



14 octobre 2016

Erythrée: Analyse de la situation et approches politiques à moyen terme

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Pfister 15.3954 « Fournir enfin des informations claires au sujet de l'Erythrée » du 24.09.2015

Table des matières

Résumé.....	3
1. Introduction	4
1.1 Texte déposé et développement	4
1.2 Structure et contenu du rapport.....	4
1.3 Sources.....	4
2. Situation politique, économique et des droits de l’homme.....	5
2.1 Politique.....	5
2.2 Economie.....	7
2.3 Droits de l’homme.....	8
2.4 Thèmes centraux pour la pratique d’asile de la Suisse.....	10
3. Pratique d’asile et de renvoi de la Suisse	13
4. Engagement actuel de la Suisse en Erythrée et dans la Corne de l’Afrique....	14
4.1 Relations bilatérales Suisse - Erythrée.....	14
4.2 Engagement de la Suisse dans la Corne de l’Afrique	17
5. Approches politiques et engagement de la Suisse à moyen terme	20
5.1 Dialogue bilatéral et appréciation de la position érythréenne	20
5.2 Collaboration avec les pays européens et au niveau multilatéral	21
5.3 Engagements récents de la Suisse et perspectives	23
6. Conclusion	25

Résumé

Le postulat Pfister 15.3954, en réponse auquel le présent rapport est rédigé, témoigne de la volonté du Parlement de comprendre ce qui se passe en Erythrée, pourquoi les personnes dont la demande d'asile est rejetée en Suisse ne peuvent pas y être renvoyées, et comment la Suisse peut contribuer à une amélioration de la situation sur place, aujourd'hui et à l'avenir. Le postulat propose à ce sujet deux pistes : d'une part coopérer avec d'autres pays qui hébergent eux aussi de nombreux Erythréens, afin de mettre le gouvernement érythréen sous pression, et d'autre part faire de l'Erythrée un pays prioritaire pour la coopération au développement suisse.

Le régime érythréen a fait quelques gestes positifs pendant les dernières années, tant au niveau de la politique interne que dans sa coopération avec certaines des instances de l'ONU. Cependant, des résultats tangibles n'ont pas encore été atteints et la situation politique, économique et des droits de l'homme demeure très problématique dans le pays.

Dans certains domaines, en particulier les droits de l'homme, l'accès à des informations fiables reste très difficile, pas seulement pour la Suisse mais pour tous les acteurs internationaux. La Suisse se renseigne néanmoins constamment par divers canaux sur la situation sur place et définit sa politique en conséquence. Toutes les entités de l'administration fédérale concernées collaborent étroitement sur l'Erythrée.

Les échanges bilatéraux avec l'Erythrée sont poursuivis, et des représentants de l'administration suisse se rendent régulièrement dans le pays. Des rencontres sont organisées avec des représentants d'autres pays européens qui accueillent de nombreux Erythréens. Ces échanges ont lieu à des fins de partage de renseignements et de définition d'approches communes, afin de tester la volonté politique du gouvernement érythréen de mettre en place des réformes. Dans leur ensemble, les évaluations de la Suisse sont partagées par les pays européens confrontés aux mêmes problématiques. Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a rédigé en mai 2015 un rapport de référence sur l'Erythrée pour le compte du Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office, EASO) et a publié une mise à jour suite à une mission en Erythrée en juin 2016.

La Suisse s'engage au niveau régional dans la Corne de l'Afrique, en particulier pour adresser les problématiques et facteurs à l'origine des déplacements à travers la région, avec l'instrument de la « protection dans la région » ainsi que pour que le potentiel de développement de la région soit mieux exploité. Elle s'engage spécifiquement pour les droits de l'homme en Erythrée à travers les instruments du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, et évalue actuellement un possible engagement sur place à travers un soutien au travail du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).

La Suisse teste les opportunités de coopérer avec le gouvernement érythréen pour des projets ciblés, et a déjà commencé à soutenir quelques initiatives. Sur la base des résultats atteints en matière de dialogue, et des potentiels signes d'ouverture donnés par le gouvernement érythréen, la Suisse étudiera la possibilité de progressivement déployer un programme de développement. La Direction du développement et de la coopération (DDC) va notamment considérer les opportunités d'appui financier au programme de développement de l'Organisation des Nations unies (ONU) et piloter quelques actions, avec un budget limité. Par contre les conditions ne sont actuellement pas réunies pour la réouverture d'un bureau de coopération en Erythrée.

La Suisse continue ainsi de suivre de près la situation dans le pays. A l'avenir, il s'agit pour la Suisse de continuer à travailler sur trois axes : le dialogue bilatéral avec l'Erythrée, la coordination avec d'autres pays européens et au niveau multilatéral, et la contribution à des programmes et projets d'organisations internationales, dont l'ONU, et non gouvernementales sur place.

1. Introduction

Le présent rapport a été rédigé en réponse au Postulat Pfister 15.3954, intitulé « Fournir enfin des informations claires au sujet de l'Erythrée ».

1.1 Texte déposé et développement

« Le Conseil fédéral est chargé de rédiger un rapport complet portant sur la situation en Erythrée. Ce dernier doit comprendre une analyse précise s'appuyant sur des informations de première main sur la situation en Erythrée ainsi qu'une stratégie qui détermine la façon dont le Conseil fédéral compte gérer le cas érythréen à l'avenir. Le but d'une telle stratégie sera de faire de l'Erythrée un Etat dans lequel peuvent être renvoyées les personnes dont la demande d'asile a été rejetée.

Personne ne semble savoir exactement ce qui se passe en Erythrée. Il est donc nécessaire de procéder enfin à une analyse claire de la situation en s'appuyant sur des informations de première main. Il s'agit également d'élaborer une stratégie qui détermine la façon dont la Suisse gèrera cette situation et qui établisse comment elle peut contribuer à améliorer cette dernière. L'objectif est qu'à moyen ou à long terme, l'Erythrée ne soit plus un Etat de non-refoulement. Pour ce faire, la Suisse pourrait chercher à coopérer avec d'autres pays qui hébergent eux aussi de nombreux Erythréens, afin de mettre le régime érythréen sous pression. Par ailleurs, l'Erythrée devrait devenir un pays prioritaire pour l'aide au développement suisse. »

1.2 Structure et contenu du rapport

Le rapport est construit en quatre parties : il commence avec une analyse de la situation en Erythrée d'un point de vue politique, économique et des droits de l'homme, et résume les conditions spécifiques qui mènent les habitants de l'Erythrée à fuir leur pays. Le chapitre suivant est dédié à la pratique d'asile de la Suisse. Ensuite, le rapport décrit les relations bilatérales et les engagements de la Suisse en Erythrée ainsi que dans la région de la Corne de l'Afrique, pour finalement déboucher sur les approches politiques et l'engagement de la Suisse prévus à moyen terme.

1.3 Sources

Afin d'être continuellement informées de l'état actuel de la situation, les entités concernées de l'administration fédérale (principalement le Département fédéral des affaires étrangères DFAE et le Département fédéral de justice et police DFJP) s'appuient sur le travail des représentations suisses dans la région, en particulier l'Ambassade de Suisse à Khartoum, qui est chargée de représenter la Suisse également à Asmara. Elles évaluent constamment des nouveaux rapports d'organisations internationales dont l'Organisation des Nations unies (ONU), d'organisations non-gouvernementales (ONG), de chercheurs et de médias. En Suisse, lors de missions en Erythrée ou lors de rencontres internationales, des contacts directs sont maintenus avec des experts de l'Erythrée, avec des représentants du gouvernement érythréen et des pays voisins de l'Erythrée ainsi qu'avec des unités homologues d'autres Etats européens et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office EASO).

En particulier pour ce qui concerne la situation des droits de l'homme, les possibilités de rechercher des informations en Erythrée restent particulièrement limitées, et les informations

obtenues tendent à diverger selon les sources. Une première source provient du gouvernement lui-même, qui rejette principalement les accusations de violations des droits de l'homme. Il ne donne cependant pas la preuve de ses dires, n'autorisant pas la Commission d'enquête de sur les droits de l'homme en Erythrée (COIE) mandatée par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU et la Rapporteuse spéciale pour les droits de l'homme en Erythrée à accéder au pays, et n'autorisant pas les institutions concernées à accéder aux prisons selon leurs mandats. Une seconde source est celle des habitants de l'Erythrée, Erythréens et étrangers. Ils connaissent jusqu'à un certain point les réalités du pays, mais n'ont également pas accès à des prisons ou à des camps, et se basent essentiellement sur des récits de tiers. Les Erythréens vivant en Erythrée restent en règle générale très prudents quand il s'agit de parler à des étrangers des actions de leur gouvernement, craignant la délation et les représailles. La troisième source principale est celle des Erythréens vivant à l'étranger, et là encore les images sont très contrastées : la diaspora pro-gouvernementale se fait l'écho des positions officielles, alors que les Erythréens qui ont quitté le pays en tant que réfugiés en sont les plus critiques. La Commission d'enquête de l'ONU sur les droits de l'homme en Erythrée, faute d'accès au pays, base ses recherches en priorité sur des témoignages de la diaspora érythréenne, et en particulier des personnes ayant quitté le pays récemment.

Les sources sur lesquelles se basent les statistiques économiques concernant l'Erythrée restent également rudimentaires et appellent à la prudence, à cause des limites auxquelles font face dans le pays les organisations internationales qui produisent de telles statistiques (notamment le Programme des Nations unies pour le développement PNUD, la Banque Mondiale et le Programme alimentaire mondial PAM).

2. Situation politique, économique et des droits de l'homme

Ce chapitre décrit la situation actuelle en Erythrée, selon les sources internationales disponibles et des informations recueillies sur place par des représentants suisses.

2.1 Politique

L'Erythrée est une république à régime présidentiel et à parti unique, où le président est à la fois chef de l'Etat et chef du gouvernement. La constitution¹ a été promulguée en 1997 mais n'est jamais entrée en vigueur. Le président gouverne par décrets et par instructions internes. Les élections n'ont jamais eu lieu et l'assemblée nationale provisoire, composée exclusivement de membres du parti du président, le Front populaire pour la démocratie et la justice (FPDJ)², n'a plus siégé depuis plus de 10 ans.

Le système judiciaire est supervisé par le président, dont les décrets priment sur la législation officielle. De plus, un tribunal spécial créé en 1996 à titre temporaire pour lutter contre la corruption et administré par le bureau présidentiel avec l'aide des services secrets,

¹ L'Assemblée nationale, unicamérale et composée de 150 sièges, a été formée en 1993 peu après l'indépendance et a élu la même année le président Issayas Afewerki à la tête d'un gouvernement provisoire. Ce gouvernement provisoire a annoncé une période transitoire de quatre ans au cours de laquelle une nouvelle constitution, une loi sur les partis politiques, ainsi qu'une loi sur la presse seraient mises en place, et au terme de laquelle un gouvernement constitutionnel serait élu. En 1994, le gouvernement provisoire a mis sur pied une commission constituante chargée d'élaborer une nouvelle constitution.

² Ce parti a mené l'Erythrée à son indépendance contre le dictateur éthiopien Mengistu, sous son précédent nom de Front populaire pour la libération de l'Erythrée (FPLE).

de l'armée et de la police, permet aujourd'hui de facto aux dirigeants du pays de contourner le système judiciaire officiel dans les dossiers politiques, administratifs et criminels.

Il n'y a donc pas de séparation des pouvoirs entre exécutif, législatif et judiciaire en Erythrée. Cependant, comme nous le verrons plus loin dans ce rapport, certains efforts dans le domaine de l'administration de la justice sont en cours notamment avec le soutien de l'ONU.

De 1961 à 1991, l'Erythrée a fait face à une longue guerre d'indépendance contre l'Éthiopie, qui s'est achevée par un référendum et une séparation pacifique en 1993. Cette lutte pour l'indépendance a aussi contribué à la chute du régime communiste de Mengistu en Éthiopie, les opposants éthiopiens au régime de Mengistu étant alors aussi alliés du mouvement indépendantiste érythréen. Après l'indépendance, les deux voisins restèrent en désaccord sur des questions monétaires et commerciales et chacun revendiqua plusieurs régions frontalières, notamment la ville de Badme. Dès 1998, les deux pays s'affrontèrent dans une guerre qui se termina avec l'accord de paix d'Alger signé en 2000. Conformément à cet accord, une Commission frontalière Érythrée-Éthiopie a été créée en 2002 en collaboration avec la Cour d'arbitrage international de La Haye. Dans sa décision, la Cour accorda des territoires à chaque partie, et Badme fut notamment attribuée à l'Érythrée. Les deux pays ont d'abord promis d'accepter la décision ; cependant quelques mois plus tard l'Éthiopie a demandé des clarifications, puis s'est déclarée insatisfaite de la décision et a refusé de retirer ses troupes des territoires disputés.

Badme et les autres territoires disputés restent aujourd'hui un point central de la relation problématique entre l'Erythrée et l'Éthiopie, l'Éthiopie refusant de les laisser à son voisin. L'Erythrée déplore le manque de soutien de la communauté internationale, qui, à ses yeux, ne fait pas suffisamment pression sur l'Éthiopie quant à son retrait de ces territoires. Le poids de l'Éthiopie (pays de 100 millions d'habitants, économie en pleine croissance) et ses liens solides avec plusieurs grandes puissances n'invitent en effet pas la communauté internationale à l'action. Il y a régulièrement des échauffourées aux zones frontières entre l'Erythrée et l'Éthiopie. En juin 2016, de nouvelles attaques ont été perpétrées à proximité de la ville de Tsorona, et les deux pays se sont réciproquement accusés. A ce jour, il n'a pas été possible de déterminer qui a provoqué l'autre en premier. La situation s'est calmée depuis lors.

Le gouvernement d'Asmara définit la situation actuelle comme étant « ni de guerre ni de paix » (no war no peace), ce qui à ses yeux rend notamment légitime la durée indéterminée du service national. Le service national est un projet politique, créé pour, d'une part, défendre le pays, mais, d'autre part, le reconstruire après la guerre d'indépendance (1961-1991). Il comprend une partie militaire et une partie civile. Le service militaire se fait sous l'égide du ministère de la Défense, généralement au sein de l'armée érythréenne, ou alors dans la construction d'infrastructures et dans l'agriculture. Le service civil se fait sous l'égide de différents ministères, suivant le type de travail. Il n'existe pas d'indications fiables quant à la répartition des individus recrutés, de gré ou de force, entre les deux types de services.

Le 23 décembre 2009, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté des sanctions contre l'Erythrée, à la suite de son possible soutien aux groupes de rebelles armés de Somalie (les Chabab) qui menaçaient les efforts de paix et la stabilité de la région. L'impact effectif des sanctions est difficilement estimable : dans les faits, il s'agit principalement de mesures restrictives concernant l'importation de matériel de guerre et de biens à double usage (militaire et civil). Les sanctions économiques restent limitées. Les actions de soutien de l'Erythrée aux rebelles somaliens n'ont pas été prouvées, et dans son rapport du 19 octobre 2015, le Groupe de contrôle mandaté par l'ONU affirme n'avoir découvert aucun élément indiquant que l'Érythrée apportait un soutien aux Chabab. Dans le même rapport, le Groupe de contrôle a néanmoins relevé que l'Erythrée continue de soutenir et d'abriter certains groupes armés dans la région. Il note également que, « malgré les nombreuses demandes

faites en ce sens, le Groupe n'a pas été autorisé à se rendre en Érythrée pendant son mandat. Il n'a pas non plus obtenu la pleine coopération du Gouvernement, contrairement aux dispositions de la résolution 2182 (2014) du Conseil de sécurité ». Le texte de la résolution 2128 quant à lui mentionne explicitement que le manque de coopération avec le Groupe de contrôle est un critère pour le maintien des sanctions.

Sur le plan régional, l'Érythrée est membre de l'Intergovernmental Authority on Development (IGAD – organisation régionale qui regroupe les 8 pays de la Corne de l'Afrique³) depuis son indépendance en 1993. En 2007, suite à des oppositions fondamentales par rapport à la politique poursuivie par l'IGAD en Somalie, l'Érythrée a auto-suspendu sa participation. Elle a officiellement demandé sa pleine réintégration en 2011, mais l'IGAD n'a pas encore rendu sa décision. Il semble que ce soit surtout l'Éthiopie, pays qui détient la présidence de l'organisation depuis 2007⁴, qui bloque ce processus. Depuis quelques années, l'Érythrée, étant en froid avec la plupart des pays de la sous-région de la Corne (l'Éthiopie comme décrit plus haut, Djibouti à cause de la détention de prisonniers politiques de ce pays et d'un différend territorial, la Somalie à cause du prétendu soutien aux Chabab), diversifie ses relations, et mise davantage sur des alliances avec les pays du Golfe et la Chine. De plus, l'Érythrée est membre du comité de pilotage du Processus de Khartoum depuis son lancement en novembre 2014 (voir chapitre 4.2).

2.2 Economie

L'Érythrée est selon la Banque Mondiale et le PNUD un des pays les plus pauvres de la planète, avec un produit intérieur brut par habitant de 543 USD/an⁵ et un taux de pauvreté estimé à 70%⁶. Le gouvernement érythréen démontre de la volonté d'investir dans les secteurs sociaux (santé et éducation), et l'espérance de vie a gagné 20 ans en valeur absolue sur les 35 dernières années, ce qui est dû également à la réduction des décès liés au conflit avec l'Éthiopie. Cependant cela ne se traduit pas pour autant par de meilleurs indicateurs pour la population en comparaison avec d'autres pays : en effet, le pays est placé 186^e sur 188 sur l'index de développement humain du PNUD, qui est un agrégat de trois composantes : produit intérieur brut, espérance de vie à la naissance et taux d'alphabétisation⁷.

La structure de l'économie érythréenne s'apparente à une économie planifiée de type communiste. Le gouvernement a la mainmise sur une grande partie des secteurs économiques du pays et détient les quelques entreprises principales du pays. Des sources estiment que les revenus acquis sont largement redistribués sur une poignée de dignitaires du gouvernement⁸, plutôt qu'investis dans des projets d'intérêt public⁹.

Le système du service national à durée indéterminée est également à comprendre dans ce contexte économique particulier : la population peut être assignée à travailler dans des entreprises publiques pour un temps indéterminé, pour un salaire extrêmement bas et avec des conditions de travail souvent très difficiles. Le service national est intrinsèquement lié au

³ Éthiopie, Kenya, Somalie, Érythrée, Djibouti, Soudan, Soudan du Sud, Ouganda

⁴ Alors qu'un système de rotation annuel est prévu par l'IGAD

⁵ 2013 – derniers chiffres disponibles de la Banque Mondiale

⁶ PNUD, Explanatory Note, HDI 2015, site internet

⁷ PNUD, Human Development Report 2015, site internet

⁸ Ainsi, la Red Sea Trading Corporation, une organisation créée par le gouvernement qui dispose d'un quasi-monopole sur l'import-export, dispose de comptes bancaires dans plusieurs places financières, et est l'un des rouages permettant le transit de l'argent acquis par le gouvernement.

⁹ De Waal A., « The Real Politics of the Horn of Africa », 2015

système économique et éducatif du pays, et ne répond donc pas uniquement à des considérations sécuritaires et militaires.

L'Erythrée n'est pas autosuffisante du point de vue alimentaire : elle importe notamment de grandes quantités de céréales du Soudan. Le gouvernement prône cependant un système d'autosuffisance, ce qui a amené à plusieurs reprises à la suspension des activités d'organisations travaillant dans le domaine de la sécurité alimentaire, dont le PAM. Dans ce contexte, le contrôle du gouvernement sur la distribution des aliments est également un moyen de contrôle sur la population.

Face à la situation économique difficile que le pays traverse, et le problème du marché noir de la monnaie locale, le gouvernement a décidé, fin 2015, de remplacer tous les billets de banque avec des « nouveaux Nakfa », et d'augmenter les salaires du service national. Le changement de monnaie a été fait de manière abrupte. Les anciens billets Nakfa dont la légalité était prouvée pouvaient être déposés à la banque jusqu'à la fin de l'année. Des millions de Nakfa ont été déclarés invalides en l'espace de six semaines, et pour éviter de perdre leur fortune, de nombreuses personnes se sont vues forcées d'acheter très vite ce qu'ils pouvaient avec leurs anciens Nakfa avant le changement de monnaie. Il n'est possible de retirer que 5000 Nakfa (300 CHF) en espèces par personne et par mois, ce qui rend la gestion des affaires courantes encore plus difficile pour les individus et les entreprises. Le manque de liquidités a mené à des pénuries de produits d'usage journalier, causant le mécontentement de la population. L'augmentation des salaires au sein du service national est un pas dans la bonne direction. Cependant même si les salaires ont été augmentés, ils restent très bas dans l'absolu, un salaire mensuel dépassant rarement 130 CHF¹⁰.

Durant les dernières années, le taux de croissance du pays a fortement augmenté, notamment grâce aux investissements miniers majoritairement canadiens et chinois. Les mines industrielles, essentiellement d'argent, de zinc, d'or et de potasse, sont exploitées sur la base de joint-ventures entre l'Erythrée et les pays concernés. La Chine exploite également des mines de taille plus petite dans le pays. Des infrastructures ont été développées pour l'exploitation des mines, cependant, en dehors du secteur minier, l'essentiel de l'infrastructure du pays date encore d'avant l'indépendance et notamment de la période coloniale italienne.

Les membres de la diaspora envoient typiquement de l'argent à leurs proches vivant en Erythrée. Le gouvernement quant à lui bénéficie de la taxe de 2% du revenu que tout membre de la diaspora doit verser, ainsi que des contributions d'Erythréens proches du gouvernement ayant fait fortune à l'étranger.

Une autre source de financement significative résulte du rôle joué par l'Erythrée dans le conflit au Yémen, et des nouvelles alliances conclues par Asmara avec des pays arabes dans ce contexte. Le gouvernement érythréen met ainsi à disposition des membres de la coalition menée par l'Arabie saoudite, en particulier de l'Arabie saoudite elle-même et du Qatar, des ports, des territoires et du soutien logistique, contre paiement en devises fortes. Les ports sur la mer Rouge représentent de manière générale un potentiel économique significatif pour l'Erythrée.

2.3 Droits de l'homme

Selon les informations disponibles (voir sources chapitre 1.3), la situation des droits de l'homme en Erythrée demeure très préoccupante sur l'ensemble. Certains signes de

¹⁰ selon les indications du ministère des Finances érythréen

coopération ont été donnés récemment par le gouvernement, mais des résultats tangibles n'ont pas encore été réalisés.

La situation est particulièrement grave du point de vue des droits civils et politiques. Comme mentionné plus haut (chapitre 2.1), le président gouverne par décrets et instructions primant sur la législation officielle, et il supervise également le système judiciaire. Il n'y a donc pas de séparation des pouvoirs entre exécutif, législatif et judiciaire en Érythrée, et les citoyens n'ont pas de moyens de recours face à des décisions de peines punitives, pécuniaires ou d'emprisonnement prises à leur encontre de façon arbitraire.

Les conditions de détention demeurent un des aspects les plus préoccupants. Des témoignages récoltés dans le pays indiquent des situations extrêmement dures pour les détenus. Selon la Commission d'enquête de l'ONU sur la situation des droits de l'homme en Érythrée les prisonniers sont enfermés dans des containers ou dans des cellules souterraines, et la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, pouvant mener à la mort des détenus, sont courants. Les estimations du nombre de prisonniers politiques varient également, de 5000 à 10 000 personnes selon les sources, et il n'est pas possible dans l'état des connaissances actuel de faire des affirmations fondées sur le nombre d'exécutions sommaires ayant lieu dans le pays. Le gouvernement érythréen affirme respecter de facto un moratoire sur la peine de mort, bien que ce moratoire ne soit pas formalisé.

Comme mentionné plus haut (chapitre 2.1), le service national civil ou militaire n'est actuellement pas formellement limité dans la durée. De manière générale pour les deux services, les conditions de vie et la rémunération des individus enrôlés demeurent précaires et peuvent s'apparenter à du travail forcé, en particulier pour ce qui est du service militaire. Les déserteurs et objecteurs de conscience s'exposent à des punitions arbitraires, à nouveau en particulier au sein du service militaire (voir chapitre 2.4).

Le gouvernement a autorisé ces dernières années quelques missions de journalistes étrangers dans le pays. Des médias étrangers sont diffusés en Érythrée, et l'accès à internet est répandu à Asmara, avec le risque constant toutefois que les communications soient surveillées par le gouvernement. Cependant le ministère de l'Information contrôle tous les médias internes. Le gouvernement érythréen justifie cette absence de libertés civiles par les mesures d'urgence dues à la situation « ni de guerre ni de paix » consécutive au conflit frontalier avec l'Éthiopie. L'Érythrée occupe la dernière place du classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières en 2016.

Au niveau des droits sociaux, on peut noter les efforts du gouvernement pour la provision d'eau potable et d'installations sanitaires, ainsi que pour l'accès à l'éducation et à la santé pour tous. Dans la pratique, la qualité des écoles et des établissements médicaux reste néanmoins lacunaire, d'une part à cause de l'émigration du personnel qualifié, d'autre part à cause du manque d'infrastructure et de matériel. Des progrès clairs ont néanmoins été réalisés en termes de combat contre la malaria et le VIH/SIDA.

Les quatre communautés religieuses reconnues dans le pays sont l'Église érythréenne orthodoxe, l'Islam sunnite, l'Église catholique romaine et l'Église luthérienne. Elles vivent essentiellement en paix. Une liberté de religion au-delà de ces quatre courants est officiellement accordée, à condition toutefois que la pratique de ces religions ne soit pas contraire aux intérêts de l'État. De fait, les membres des sectes évangéliques et de certains courants de l'Islam sont limités dans leur liberté de pratiquer leurs cultes.

La Commission d'enquête de l'ONU sur les droits de l'homme en Érythrée a publié son dernier rapport pendant la 32^e session du Conseil des droits de l'homme en juin 2016. Elle y

réitère les constatations de violations de droits de l'homme faites dans son premier rapport de 2015, qui sont les suivantes : détentions arbitraires, actes de torture, actes conduisant à la disparition forcée, représailles exercées lorsqu'un membre de la famille est soupçonné d'avoir commis des actes illicites, actes de discrimination fondée sur l'appartenance religieuse ou ethnique, violences sexuelles ou sexistes et meurtres. La Commission accuse de plus le gouvernement érythréen de crimes contre l'humanité tels que l'esclavage, l'emprisonnement en violation des dispositions fondamentales du droit international, les disparitions forcées, la torture, ainsi que d'autres actes inhumains, les actes de persécution, les viols et les meurtres. La Commission recommande au Conseil de sécurité de l'ONU de saisir le Procureur de la Cour pénale internationale (CPI) de la situation en Erythrée pour examen. En juillet 2016 une résolution sur la situation des droits de l'homme en Erythrée a été adoptée par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, rappelant les principales conclusions de la Commission d'enquête et exhortant le gouvernement érythréen à agir en conséquence. La résolution ne mentionne cependant pas la recommandation faite au Conseil de sécurité de l'ONU par la Commission d'enquête de saisir la CPI.

Récemment le gouvernement a donné certains signes d'ouverture et de recherche de coopération au niveau international : d'abord un accès, au compte-goutte, à des médias étrangers, en particulier depuis 2015. Le cadre des visites est largement contrôlé, cependant ce contact a permis aux journalistes de toucher à certains aspects de la propagande gouvernementale¹¹.

La collaboration avec l'ONU a également progressé : des délégués du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) ont pu entrer à trois reprises en Erythrée. En février 2016 ils ont notamment pu visiter une prison, bien qu'il se soit agi d'une visite très brève, orchestrée de toutes pièces par le gouvernement. Le gouvernement érythréen a demandé un soutien de l'ONU dans trois domaines prioritaires soit l'administration de la justice, l'eau et l'assainissement, et le droit des personnes handicapées. Suite à cela, l'ONU et le gouvernement ont signé en mai 2016 un accord sur un programme de l'ONU pour soutenir le gouvernement érythréen dans la mise en œuvre des recommandations acceptées par l'Erythrée lors de son dernier Examen périodique universel (EPU), et de manière générale l'intégration des droits de l'homme en Erythrée. Ce programme est prévu sur une durée de 4 ans de 2016 à 2020 et son budget s'élève à 28 millions USD. Selon les termes de l'accord, le gouvernement érythréen devra mettre en place une équipe composée des personnes concernées des différents ministères et institutions, que les agences de l'ONU actives en Erythrée et dans la région soutiendront, tant au niveau de la supervision que de la mise en œuvre des activités.

2.4 Thèmes centraux pour la pratique d'asile de la Suisse

En mai 2015 le SEM a préparé le rapport « Erythrée – Etude de pays » qui offre une vue d'ensemble sur ces connaissances. Des experts des pays d'origine de quatre unités homologues (Autriche, Danemark, Belgique, EASO) ainsi qu'un chercheur académique spécialisé sur l'Erythrée ont validé ce rapport dans le cadre d'un processus de revue entre pairs. L'EASO a publié le rapport¹² en allemand et l'a traduit en français, en italien, en grec et en anglais.

¹¹ Voir notamment le reportage de la BBC « BBC Inside Eritrea » du 30 mars 2015 ou reportage de France 2 – Envoyé spécial « Erythrée : la terre des évadés » du 23 juin 2016

¹² <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslaender/afrika/eri/ERI-ber-easo-f.pdf>

Le rapport comporte près de 70 pages et 6 nouvelles cartes géographiques du pays. C'est un ouvrage de référence pour des informations pertinentes sur l'Erythrée, tant pour la mise en œuvre des procédures d'asile que pour déterminer la pratique d'asile. Il contient en particulier des informations qui servent à vérifier les affirmations des demandeurs d'asile.

Le service national obligatoire est au centre du rapport, qui décrit la façon dont les personnes astreintes au service sont recrutées et les conditions du service national. Les informations sur le traitement réservé aux déserteurs et aux objecteurs de conscience par les autorités érythréennes, et en particulier les punitions dans le cadre du service militaire, lesquelles sont en général décidées par les supérieurs militaires et mises en œuvre de manière arbitraire, sont particulièrement pertinentes pour l'établissement de la pratique d'asile.

D'autres thèmes du rapport « Erythrée – Etude de pays » sont des connaissances encyclopédiques sur l'Erythrée (chapitre 1), la structure de l'Etat et système politique (chapitre 2), les prisons, les conditions d'emprisonnement et la torture (chapitre 4), la religion (chapitre 5) et les papiers d'identité et départs légaux / illégaux du pays (chapitre 6).

En février et mars 2016, le SEM et l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés allemand ont conduit une mission exploratoire conjointe en Erythrée. Le but de la mission était de vérifier et compléter les informations contenues dans le rapport précité, notamment parce que le gouvernement érythréen avait auparavant annoncé officiellement des réformes. Le SEM s'est ainsi employé à collecter des éléments de faits tels que des verdicts de tribunaux, des statistiques ou des directives, et a parlé avec les autorités érythréennes, des observateurs étrangers et d'autres habitants de l'Erythrée.

Le SEM a également évalué les rapports accessibles publiquement et produits après mai 2015 sur la situation des droits de l'homme en Erythrée. Les rapports de missions exploratoires d'autres pays européens, ainsi que d'autres informations nouvelles, ont également été pris en compte dans cette évaluation, et les directives légales relatives aux thèmes traités ont de plus été assemblées.

Se basant sur ces sources, le SEM a publié le 22 juin 2016 le rapport « Update Nationaldienst und illegale Ausreise »¹³. Ce rapport met à jour les chapitres du rapport précédent « Erythrée – Rapport de pays » qui sont centraux pour l'établissement de la pratique d'asile. Les thèmes suivants sont particulièrement pertinents dans ce contexte :

- Punition des déserteurs et des objecteurs de conscience dans le pays
- Punition lors de départs illégaux du pays
- Punition de personnes à leur retour de l'étranger
- Mise en œuvre des réformes annoncées du service national

Les constatations principales du rapport sont les suivantes :

Les déserteurs arrêtés en Erythrée sont en règle générale ramenés à leur unité ou à leur place de travail, où ils sont sanctionnés. Leurs commandants, respectivement leurs supérieurs les condamnent à des peines extrajudiciaires, sans possibilité de recours. Les peines devraient toutefois être moins sévères depuis quelques années. Selon la plupart des rapports, la peine normale pour des délinquants auteurs d'une première infraction consiste en plusieurs mois de détention. Les peines prononcées dans la partie militaire du service national sont probablement plus sévères que celles prononcées dans la partie civile. Une partie des déserteurs s'en sortent en réalité sans être sanctionnés, étant donné qu'ils ne sont pas systématiquement recherchés.

¹³ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/herkunftslander/afrika/eri/ERI-ber-easo-update-nationaldienst-d.pdf>

Pour trouver les réfractaires, les autorités mènent en règle générale des razzias. Les personnes interpellées passent en principe quelque temps en détention et doivent ensuite commencer une formation militaire. Celle-ci se déroule souvent dans des conditions précaires et semblables à celles d'une détention. Une partie des réfractaires réussit cependant à échapper à plus long terme aux razzias. Dans des cas isolés, il peut arriver que des unités militaires recherchent de façon ciblée des réfractaires, en particulier lorsque ceux-ci n'ont pas donné suite à une convocation.

Selon presque toutes les sources, des peines sont prononcées extrajudiciairement également dans les cas de sortie illégale d'Erythrée. La compétence dans ce domaine n'est pas claire. Les autorités ne publient pas de jugements et il n'y a pas de possibilité de recours. Toutefois, les autorités appliquent manifestement des directives internes selon lesquelles les peines sont plus courtes que celles prévues par la loi. D'après la plupart des rapports, les peines allaient ces dernières années de quelques mois à deux années de prison, en fonction des circonstances. Les déserteurs sont réaffectés au service national après avoir purgé leur peine, alors que les réfractaires commencent une formation militaire. A la frontière, les autorités ne tirent pas systématiquement sur les personnes qui quittent illégalement le pays, mais des tirs peuvent se produire.

Lorsque des réfractaires, des déserteurs ou des personnes ayant quitté illégalement l'Erythrée y retournent volontairement, les sévères sanctions prévues par la loi ne sont apparemment pas appliquées si ces personnes ont au préalable régularisé leur situation avec l'Etat érythréen. Une récente directive non publiée prévoit que ces personnes peuvent rentrer sans être sanctionnées. On peut partir du principe que la majorité des personnes qui retournent volontairement – selon les dispositions de cette directive – ne sont effectivement pas poursuivies. En tout état de cause, il faut émettre les réserves suivantes :

Comme la directive n'est pas publiée, il n'y a pas de sécurité du droit. Les personnes qui souhaitent rentrer volontairement doivent s'acquitter d'une taxe de 2% de leur revenu auprès d'une représentation diplomatique érythréenne et – au cas où ils n'ont pas rempli leur obligation de servir – signer une reconnaissance de culpabilité. En outre, il n'est possible qu'à une partie des Erythréens de retourner de cette façon sans être sanctionnés. Celui qui par exemple a exercé à l'étranger des activités critiques contre le gouvernement ne peut en bénéficier ou s'expose à une mise en danger en cas de retour. La grande majorité des Erythréens qui sont rentrés jusqu'à présent l'ont fait de façon volontaire et non permanente. Jusqu'à présent, le recul manque pour savoir ce qui se passe en cas de retour durable.

Peu d'informations fiables sont disponibles au sujet de l'attitude des autorités érythréennes envers des personnes renvoyées sous la contrainte, étant donné que dans les dernières années, des renvois forcés vers l'Erythrée n'ont eu lieu que depuis le Soudan (et possiblement depuis l'Egypte). Au contraire des personnes qui retournent volontairement, ces personnes ne peuvent pas régulariser leur situation vis-à-vis de l'Etat érythréen. Les rares rapports qui existent montrent que les autorités agissent envers ces personnes de la même façon qu'envers celles qui sont arrêtées à l'intérieur du pays ou lorsqu'elles quittent ce dernier illégalement. Pour les déserteurs et les réfractaires, cela signifie qu'ils doivent (ré)intégrer le service après plusieurs mois de détention. Pour les personnes qui ne sont pas encore en âge de servir ou qui ont déjà rempli leurs obligations de servir, la réhabilitation n'est pas nécessaire. Il ne peut être exclu que les adultes qui retournent soient soumis à des sanctions pour n'avoir pas payé l'impôt de la diaspora ou pour être sortis illégalement d'Erythrée.

Dans les dernières années, le gouvernement érythréen a annoncé des réformes dans le service national. La promesse la plus importante dans ce contexte, à savoir de limiter la

durée de service à 18 mois à partir de 2016, n'a pour l'instant pas été mise en œuvre. Cependant, dans les dernières années, le nombre de personnes qui ont été libérées de la partie civile du service national a augmenté. Actuellement, la durée moyenne habituelle va de cinq à dix ans. En revanche, il n'existe pas d'informations fiables concernant la libération de la partie militaire du service national.

Pour ce qui est des conditions dans les prisons érythréennes, le SEM n'a pas pu obtenir de nouvelles informations depuis la publication du rapport EASO « Erythrée – Rapport de pays ». Ni le SEM ni des homologues d'autres pays n'ont pu visiter des prisons érythréennes dans le cadre de missions, seule une délégation de l'ONU a eu accès à une prison dans le cadre d'une visite orchestrée (voir plus haut chapitre 2.3). Le chapitre 4 précité du rapport EASO « Erythrée – Rapport de pays » sur les prisons, les conditions d'emprisonnement et la torture est donc toujours valable.

3. Pratique d'asile et de renvoi de la Suisse

En 2015, environ 40 000 réfugiés érythréens sont arrivés en Europe¹⁴. Près d'un quart de ces réfugiés (9966 personnes) a cherché l'asile en Suisse, d'autres pays de destination principaux étant l'Allemagne, la Suède et la Norvège. La Suisse est ainsi un pays de destination important, essentiellement à cause de la diaspora érythréenne qui entre-temps compte environ 34 500 personnes.

Le SEM apprécie chaque demande d'asile individuellement et examine le risque encouru au moyen des informations qu'il possède. Pour ce qui est de l'Erythrée, la pratique est la suivante :

- Les personnes qui établissent de manière vraisemblable une situation de persécution déterminante au regard de l'art. 3 LAsi pour des faits survenus avant leur départ d'Erythrée, sont reconnues comme réfugiées et l'asile leur est accordé. Cela peut être le cas, par exemple, si une personne n'a pas donné suite à une convocation pour le service national ou a quitté le service national sans autorisation. Vu le caractère totalement arbitraire et disproportionné des peines susceptibles d'être prononcées dans ce contexte en cas de retour en Erythrée, il y a lieu d'admettre l'existence d'une persécution déterminante en matière d'asile.
- Les personnes qui établissent, de manière vraisemblable, être menacées à cause de leur départ d'Erythrée ou qu'elles se sont exposées à une situation de mise en danger au sens de l'art. 3 LAsi par la suite, sont également reconnues comme réfugiées. Le motif d'exclusion de l'art. 54 LAsi empêche cependant que l'asile leur soit accordé et elles en sont exclues. Comme leur renvoi de Suisse ne serait pas licite, elles sont admises provisoirement comme réfugiées. Cela peut être le cas, par exemple, lorsque la personne, sans avoir été au préalable convoquée pour le service national, ne s'est soustraite à l'obligation de servir que par son départ illégal du pays. La personne en âge de servir et qui s'est soustraite au service national en quittant illégalement le pays est menacée d'une peine arbitraire et disproportionnée à son retour. Elle se trouve ainsi exposée à de sérieux préjudices au sens de l'art. 3 LAsi.

En juin 2016, sur la base de nouvelles informations mises à sa disposition, le SEM a adapté sa pratique relative à l'Erythrée. Il faut désormais partir du principe que les ressortissants érythréens ne risquent pas d'être victimes d'une persécution déterminante en matière d'asile du seul fait d'avoir quitté illégalement leur pays lorsqu'ils retournent en

¹⁴ La grande majorité des érythréens ayant fui leur pays reste dans les pays voisins, notamment au Soudan et en Ethiopie (voir chapitre 4.2)

Erythrée depuis l'étranger. Dès lors, ces personnes ne sont plus reconnues comme réfugiées mais relèvent de l'une des catégories ci-dessous.

- Les personnes qui ne peuvent pas rendre vraisemblable qu'elles sont dans une situation de menace pertinente et risquent, à leur retour, une persécution pertinente en matière d'asile ne sont pas reconnues comme réfugiées. Leur demande d'asile est rejetée et elles sont renvoyées de la Suisse. Cela peut être le cas pour des mineurs qui n'étaient pas encore en âge de servir au moment de leur départ d'Erythrée ou des personnes qui ont quitté ce pays après avoir accompli leur service national. Dans de tels cas, il sera ensuite examiné si l'exécution du renvoi est licite, exigible et possible :
 - La licéité de l'exécution du renvoi est, en principe, admise. Si, dans un cas particulier elle est déniée, la personne doit être admise provisoirement.
 - L'exécution d'un renvoi est considérée comme raisonnablement exigible lorsque, pour le cas d'espèce, il existe des facteurs individuels favorables, c'est-à-dire un réseau social et familial économiquement viable, ou d'autres facteurs permettant une intégration économique de la personne. Si ce n'est pas le cas, la personne est admise provisoirement.
 - L'exécution du renvoi est, en principe, possible. Un retour volontaire en Erythrée est possible à tout moment.

Selon la Loi suisse sur l'asile, les réfugiés reconnus n'ont pas le droit d'entrer en contact avec les autorités de leur pays d'origine ou d'effectuer des voyages dans l'Etat qui les persécute. Si les autorités suisses ont des preuves de tels voyages, les personnes concernées perdent leur droit à l'asile et leur statut de réfugié¹⁵.

Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a lancé la procédure de consultation relative à la révision de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Celle-ci s'est déroulée jusqu'au 13 octobre 2016. Ce projet législatif prévoit des mesures pour renforcer l'applicabilité de l'interdiction faite aux réfugiés reconnus de se rendre dans leur pays d'origine ou de provenance. Entre autre il y a lieu d'inscrire une présomption légale selon laquelle les réfugiés qui se sont rendus dans leur pays d'origine ou de provenance se sont remis volontairement sous la protection de ce pays. Ainsi, dès le constat d'un tel voyage, une procédure de retrait de la qualité de réfugié doit être immédiatement lancée. L'intéressé ne conserve la qualité de réfugié que s'il peut réfuter cette présomption (renversement de la charge de la preuve).

4. Engagement actuel de la Suisse en Erythrée et dans la Corne de l'Afrique

La première partie de ce chapitre se concentre sur les relations bilatérales Suisse-Erythrée. La seconde partie fait le lien avec le contexte de la Corne de l'Afrique, expliquant l'approche de la Suisse dans cette région dont l'Erythrée fait partie.

4.1 Relations bilatérales Suisse - Erythrée

La Suisse et l'Erythrée entretiennent des relations bilatérales depuis 1993. Le dialogue entre les autorités est régulier, que ce soit sur place en Erythrée par le biais de l'ambassadeur de

¹⁵ Voir l'article 63 § 1 lettre B LAsi

Suisse, lors de rencontres à Berne, ou dans le cadre de conférences internationales. Même si les possibilités de coopérer avec l'Erythrée sont actuellement limitées, le DFAE et le DFJP continuent à nouer des liens avec des interlocuteurs érythréens et internationaux liés à ce pays. Le Conseiller politique du Président érythréen a lui-même affirmé publiquement en juin 2016 à Genève qu'Asmara et Berne ont un échange régulier, la Suisse étant même, selon ses dires, l'un des pays qui envoient le plus de délégations à Asmara.

L'Ambassade de Suisse à Khartoum est chargée de représenter la Suisse également à Asmara. L'Ambassade suit l'actualité en Erythrée et y a développé un réseau de contacts. Un échange avec les autorités érythréennes a lieu régulièrement lors des visites à Asmara de l'ambassadeur, lequel est toujours reçu au niveau ministériel. La Suisse a également un consul honoraire à Asmara qui s'occupe du soutien aux Suisses résidant ou voyageant en Erythrée. Un expert en migration basé à l'Ambassade de Suisse à Khartoum se rend également régulièrement à Asmara.

Depuis le début de l'année 2015, les contacts se sont intensifiés. Une visite conjointe de représentants du SEM et du DFAE a eu lieu en janvier 2015, menée par l'ambassadeur suisse et le vice-directeur du SEM, permettant notamment des discussions avec des représentants du gouvernement érythréen au niveau ministériel ainsi que l'identification de possibles domaines de collaboration. En mai 2015, l'ambassadeur s'est à nouveau rendu en Erythrée à l'occasion de la fête nationale, et a pu participer à une visite de terrain de plusieurs jours organisée par l'UE. En juillet 2015, il y a célébré la Fête nationale suisse avec les Suisses vivant en Erythrée. Le voyage de service suivant a eu lieu en septembre 2015 pour évaluer de potentiels projets de collaboration, notamment le projet « Asmara Heritage » (voir chapitre 5.3). En février 2016, l'ambassadeur a rencontré des parlementaires suisses en visite privée en Erythrée. En mai 2016, il s'est rendu à nouveau en Erythrée pour participer aux festivités organisées pour célébrer les 25 ans de l'indépendance du pays et y rencontrer des représentants du gouvernement, dont plusieurs ministres. Il était accompagné du chef adjoint de la division Afrique sub-saharienne et Francophonie du DFAE. L'ambassadeur de Suisse est enfin retourné à Asmara en octobre 2016 pour suivre des projets entamés dans le courant de l'année 2016 (voir chapitre 5.3).

A l'occasion de chacune de ses visites, l'ambassadeur de Suisse demande aux autorités érythréennes de mettre en place les améliorations nécessaires et de travailler plus étroitement avec les Nations Unies, y inclus la Commission d'enquête et la Rapporteuse spéciale sur la situation des droits de l'homme en Erythrée.

Berne, Genève et New York sont trois autres lieux de contact et d'échanges privilégiés avec les autorités érythréennes. Le conseiller fédéral Didier Burkhalter a rencontré deux fois son homologue érythréen à l'assemblée générale des Nations Unies à New York en septembre 2015, puis au Conseil des droits de l'homme à Genève à fin février 2016. L'ambassadeur extraordinaire de la Suisse chargé de la collaboration internationale en matière de migrations a rencontré le conseiller du Président pendant l'assemblée générale des Nations Unies à New York en septembre 2015 et en marge du sommet de La Valette sur la migration en novembre 2015. La cheffe de la division Afrique sub-saharienne et Francophonie a reçu la visite de l'ambassadeur spécial pour les droits de l'homme de l'Erythrée, le conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères et le chargé d'affaires de la mission érythréenne à Genève en automne 2015 à Berne. La directrice du bureau de l'ONU à Asmara est venue à Berne en juin 2016 à l'invitation de la Direction Politique afin de présenter les activités actuelles et prévues des agences de l'ONU en Erythrée. En septembre 2016, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a rencontré le Conseiller politique du président érythréen à New York dans le cadre de l'assemblée générale des Nations Unies et du Sommet des Nations Unies sur la gestion des déplacements massifs des réfugiés et des migrants.

Les membres de la Commission d'enquête de l'ONU sur les droits de l'homme en Erythrée et la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur la situation des droits de l'homme en Erythrée sont quant à eux venus plusieurs fois à Berne pour des consultations avec la Direction Politique. L'administration fédérale échange régulièrement avec l'ambassade d'Erythrée en Suisse, ainsi qu'avec des représentants de la diaspora érythréenne.

La Direction du développement et de la coopération (DDC) s'est engagée dès 1993 avec des moyens financiers et personnels dans des villages et zones rurales de l'Erythrée. L'engagement Suisse en Erythrée¹⁶ a été le plus intense entre 1994 et 1996, soit directement après l'indépendance, ainsi qu'entre 1999 et 2002 pendant et après la guerre entre l'Erythrée et l'Ethiopie. La priorité était d'abord donnée à l'accès à l'eau potable. Pendant la guerre de 1998 à 2000, la Suisse a apporté du matériel de secours et de la nourriture notamment aux personnes déplacées, et a construit des infrastructures pour la production d'eau potable. L'engagement après la guerre comprenait l'aide directe aux personnes affectées par le conflit, l'aide à leur réintégration, les soins de santé de base, le logement, l'eau potable et la sécurité alimentaires, ainsi que la réparation d'infrastructures détruites par le conflit et la distribution de semences pour permettre aux habitants de redémarrer la production agricole. Ceci par des projets directement mis en œuvre par la DDC, par des contributions financières à des organismes d'entraide suisses et internationaux (Comité international de la Croix-Rouge CICR, Fonds des Nations unies pour l'enfance UNICEF, PAM) ainsi que l'envoi d'experts suisses à des organisations partenaires.

En 2005, le gouvernement érythréen a issu une directive sur l'administration des ONG interdisant tout engagement dans le domaine des droits de l'homme, imposant un engagement minimal¹⁷ et taxant les biens humanitaires. Des 46 ONG actives sur place en 2004 seulement 11 (9 internationales et 2 nationales) ont obtenu la licence requise pour continuer leurs opérations. Le gouvernement a de plus interdit la même année les distributions d'aide alimentaire, et a confisqué et revendu des stocks de nourriture du PAM, qui étaient par ailleurs cofinancés par la Suisse. Le PAM a depuis réduit sa présence et son programme à un niveau symbolique.

Tout comme d'autres donateurs, les organisations internationales et les ONG, la DDC a rencontré au fil des années des difficultés accrues pour la mise en œuvre de ses programmes, ceci notamment aussi suite aux difficultés rencontrées par le PAM et les ONG dans le pays. Le contexte de l'Erythrée ne permettait plus une mise en œuvre responsable de projets, et la DDC s'est vue forcée de réduire ses programmes et de fermer en 2006 le bureau qu'elle avait ouvert en 2001.

De même, la Mission des Nations Unies en Ethiopie et en Erythrée (MINUEE) a été mise en place de juillet 2000 à juillet 2008 pour assurer la surveillance de la mise en œuvre de l'accord d'Alger. Là aussi, à cause de restrictions accrues imposées par le gouvernement érythréen, les observateurs militaires ont été de plus en plus limités dans la réalisation de leur travail, et le Conseil de sécurité de l'ONU a décidé en juillet 2008 de ne pas reconduire le mandat de la MINUEE. Jusqu'à quatre observateurs militaires suisses étaient présents au sein de la MINUEE d'octobre 2000 jusqu'à octobre 2007.

¹⁶ L'essentiel des moyens (48,27 millions de CHF entre 1993 et 2015) provenant de l'aide humanitaires, mais aussi de la coopération au développement à travers des contributions aux organismes d'entraide par le biais de contribution à leurs programmes, de la division de la sécurité humaine (2001-2002) dans le cadre des négociations de l'accord de paix et de la définition des frontières, du DDPS (2004-2008) et OFAEE en 1996 sous forme d'une contribution unique à la balance des paiements. 71% de l'engagement suisse fut canalisé par la DDC.

¹⁷ CHF 2.6 million par année pour des ONG internationales et de CHF 1 million pour des ONG nationales

Actuellement aucune des principales organisations d'entraide suisse n'est présente en Erythrée. Des initiatives de charité privées Suisses ou de la diaspora érythréenne sont néanmoins présentes, et l'ONU (PNUD, PAM, UNICEF, OMS¹⁸, HCR¹⁹, FAO²⁰, ONUSIDA²¹, FNUAP²²) ainsi que le CICR sont présents avec des programmes de taille réduite. L'accès à l'information est minimal et des données de base sur des facteurs liés à la situation humanitaire ou de développement sont peu accessibles et lacunaires. Un rapport du PAM sur une étude menée en 2015 au sujet de la sécurité alimentaire n'a pas encore pu être publié, faute d'autorisation de la part du gouvernement érythréen.

4.2 Engagement de la Suisse dans la Corne de l'Afrique

La Corne de l'Afrique est affectée par plusieurs conflits. Près de 1,8 millions de réfugiés et 6,7 millions de déplacés internes vivent selon le HCR dans les pays de la région.

La grande majorité des Erythréens ayant fui leur pays reste dans des camps de réfugiés au Soudan ou en Ethiopie. Le trajet jusqu'à l'Europe est cher et lié à de multiples dangers, notamment les risques de confrontations avec des forces armées, l'abus par les autorités, l'exploitation par des bandes de criminels, la traversée de la méditerranée dans des conditions périlleuses ainsi que les conditions précaires d'hygiène et de santé pendant tout le trajet. Ils sont de plus exposés à des bandes de trafiquants d'êtres humains qui les capturent, les torturent et demandent des rançons exorbitantes aux membres de leurs familles.²³

Conformément au message sur la coopération internationale 2013-2016 et en accord avec l'engagement renforcé de la Suisse dans des contextes fragiles, la Corne de l'Afrique est une région prioritaire depuis 2013.

La stratégie de coopération régionale pour la Corne de l'Afrique de la Suisse définit et coordonne les activités des différentes entités de l'administration fédérale impliquées pour la période 2013 à 2017. L'objectif général de la Suisse dans la région est de contribuer à la réduction de la pauvreté, d'améliorer la sécurité humaine et la stabilité, et d'aborder les défis de la migration. Les acteurs impliqués dans la stratégie régionale sont la DDC, la Direction Politique via la Division sécurité humaine (DSH), le SEM et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Les quatre thèmes principaux de la stratégie régionale sont la sécurité alimentaire, la santé, la gouvernance et la migration. La bonne gouvernance est également un thème transversal, de même que le genre et la gestion de projet sensible aux conflits.

La stratégie est mise en œuvre en Somalie, au sud-est de l'Ethiopie, au nord et au nord-est du Kenya. L'Erythrée fait partie des analyses régionales au niveau politique, humanitaire et de la politique de développement. L'importance des dimensions régionales, prise en compte par la Suisse, est confirmée par les événements récents, tels que les conflits armés en Somalie et au Soudan du Sud, les attentats perpétrés par les Chabab et d'autres éléments extrémistes, ou encore les conflits de frontière entre l'Ethiopie et l'Erythrée. De plus, les pays

¹⁸ Organisation mondiale de la santé

¹⁹ Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

²⁰ Food and Agriculture Organisation, en français Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ONUAA

²¹ Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA

²² Fonds des Nations unies pour la population

²³ Voir notamment les articles parus dans les éditions de « Le Temps » du jeudi 18 septembre 2014 et du vendredi 19 septembre 2014 à ce sujet, ainsi dans l'édition de « l'Hebdo » du 4 août 2016, pp. 24-27

dans la région font face à des sécheresses récurrentes se développant régulièrement en famines, qui touchent particulièrement les parties les plus pauvres de la région. Les conflits, l'instabilité politique ainsi que les désastres naturels vont de pair avec les grands nombres de réfugiés et de déplacés internes dans la Corne de l'Afrique.

La stratégie de coopération répond à ces défis régionaux par trois types d'approches. D'abord via des institutions régionales, comme l'IGAD. La Suisse a conclu en 2014 un partenariat avec l'IGAD dans les domaines paix et sécurité, fédéralisme, sécurité alimentaire et migration et soutient non seulement le secrétariat de l'IGAD mais également des programmes spécifiques. Une autre forme d'interventions est « multi-pays », c'est-à-dire une approche commune similaire en Somalie, en Ethiopie et au Kenya, afin de générer des résultats à plus large échelle. Enfin, des interventions spécifiques bilatérales dans les pays et secteurs concernés font également partie du portefeuille de projets.

L'engagement de la Suisse dans le domaine de la migration est coordonné par la Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ), à travers un groupe de travail « Migration dans la Corne de l'Afrique²⁴/Yémen ». Cet engagement est réalisé en commun entre le SEM, la DDC et la DSH, suivant les lignes d'action suivantes : premièrement l'approche de « protection dans la région », deuxièmement le soutien au dialogue et à la gouvernance régionale sur les questions de migration (essentiellement via l'IGAD, voir plus haut) et, troisièmement, l'identification et l'utilisation de synergies potentielles avec des programmes de développement régionaux, nationaux et locaux.

Les objectifs de l'instrument de la « protection dans la région » sont 1) la protection efficace et la plus rapide possible de réfugiés, migrants et déplacés internes, 2) la perception accrue des obligations internationales pour la protection des réfugiés et des migrants vulnérables par les pays d'accueil, et le soutien à ces derniers lors de la prise en charge et de la protection de ces personnes, 3) la diminution de la migration irrégulière et dangereuse au-delà de la région et le soutien à des solutions durables telles que la réinstallation, l'intégration locale ou le retour (à condition que celui-ci soit possible en sécurité et dans la dignité), et finalement 4) la promotion du dialogue bilatéral pour la migration et la protection entre la Suisse et les pays et régions d'accueil.

Des projets de protection pour des personnes déplacées et des migrants vulnérables sont mis en place par la Suisse, respectivement ses partenaires de projets, en Somalie, au Kenya, en Ethiopie, au Soudan et au Soudan du Sud. Le budget pour 2016 est de 25 millions de CHF²⁵. Il s'agit de projets bilatéraux ainsi que de contributions aux organisations internationales avec un mandat de protection et de soutien aux personnes réfugiées et aux migrants vulnérables, tels que le HCR, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le CICR, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), l'UNICEF, le PNUD et le PAM.

La Suisse soutient notamment le HCR en Ethiopie et au Soudan financièrement pour la prise en charge et l'accompagnement des réfugiés et des migrants, dont font partie les Erythréens qui fuient vers l'Ethiopie et le Soudan. Elle met également à disposition de ces organisations des experts dans les différents domaines d'intervention, par exemple pour la protection des mineurs en Ethiopie. De plus, la Suisse soutient la stratégie commune du HCR et de l'OIM pour la lutte contre le trafic d'êtres humains. Actuellement, un projet finance en particulier la mise en place d'un « safe house » à Kassala (Soudan) pour la protection des témoins et des victimes de la traite d'êtres humains. La Confédération finance également plusieurs projets bilatéraux, par exemple un projet qui permet à des réfugiés érythréens en Ethiopie de se

²⁴ Incluant le Soudan du Sud et le Soudan

²⁵ Incluant le crédit supplémentaire par le Conseil fédéral lors de sa séance du 18 septembre 2015, approuvé le 16 octobre 2015 par la Délégation des finances du Parlement.

construire une vie indépendante hors des camps de réfugiés. Un autre projet a contribué à la rénovation de trois écoles érythréennes à Khartoum, et offre des cours d'alphabétisation et de capacitation aux femmes érythréennes au Soudan, afin de faciliter leur intégration dans ce pays de premier accueil. De plus, des projets sont soutenus pour encourager le retour volontaire depuis des pays situés le long de la route de transit menant vers l'Europe.

En outre, la Suisse soutient le « Regional Mixed Migration Secretariat » RMMS à Nairobi, lequel décrit et analyse les mouvements de réfugiés, migrants et déplacés internes de la région, y inclus les mouvements de réfugiés érythréens, et contribue ainsi au développement de politiques de protection plus complètes dans la région. Il est établi que la migration depuis l'Erythrée s'arrête largement aux pays voisins, notamment le Soudan et l'Ethiopie. Un grand nombre de ces réfugiés sont des mineurs non-accompagnés.

L'objectif de la collaboration avec l'IGAD, et notamment d'un projet que la Suisse finance, est que les gouvernements de la région renforcent leurs compétences nationales et régionales en établissant leurs propres politiques de migration et en développant des approches nationales et régionales pour une meilleure protection des migrants, des réfugiés et des déplacés internes. Bien que la participation de l'Erythrée au sein de l'IGAD soit suspendue, la Suisse encourage également une participation de l'Erythrée à des projets IGAD, afin que l'Erythrée puisse profiter de cette coopération là où cela a du sens. Ce soutien dans le domaine migratoire est complété par une contribution générale de la Suisse au Secrétariat Exécutif de l'IGAD en vue du renforcement de ses capacités.

La Suisse soutient plusieurs initiatives de l'Union Européenne dans la région. Elle s'engage notamment dans le « processus de Khartoum » qui vise à renforcer le dialogue entre les pays d'origine des migrants et réfugiés dans la Corne de l'Afrique, les pays de transit et les pays de destination. La priorité était initialement mise sur la lutte contre le trafic d'êtres humains, mais le processus a ensuite été étendu dans les domaines de la protection et du développement. L'Egypte, l'Ethiopie, l'Erythrée, le Soudan et le Soudan du Sud ainsi que l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie et Malte siègent dans le comité de pilotage. La Suisse a un statut d'observateur et est intéressée à s'engager en tant que membre à part entière. Elle participe aux Senior Official Meetings et aux rencontres techniques. Ce forum apporte une possibilité additionnelle de contacts avec les autorités érythréennes.

La Suisse participe également par une contribution financière au « Regional Development and Protection Programme » (RDPP) pour la Corne de l'Afrique et siège dans son comité de pilotage. Ce programme de l'UE vise à développer et établir sur place des solutions durables pour des réfugiés et des communautés hôtes. Au sein du RDPP la Suisse s'engage pour que le programme soit étendu à l'Erythrée, en particulier les composantes pour la formation professionnelle.

L'European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) a été créé par l'UE en novembre 2015 à l'occasion du sommet de La Valette sur la migration afin de financer des projets qui adressent les causes profondes de la migration irrégulière, notamment en Erythrée, conformément au plan d'action défini lors du sommet. La Suisse participe à l'EUTF et y contribue financièrement à hauteur de 5 millions de CHF²⁶.

²⁶ Le Conseil fédéral a approuvé la participation de la Suisse et sa contribution au Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique le 31.08.2016.

5. Approches politiques et engagement de la Suisse à moyen terme

La stratégie du Conseil fédéral envers l'Erythrée consiste en trois piliers. Premièrement, il s'agit de maintenir, et dans la mesure du possible d'intensifier le dialogue avec le gouvernement érythréen pour lui transmettre des messages relatifs à la situation des droits de l'homme, aux enjeux migratoires et au développement économique du pays, dans la perspective d'un changement progressif de paradigme. Mais cela n'est possible et efficace que si ce dialogue est mené en coopération avec d'autres acteurs. C'est là le deuxième pilier de la stratégie, qui consiste à coordonner les actions et les messages au plan international, particulièrement avec les pays européens partageant une vision similaire. Troisièmement, la Suisse s'engage sur place en soutenant des projets ciblés afin de tester la capacité opérationnelle et la volonté du gouvernement érythréen. Un engagement dans le pays en matière de droits de l'homme, en lien avec la mise en œuvre des recommandations acceptées par l'Erythrée lors de son dernier Examen périodique universel (EPU) au Conseil des droits de l'homme de l'ONU est également envisagé dans un futur proche.

5.1 Dialogue bilatéral et appréciation de la position érythréenne

Comme décrit au chapitre 4.1, un échange de plus en plus fréquent a lieu entre les représentants de la Suisse et de l'Erythrée, au niveau ministériel. Le dialogue se concentre essentiellement sur les thèmes de la politique, de l'économie, de la migration et des droits de l'homme. Il permet à la Suisse de mieux appréhender les positions déclarées du gouvernement Erythréen, et de demander aux autorités érythréennes de réaliser les réformes nécessaires pour la mise en place d'un Etat de droit et un meilleur respect des droits de l'homme et également de travailler plus étroitement avec les Nations Unies.

Un sujet particulièrement sensible pour le gouvernement érythréen, exprimé par le ministre des Affaires étrangères lors de discussions, est le non-respect de la résolution 1725 du Conseil de Sécurité de l'ONU sur la Somalie et le fait que les assertions faites vis-à-vis de l'Erythrée et sur lesquelles se basent les sanctions de l'ONU n'ont jamais été prouvées. Pour ce qui est de l'IGAD, le ministre a accusé l'Ethiopie d'exercer des pressions depuis 2010 pour empêcher l'Erythrée d'obtenir à nouveau un statut de membre à part entière. Concernant les procédures au Conseil des droits de l'homme, l'Erythrée se sent injustement pointée du doigt et stigmatisée par les grandes puissances. Selon l'Erythrée encore une fois, la situation « ni de guerre ni de paix » rend le service national indispensable.

Selon les dires des membres du gouvernement érythréen, les raisons de la migration seraient de nature économique, et l'ampleur de la migration depuis l'Erythrée serait devenue un thème essentiel pour l'Erythrée, avec des conséquences économiques et sociales colossales. Le gouvernement a cependant l'ambition de stopper l'émigration dans les prochaines trois à cinq années et dit souhaiter une collaboration avec les pays occidentaux à plusieurs égards, notamment pour améliorer les conditions-cadres économiques en Erythrée. Les représentants du gouvernement disent s'intéresser à des projets concrets, en particulier dans le domaine de l'agriculture, de l'énergie, de l'éducation et de la formation professionnelle. Toujours selon les membres du gouvernement, les Erythréens qui souhaitent revenir dans leur pays ou le visiter pourraient le faire, simplement à condition de signer une « lettre de regrets » et de acquitter la taxe de 2% de leur revenu pour le développement du pays.

La ministre de la Justice érythréenne a exprimé lors d'une rencontre que l'Erythrée avait en partie de la difficulté à traiter des sujets comme la dignité humaine et les droits de l'homme. L'Erythrée n'aurait pas les mêmes capacités que les pays occidentaux et serait dans une situation de ressources très limitées. Du point de vue du gouvernement, les droits de l'homme et les besoins fondamentaux seraient garantis en Erythrée. Chaque membre de la population aurait un toit, les transports et le reste de l'infrastructure fonctionnerait, le système de santé serait bon et la sécurité alimentaire serait garantie. Au sujet de la constitution qui n'est toujours pas mise en œuvre, la ministre de la Justice a réitéré que l'Erythrée disposait d'un cadre juridique sur lequel le pays pouvait s'appuyer, qu'il existait un système de lois civiles et de droit coutumier, et qu'il y avait déjà eu diverses révisions et améliorations.

Comme ces derniers paragraphes décrivant la position exprimée par des représentants du gouvernement érythréen lors de discussions bilatérales l'illustrent, la compréhension de l'Erythrée diverge largement de celle de la Suisse et de l'essentiel la communauté internationale.

L'émigration et les difficultés économiques persistantes pourraient à terme devenir des facteurs qui pousseraient le gouvernement à réévaluer son approche. Cependant, les liens tissés avec la Chine et les pays du Golfe assurent actuellement au gouvernement d'Asmara de revenus substantiels et font de l'Erythrée un pays qui pourrait devenir clé en Afrique, au vu de son accès à la mer Rouge. Selon les dires de représentants de pays présents avec une ambassade sur place, il est très difficile de discerner les réels objectifs et intentions du gouvernement sur les plans économique et politique. Bien que l'Erythrée ait ratifié la Convention contre la torture et qu'elle ait accepté certaines recommandations faites lors de son dernier Examen périodique universel (EPU) au Conseil des droits de l'homme, de véritables réformes politiques et économiques, dont le pays a urgemment besoin, ne sont pas encore à l'ordre du jour.

Les chefs de la guerre de libération d'il y a trente ans, devenus aujourd'hui hauts dignitaires du parti-Etat FPDJ, semblent avoir conservé l'essentiel de leur rhétorique et de leur logique politique développée pendant la guerre. La majeure partie du discours tenu par le Président en mai 2016 à l'occasion de la célébration des 25 ans de l'indépendance était axée sur le passé et la critique de l'« ennemi » (Italiens, Britanniques, Russes, Ethiopiens, Américains). La conclusion du discours fut « Victoire aux masses ! ». Pour le gouvernement érythréen, l'Occident reste responsable des sanctions de l'ONU et de la non-résolution du conflit avec l'Ethiopie, et donc indirectement des difficultés de développement du pays. L'Erythrée se retrouve dans la logique d'un pays qui s'estime en mobilisation permanente et proche d'un état de guerre : le service national doit rester illimité pour répondre aux besoins sécuritaires du pays, et ceux qui fuient le pays alors qu'ils sont enrôlés dans le service national y sont considérés comme des déserteurs. De même en matière d'asile, même si le gouvernement érythréen reconnaît le problème de dépeuplement de son territoire, il insiste catégoriquement que tout retour ne peut être que volontaire. Dans ce contexte, la conclusion d'un accord migratoire n'est pas réalisable.

5.2 Collaboration avec les pays européens et au niveau multilatéral

La Suisse a organisé en avril 2016 un séminaire international informel à Berne, lors duquel elle a pu échanger des informations et expériences avec plusieurs pays européens. Les pays présents ont également discuté de possibilités d'action dans les rapports avec l'Erythrée. L'intérêt commun est avant tout le dialogue sur les thèmes suivants : un échange sur l'état des faits en Erythrée, les sanctions de l'ONU, les conflits frontaliers et les positions

dans la région, le rôle de l'IGAD, une prise de position par rapport à la situation des droits de l'homme en Erythrée, la coopération en matière migratoire et la mise en œuvre de projets de coopération.

D'autres réunions diplomatiques ad hoc ont eu lieu en 2016 avec des pays européens. Les participants ont manifesté leur intérêt pour une approche discutée au préalable, et si possible coordonnée. Les positions coïncident dans l'essentiel avec l'évaluation de la Suisse. La coopération avec l'Erythrée est décrite par certains comme très exigeante, par d'autres comme pratiquement impossible, et le ton général est qu'une ouverture de l'Erythrée et une amélioration de la situation des droits de l'homme ne seront possibles qu'à condition que le gouvernement érythréen coopère dans ce sens. Tous restent d'accord sur le fait qu'il faut poursuivre le dialogue avec l'Erythrée. Ce dialogue politique conjoint doit permettre de tester la réelle volonté politique du gouvernement d'enclencher les réformes politiques et économiques nécessaires à la bonne marche du pays.

La Suisse et les pays européens partageant une vision similaire reconnaissent que les sanctions de l'ONU et le conflit larvé en Ethiopie sont des obstacles à un changement d'attitude du gouvernement d'Asmara. N'étant pas membre du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse n'est pas en position de déterminer l'agenda du Conseil. Elle tente cependant, au travers des contacts bilatéraux qu'elle entretient avec les pays membres du Conseil, de faire passer le message de l'importance d'une réduction, voire d'une levée des sanctions. Un tel geste de la part de la communauté internationale donnerait un signe d'apaisement envers le gouvernement érythréen et de reconnaissance de sa non-implication (conformément au rapport du Groupe de contrôle de l'ONU sur le sujet) dans un des conflits de la région de la Corne de l'Afrique. Toutefois, les contacts déjà établis à ce propos montrent qu'il va être extrêmement difficile de faire changer la donne. Depuis 2008 l'Erythrée n'est plus régulièrement sur l'agenda du Conseil de sécurité de l'ONU, cependant le « Somalia and Eritrea Monitoring Group » (SEMG) a une fonction de surveillance, d'investigation, de rapport et de conseil pour le Conseil de sécurité²⁷.

Dans le domaine des droits de l'homme, la Suisse et les pays européens partageant une vision similaire soutiennent les mandats de la Rapporteuse spéciale et de la Commission d'enquête au sein du Conseil des droits de l'homme. La Suisse s'exprime régulièrement sur la situation dans le pays. Elle s'est exprimée dans le cadre de la présentation du dernier rapport de la Commission d'Enquête sur les droits de l'homme en Erythrée, en juin 2016, et a demandé à l'Erythrée de collaborer avec les envoyés du Conseil des droits de l'homme. En même temps, la Suisse a confirmé son ouverture pour un dialogue constructif avec le gouvernement érythréen. En juillet 2016 le Conseil des droits de l'homme a renouvelé le mandat de la Rapporteuse spéciale pour une année supplémentaire, mais pas celui de la Commission d'enquête, car il est considéré que cette dernière a rempli son mandat. La Rapporteuse spéciale a à présent le mandat de suivre la mise en œuvre des recommandations du rapport de la Commission d'enquête. La Suisse a soutenu la prolongation du mandat de la Rapporteuse spéciale et a co-sponsorisé la résolution sur la situation des droits de l'homme en Erythrée adoptée par le Conseil des droits de l'homme en juillet 2016 (voir plus haut chapitre 2.3).

Quant au conflit avec l'Ethiopie, la Suisse tente d'œuvrer à une résolution pacifique du différend lors de ses consultations bilatérales annuelles avec ce pays. Mais là aussi le gouvernement d'Addis Abeba n'a pas d'incitation suffisante à le faire tant que ses alliés internationaux ne se mobilisent pas. L'Ethiopie est un poids lourd sur le continent africain, avec une population de 100 millions d'habitants et une croissance économique soutenue depuis une décennie. Elle joue un rôle central dans la résolution de plusieurs crises

²⁷ Ces fonctions se basent sur les résolutions 2060 (2012), 2093 (2013), 2111 (2013), 2142 (2014), 2182 (2014) et 2244 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU

africaines. Aucun pays occidental n'a intérêt à s'opposer à ce partenaire incontournable, d'autant plus qu'il reste très difficile d'évaluer l'impact positif qu'un changement d'attitude à Addis Abeba aurait réellement sur Asmara.

L'UE a prévu de consacrer un montant total de 200 millions d'euros pour l'Erythrée pour la période 2015-2020. 87,5% des moyens financiers seront destinés à des projets dans le domaine des énergies renouvelables. Le gouvernement d'Asmara avait fortement insisté sur cette priorité thématique. 10% seront consacrés à des projets dans le domaine de la gouvernance (mise en œuvre des recommandations de l'EPU) ainsi que la gérance de finances publiques (Public Finance Management), et 2.5% seront dédiés à des aspects transversaux (cross cutting).

La Norvège est à l'origine d'un projet mené en Erythrée par le Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC) qui propose des cours de formation professionnelle à des jeunes et développe leurs capacités à s'établir en tant qu'entrepreneurs indépendants (soutenu également par la Suisse, voir chapitre 5.3). Elle finance également un projet du PNUD dans le même domaine. La Norvège envisage de plus de mettre à disposition une personne au bureau du PNUD à Asmara afin de soutenir des projets concernant la mise en œuvre d'activités du HCDH (la Suisse prépare également un tel soutien, voir chapitre 5.3). La Finlande a démarré en novembre 2015 un petit programme bilatéral de coopération au développement en Erythrée. Les cinq premiers projets sont concentrés sur le secteur de l'éducation en collaboration avec Finn Church Aid. Le Royaume-Uni soutient ponctuellement le projet NRC précité et le Asmara Heritage Project (il en va de même pour la Suisse, voir chapitre 5.3). L'Italie soutient dans un cadre très restreint l'Asmara Heritage Project et les agences onusiennes sur place. L'Allemagne a terminé sa coopération au développement avec l'Erythrée en 2008. Le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) évalue actuellement un retour en Erythrée. L'Allemagne voit comme priorité un soutien dans le secteur de l'éducation et en particulier dans la formation professionnelle des jeunes (analogue aux activités du NRC).

Les projets bilatéraux existants représentent des montants limités, et sont souvent gérés depuis les capitales des pays concernés, notamment pour la Norvège et la Finlande, qui n'ont pas de représentations diplomatiques sur place. La totalité de ces engagements actuels ne sera pas suffisante pour avoir un effet de levier sur les conditions de développement du pays. Il faut également noter qu'à l'exception de la Norvège (soutien au HCDH) et de l'UE (gouvernance, mise en œuvre des recommandations de l'EPU), les projets choisis sont essentiellement du ressort des domaines techniques (éducation, énergie) et ne concernent pas les secteurs de gouvernance.

Comme mentionné plus haut (chapitre 4.2), la Suisse encourage une participation de l'Erythrée à des projets IGAD, afin que l'Erythrée puisse profiter de cette coopération là où cela a du sens, et également en vue de contribuer à plus long terme à une réintégration de l'Erythrée au sein de l'IGAD.

5.3 Engagements récents de la Suisse et perspectives

Les paramètres qui ont mené à la fermeture du bureau de la DDC en 2006 ne donnent pas de signes durables d'amélioration depuis lors. Un engagement bilatéral avec un bureau sur place nécessite une volonté claire de coopération du pays partenaire, qui n'est pas donnée actuellement. Cependant, la Suisse s'engage déjà aujourd'hui en Erythrée en soutenant quelques projets ciblés, et va continuer dans cette voie en engageant des moyens de la DDC dans le cadre d'actions pilotes avec un budget limité, avant tout dans le domaine de la création d'emploi/formation professionnelle et avec un focus sur les jeunes. Pour ce faire, la

Suisse évalue la possibilité de travailler avec l'ONU ou d'autres organisations partenaires.

L'engagement de la Suisse mettra un accent particulier sur le dialogue politique avec le gouvernement érythréen, ce qui permettra de tester sa disposition à établir un partenariat basé sur un réel dialogue ainsi que sa capacité à créer des conditions opérationnelles transparentes et efficaces. Sur la base des résultats atteints, la possibilité de progressivement mettre en place un programme de développement plus important sera étudiée.

Un premier projet mis en œuvre par le Conseil norvégien pour les Réfugiés (NRC) dans le domaine de la formation professionnelle est déjà soutenu par la Suisse depuis décembre 2015. Ce projet propose des cours de formation professionnelle à 150 jeunes qui n'ont pas de certificat d'école secondaire et ne sont par conséquent pas admis dans les centres de formation étatiques, ce qui augmente la probabilité pour eux d'être recrutés pour le service militaire. NRC travaille avec le ministère érythréen de l'Éducation pour ce projet.

La Suisse s'engage également pour le projet « Asmara Heritage », soutenu par l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la Norvège, le Royaume-Uni et la Fondation Gage, qui sera mis en œuvre par le gouvernement érythréen. L'objectif du projet est de faire reconnaître la ville d'Asmara avec son architecture italienne moderniste comme site du patrimoine mondial de l'UNESCO. Les bâtiments pourront ainsi être assainis et protégés, et l'Erythrée aura l'occasion de se faire connaître sous un aspect plus positif au niveau international. De plus, jusqu'à environ 400 places de travail pourront être créées.

Des petits projets sociaux ont de plus été identifiés grâce à des indications de la *Comunità di Sant'Egidio*. Ces projets visent avant tout à mettre en place des formations et des activités génératrices de revenus dans des communautés rurales. Un premier projet bénéficie du soutien financier de l'Ambassade de Suisse depuis l'été 2016, et d'autres projets sont en phase d'évaluation. Il est également prévu de soutenir d'autres initiatives dans un futur proche, notamment un projet mis en œuvre par une ONG internationale finlandaise, Finn Church Aid, qui vise à améliorer la qualité de la formation des enseignants.

L'ouverture d'un bureau de l'OIM à Asmara²⁸ pourrait quant à lui se révéler utile pour la mise en œuvre de projets dans le domaine de la migration. Il pourrait également permettre de détacher un expert suisse dans ce domaine sur place.

Les conditions-cadres pour la réalisation de projets de politique de paix sont difficiles. Le gouvernement érythréen a par le passé montré peu d'empressement à entamer un dialogue de politique de paix avec des partenaires bilatéraux. Des thèmes importants tels que les relations avec l'Éthiopie ou le dialogue avec l'opposition sont extrêmement sensibles. De plus il manque au pays une société civile qui puisse agir comme partenaire dans le cadre de projets communs.

Cependant un engagement de la Suisse dans des domaines moins sensibles pourrait créer une base de confiance pour des activités de politique de paix à venir. La Suisse étudie actuellement un engagement au niveau multilatéral pour les droits de l'homme en Erythrée à travers un soutien aux activités à venir du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) dans le pays. La Direction Politique est en contact depuis fin 2015 avec la branche africaine du HCDH au sujet d'un possible soutien. Suite à la signature en mai 2016 entre l'ONU et l'Erythrée d'un accord pour une collaboration à travers le HCDH (voir chapitre 2.3), il s'agit à présent de définir des projets concrets auxquels la Suisse pourrait

²⁸ L'Erythrée est depuis 2015 membre à part entière de l'OIM, ce qui signifie entre autre que l'OIM prévoit d'ouvrir un bureau à Asmara.

participer. La Suisse se montre ainsi cohérente et constructive dans sa politique concernant les droits de l'homme : si elle s'aligne en partie sur les critiques internationales et appelle le gouvernement érythréen à faire des réformes, elle ne manque pas de soutenir ce dernier pour une amélioration de la situation.

Un engagement humanitaire, lui, s'oriente d'après les besoins et dépend d'une demande d'aide officielle. Or, aucune demande n'a été faite à ce jour.

6. Conclusion

Ces dernières années, le gouvernement d'Asmara a montré quelques signes de rapprochement envers la communauté internationale, exprimés surtout dans la volonté de rencontres à haut niveau, signes auxquels la Suisse a répondu positivement. Cependant, il n'y a eu aucun résultat tangible découlant de ces discussions qui laisserait augurer de véritables réformes, nécessaires au développement et à une meilleure gouvernance du pays, et qui auraient un impact positif sur la situation des droits de l'homme et une diminution de l'émigration. Pour les jeunes Erythréens en particulier une limitation du service national dans le temps aurait sans doute un effet significatif.

Il faudrait notamment dans le contexte érythréen une amélioration de la situation des droits de l'homme, de l'Etat de droit et des réformes et développements socio-économiques. Tant que la situation dans le pays ne change pas à l'aune de ces facteurs, les Erythréens continueront de fuir leur pays en grand nombre. De plus, les sanctions de l'ONU et le conflit larvé avec l'Ethiopie, deux différends importants pour le gouvernement d'Asmara qui se voit injustement traité, ne vont probablement pas se résoudre dans un avenir proche. Le problème de l'émigration ne semble pas être un élément suffisant pour inciter le gouvernement érythréen à changer ses pratiques et politiques.

La Suisse suit la situation en permanence et réévalue continuellement sa pratique en matière d'asile et de renvoi, l'adaptant en conséquence. Si la situation en Erythrée venait à fondamentalement s'améliorer, cela aurait aussi un impact sur la pratique en matière d'asile. La Suisse serait en principe prête à collaborer avec l'Erythrée dans le domaine migratoire. La condition préalable pour cela est la réalisation de critères d'Etat de droit ainsi qu'une coopération dans le domaine du retour. Le gouvernement érythréen n'est pas prêt à coopérer en matière de retour sous contrainte de requérants d'asile déboutés. Les perspectives pour un dialogue de migration, au-delà d'échanges ponctuels, sont donc actuellement faibles. Néanmoins, les services concernés de l'administration fédérale s'efforcent d'intensifier leur coopération également dans ce domaine, au niveau bilatéral et multilatéral.

A l'échelle régionale, l'engagement de politique extérieure en matière de migration de la Suisse continuera par conséquent de se concentrer sur la protection dans la région, c'est-à-dire dans les premiers pays d'accueil des réfugiés érythréens. Cet instrument reste le mieux approprié pour répondre à leurs besoins immédiats, leur donner des perspectives et prévenir une migration par des voies illégales et dangereuses. De plus, la possibilité d'un rapprochement avec l'Erythrée dans le cadre du processus de Khartoum peut être exploitée.

La Suisse maintient une politique cohérente en matière de droits de l'homme en Erythrée : d'un côté, elle poursuit son engagement au sein du Conseil des droits de l'homme et continue de travailler avec les procédures spéciales de l'ONU sur l'Erythrée, de l'autre, elle prévoit de s'engager auprès de l'ONU sur place afin de contribuer à des améliorations de la situation.

En complément à des projets soutenus par divers services de l'administration fédérale, le nouvel engagement de la DDC ciblé et limité permettra, comme mentionné plus haut, de vérifier la disposition du gouvernement érythréen à établir un partenariat basé sur un réel dialogue ainsi que sa capacité à créer des conditions opérationnelles transparentes et efficaces. Cela en vue de la mise en place potentielle d'un programme de développement plus important.

De surcroît, dans la mesure de ses possibilités, la Suisse tente d'influencer l'agenda international sur l'Erythrée. Elle le fait de concert avec d'autres pays européens qui partagent les mêmes valeurs et les mêmes intérêts de politique extérieure en matière de migration.

A l'avenir, il s'agit de continuer à travailler sur trois axes. Premièrement, maintenir, et dans la mesure du possible intensifier le dialogue avec le gouvernement érythréen pour lui transmettre des messages relatifs à la situation des droits de l'homme, aux enjeux migratoires et au développement économique du pays. Deuxièmement, coordonner les actions et les messages au plan international, particulièrement avec les pays européens partageant une vision similaire. Troisièmement, s'engager sur place afin de soutenir les efforts des agences et programmes de l'ONU et d'autres organisations internationales, et en soutenant des projets ciblés afin de tester la capacité opérationnelle et la volonté du gouvernement érythréen.