une organisation allemande qui travaille au Yémen depuis 1997. Le bureau a été dirigé jusqu'en octobre 2005 par des personnels locaux, étant supervisé par le bureau de la FES de Jordanie. Les moyens matériels, financiers et humains dont elle dispose sont plus modestes que ceux du NDI ou d'IFES. Actuellement seulement six personnes y travaillent. Leurs activités ont donc une portée plus limitée et sont moins nombreuses. L'emplacement de son bureau, au cœur de la vieille ville de Sanaa, montre bien la différence avec les deux autres organisations. La FES concentre ses efforts dans la publication de recherches sur le Yémen, la traduction d'ouvrages allemands, l'organisation de

---

struggle for peace in a place where fighting never ends », « The president's concerns : In the end, a painful choice ». Ce journaliste a obtenu le prix Pulitzer 2006 pour cette série d'articles.

[21] L'IFES est arrivée au Yémen pour la première fois en 1993 et a ouvert un bureau permanent en 1999.

[22] La SCER (Supreme Commission For Elections & Referendum) a été crée en 1992 et prétend être la première commission indépendante et permanente du monde arabe consacrée au bon déroulement des élections.

colloques et tables rondes autour de la démocratie, le financement de projets d'ONG locales, la préparation de workshops et trainings, ...et aussi dans un cybercafé qui, trois jours par semaine, est ouvert uniquement aux femmes avec beaucoup de succès. Ses relations avec l'IFES et le NDI sont quasi inexistantes et on peut deviner une sorte de tension et concurrence avec elles.

Bien que ces trois organisations soient habituellement qualifiées d'ONG, il faut toutefois rappeler leur caractère « *political oriented* ». La FES est une organisation allemande directement liée au parti social-démocrate. De même, le NDI et l'IFES sont principalement financées par l'USAID et divers départements de l'Etat américain. Sur le papier, ces organisations sont indépendantes ; dans la pratique, celui qui finance est celui qui dicte les paramètres d'action.

En marge des activités et programmes des trois ONG dont nous avons parlé, d'autres organismes internationaux travaillent au Yémen. Leurs activités ne se concentrent pas exclusivement sur le champ de la démocratie, mais leurs programmes peuvent avoir un effet indirect sur le processus de démocratisation national. C'est le cas de l'OXFAM, de CARE, de la Banque Mondiale ou de l'UNDP. Aussi, la promotion de la démocratie peut se faire au travers d'initiatives bilatérales entamées directement par divers pays. Dans ce sens, le plan « G8 Leaders Issue Plan to Support Middle East Reform »[23], issu de la réunion du G8 en juin 2004, prévoyait quelques initiatives bilatérales qui seraient accompagnées de la création d'un « Forum for the future » [24] ; initiatives qui n'ont pas rencontré un grand succès.

Les projets menés par ces trois organisations sont pour la plupart des projets à court terme et de courte durée. Les programmes à plus long terme ou plus ambitieux, ne sont pas fréquents[25] puisqu'ils sont difficiles à entreprendre et exigent un budget trop élevé ainsi que beaucoup de personnel. Les activités[26] se concentrent aussi dans la capitale et les villes les plus importantes (Taïz ou Aden), mais n'atteignent pas les zones rurales[27]. La période de plus grande activité est celle qui précède aux élections - qu'elles soient présidentielles, parlementaires ou municipales - où on voit une grande effervescence de projets, colloques, trainings,

[23] Le document peut être trouvé sur le site web suivant: http://usinfo.state.gov/mena/Archive/2004/Jun/14-762640.html.

[24] Le « Forum for the future » a pour but *« to facilitate periodic ministerial meetings between G8 and Middle Eastern governments »*. Ces réunions seraient accompagnées de « *parallel dialogues between business leaders and civil society representatives from the participating countries* ».

[25] Entretien avec Robin Madrid, Staff Director du NDI au Yémen, Sanaa, avril 2006.

[26] Entretien personnel réalisé avec Mourad Zafir, membre local du NDI, Sanaa, mai 2006.

[27] Il ne faut pas oublier que 80 % des Yéménites habitent à la campagne.

recensements…, les efforts les plus importants étant destinés au *monitoring*[28] et aux campagnes de sensibilisation. Une fois la période électorale passée, cette agitation disparaît et les ONG reviennent à leurs autres activités habituelles.

Les Yéménites qui travaillent dans ces ONG étrangères jouent un rôle important de lien avec la société du pays. Il est, de fait, difficile de trouver des personnes locales, parlant bien l'anglais, avec des compétences dans ce domaine et surtout prêtes à travailler pour une organisation étrangère. Les Yéménites rencontrés qui travaillent dans ces ONG étrangères sont en général « en dehors du jeu politique », mais ils gardent des contacts importants au sein des élites, de la « société civile » et de la sphère politique.

Difficultés et limites d'une démocratisation menée par des acteurs externes

L'aide apportée par la communauté internationale ne suffit pas à consolider un processus de démocratisation qui peine à prospérer. Elle rencontre beaucoup de difficultés et se heurte à une réalité hostile à sa tâche. Une partie des limites rencontrées découlent directement des caractéristiques sociopolitiques du pays. Les réticences rencontrées par les acteurs externes proviennent tant de la population que du gouvernement, mais elles obéissent à des raisons différentes. D'une part, les Yéménites refusent une démocratie qui vienne de l'étranger. La fierté nationale est ancrée et ils n'acceptent pas que « quelqu'un » vienne de l'extérieur pour leur dicter la marche à suivre. Le changement doit être interne pour qu'il soit accepté. Cependant, la culture démocratique est peu enracinée et le gouvernement yéménite ne fournit pas des grands efforts pour faire évoluer cette mentalité. Une nouvelle prise de conscience des générations à venir et une familiarisation avec les méthodes démocratiques s'avèrent nécessaires. C'est dans ce sens-là que la tâche des ONG étrangères et locales devient extrêmement importante. D'autre part, nous pouvons remarquer un second élément qui entrave le travail des ONG étrangères et qui restreint leur succès, à savoir un vrai manque d'intérêt des collectifs visés par certains projets mis en œuvre. Le manque de participation est fréquent. Pour un projet donné, le sérieux et l'engagement des participants ne sont jamais gagnés d'avance.

De la part du gouvernement les choses ne sont pas plus faciles. Le désir des autorités de démocratiser le pays est limité est ambigu. Les dirigeants veulent contrôler ce processus ainsi que les divers acteurs (tant externes qu'internes). Par conséquent, la marge de manœuvre

[28] Dans la page web du NDI Yémen on peut trouver des informations au sujet du *monitoring* : «*... NDI worked with a loose coalition of NGO partners to assist their efforts to monitor voter registration, campaign period and election day activities. NDI travelled throughout the country providing training to NGO volunteers and monitors... NDI sponsored an international delegation to observe the April elections...*».

laissée aux ONG étrangères est parfois étroite. Les acteurs étrangers doivent travailler dans les limites imposées par le gouvernement yéménite, sinon ils risquent de se faire expulser. Comme l'explique Abdullah al-Fakih : « *they need the green light from the government. There is no way the government would allow them to do programs if they try to be independent. The government controls all their actions* »[29]. Aussi, un employé local du NDI affirme lors d'un entretien: « *Whenever they*[30] *want to become effective they find resistance* »[31]. Ainsi, les acteurs étrangers auraient le « feu vert » pour entamer des projets « non dérangeants »; mais dès qu'ils empiéteraient sur un domaine sensible, le gouvernement réagirait en bloquant ce projet. En effet, cela est déjà arrivé auparavant au NDI avec le programme du « Tribal Conflict Mitigation ».

Le « Tribal Conflict Mitigation program »

Ce programme, lancé en juin 2005, illustre comment les grandes théories de démocratisation conçues de manière vague et peu réaliste dans les grandes capitales occidentales par des « *policy makers* », s'adaptent difficilement à la réalité en prenant une autre forme une fois sur le terrain. Sa mise en oeuvre illustre les relations tendues entre les ONG étrangères et le gouvernement yéménite, qui dicte la « *red line* »[32] à ne pas franchir. Il prouve qu'il y a des domaines qui ne peuvent pas être abordés. Il montre aussi les ruses que les acteurs externes doivent utiliser parfois pour atteindre leurs objectifs.

La proposition faite par Robin Madrid, en 2004, décrit un projet dont le budget initial est de 743 000 dollars. Le NDI travaillerait avec un groupe de cheikhs tribaux de trois régions du pays : al-Jawf, Ma'reb et Shabwa[33]. Le programme consisterait à créer une ONG avec un code de comportement, un bureau central, un registre historique des conflits et surtout une expertise pour résoudre les conflits tribaux sans l'utilisation des armes. L'idée apparaît quand un petit nombre de cheikhs, originaires des gouvernorats d'al-Jawf et Ma'reb, contactent Robin Madrid pour lui demander de l'aide. Ils sont en train de créer une organisation qui tente de stopper les crimes de vengeance intertribaux. Les négociations pour obtenir les financements et le feu vert nécessaires de la part de l'USAID prennent de longs mois. Le budget final est réduit au moins de moitié, le programme lui-même est modifié et adapté, beaucoup moins ambitieux que ce qu'il n'était prévu au début. Avant même de commencer le vrai travail, la

[29] Entretien avec Abdullah al-Fakih, professeur de sciences politiques à l'Université de Sanaa, avril 2006.
[30] Ce « *they* » fait référence aux acteurs étrangers et aux ONG internationales.
[31] Entretien réalisé avec un employé local du NDI Yemen, Sanaa, mai 2006.
[32] Expression souvent utilisée dans le milieu des journalistes et associatif yéménite.
[33] Ces trois régions sont au-delà du vrai contrôle étatique et sont parmi les gouvernorats le plus marginalisés et pauvres du pays.

mission de l'USAID au Yémen informe le NDI que, du fait de la sensibilité du projet, celui-ci devra être strictement surveillé par l'ambassade américaine afin de contrôler les risques potentiels. Cette collaboration du NDI avec l'ambassade américaine a sûrement augmenté la méfiance des Yéménites par rapport à cette activité ; le professeur al-Fakih en parle ainsi : « *This program was an insult if you think about it. It is clear that it was an intelligence effort. The way it was managed, it was hidden, kept in the dark…that's not the way it should be* »[34].

Le président yéménite, lui-même, s'inquiète de ce projet qui pourrait provoquer l'union d'une douzaine de tribus, devenant ainsi fortes face à l'Etat central qui est incapable de contrôler ces régions. Ali Abdullah Saleh, étant au pouvoir depuis 1978 grâce à une tactique délicate qui consiste notamment à diviser les tribus et à les rallier ensuite séparément au pouvoir, qualifie ce projet de « dangereux » pour l'équilibre interne du pays.

Finalement le programme commence le 15 juin 2005. Les cheikhs participants sont au nombre de 25 ; quelques-uns sont illettrés et n'ont jamais utilisé un ordinateur, ils sont, en conséquence, incapables de comprendre les questions techniques et administratives que le NDI veut leur apprendre. Par ailleurs, sont-ils vraiment intéressés par ce qu'est devenu le programme ? Ils ont vu leur demande initiale d'aide se transformer après 15 mois de bureaucratie en un projet dans lequel ils ne prennent plus les décisions ni l'initiative, dans lequel ils doivent suivre les consignes du NDI. En regard des ambitions, peu de choses seront réalisées : les six mois de mise en œuvre du programme ont été insuffisants. Quelques trainings, plusieurs rencontres, ateliers…et tandis que le programme se déroule, les affrontements entre les différentes tribus continuent. Les trainings avec les cheikhs seront accompagnés d'une recherche menée par un groupe de chercheurs yéménites qui ont été embauchés par le NDI pour une durée de 6 semaines.

Pendant ces 6 mois, la situation se dégrade progressivement. Robin Madrid est accusée par les journaux officiels d'être un espion des services de renseignements américains et on lui interdit de voyager dans les régions d'où proviennent les cheikhs. Parmi les 25 cheikhs qui participent au projet, quelques-uns sont suivis par la police interne de l'Etat et sont convoqués plus tard par le président yéménite qui leur conseille de ne pas compter sur les Américains. Le NDI reçoit également des messages diffamant les cheikhs qui participent au projet, des messages leur recommandant de ne pas leur faire confiance. L'apparent soutien initial des autorités yéménites au programme disparaît rapidement derrière l'inquiétude provoquée par une éventuelle union des tribus qui se sont traditionnellement disputées pendant des siècles. Si les

[34] Entretien avec Abdullah al-Fakih, avril 2006.

tribus s'allient, elles seront plus fortes face à l'Etat et au gouvernement qui essayent d'imposer leur autorité sur l'ensemble du territoire yéménite. Il n'est pas concevable pour le gouvernement que le projet ait du succès, les tribus doivent rester divisées. L'engagement du régime dans la démocratisation n'inclut pas l'approbation de programmes de ce genre.

Une rencontre entre l'ambassadeur américain au Yémen et le ministre des affaires étrangères yéménite, en octobre 2005, éclaircit la situation. Les autorités yéménites souhaitent que le programme ne se prolonge plus. Le message est clair. L'ambassadeur recommande à Robin Madrid de stopper momentanément le travail, dans l'attente du retour du président Saleh de son voyage à Washington, en novembre 2005. Finalement le programme aura duré seulement 6 mois, du 15 juin 2005 au 15 décembre 2005. Il prendra fin lors de la rencontre entre le président yéménite et Les Campbell, la personne chargée à Washington de superviser les programmes du NDI dans les 13 pays du Moyen-Orient où l'organisation travaille. Le président est explicite : « *I don't care if you have $100 million or $500 million to spend on the problem, you as foreigners are not going to solve it. I would really prefer that you concentrate on the things that you do best.* »[35] Quelques minutes après, Robin Madrid apprend la nouvelle. On lui a signifié qu'il fallait arrêter le projet : il faut obéir. Elle affirmera plus tard à ce sujet : « *It was our highest-risk program, and it failed. In terms of what we were funded for, it failed* »[36].

Cet exemple nous montre comment les acteurs étrangers qui travaillent au Yémen pour la démocratisation sont soumis au bon vouloir des dirigeants du pays. La tâche de la démocratisation dans les pays de ce genre, au régime fort et faiblement multipartite, est une lutte permanente contre de nombreux facteurs et acteurs qui s'opposent à la consolidation d'un système démocratique. Cependant même dans le cas que nous avons analysé, le NDI n'est pas resté les bras croisés, et a trouvé un moyen pour continuer le projet, plus discrètement et sous une autre forme, mais toujours avec les mêmes objectifs.

Il nous semble important de signaler l'écart entre les divers agendas des différents acteurs. À l'évidence, l'agenda des acteurs externes diffère de celui des acteurs internes. Ainsi, il est fréquent qu'un projet soit réutilisé par les acteurs locaux au bénéfice de leurs propres objectifs et en dépit des buts que les organisateurs voulaient atteindre. Ainsi, par exemple, les cheikhs qui participaient au programme du NDI « Tribal Conflict Mitigation », dont le but était de les

[35] Cité dans FINKEL, David, « The president's concerns : In the end, a painful choice », *Washington Post,* 20 décembre 2005.
[36] *Ibidem.*

inciter à régler leur conflit de façon pacifique et non par les armes, cherchaient aussi à y gagner de l'argent et à revendiquer leurs demandes (eau courante, électricité, écoles...) faites au gouvernement, en plus des objectifs déclarés au NDI.
Enfin, une situation politique gelée et basée sur les relations personnelles, auxquelles les acteurs externes ont du mal à accéder, ne facilite pas leur tâche. Comme l'explique Ludmila du Bouchet : « *la prise de décision politique dans les domaines cardinaux de la sécurité nationale échappe de plus en plus aux instances proprement politiques, c'est-à-dire émanant de la dynamique représentative, pour se concentrer entre les mains d'un cercle exécutif restreint de conseillers et des plus hautes instances de l'armée* ».[37] Ces cercles de pouvoir sont de très difficile accès pour les acteurs externes.

Une autre partie des difficultés rencontrées est liée en revanche au contexte international et aux agents promoteurs. Le manque de crédibilité des acteurs externes suppose une vraie difficulté lors de la mise en œuvre des programmes. Les ONG étrangères sont souvent jugées non légitimes par les Yéménites. Ce fait est d'autant plus important quand l'ONG en question est américaine (le cas du NDI ou de l'IFES). Le désir occidental de démocratiser la région est regardé avec méfiance et n'est pas considéré comme une défense de la liberté des citoyens yéménites mais comme l'instrument pour réaliser des objectifs occultes obéissant à un agenda « caché ». Ainsi, les projets entrepris sont souvent accueillis froidement. Les membres du NDI avouent qu'ils doivent souvent traiter avec une population méfiante et hostile qui assimile leurs programmes à la « *foreign policy* » américaine. Le professeur al-Shargabi affirme : « *For me NDI is a governmental organisation, from the United States. I don't think Yemenis trust foreign NGO's, no one does* »[38]. Outre les obstacles dérivés du manque de crédibilité et de légitimité, les acteurs étrangers doivent faire face à des limites financières et matérielles. Les ONG internationales ont des contraintes budgétaires qui dictent combien de personnel peut être embauché et quel type de projet peut être mené.
D'autre part, l'importation de grilles de pensée occidentales qui ne s'adaptent pas à la réalité du pays et qui ne tiennent pas compte des particularismes locaux, rend aussi plus difficile la promotion de la démocratie. Des concepts comme « société civile » ou « démocratie moderne » sont nés en Occident et ne trouvent pas dans le monde arabe la même signification. Parfois ces termes sont vides de sens dans ces sociétés en évolution. On voit comment les acteurs internes s'approprient ces notions en leur donnant un sens différent. Cela peut

[37] DU BOUCHET, Ludmila, « La politique étrangère américaine au Yémen », *Op. Cit.*
[38] Entretien avec al-Shargabi, professeur en Sociologie à l'Université de Sanaa, mai 2006.

conduire à des situations de confusion ou à la mauvaise interprétation de certains programmes ou déclarations.

La « société civile » yéménite et les acteurs externes : évolution, dépendance et criticisme

Les acteurs étrangers chargés de promouvoir la démocratie ne se retrouvent pas « sur le terrain » face à un destinataire passif. Les contextes international, régional et national modèlent ces relations qui obéissent à des agendas souvent en contradiction. L'interaction entre les acteurs étrangers et les acteurs internes, au Yémen, est en perpétuelle évolution. L'intervention des acteurs étrangers a pour conséquence l'entrée en scène de nouvelles catégories d'acteurs locaux, issus d'une « société civile » émergente. L'interaction avec le réseau dense des ONG yéménites et la sphère élitiste des journalistes se révèle très intense.

Parmi les priorités des pays engagés dans la promotion de la démocratie au Moyen-Orient se trouvent la promotion et le développement de la « société civile »[39]. Le rôle des ambassades et des ONG étrangères consiste à encourager les gouvernements de la région à permettre aux organisations de la « société civile » - ONG dans le domaine des médias et des droits de l'Homme inclus - de travailler librement sans persécutions ni restrictions. Un autre objectif recherché est d'accroître les capacités techniques des ONG locales pour qu'elles puissent, postérieurement, prendre en main l'avenir démocratique de leur pays.

Ainsi, on assiste à l'apparition d'un nouveau phénomène lié à l'explosion des financements étrangers produit ces dernières années. Ce boom a eu comme effet la création soudaine et désorganisée de centaines d'organisations yéménites, progouvernementales ou non gouvernementales, dans les domaines des droits de l'homme, des droits des femmes, de la démocratie, ou de la défense du journalisme indépendant. Aussi, un grand nombre de « forums » sont apparus récemment (Forum for political development, Cultural bridges forum, The yemeni females' journalists forum, Democracy forum, 21th Century forum, Forum for civil society, Arab sisters forum, Woman forum for research and training, Social democratic forum...) ; il s'agit de rencontres hebdomadaires ayant pour but de faciliter le dialogue de la transition politique nationale aussi bien que l'entente mutuelle entre les différents acteurs. Comme l'expliquent Laurent Bonnefoy et Renaud Detalle, « *Private and public actors, administrations and NGO's, whether national or international, now compete for aid and many have, over the years, become experts in attracting donor money by*

[39] Sur cette question voir ROY, Olivier, « The predicament of « civil society » in Central Asia and the « Greater Middle East » », *Op. cit.*

presenting projects with buzzwords such as « governance », « human security », « women rights », « democratisation », « sustainable development » or « civil society »» [40]. Cette prolifération n'a pourtant pas obéi à une dynamique de besoin interne, à une réponse aux nécessités de la population, mais à un opportunisme favorisé par le contexte international. Preuve de cela est la concentration de ces ONG locales dans la capitale et dans les grandes villes, où se trouvent les bailleurs de fonds, et son absence dans le reste du territoire yéménite, où se trouvent 80% des habitants du pays. Le professeur al-Shargabi affirme à ce sujet: « *Every NGO now is looking for donors. They don't have ethics or values. That is a problem in the long term* »[41]. D'autre part, nous constatons que le soutien et l'aide économique à ce réseau d'ONG locales, de la part du gouvernement yéménite, sont presque nuls. Par conséquent, ces organisations sont devenues substantiellement redevables, voire dépendantes, de l'aide étrangère et se concurrencent entre elles dans leur quête de financements. Comme l'affirme Daniel Neep, il existe donc le danger de créer « *an artificial layer of organisations that would not and could not exist without Western benefactors, run by a corps of so-called civil-society professionals* »[42].

Parallèlement, outre l'aide économique, la « société civile » yéménite est aussi soutenue, du point de vue moral, par les acteurs externes. Le constant harcèlement de la part du régime de ces organisations, notamment celles du milieu des journalistes, est de fait en partie freiné par la pression des ONG internationales et des ambassades. Le développement des médias indépendants est une autre des priorités des pays occidentaux, qui souhaitent voir des journaux et des canaux de télévision qui n'appartiennent pas à l'Etat. Dans ce cadre, le nombre de trainings, d'échanges et de bourses aux étudiants en journalisme ne cesse d'augmenter. Aussi, le syndicat de journalistes a profité de l'aide du NDI à plusieurs reprises. Les nombreux journalistes rencontrés étaient unanimes à affirmer l'importance du soutien étranger à leur profession. Plusieurs d'entre eux assuraient que le gouvernement, n'ayant pas peur des acteurs internes, réagit seulement quand la critique vient de l'extérieur. Leurs liens avec les étrangers qui habitent au Yémen - chercheurs, personnel des ambassades et employés d'ONG - sont forts et ils cherchent à les cultiver. La publicité et le contact avec l'extérieur leur servent de protection. Ainsi quand un journaliste est emprisonné, la pression de la communauté internationale peut le libérer. Les journalistes, autant que les membres les plus

[40] BONNEFOY, Laurent, DETALLE, Renaud, « The Security Paradox and Development in Unified Yemen (1990-2005) », In *Preventing Wars Outbreak and Recurrence: Comparative Experiences in Linking Security and Development* (à paraître).
[41] Entretien avec le professeur al-Shargabi, mai 2006.
[42] NEEP, Daniel, « Dilemmas of democratisation in the Middle East », *Middle East Policy,* vol. XI, n° 3, fall 2004, p. 80.

actifs et critiques de la « société civile », ont un fort sentiment de protection grâce au soutien des acteurs externes. Ce sentiment leur donne du courage pour continuer leurs actions.
En bref, la relation entre les ONG internationales qui travaillent au Yémen et la « société civile » yéménite est très étroite. Les contacts entre ces acteurs sont permanents et ils se connaissent tous entre eux. Ainsi, il est très habituel de trouver dans le même *maqyal*[43] différentes personnalités de la société yéménite - des parlementaires, des journalistes, des dirigeants d'ONG locales, des professeurs d'université, des avocats… - accompagnées d'étrangers travaillant dans les ONG internationales ou dans la recherche. Le dialogue est fluide, les réunions sont courantes, les consultations des uns vers les autres aussi.
Il ne faut pas négliger non plus l'importance du rôle joué par les ONG internationales qui n'ont pas de bureau au Yémen et qui travaillent depuis l'étranger. N'ayant pas forcément besoin de s'entendre avec le régime de Saleh pour travailler, elles sont plus libres pour exprimer leurs critiques et leurs préoccupations. Parmi elles, nous pouvons citer Amnesty International, IDEA, Human Rights Watch ou encore diverses ONG de défense de la liberté de presse. Les ONG locales les plus actives et respectées (Sisters Arab Forum, al-Mursad, National Center for Human Rights, HRTIC ou Woman Forum for Research and Training) sont en contact permanent avec ces organisations internationales.

Malgré ce soutien économique, matériel et moral, les membres de la société yéménite sont parfois très critiques envers les acteurs extérieurs et le travail des ONG internationales au Yémen. Les Yéménites qui travaillent dans le milieu des ONG et du journalisme ont besoin de l'aide venant de l'étranger et en sont reconnaissants. Cependant ils veulent être les acteurs de leur propre avenir et ne supportent aucune règle imposée de l'extérieur. Ainsi, Rahma Hujaira[44], après avoir loué le travail des ONG étrangères, finissait sont discours en prononçant ces mots: « *We don't need America to safe us* »[45]. Il est fréquent d'entendre des jugements sévères, émis ouvertement, envers les acteurs externes. Le NDI est habituellement objet de ces critiques. On qualifie ses employés de prétentieux et on les accuse d'être isolés et détachés de la réalité du pays, d'appliquer les mêmes recettes universelles sur tous les continents. Par rapport à la FES, on lui reproche d'être inactive et d'entreprendre très peu de projets. En ce qui concerne l'IFES, organisation qui travaille dans le domaine des élections, on l'accuse de

[43] Séance collective de mastication du Qat qui se célèbre tous les jours dans les *mafraj* (salon de la maison dédié à accueillir des gens).
[44] Rahma Hujaira est la présidente de l'association Yemen Female Media Forum. Son mari, Hafez al-Bukhari, est le président du Yemen Polling Center ainsi que l'ancien secrétaire général du Syndicat yéménite de journalistes et un des membres les plus actifs de la société civile.
[45] Entretien avec Rahma Hujaira, Sanaa, avril 2006.

favoriser la SCER et de ne pas avoir soutenu en 2006 la pétition du JMP[46] de réforme de la loi des élections.

D'autre part, les reproches concernent aussi les activités menées par ces organisations, inscrites dans des projets qualifiés de « trop vagues » ou « ambigus ». Les acteurs de la « société civile » yéménite dénoncent un excès de concentration des ONG étrangères sur la sphère politique même. Selon cette théorie, les acteurs étrangers travailleraient presque en exclusivité avec le gouvernement, les partis politiques et les parlementaires, en délaissant les projets visant la « société civile » et la population, qui auraient plus besoin de l'aide. Même si ces affirmations peuvent être un peu exagérées, il faut toutefois admettre qu'il y a une tendance générale à concentrer les efforts sur le champ politique.

Les partis politiques yéménites face aux acteurs étrangers

Parallèlement à la relation entre les acteurs externes et la « société civile » yéménite, il est aussi important de connaître l'état de leur relation avec les partis politiques locaux. Les organisations internationales qui travaillent au Yémen ne sont pas perçues comme neutres par les acteurs internes. Les différents partis politiques se battent en permanence entre eux pour obtenir l'approbation de ces ONG étrangères ; les acteurs yéménites essayent d'utiliser à leur profit les acteurs externes et leurs programmes. Ainsi, ces derniers se voient souvent mêlés dans des affaires d'ordre purement national, parfois même en tant qu'arbitres du jeu politique yéménite. D'autre part, les ONG étrangères qui travaillent au Yémen sont aussi constamment critiquées par les partis politiques. Ainsi, le Congrès Général du Peuple[47] considère que les acteurs étrangers et les ONG internationales favorisent l'opposition politique et l'émergence d'une contestation sociale qui serait impulsée par des ONG locales profitant de l'aide extérieure. Et, au contraire, du côté des partis d'opposition, les acteurs externes sont accusés de collaborer trop étroitement avec le gouvernement de Saleh et de renforcer son régime au travers de programmes internationaux et surtout à travers l'aide versée par les Etats-Unis en contrepartie de sa collaboration dans la lutte anti-terroriste.

Les relations avec le parti au pouvoir évoluent constamment dans le cadre d'une interaction tendue, arrivant parfois aux conflits, mais aussi d'une entente cordiale nécessaire des deux cotés. Il s'agit d'un « statu quo » auquel les deux parties sont parvenues et qui demeure

[46] Le JMP (Joint Meeting Parties) est la coalition formée en 2003 par certains partis de l'opposition. Parmi eux se trouve *al-Islah*, les socialistes et les Nassséristes.

[47] Le CGP, le Congrès Général du Peuple, est le parti du Président de la République Ali Abdallah Saleh. Il est aujourd'hui le seul parti représenté au gouvernement après la sortie du parti *al-Islah* de la coalition au pouvoir en 1997. Le CPG détient la majorité des sièges au Parlement. Depuis sa création, en 1982, il incorpore diverses tendances politiques. Il est moins un parti politique qu'une coalition.

inaltérable malgré des périodes difficiles. Les ONG étrangères sont obligées de s'entendre avec le gouvernement si elles veulent exercer leurs activités sur le territoire yéménite. D'une part, le régime de Saleh tire des avantages de la présence de ces ONG étrangères. Le fait qu'elles soient autorisées à travailler dans le pays favorise une image à l'extérieur d'un gouvernement ouvert, un gouvernement qui ne cache rien à la communauté internationale, un gouvernement qui n'a pas peur de la présence des observateurs étrangers. Le travail des ONG internationales dans le pays devient ainsi pour le gouvernement synonyme de crédibilité et de transparence, voire de légitimité. D'autre part, des mauvaises critiques sur la performance du gouvernement peuvent entraîner la réduction de l'aide économique au développement ainsi que l'annulation de la participation du pays dans certains programmes internationaux. Dans ce cadre général, le régime parie donc pour une présence internationale dans le pays qui ne soit pas trop forte et qui puisse être contrôlée ou du moins « encadrée »[48].

Malgré la nécessité d'entente, la tension éclate périodiquement. Ces chocs, comme beaucoup de Yéménites l'affirment, ont été plus fréquents au cours de ces deux dernières années[49]. Cela peut s'expliquer par le fait que les ONG étrangères sont devenues plus critiques et entreprennent de plus en plus d'activités. L'autre raison est sûrement liée à l'émergence d'une contestation au sein de la « société civile » yéménite et à la préoccupation que cela suscite chez les dirigeants du régime. Le gouvernement recourt dans ces cas aux insultes et à des accusations d'espionnage largement médiatisées par les chaînes et journaux contrôlés par le régime.

Les relations entre le parti au pouvoir et les ONG internationales varient aussi en fonction de la prise de position de celles-ci par rapport aux partis d'opposition. À l'évidence, toute critique au gouvernement de la part de l'extérieur favorise l'opposition et vice-versa. Si une exigence de l'opposition est ratifiée par les acteurs externes, celle-ci acquiert plus de force pour que le gouvernement l'écoute. Le professeur Abdullah al-Fakih signale que les partis d'opposition sont « les grands gagnants »[50] de l'activité des ONG internationales au Yémen. Dans ce sens, un membre du NDI indique aussi qu'à son avis, le JMP est celui qui tire le plus grand profit des incessants trainings que son organisation mène : « *Le CGP n'a pas besoin de changer, il a déjà le pouvoir. C'est l'opposition qui essaie de s'améliorer pour devenir plus*

[48] Le gouvernement essaie de contrôler et centraliser l'aide financière versée aux ONG locales ainsi que les projets et activités entreprises par les ONG étrangères.
[49] Propos issus de plusieurs interviews réalisés avec des professeurs d'université et dirigeants de la société civile.
[50] Entretien réalisé avec le Dr. Abdullah al-Fakih, Sanaa, avril 2006.

effective »[51]. Ainsi, *al-Islah* semble avoir changé sa stratégie ces dernières années. Ses dirigeants se sont rendus compte du possible profit qui se dégagerait des contacts avec les acteurs externes. Ils se sont, donc, montrés prêts à dialoguer avec les puissances étrangères et avec les ONG internationales et les contacts se sont multipliés. D'un autre côté, les pays occidentaux ont compris que les islamistes ne peuvent pas être exclus du processus démocratique interne compte tenu de leur soutien populaire, même s'ils ne représentent pas à leurs yeux une vraie option de changement politique.

Malgré les bonnes relations mentionnées entre les acteurs étrangers et les partis politiques d'opposition, les reproches et accusations ne manquent pas non plus. Les plaintes concernent premièrement, comme nous l'avions déjà mentionné, d'une part la collaboration des ONG internationales avec le gouvernement et les institutions étatiques et d'autre part le renforcement de l'Etat et du régime provoqué par les Américains et la lutte contre le terrorisme. Deuxièmement, les socialistes du Sud critiquent la concentration, déjà signalée, des activités des ONG étrangères dans la capitale.

Conclusions : Bilan de l'intervention extérieure

Nous constatons, à partir de l'étude de l'interaction entre les acteurs étrangers et les acteurs internes, plusieurs décalages qui se produisent à différents niveaux. Tout d'abord, nous observons un décalage entre les attentes et les enjeux des différents acteurs. Deuxièmement, nous constatons un décalage entre les résultats de l'intervention extérieure[52] d'une part à court et à moyen terme, et d'autre part à long terme. À court et moyen terme, on assiste à la militarisation de la société et au renforcement de l'Etat, ce qui provoque aussi la prolongation du phénomène de rétrécissement du champ politique qui avait déjà commencé à la fin des années 90[53]. On assiste également à de timides réformes ainsi qu'à la naissance d'une « société civile » qui n'est pas toujours inféodée au pouvoir, mais qui manque encore de force politique. À long terme, on espère assister à l'implantation de nouveaux acteurs associatifs plus forts et à l'émergence d'élites occidentalisées ; le but étant que ces acteurs internes et pro démocratiques soient intégrés au sein d'une « société civile » forte et en mesure de dialoguer avec le gouvernement en tant que partenaire indispensable. Dans le meilleur des scénarios, ces processus aboutiraient à la consolidation de la démocratie et du multipartisme, avec de vrais partis d'opposition et un véritable électorat. Néanmoins, cet idéal semble encore bien loin et il est légitime de s'interroger sur son éventuelle réalisation. La tâche n'est pas aisée et le bilan

[51] Entretien réalisé chez le Docteur Saad al-Dine Taleb, staff du NDI, Sanaa, mai 2006.

de l'intervention extérieure demeure plutôt modéré jusqu'à maintenant.

Les effets produits par l'intervention étrangère sont paradoxaux et contradictoires. Le travail de démocratisation des ONG étrangères voit comment son succès est directement mitigé par la collaboration du gouvernement yéménite avec les Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme. Ainsi, l'émergence d'une contestation qui commence à s'organiser et le processus de consolidation d'une « société civile » de plus en plus protestataire et revendicative, sont deux effets de l'action des acteurs étrangers contrecarrés par le renforcement de l'Etat, le durcissement du régime autoritaire, et par la militarisation croissante de la société, trois phénomènes provoqués par la collaboration de l'administration Saleh dans la lutte antiterroriste américaine.

La prolifération d'ONG yéménites, liée à la multiplication de fonds venant de l'extérieur, et l'apparition qui en découle d'acteurs associatifs de plus en plus critiques que le gouvernement ne peut plus ignorer, sous la pression internationale, ne se traduisent pas par l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène politique qui puissent contrebalancer les rapports de forces actuels. En effet, on assiste à un rétrécissement progressif du « champ politique » et à un vieillissement des acteurs politiques ; malgré les efforts des ONG étrangères dans ce champ, il n'y a pas de renouveau politique. L'équilibre des forces n'est pas modifié. Bien que le gouvernement perde en crédibilité auprès de la population à cause de la corruption rampante et de la collaboration militaire avec les Etats-Unis, il devient paradoxalement de plus en plus fort pour les mêmes raisons. Parallèlement, l'organisation et l'union des partis d'opposition dans une coalition, le JMP, ne suffit pas pour que ceux-ci représentent une vraie alternative auprès des Yéménites. Le mécontentement grandissant de la population et la contestation croissante qui en découle provoquent une réaction violente des autorités, qui emploient la répression et la réduction des libertés civiles. À court terme, et comme la quasi totalité des enquêtés l'a signalé, on assiste à une régression (taragu'u) graduelle du processus de démocratisation initié en 1990. Néanmoins, il ne faut pas oublier les résultats non négligeables des élections présidentielles en septembre 2006. En effet, le candidat du JMP, Faysal Bin Shamlan, a obtenu un 21'8% des votes alors que peu de personnes croyaient qu'il se présenterait vraiment aux élections vu la pression exercée par le parti au pouvoir et la

[52] « Intervention extérieure » se réfère tant à l'action des ONG internationales qu'aux actions diplomatiques et dérivées de la politique étrangère des pays occidentaux. Parmi ces actions on trouve notamment la lutte contre le terrorisme menée par le président Bush.

[53] À ce sujet regarder l'analyse fait par François Burgat : BURGAT, François , « Les élections présidentielles de 1999 au Yémen : du « pluralisme armé » au retour à la « norme arabe » », *Maghreb Machrek*, n°168, 2000.

presse officielle. Cela laisse entrevoir un début de changement positif, même s'il est encore modeste.

L'absence de réformes significatives ainsi que l'augmentation de la corruption et de la répression ont provoqué, à la fin de l'année 2005, la colère des grands organismes internationaux et des bailleurs de fonds. Ainsi, en réponse, l'aide économique a été réduite drastiquement dans le budget pour l'année 2006. La crispation conséquente des dirigeants yéménites s'est traduite par la formulation de critiques du « système de soutien conditionnel » des puissances occidentales. Cependant ce « revirement » de la communauté internationale ne semble pas aboutir à une reconfiguration des alliances. En effet, Ali Abdullah Saleh a besoin du soutien extérieur de même que les pays occidentaux ont besoin de la présence de Saleh à la présidence. De cette manière, les déclarations sont devenues plus conciliantes des deux côtés à partir de l'été 2006. Les deux parties savent bien qu'il n'y a pas de vraie alternative politique au président actuel. Cela explique que les pays occidentaux n'aient jamais condamné ouvertement le régime de Saleh.

Michel Camau écrit : « *les pressions internationales notamment à travers les modulations conditionnelles de l'aide, le soutien aux sociétés civiles et le développement des échanges, constitueraient des leviers susceptibles de faire sauter le verrou tiré par des autocrates sur les aspirations populaires. Autrement dit, si les Etats-Unis et les autres puissances démocratiques s'en donnaient les moyens politiques, les jours de l'autoritarisme seraient comptés, y compris dans le monde arabe* »[54]. En effet, il faut se demander quelle est la limite à l'engagement des puissances étrangères dans la démocratisation, tant au Yémen que dans d'autres pays comme l'Egypte et la Palestine. Cela nous conduit à remettre en question l'hypothèse selon laquelle la politique américaine traditionnelle au Moyen-Orient, celle du *« sacrifice de la liberté pour la stabilité »,* ne serait plus vraiment en vogue. A l'évidence, et contrairement à ce que le président Bush déclare à haute voix, la politique étrangère actuelle n'est pas basée sur la démocratisation des peuples longtemps opprimés.

Aussi le temps montrera si cette « vague » de démocratisation post -11 septembre se maintient telle quelle dans le jeu politique des puissances occidentales ou si, au contraire, les échecs qui se produisent progressivement dans des pays comme l'Afghanistan ou l'Irak amènent un changement de tactique. Comme le dit Jean Leca, « *les « vagues » de démocratisation sont plus traîtres que celles de la mer : elles se brisent plus facilement et leur ressac est encore*

[54] CAMAU, Michel, « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *Op. cit.*, p. 66.

plus fort et moins imprévisible »[55].

En effet, plusieurs dirigeants de divers pays dans le monde, dont quelques-uns élus démocratiquement, ont commencé à dénoncer publiquement le travail de démocratisation entrepris par des organisations occidentales[56]. Cela s'est traduit par le harcèlement et l'expulsion des ONG internationales de leur pays et par l'interdiction fait aux organisations locales d'accepter des financements étrangers. Ce rejet des acteurs extérieurs a été accru par la croyance que, des organisations telles que le NDI ou l'International Republican Institute ont joué un rôle de grande importance dans les « *color révolutions* » de Georgie, Ukraine et Kirghizstan. Le Yémen est encore loin de ce scénario. Il reste à voir comment la situation évolue à l'avenir, en fin de compte on ne peut pas nier une certaine permissivité de la part du gouvernement envers l'action de ces acteurs externes « promoteurs de la démocratie ».

[55] LECA, Jean, « La démocratisation dans le monde arabe : incertitude, vulnérabilité et légitimité », In SALAMÉ, Ghassan (dir.), *Démocraties sans démocrates*, Paris : Fayard, 1994.
[56] Á ce sujet voir l'article : CAROTHERS, Thomas, « The backlash against Democracy promotion », *Foreign Affaires*, mars/avril 2006, vol. 85, n° 2, p.55-68.