

« CONTRE TOUTE ATTENTE », LA PAIX ENTRE L'ÉTHIOPIE ET L'ÉRYTHRÉE

Causes, conséquences, scénarios

Jean-Baptiste JEANGÈNE VILMER

Directeur de l'IRSEM

RÉSUMÉ

Le rapprochement inattendu entre l'Éthiopie et l'Érythrée au cours de l'été 2018 a été l'un des revirements les plus spectaculaires des relations internationales de ces dernières années. L'Érythrée, qui s'est arrachée de l'Éthiopie à l'issue d'une guerre de libération nationale de trente ans (1961-1991), lui a refait la guerre en 1998-2000 et maintenait depuis un état de « ni guerre, ni paix ». Le régime s'est entièrement construit contre l'Éthiopie. Celle-ci a toujours été l'alibi commode du totalitarisme d'Issayas, qui pouvait justifier par la menace existentielle éthiopienne un certain nombre de mesures liberticides, dont le service national à durée indéterminée qui a contribué à faire fuir beaucoup de jeunes. Or, en l'espace de quelques mois, les ennemis jurés sont devenus des « frères », voire « un même peuple », et ont signé un accord de paix. Comment ? Pourquoi ? Et quelles en seront les conséquences probables ? Cette note tente d'expliquer ce rapprochement éclair en explorant les motivations de chacune des parties et le rôle des parrains régionaux. Elle en tire les conséquences, sur la politique intérieure érythréenne, la stratégie portuaire éthiopienne, les équilibres régionaux et les liens avec la communauté internationale. Enfin, elle élabore cinq scénarios sur l'évolution du régime érythréen, qui est la clé de cette nouvelle donne.

Causes.....	6
Conséquences.....	13
Cinq scénarios.....	23
Chronologie (printemps-été 2018).....	28



L'Éthiopie et l'Érythrée dans leur environnement régional (Corne de l'Afrique et pays du Golfe)

(© DGRIS - carte réalisée pour l'Observatoire Afrique de l'Est, précédemment publiée dans la Note analyse 4 de mars 2018)

SOMMAIRE

CAUSES.....	6
En Éthiopie	6
En Érythrée.....	8
Les parrains régionaux	10
CONSÉQUENCES.....	13
Sur la politique intérieure érythréenne	13
Sur la stratégie portuaire de l'Éthiopie.....	15
Sur les équilibres régionaux.....	16
« L'alliance tripartite » Éthiopie-Érythrée-Somalie.....	16
L'hypothèse d'une confédération de la Corne.....	18
Les dommages collatéraux du rapprochement	18
Sur les liens avec la communauté internationale.....	20
L'élection au Conseil des droits de l'homme	20
La levée des sanctions onusiennes.....	20
L'aide européenne.....	21
Les demandes d'asile	22
CINQ SCÉNARIOS.....	23
Scénario 1. La libéralisation : une ouverture économique et politique	23
Scénario 2. À la chinoise : une ouverture économique mais pas politique	24
Scénario 3. Le retour au statu quo ante	25
Scénario 4. L'invention d'un nouvel ennemi	25
Scénario 5. La « somalisation » (effondrement de l'État, morcellement du territoire, émergence d'un foyer jihadiste)	26
CHRONOLOGIE (PRINTEMPS-ÉTÉ 2018).....	28

Le syndrome du « contre toute attente¹ » est l'intime conviction de la classe dirigeante érythréenne – composée exclusivement de vétérans de la guerre d'indépendance contre l'Éthiopie (1961-1991) – de **pouvoir réussir envers et contre tout**. Ce complexe de supériorité d'une génération est tiré de la victoire de 1991 contre un pays près de vingt fois plus peuplé et soutenu successivement par les deux superpuissances de la Guerre froide. L'hubris de David ayant vaincu Goliath joue un rôle dans le déclenchement de la guerre de 1998-2000, qui fait près de 100 000 morts et se solde par la défaite de l'Érythrée. Depuis, la menace « existentielle » que représente l'Éthiopie et l'état permanent de « ni guerre, ni paix » ont permis de justifier la dérive totalitaire² d'un régime que la commission d'enquête de l'ONU a accusé d'avoir commis des crimes contre l'humanité (esclavage, disparitions forcées, torture, meurtres, etc.)³, dont le principal symptôme pour le reste du monde a été l'exode annuel de dizaines de milliers d'Érythréens.

En 2017, devant l'Union africaine, Asmara justifiait encore l'extension indéfinie du service national (qui, selon l'ONU et les organisations de défense des droits de l'homme, est assimilable à de l'esclavage), par « l'occupation continue par l'Éthiopie des territoires souverains érythréens et ses plans marqués de déstabilisation⁴ ». L'Éthiopie était accusée de tous les maux – notamment d'être un « proxy » des États-Unis déstabilisant toute la région et ayant un agenda de « changement de régime ». Un an plus tard, il n'y avait plus qu'embrassades et éloges mutuels. **C'est « contre toute attente » que l'Érythrée avait gagné son indépendance et, aujourd'hui, c'est encore « contre toute attente » qu'elle a fait la paix.**

En l'espace de quelques mois durant l'été 2018 (voir chronologie p. 28), les deux pays ont signé une déclaration commune « de paix et d'amitié », mis officiellement fin à la guerre, rétabli des relations diplomatiques, des liaisons aériennes, terrestres et téléphoniques, ouvert la frontière par laquelle circulent librement les personnes et les biens ; les sanctions onusiennes contre l'Érythrée ont été levées avec le soutien de l'Éthiopie ; un accord de paix a été signé et des travaux d'infrastructure routière commencés pour faciliter l'accès éthiopien aux ports érythréens.

Cette « paix éclair » est à la fois brutale et progressive. Brutale car elle a la forme d'un renversement : la rhétorique s'inverse (les ennemis jurés deviennent « frères », voire « un seul peuple ») et la frontière qui était complètement fermée s'ouvre du jour au lendemain (mais à seulement trois endroits, avec le poste frontière d'Humera-Oum Hajer début janvier, alors que la frontière s'étend sur plus de 1 000 km). C'est « **un virage à 180 degrés⁵** ». En outre, la question de Badmé qui était jusqu'alors au cœur de la crispation entre les deux pays a disparu des radars. Elle est revenue à sa dimension réelle : un hameau certes illégalement occupé par l'Éthiopie mais qui, à l'échelle des enjeux économiques et sociaux de la réconciliation, ne représente pas grand-chose. Lorsqu'il rencontre le président du comité onusien des sanctions

1. Dan Connell, *Against all Odds: a Chronicle of the Eritrean Revolution*, Red Sea Press, 1993.

2. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Franck Gouéry, *Érythrée : un naufrage totalitaire*, PUF, 2015.

3. Commission d'enquête de l'ONU sur la situation des droits de l'homme en Érythrée, UN Doc. A/HRC/32/47 (9 mai 2016).

4. The State of Eritrea, Ministry of Foreign Affairs, *Eritrea: Initial National Report (1999-2016) prepared on the African Charter on Human and People's Rights (ACHPR)*, 28 mars 2017, §268.

5. Ahmed Soliman, in Romain Gras, « Rapprochement Éthiopie-Érythrée : "C'est un virage à 180 degrés, mais la route est encore longue" », *Jeune Afrique*, 9 juillet 2018.

Somalie-Érythrée le 9 mai 2018, Abiy explique que le dialogue doit dépasser largement la question de « ce petit bout de territoire ».

En même temps, le rapprochement est aussi progressif au sens où il est le point culminant d'un mouvement entamé plusieurs années auparavant. Côté érythréen, on en a vu les premiers signes en 2011 : l'Érythrée savait qu'elle n'avait plus les moyens de confronter l'Éthiopie (elle n'a pas réagi à l'incursion militaire éthiopienne en 2012) et, **souffrant de son isolement diplomatique, elle a développé une politique de réintégration régionale** (réouverture de sa mission à l'UA, volonté de revenir dans l'IGAD, rencontres plus fréquentes avec les chefs d'État de la région, rapprochement avec le Soudan, l'Égypte, les pays du Golfe, la Chine, la Russie et la Turquie). À ce titre, **Asmara a bénéficié de deux actualités : la guerre au Yémen** qui n'est qu'à 40 km de ses côtes (d'où l'installation d'une base militaire émiratie à Assab, voir *infra*) **et la crise des migrants en Europe**, qui a incité certains pays européens à faire preuve de mansuétude à l'égard de l'Érythrée et du Soudan, sources importantes de réfugiés.

Côté éthiopien, la mort du Premier ministre Meles Zenawi en 2012 a progressivement débloqué la situation : « il est devenu clair pour nous que la normalisation [des relations avec l'Érythrée] était dans l'intérêt non seulement de l'Éthiopie mais de la région entière », se souvient son successeur Haile Mariam Dessalegn, Premier ministre de 2012 à 2018⁶. Il rappelle que **la coalition au pouvoir avait déjà à l'époque accepté le principe d'un accord de paix** et le retrait des troupes éthiopiennes de Badmé⁷. Cette position de principe ne s'est toutefois pas concrétisée dans les actes. Reste qu'Addis-Abeba a veillé à contenir son difficile voisin. Craignant moins l'État érythréen que son éventuelle faillite, elle s'est efforcée d'éviter l'escalade. Cette stratégie lui a d'ailleurs permis d'améliorer son image, et de passer de la position d'accusée violant le droit international (en occupant Badmé contre la décision de la Cour) à celle de **témoin serein de la décadence d'Asmara, et protecteur des déserteurs érythréens**, dont elle souligne régulièrement le nombre. Le *statu quo* jouant en sa faveur, l'Éthiopie n'avait aucune raison de brusquer les choses. En 2013, elle a fait une offre à l'Érythrée, avec le soutien de la Russie, du Qatar et de la Turquie : de l'électricité en échange d'un dialogue. Offre rejetée par Asmara. En 2014, le président soudanais Omar el-Béchir en visite à Asmara transmettait un message du Premier ministre éthiopien Haile Mariam proposant un dialogue – une nouvelle fois rejeté par Issayas Aferworki. En avril 2017, Addis-Abeba annonçait **une « nouvelle politique » érythréenne**, reconnaissant entre les lignes l'échec de la stratégie d'endiguement⁸.

En somme, **la normalisation des relations n'est pas un objectif nouveau.** Jusqu'alors cependant, tout en souhaitant sa réintégration régionale, Issayas avait toujours répondu négativement aux mains tendues venant d'Addis-Abeba. La situation s'est débloquée au printemps 2018, avec l'arrivée au pouvoir d'Abiy Ahmed.

6. Maggie Fick, Alexander Cornwell, « In peace between Ethiopia and Eritrea, UAE lends a helping hand », Reuters, 8 août 2018.

7. *Ibid.*

8. Tom Gardner, « Érythrée : le pays qui ne voulait plus être un paria », *Courrier international*, n° 1392, 6 juillet 2017.

CAUSES

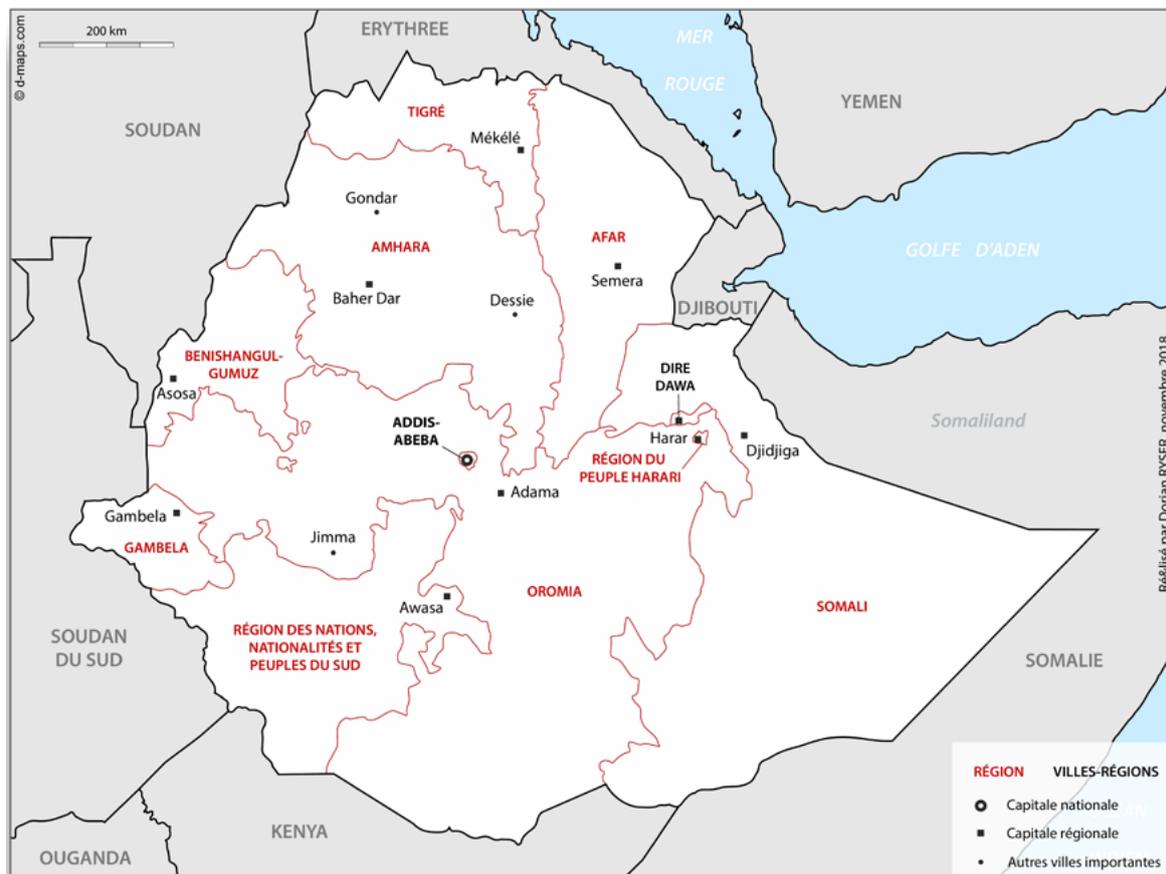
Si ce rapprochement a des racines profondes et qu'il était dans l'air du temps depuis déjà quelques années, c'est bien **l'arrivée d'Abiy** au poste de Premier ministre de l'Éthiopie, le 2 avril 2018, qui a permis le passage à l'acte. En ce sens, la paix a été « rendue possible » par Abiy et les mesures qu'il a immédiatement prises en Éthiopie même⁹, cette démarche de politique étrangère s'articulant avec un certain nombre de **réformes internes œuvrant à la réconciliation nationale** (levée de l'état d'urgence, libération de dizaines de milliers de prisonniers politiques dont tous les journalistes détenus, appel des opposants exilés à revenir au pays, etc.). Pour autant, on ne fait pas la paix tout seul : ses causes se trouvent non seulement en Éthiopie mais aussi en Érythrée et même ailleurs. **La paix est le produit d'une convergence d'intérêts** : chacune des parties avait ses raisons et les deux ont été incitées et accompagnées par des États tiers.

En Éthiopie

À Addis-Abeba, **la paix avec l'Érythrée a toujours été une hypothèse, mais elle était impossible tant que le Front populaire de libération du Tigré (FPLT) était au pouvoir**. Le conflit est en effet une lutte fratricide entre deux mouvements du Tigré (région du nord de l'Éthiopie et du sud de l'Érythrée) : le FPLT de Meles et le Front populaire de libération de l'Érythrée (FPLE) d'Issayas. Ils étaient alliés contre le régime marxiste de Mengistu Haile Mariam, dont ils se sont débarrassés en 1991, ce qui a ouvert la voie à l'indépendance de l'Érythrée. Meles est devenu chef du gouvernement de transition puis Premier ministre éthiopien, et Issayas président érythréen. N'étant plus unis par la lutte contre un ennemi commun, leurs divergences idéologiques se développent : le FPLE, égalitariste, critique l'embourgeoisement des élites éthiopiennes et, au moment où Addis-Abeba se tourne vers le fédéralisme et le multipartisme (de façade)¹⁰, Asmara s'enferme dans le centralisme et le monopartisme. Leur rivalité et leur méfiance réciproque culminent dans la guerre de 1998-2000.

9. Aleksy Ylönen, « Is the Horn of Africa's 'Cold War' over? Abiy Ahmed's early reforms and the rapprochement between Ethiopia and Eritrea », *African Security Review*, 2019, p. 3.

10. Dans les faits seul le FPLT a occupé le pouvoir entre 1991 et 2018, en dominant fortement la coalition FDRPE.



L'Éthiopie

(© DGRIS – carte réalisée pour l'Observatoire Afrique de l'Est, précédemment publiée dans la Note analyse 7 de novembre 2018)

Autrement dit, pour beaucoup d'Éthiopiens, **la guerre avec l'Érythrée était un conflit d'ego entre Meles et Issayas**, qui concerne peu les peuples. Comme le dit Alain Gascon, « les deux peuples n'ont pas besoin d'être réconciliés : ils n'ont jamais été complètement fâchés¹¹ ». Meles meurt en 2012, Haile Mariam Dessalegn qui lui succède est un wolayta (du sud du pays) mais le FPLT continue de dominer la coalition au pouvoir et le Premier ministre est trop faible pour insuffler une nouvelle dynamique.

C'est l'effondrement spectaculaire du FPLT, désormais très minoritaire au parlement¹², **et l'arrivée au pouvoir d'Abiy en 2018 qui ouvrent la voie au changement**. Jeune (42 ans), de père oromo et de mère amhara, il n'a pas le passif de cette lutte intestine tigréenne. Il peut donc se permettre une approche rationnelle : pourquoi se priver d'une relation économique

11. Alain Gascon, « Blitzkrieg pour la paix : la réconciliation Éthiopie-Érythrée », *Politique étrangère*, 4:2018, p. 156.

12. Mastewal Dessalew, « TPLF hegemony has ended, but EPRDF power struggle is just beginning », *Ethiopia Insight*, 9 janvier 2019.

et de l'accès aux ports érythréens ? Sur ce sujet comme sur d'autres, il est déterminé à briser les tabous, et à le faire vite, conformément à sa stratégie qui « repose sur des électrochocs¹³ ».

L'Éthiopie y a des intérêts multiples. **Un intérêt économique**, d'abord, moins pour l'accès au marché érythréen qui est modeste que pour l'accès à ses ports. Cette « détente » permet aussi à Addis-Abeba de **soulager la pression non seulement militaire mais aussi politique** que constituait le maintien d'une posture défensive lourde sur le front nord, pour se concentrer sur les autres enjeux régionaux, à commencer par la Somalie. C'est du même coup un moyen de **saborder l'alliance de l'Érythrée et de l'Égypte** contre elle, qui commençait à devenir menaçante (voir *infra*). D'autre part, en faisant la paix avec Asmara, **l'Éthiopie se donne le beau rôle**, alors qu'elle occupait illégalement une portion du territoire érythréen. Et surtout, elle **incite le régime d'Issayas à évoluer en lui enlevant sa principale justification**, la menace éthiopienne (voir *infra*).

Enfin, il ne faut pas non plus ignorer le paramètre de **politique intérieure** dans la motivation d'Abiy, qui voulait « diviser son opposition¹⁴ » : la paix affaiblit l'armée et les services de renseignement donc les Tigréens qui dominent traditionnellement ce secteur. Cela contribue à marginaliser encore plus le FLPT – un objectif que l'Éthiopie partage avec l'Érythrée (voir *infra*).

En Érythrée

Du point de vue d'Asmara, la réconciliation pourrait sembler plus surprenante car Issayas a toujours été très cohérent et même jusqu'au-boutiste dans son opposition à l'Éthiopie. Or, il y a maintenant **une contradiction entre sa politique étrangère et sa politique intérieure**, cette dernière étant jusqu'alors justifiée par la menace existentielle éthiopienne. **La guerre est l'alibi commode de la tyrannie** : c'est l'état de « ni guerre, ni paix » avec l'Éthiopie qu'il utilise depuis 2000 pour justifier la non-application de la Constitution, l'absence d'élections nationales, le service national à durée indéterminée et l'imposition de nombreuses mesures liberticides et oppressives. **La paix avec l'Éthiopie lui ôte cet alibi**. Comment Issayas pouvait-il malgré tout la vouloir ? Pour plusieurs raisons.

Premièrement, parce qu'il n'avait plus guère le choix pour éviter l'asphyxie : depuis la fermeture de la frontière soudanaise début 2018 (voir *infra*), la seule qui pouvait encore l'alimenter, l'Érythrée était dans une situation économique très difficile – qui constituait indirectement un risque pour le maintien au pouvoir d'Issayas.

Depuis le printemps brisé d'Asmara en 2001, qui l'avait confronté à la révolte du G15, un groupe de quinze des plus importants cadres du parti, Issayas avait en effet compris que **la menace intérieure ne viendrait pas de la population** – trop apathique et affaiblie pour se soulever – **mais du régime lui-même**, c'est-à-dire de ses anciens compagnons d'armes, les vétérans de la lutte révolutionnaire qui composent exclusivement la classe dirigeante. Il

13. Rashid Abdi (ICG), dans Jean-Philippe Rémy, « L'Éthiopie, vers la paix sous influence de Riyad », *Le Monde*, 15 juin 2018.

14. Roland Marchal dans « Un jour dans le monde », France Inter, 19 février 2019.

les avait donc achetés en leur donnant un plus grand pouvoir sur la population (en rendant indéterminée la durée du service national) ; en transférant presque toute l'économie au régime (purge du secteur privé) ; et en permettant également aux généraux commandant les régions de s'enrichir par divers trafics. Dès lors que les conditions de leur enrichissement personnel ne sont plus réunies, parce que la frontière soudanaise est fermée et que la situation économique générale se dégrade, **la loyauté des généraux n'est plus garantie et ils deviennent un risque.**

Ainsi, **la principale motivation d'Issayas est son maintien au pouvoir et la survie de son régime** – ce qui est paradoxal car cette ouverture pourrait aussi signifier la fin de son régime (voir *infra*). Il a choisi entre deux maux, l'un certain, l'autre seulement possible.

Dans le même esprit, c'était aussi **sa dernière carte pour lever les sanctions onusiennes**, après avoir tout essayé les années précédentes, en vain. Non qu'elles concernent la relation avec l'Éthiopie – le Conseil de sécurité des Nations unies reprochait à l'Érythrée de soutenir des groupes armés somaliens et de ne pas chercher à résoudre son conflit avec Djibouti – mais un rapprochement donnait des gages de bonne volonté et surtout permettait de **recruter Addis-Abeba pour obtenir la levée des sanctions** : c'est exactement ce qui s'est passé (voir *infra*).

Deuxièmement, c'est un moyen de punir le FPLT, son ennemi historique – et désormais un ennemi commun à l'Érythrée et l'Éthiopie¹⁵. Défait par Abiy, replié à Mekele, il est pris en tenaille. Issayas compte exercer sur son homologue éthiopien une influence pour qu'il aille encore plus loin (qu'il emprisonne les leaders du FPLT). Il y a une alliance objective d'Issayas et d'Abiy contre ce qui reste du FPLT¹⁶, et plus largement une préoccupation commune d'éviter la montée du sentiment indépendantiste tigréen¹⁷.

Troisièmement, les plus sceptiques à Addis-Abeba redoutent également qu'Issayas en profite pour **affaiblir l'ethno-fédéralisme éthiopien**. La paix avec l'Éthiopie, voire une éventuelle intégration ou confédération (voir *infra*), ferait d'Issayas un cheval de Troie qui pourrait tenter de détruire le modèle éthiopien de l'intérieur, en soufflant sur les braises des tensions communautaires pour mieux défendre son modèle centralisateur.

Pour résumer, les motivations d'Issayas sont claires et rationnelles : il veut **desserrer l'étau en Érythrée et renforcer sa main en Éthiopie**. Reste que la contradiction demeure entre sa nouvelle politique étrangère – l'amitié avec l'Éthiopie – et sa traditionnelle politique intérieure – pour laquelle l'Éthiopie jouait un rôle de repoussoir et de justificatif à un certain nombre de mesures liberticides. La question se pose donc de savoir si cette dernière finira par évoluer (voir *infra*).

Quant à Abiy, il ne semble pas dupe et ne faire preuve d'aucune naïveté à l'égard de l'Érythrée. Son objectif est sans doute de créer une dynamique irrésistible d'intégration économique, qui survivra à Issayas. **Il parierait non pas sur la bonne foi d'Issayas mais sur l'irréversibilité du changement.**

15. Bronwyn Bruton, « Ethiopia and Eritrea Have a Common Enemy », *Foreign Policy*, 12 juillet 2018.

16. Aleksy Ylönen, « Is the Horn of Africa's 'Cold War' over? Abiy Ahmed's early reforms and the rapprochement between Ethiopia and Eritrea », *African Security Review*, 2019, p. 3.

17. Gérard Prunier, « Éthiopie-Érythrée, fin des hostilités », *Le Monde diplomatique*, 1^{er} novembre 2018, p. 20.



L'Érythrée

© Nora Carisse (carte précédemment publiée dans Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Franck Gouéry, *Érythrée : un naufrage totalitaire*, PUF, 2015).

Les parrains régionaux

La relation bilatérale s'inscrit dans une dynamique régionale dont elle est indissociable. La mer Rouge est d'ailleurs de plus en plus perçue comme un espace stratégique en soi, où les intérêts des deux rives s'enchevêtrent¹⁸. En l'occurrence, le rapprochement entre l'Éthiopie et l'Érythrée est aussi le produit d'une influence extérieure, en particulier de trois acteurs.

Premièrement, les Émirats arabes unis (EAU), sans doute le plus important d'entre eux compte tenu à la fois de sa proximité avec l'Érythrée (dont témoigne notamment la base militaire d'Assab qui est un investissement à long terme, voir *infra*) et les bonnes relations qu'entretiennent Abiy et Mohammed ben Zayed (MBZ). L'implication des Émirats dans

18. Voir Roland Marchal, *Mutations géopolitiques et rivalités d'États : la Corne de l'Afrique prise dans la crise du Golfe*, Observatoire Afrique de l'Est (DGRIS, CEDEJ, CERJ), Note Analyse 4, mars 2018 ; Fatiha Dazi-Héni et Sonia Le Gourellec, *Péninsule arabique et Corne de l'Afrique. La mer Rouge entre conflits et conciliations*, Note de recherche, IRSEM, à paraître.

la Corne n'est pas nouvelle : elle est allée croissant depuis la fondation de l'État en 1971, à laquelle ont d'ailleurs contribué des diasporas de la Corne, avec des étapes essentielles qu'ont été les Printemps arabes en 2011, la guerre au Yémen depuis 2015 et la crise avec le Qatar depuis 2017. Abou Dhabi a vu dans l'élection d'Abiy une opportunité supplémentaire et s'en est rapidement fait un partenaire important. Avec l'Arabie saoudite, également bien positionnée car ayant de bonnes relations à la fois avec l'Éthiopie et l'Érythrée, les Émirats ont joué un rôle d'intermédiaires dans le rapprochement, promettant à l'Érythrée de défendre en retour la levée des sanctions, tout en lui faisant voir l'intérêt économique de la paix avec l'Éthiopie, notamment sur le développement des ports¹⁹. **Les Émiratis, qui contrôlent déjà une partie des ports de la région, marquent de cette manière leurs intérêts face aux Iraniens et aux Chinois.**

Les EAU cherchent en outre à **affaiblir le port de Djibouti** dont ils ont été chassés (le terminal du port de Doraleh qui était concédé à DP World, l'opérateur portuaire émirati, a été nationalisé par Djibouti en septembre 2018). Soutenir le rapprochement Éthiopie-Érythrée revient, de ce point de vue, à affaiblir la situation monopolistique du port de Djibouti à l'égard de l'Éthiopie (voir *infra*).

Concrètement, l'implication émiratie dans ce rapprochement a pris plusieurs formes : MBZ a rencontré les deux chefs d'État avant, pendant et après ; il leur a d'ailleurs remis l'ordre de Zayed, la décoration civile la plus prestigieuse, le 24 juillet. En visite à Addis-Abeba le 16 juin, il a déposé 1 milliard de dollars à la banque centrale et a promis 2 milliards supplémentaires en investissements – ce niveau d'aide plaçant **l'Éthiopie « à parité avec l'Égypte en tant que receveur de l'aide des EAU²⁰ »**. Accessoirement, c'est également à bord d'un avion Emirates que la délégation de haut niveau érythréenne est arrivée à Addis-Abeba le 25 juin.

Deuxièmement, l'Arabie saoudite est un autre acteur de ce rapprochement, et le partenaire naturel des EAU dans le cadre d'une compétition avec le Qatar qui imprime désormais largement les dynamiques dans la Corne, notamment en Somalie où **les axes Qatar-Turquie d'un côté et EAU-Arabie-Égypte de l'autre se dessinent clairement**. Mi-mai, lors d'une visite en Arabie saoudite, Abiy aurait demandé à Riyad de l'aider à réconcilier les deux pays²¹. Riyad a également contribué à réduire la crise des devises étrangères qui frappait l'Éthiopie en lui promettant un an d'essence avec paiement différé de 12 mois. Enfin, le 16 septembre, c'est à Djeddah, sous les auspices du roi Salmane, qu'est signé l'accord de paix. Le secrétaire général de l'ONU Antonio Guterres qui assiste à la cérémonie souligne le rôle joué par l'Arabie saoudite dans ce rapprochement. **La motivation saoudienne est essentiellement de réduire l'empreinte de l'Iran et du Qatar dans la région.**

Troisièmement, les États-Unis. Fin avril 2018, le sous-secrétaire d'État aux affaires africaines par intérim, **Donald Yamamoto**, a fait une tournée en Érythrée, à Djibouti et en Éthiopie. Ce fin connaisseur de la zone, qui a été ambassadeur dans ces trois pays, révélait

19. *The United Arab Emirates in the Horn of Africa*, ICG, Crisis Group Middle East Briefing n° 65, 6 novembre 2018, p. 7.

20. *Ibid.*

21. Martin Plaut, « How Eritrea's President Isaias refused to take a call from Ethiopian PM Abiy », martinplaut.wordpress.com, 30 mai 2018.

déjà en novembre 2017 qu'il travaillait à la réconciliation entre l'Éthiopie et l'Érythrée²². C'était l'un des objectifs de sa visite sur le terrain cinq mois plus tard²³. Ensuite, une partie des négociations entre Asmara et Addis-Abeba se sont déroulées dans son bureau à Washington, une ville qui incidemment accueille la plus grande diaspora éthiopienne du monde en dehors d'Afrique (environ 200 000 personnes). Cette connexion, qui doit aussi beaucoup aux **réseaux pentecôtistes** – Abiy est chrétien pentecôtiste –, est « la dimension américaine de la paix », comme le dit Gérard Prunier²⁴. Yamamoto reste dans l'équation régionale puisqu'il est aujourd'hui ambassadeur en Somalie.

La première motivation américaine est de contrer les ambitions chinoises dans la région. La méfiance de Washington à l'égard du gouvernement djiboutien s'est accrue à mesure que Pékin confortait son emprise, en ayant fait tomber le petit État dans son désormais bien connu piège de la dette²⁵. En œuvrant à la paix entre l'Éthiopie et l'Érythrée, et plus largement à la stabilité de l'ensemble du pourtour de la mer Rouge, de l'Égypte à la Somalie en passant par le Soudan, les États-Unis tentent de neutraliser l'expansion chinoise. **Une seconde motivation américaine, plus ancienne, est d'enrôler l'Érythrée dans sa « guerre contre la terreur ».** Cela fait des années que Washington travaille à la normalisation de ses relations avec Asmara²⁶. En novembre 2017, Yamamoto avait proposé une feuille de route à l'Érythrée pour normaliser leurs relations, contenant notamment des mesures de confiance faciles à mettre en œuvre, comme la libre circulation des diplomates américains à l'extérieur de la capitale²⁷.

En conclusion, les pages qui précèdent montrent que les causes de la paix sont multiples, non seulement parce que plusieurs acteurs y jouent un rôle, mais aussi parce que les deux parties – Éthiopie et Érythrée – ont chacune de nombreuses raisons. On peut alors faire deux observations sur cette multiplicité. D'une part, derrière la foison de raisons, il est évident que, comme l'observent Jeanne Aisserge et Jean-Nicolas Bach, « les avancées concrètes de ce rapprochement semblent **satisfaire d'abord (ou uniquement ?) les intérêts vitaux communs à la fois économiques et politiques** » des deux régimes²⁸.

D'autre part, Abiy est à l'initiative mais il avait l'assurance d'un soutien extérieur. **La paix entre les deux frères ennemis est le produit non seulement de raisons internes à**

22. Birhanu Fikade, « US says committed to resolving Ethio-Eritrean standoffs », *The Reporter*, 18 novembre 2017.

23. Michela Wrong, « When Peace Is a Problem », *The New York Times*, 8 juin 2018.

24. Gérard Prunier dans « Géopolitique, le débat », RFI, 5 janvier 2019.

25. Amy Cheng, « Will Djibouti Become Latest Country to Fall Into China's Debt Trap? », *Foreign Policy*, 31 juillet 2018.

26. Voir notamment cette tribune fameuse d'un ancien secrétaire d'État adjoint aux affaires africaines : Hank Cohen, « Time to bring Eritrea in from the cold », *African Arguments*, 16 décembre 2013.

27. Depuis le 1^{er} juin 2006, tous les étrangers, même les diplomates résidents, doivent obtenir un permis pour se déplacer à plus de 25 km de la capitale – une mesure qui complique le travail de l'ONU et du CICR, entre autres, en empêchant leur personnel de voyager librement dans les zones rurales. Quasiment prisonniers de la capitale, les diplomates ne peuvent espérer se rendre qu'à quelques endroits : Massawa, Keren, les îles Dahlak et Decemharé. Leur demande de permis peut être refusée de manière arbitraire et aléatoire.

28. Jeanne Aisserge et Jean-Nicolas Bach, *L'Éthiopie d'Abiy Ahmed Ali : une décompression autoritaire*, Observatoire Afrique de l'Est (DGRIS, CEDEJ, CERI), Note Analyse 7, novembre 2018, p. 38. Ils ajoutent « de deux régimes autoritaires au bord de l'asphyxie ». Il me semble toutefois important de distinguer ces deux cas : il y a une différence de nature dans le régime politique, l'érythréen n'étant pas simplement autoritaire mais totalitaire, et de degré dans l'asphyxie économique (sans même parler du potentiel, tout oppose un État très intégré de 100 millions d'habitants à 8 % de croissance et un État paria de 3,5 millions d'habitants qui est l'un des plus pauvres du monde).

l'Éthiopie et à l'Érythrée, de la maturité de leur relation bilatérale, **mais aussi d'une influence extérieure** exercée essentiellement par les EAU, l'Arabie saoudite et les États-Unis, chaque acteur ayant ses raisons propres. Certaines analyses insistent davantage sur cette influence extérieure, allant parfois jusqu'à dire qu'elle est « à l'origine » d'une « paix importée »²⁹. D'autres au contraire estiment que la paix « a d'abord été une mesure prise en fonction de paramètres de politique intérieure³⁰ » ou qu'elle « doit principalement être mis[e] au crédit de l'Éthiopie et de l'Érythrée », les États tiers ayant seulement joué un rôle de facilitateurs, certes essentiels³¹. Peu importe à vrai dire : il n'est sans doute pas possible, ni même utile, de hiérarchiser les facteurs avec certitude. L'important est de retenir que **la paix est multifactorielle**.

CONSÉQUENCES

Avec le recul, quelles ont été pour l'instant les principales conséquences de cette paix surprise, et ses conséquences probables à moyen terme ? On peut les répartir dans quatre catégories.

Sur la politique intérieure érythréenne

Du jour au lendemain, la frontière s'est ouverte sans restriction et, à l'exception de quelques périodes limitées, sans même qu'il soit nécessaire d'avoir des documents officiels pour passer³². Cela a eu **pour effet d'augmenter considérablement les départs**. Au moins 2 000 Érythréens par semaine passaient en Éthiopie³³ (et un nombre indéterminé mais très inférieur dans l'autre sens)³⁴. Entre le 12 septembre et le 2 octobre 2018, 10 000 Érythréens se sont présentés dans les camps de réfugiés éthiopiens³⁵. Le premier mois, « le nombre d'arrivées quotidiennes a été multiplié par sept³⁶ ». Parmi eux, **90 % de femmes et d'enfants, c'est-à-dire de rassemblement familial**, les hommes constituant l'écrasante majorité des réfugiés érythréens dans le monde depuis des années³⁷. Fin décembre, après une tentative d'assassinat du général Sebhat Ephrem, ministre de l'Énergie et des Mines (attaqué à son

29. Sonia Le Gourriellec, « Éthiopie-Érythrée, la proclamation inattendue d'une paix importée », *The Conversation*, 27 septembre 2018.

30. Roland Marchal dans « Un jour dans le monde », France Inter, 19 février 2019.

31. Elizabeth Dickinson (ICG), citée dans Amélie Mouton, « Golfe : Riyal politique dans la Corne », *Jeune Afrique*, 2 décembre 2018.

32. Tanja R. Müller, « Will Peace With Ethiopia Usher In a Political Opening in Eritrea? », *World Politics Review*, 19 février 2019.

33. « Ethiopia-Eritrea border boom as peace takes hold », BBC, 9 janvier 2019.

34. Quelques Érythréens vivant en Éthiopie ont profité de l'ouverture de la frontière pour rendre visite à de la famille et des proches en Érythrée dont ils étaient séparés depuis parfois plus de vingt ans. Voir par exemple le reportage de James Jeffrey, « How Ethiopia is managing refugees and shoppers from Eritrea amid new peace », *Africa.com*, 28 février 2019.

35. Michael Emile Kynaston Jones, « Eritrea: With Ethiopia's Border Now Open, Why Are Eritreans Still Fleeing to Sudan? », *AllAfrica.com*, 15 janvier 2019.

36. Christelle Gérard, « Depuis la paix, les réfugiés érythréens affluent », *Le Figaro*, 19 novembre 2018, p. 10.

37. *Ibid.*

domicile par un soldat), la sécurité a été renforcée et des permis ont été demandés aux Éthiopiens se rendant en Érythrée. Les Érythréens, eux, peuvent toujours sortir, de sorte que **le pays continue de se vider**. En février 2019, cinq mois après la réouverture de la frontière, près de 30 000 Érythréens avaient déjà demandé l'asile en Éthiopie³⁸. Beaucoup vont à Mekele, d'autres à Addis-Abeba.

Sur le plan économique, l'ouverture devrait logiquement bénéficier aux deux pays. On observe déjà une réduction du prix des produits de première nécessité en Érythrée, suite à l'arrivée sur le marché de produits éthiopiens. L'intégration économique pourrait bénéficier en premier lieu à la région du Tigré. Le 23 septembre, le déplacement à Asmara d'un convoi de 20 véhicules et 200 investisseurs de la Chambre de commerce du Tigré n'est d'ailleurs pas passé inaperçu.

Une autre conséquence de l'ouverture de la frontière est l'explosion des trafics, notamment du trafic de carburant, qui était courant côté soudanais et le devient désormais côté éthiopien. Ethiopian Petroleum Supply Enterprise (EPSE) a ainsi observé une croissance de la consommation d'essence de + 14 % en janvier 2019 alors que le parc automobile n'a pas augmenté : la différence s'explique par la contrebande à destination de l'Érythrée et du Somaliland. En Érythrée, l'essence est rationnée (on ne peut prendre que dix litres à la fois) et deux fois plus chère qu'en Éthiopie. En novembre, à Zalambessa, jusqu'à 2 000 véhicules érythréens passaient la frontière quotidiennement pour faire le plein³⁹. Le mois suivant, le poste-frontière de Zalambessa a été fermé et, à l'heure où nous écrivons ces lignes, il l'est encore⁴⁰.

Les dividendes économiques de la paix sont bienvenus mais insuffisants : « on ne voulait pas la paix pour acheter davantage de produits », explique un Érythréen réfugié à Mekele⁴¹. Il y a **une attente politique**, l'espoir d'une réaction symétrique par rapport aux mesures de réconciliation nationale prises en Éthiopie. Or, pour l'instant, **rien n'a changé à l'intérieur. Alors qu'Abiy libère des prisonniers politiques, le régime érythréen continue d'en faire** : Berhane Abrehe, ministre des Finances de 2001 à 2014, a été arrêté en septembre 2018 moins d'une semaine après avoir publié un livre critique – sa femme était déjà en prison depuis un an pour avoir laissé leur fils quitter le pays sans autorisation. En outre, le gouvernement n'a pas expliqué les raisons de la paix avec l'Éthiopie ni sa vision des relations entre les deux pays et aucun débat public n'a eu lieu sur ce thème⁴².

Il est pourtant difficile d'imaginer que le *statu quo* puisse durer. Le totalitarisme érythréen est fondé sur le scellement du pays, c'est-à-dire l'isolement de la population par la fermeture hermétique des frontières, la poursuite d'une économie autosuffisante et l'expulsion de tous les corps étrangers (ONG internationales, contrôle du tourisme, de l'Internet, etc.)⁴³. De ce point de vue, **l'ouverture des frontières et l'intégration commerciale avec**

38. « En Éthiopie, des réfugiés érythréens qui rêvent d'ailleurs », RFI, 14 février 2019.

39. Christelle Gérard, « La frontière entre l'Éthiopie et l'Érythrée reprend vie peu à peu », *Le Figaro*, 19 novembre 2018, p. 10.

40. Léa-Lisa Westerhoff, « Inda Aba Guna, la jeunesse érythréenne sur la route de l'exil », RFI, 5 mars 2019.

41. Tanja R. Müller, « Will Peace With Ethiopia Usher In a Political Opening in Eritrea? », *op. cit.*

42. *Ibid.*

43. Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Franck Gouéry, *Érythrée : un naufrage totalitaire, op. cit.*, p. 59.

L'Éthiopie devraient logiquement changer la donne. Les ONG de défense des droits de l'homme s'engouffrent déjà dans la brèche : « Plus d'excuse pour le service national à durée indéterminé » titre par exemple Amnesty International⁴⁴. D'où **la question essentielle que pose ce rapprochement : marquera-t-il la fin du totalitarisme érythréen ?** Plusieurs scénarios sont envisageables (voir *infra*).

Un signal à prendre en compte est que **la paix avec l'Éthiopie s'est accompagnée d'une mise en avant inhabituelle du fils aîné du président, Abraham Issayas.** Le président a toujours été discret sur sa famille et, jusqu'alors, n'envoyait pas de signaux dynastiques – conformément à la théorie classique du totalitarisme : « se démarquant nettement de tous les usurpateurs, despotes et tyrans précédents, le chef totalitaire semble croire que la question de sa succession n'est pas d'un intérêt primordial⁴⁵ ». Mais cela est en train de changer. Son fils aîné est apparu avec lui à plusieurs reprises dans des événements publics durant cette période. **Issayas lui a fait rencontrer Abiy en juillet et l'a intégré à la délégation érythréenne pour signer la paix à Djeddah en septembre.** Il aurait *de facto* un rôle de conseiller stratégique. Cela pourrait être interprété comme une préparation à la succession⁴⁶.

Sur la stratégie portuaire de l'Éthiopie

La stratégie portuaire de l'Éthiopie, pays enclavé, repose sur **la diversification de ses corridors maritimes** puisque aujourd'hui **Djibouti est en situation monopolistique** (95 % des flux maritimes imports-exports éthiopiens y passent). Depuis plusieurs années, Addis-Abeba étudie donc des corridors alternatifs via Berbera, Port-Soudan ou Lamu. Mais le rapprochement avec l'Érythrée change la donne : la déclaration conjointe du 9 juillet autorise l'Éthiopie à utiliser les ports érythréens. **Les ports d'Assab et de Massawa apparaissent désormais comme des priorités.** Ethiopian Shipping and Logistics Services Enterprise (ESLSE) et Ethiopian Maritime Affairs Authority (EMAA) se sont rendues sur place pour réaliser des études de faisabilité.

Assab est le débouché naturel et historique de l'Éthiopie vers la mer Rouge : il n'est qu'à 73 km de la frontière et la topographie régionale, très plane, est favorable au transport de marchandises. Pour cette raison, c'était le principal port éthiopien avant la séparation de l'Érythrée. Le port a quelques infrastructures (une raffinerie et une usine de sel) mais devra faire l'objet d'aménagements importants en vue d'une utilisation commerciale : d'une part, il faudra voir comment cet espace s'articule avec **la base militaire des EAU** qui ont un bail de 30 ans et en font une utilisation maritime, terrestre et aérienne (ils ont des navires, des véhicules blindés, des troupes, des avions et des hélicoptères pour leurs opérations au Yémen). D'autre part, il faudra **creuser le chenal d'accès** qui, à l'heure actuelle, est insuffisamment profond. Ces obstacles n'étant pas insurmontables, le ministre éthiopien des

44. Fisseha Tekle, « Eritrea: no more excuses for indefinite national service », Amnesty International, 30 juillet 2018.

45. Hannah Arendt, *Les Origines du totalitarisme. Eichmann à Jérusalem*, Gallimard, 2002, p. 743.

46. Abraham T. Zere, « The Peace deal with Ethiopia has not changed Afwerki's Eritrea », Al Jazeera, 12 octobre 2018.

Affaires étrangères a annoncé le 17 juillet que des préparatifs ont commencé des deux côtés pour réhabiliter le port d'Assab et qu'Addis-Abeba a entamé la restauration de la route qui y mène. EPSE a visiblement pour objectif d'importer du pétrole via Assab en 2019.

Massawa est plus éloigné (250 km de la frontière, mais relativement proche du nord de l'Éthiopie, 396 km de Mekele) et le relief important ralentit le transport. Le port est doté d'un terminal à conteneurs d'une surface de 11 hectares. ESLSE aurait sous-entendu un intérêt pour sa gestion. Un projet de ligne ferroviaire reliant Addis-Abeba à Massawa a également été évoqué à plusieurs reprises – l'Italie a notamment annoncé fin janvier qu'elle financerait la première partie de l'étude portant sur la faisabilité du projet⁴⁷.

Enfin, un troisième débouché pourrait apparaître prochainement puisque Asmara a annoncé son intention de construire **un nouveau port dans la baie d'Anfile**, entre Massawa et Assab, pour exporter la potasse du site de Colluli (ou de rénover celui de Mersa Fatma qu'utilisaient à l'époque les Italiens pour, déjà, transporter la potasse extraite à Dallol). Géré par l'Australien Danakali dans une coentreprise à 50 % - 50 % avec le gouvernement érythréen, ce site qui contiendrait au moins 1,1 milliard de tonnes de potasse pourrait devenir l'un des plus rentables dans le monde car le minerai est situé près de la surface et non loin de la côte. Une étude indépendante commissionnée par le PNUD (ONU) estime que son exploitation aura un impact significatif sur l'économie et le développement de l'Érythrée⁴⁸. Or, le site de Colluli, à proximité immédiate de la frontière, est la partie érythréenne d'un gigantesque gisement de potasse s'étendant également côté éthiopien. L'Éthiopie pourrait donc utiliser ce nouveau port dans la baie d'Anfile pour, entre autres, exporter sa propre potasse.

Sur les équilibres régionaux

• « L'alliance tripartite » Éthiopie-Érythrée-Somalie

La réconciliation entre l'Éthiopie et l'Érythrée s'est accompagnée d'un **rapprochement entre l'Éthiopie et la Somalie** d'une part (la liaison aérienne entre Addis-Abeba et Mogadiscio qui était suspendue depuis 41 ans a été rétablie, et Abiy a fait une visite d'État à Mogadiscio où il a conclu un accord pour développer quatre ports somaliens avec une visée immédiate commerciale mais aussi un potentiel usage militaire en ligne de mire) **et entre l'Érythrée et la Somalie** d'autre part.

Mogadiscio a longtemps accusé Asmara de soutenir des groupes armés islamistes sur son territoire (Union des tribunaux islamiques puis Chababs) – ce qui était effectivement le cas à une certaine époque mais beaucoup moins ces dernières années. En 2014, le Groupe de contrôle de l'ONU estimait déjà que l'Érythrée ne jouait plus qu'un « rôle marginal en Somalie⁴⁹ ». C'est l'une des raisons pour lesquelles il a été possible de lever les sanctions onusiennes (voir *infra*), Asmara ne soutenant plus les Chababs. L'arrivée de Mohamed

47. « Italy to Finance Study of Massawa-Addis Ababa Railway Project », Ezega News, 21 janvier 2019.

48. *Analysis of the Potential Contributions of Colluli Potash Project to Sustainable Development Goals in Eritrea*, PNUD, janvier 2019.

49. UN Doc. S/2014/727 (13 octobre 2014), résumé.

Abdullahi « Farmajo » au pouvoir à Mogadiscio en 2017, avec le soutien du Qatar, a également accéléré le rapprochement avec Issayas. Tenant compte de la bascule du rapport de force dans la Corne en faveur de l'axe EAU-Arabie-Égypte, qui l'aide à renouer avec l'Érythrée, Farmajo se rapproche de cet axe en même temps qu'il s'éloigne du Qatar durant l'été 2018. L'Érythrée et la Somalie ont rétabli leurs relations diplomatiques en juillet après avoir signé une « déclaration sur des relations fraternelles ». Abiy, Issayas et Farmajo se sont retrouvés pour **des sommets tripartites** le 5 septembre 2018 à Asmara, où ils ont signé une déclaration commune, puis les 9-10 novembre 2018 à Bahir Dar en Éthiopie. Un mois plus tard, Issayas était à Mogadiscio pour une visite historique – sa toute première en Somalie.

Profitant de l'isolement régional et international de la Somalie et de sa dépendance à l'égard d'un soutien extérieur, l'Érythrée a renforcé sa main dans le pays. Outre les bonnes relations qu'Issayas a su nouer avec Farmajo, il a aussi des relais au sein du gouvernement, dont la nouvelle directrice de cabinet du président, nommée en août 2018, Amina Said Ali, une citoyenne suédoise qui a des réseaux érythréens. Leurs situations respectives restent toutefois très différentes, voire opposées : l'État érythréen est « l'État postcolonial le plus fort d'Afrique⁵⁰ », le « régime le plus centralisé, le plus militarisé et le plus autoritaire du continent africain⁵¹ », tandis que l'État fédéral somalien est l'un des plus faibles, qui ne contrôle qu'une petite partie de son territoire. Prunier parle du « mariage de la carpe et du lapin⁵² ».

Issayas exerce sur Farmajo une influence qui le pousse à durcir son pouvoir, c'est-à-dire à davantage le centraliser (ce qui suscite une forte opposition de la part des régions et participe au renforcement des tensions dans le pays, faisant *de facto* le jeu des Chababs), à éliminer toute concurrence potentielle (comme Mukhtar Robow, ancien leader Chabab candidat aux élections régionales, qui a été arrêté le 13 décembre par des troupes éthiopiennes, illustration de l'« alliance » ou en tout cas de la convergence d'intérêts entre les trois États), et à durcir sa position sur les sanctions onusiennes, en interdisant au groupe d'experts de l'ONU l'accès au territoire, comme les Érythréens l'avaient fait avant eux. Certains Somaliens estiment en effet qu'il faut suivre l'exemple érythréen sur ce dossier, qui semble avoir payé puisque Asmara a réussi à mettre fin au régime de sanctions à force de persévérance, de non-coopération et d'obstructionnisme.

Ce risque inhérent à la relation bilatérale peut être contrôlé par ce troisième acteur qu'est l'Éthiopie. D'où l'importance de ce qui est souvent décrit, notamment par le gouvernement somalien, comme **une « alliance tripartite »** (l'expression, exagérée, exprime davantage un souhait qu'une réalité) – dans laquelle l'Éthiopie, de loin la plus stable et la plus puissante, a une responsabilité particulière. Un autre enjeu de cette relation à trois, non moins délicat, est de ne pas donner l'impression d'exclure les autres acteurs régionaux, en premier lieu Djibouti, le Somaliland et le Soudan.

50. Sara Rich Dorman, « Post-Liberation Politics in Africa: Examining the Political Legacy of Struggle », *Third World Quarterly*, 27:6, 2006, p. 1099.

51. Groupe de contrôle de l'ONU sur la Somalie et l'Érythrée, UN Doc. S/2011/433 (18 juillet 2011), résumé.

52. Gérard Prunier dans « Géopolitique, le débat », RFI, 5 janvier 2019.

- *L'hypothèse d'une confédération de la Corne*

L'Érythrée est née en résistant à une confédération imposée : l'union fédérale de l'ancienne colonie italienne d'Érythrée avec l'Éthiopie, imposée par l'ONU en 1950, s'est rapidement transformée en annexion, d'où la guerre de libération nationale. Elle pourrait désormais aspirer à une confédération choisie. C'est une vieille idée d'Issayas. En 1993 déjà, il plaidait pour une confédération régionale⁵³. Ce serait aussi une ambition de l'Américain Yamamoto qui, selon Prunier, « rêve d'une fédération de la Corne⁵⁴ ». Depuis le rapprochement, cette idée resurgit de part et d'autre de la frontière⁵⁵, y compris chez le président Farmajo.

Elle se heurte toutefois à plusieurs obstacles : Djibouti, qui est dans la crainte existentielle de l'encerclement voire de l'invasion par des voisins tous plus puissants, y est radicalement opposé ; en Érythrée, qui reste un nain économique, démographique et diplomatique à côté de l'Éthiopie, perçue comme un « hégémon »⁵⁶, il y a aussi la crainte légitime qu'une confédération *de jure* soit une absorption *de facto* ; et la Somalie a suffisamment de problèmes intérieurs à régler avant de pouvoir prétendre intégrer une confédération régionale.

- *Les dommages collatéraux du rapprochement*

Qui sont les perdants du rapprochement entre l'Éthiopie et l'Érythrée, ou plutôt ceux qui se considèrent comme tels ? Premièrement, les États côtiers, à cause de la concurrence que leur feraient les ports érythréens : Djibouti bien sûr, mais aussi le Kenya qui aurait vu l'intérêt éthiopien pour Lamu décroître depuis la réconciliation avec l'Érythrée. Rassurer le Kenya était l'un des enjeux du sommet tripartite Éthiopie-Érythrée-Kenya qui s'est tenu à Asmara le 3 mars 2019.

Le cas de Djibouti est doublement particulier. D'une part, Djibouti craint de perdre sa situation de monopole pour l'accès éthiopien à la mer. Une crainte à relativiser toutefois : Assab et/ou Massawa n'ont pas les qualités, à moyen terme, pour devenir des alternatives sérieuses à Djibouti. En outre, la croissance éthiopienne (+ 8 % par an) pourrait absorber de nouveaux débouchés sans nécessairement desservir l'actuel, et Djibouti conservera toujours sa position stratégique de gardien du détroit de Bab el-Mandeb. Cette concurrence psychologique – si elle n'est pas réelle – a cependant du point de vue éthiopien l'avantage de faire pression sur Djibouti en termes de prix et de qualité de service.

D'autre part, Djibouti a aussi des raisons de déplorer ce rapprochement à cause du conflit qui l'oppose toujours à l'Érythrée. Les deux pays ont un différend frontalier et se sont affrontés dans la région stratégique de Ras Doumeira, près du détroit de Bab el-Mandeb, en 1996 et 2008. Le Qatar a tenté une médiation sans grand succès. L'Érythrée aurait encore quelques prisonniers djiboutiens pris lors des affrontements de juin 2008, s'ils sont encore en vie. C'était

53. « Les pays de la Corne de l'Afrique sont condamnés à vivre tôt ou tard sous le même toit politique [...]. Il est grand temps que l'on commence à œuvrer tous ensemble en vue d'instaurer un système confédéral dans cette partie de l'Afrique » (Issayas Afeworki, « Fédérer les pays de la Corne de l'Afrique » (entretien), *Arabies*, n° 84, décembre 1993, p. 29).

54. Gérard Prunier dans « Géopolitique, le débat », RFI, 5 janvier 2019.

55. Salyounis, « Eritrea-Ethiopia: A Confederation We Didn't Vote On », *EritreaDigest.com*, 31 août 2018.

56. Bien qu'elle soit en réalité un hégémon imparfait : voir Sonia Le Gourriellec, « Regional power and contested hierarchy: Ethiopia, an 'imperfect hegemon' in the Horn of Africa », *International Affairs*, 94:5, 2018, p. 1059-1075.

l'une des raisons des sanctions onusiennes contre Asmara. Djibouti a trois revendications : le règlement du différend frontalier par un arbitrage international contraignant, des nouvelles des prisonniers djiboutiens et la fin du soutien érythréen au FRUD armé.

Ceci dit, et sans qu'Asmara ne fasse de concession sur ces trois points à ce stade, **le rapprochement éthio-érythréen a déjà initié une dynamique vertueuse** : le 6 septembre, le ministre érythréen des Affaires étrangères, Osman Saleh, a rendu visite à son homologue à Djibouti et, les 17-18 septembre, le lendemain de la signature de l'accord de paix entre l'Éthiopie et l'Érythrée à Djeddah, le président Guelleh s'y est rendu pour un sommet Érythrée-Djibouti. **La normalisation des relations entre l'Érythrée et Djibouti est en cours.** Elle reste toutefois moins spectaculaire, et plus lente, que la paix éthio-érythréenne. Asmara n'y accorde visiblement pas la même importance, comme en témoigne l'absence de réponse, à ce jour, à la proposition de visite du ministre djiboutien des Affaires étrangères en Érythrée, laissée en suspens depuis des mois. Ce rapprochement, qui présente à la fois moins d'enjeux et quelques irritants pour les deux parties, pourrait facilement s'embourber. Il a donc besoin d'être encouragé : l'offre de médiation du Secrétaire général des Nations unies a été rejetée par Asmara, qui préfère avancer en format bilatéral. Les espoirs reposent désormais sur une médiation éthiopienne.

Deuxièmement, le Soudan. La dégradation des relations entre l'Érythrée et le Soudan précède la réconciliation avec l'Éthiopie et est en partie liée au rapprochement entre l'Érythrée et l'Égypte au cours des années précédentes, qui a déplu à Khartoum, le Nil étant un facteur de tension entre les deux pays. Invoquant la lutte contre le trafic d'armes et de marchandises, Béchir avait déclaré l'état d'urgence dans la région de Kassala et fermé la frontière avec l'Érythrée début janvier 2018. Il y avait effectivement d'importants trafics, notamment de carburant, acheté cinq centimes d'euros le litre au Soudan et revendu plus cher en Érythrée.

Dans ce contexte, **le rapprochement éthio-érythréen au cours de l'été a eu deux effets : d'une part, inquiéter les Soudanais** dont certains se disent qu'Issayas a besoin d'un ennemi extérieur pour justifier sa politique intérieure et que, si ce n'est plus l'Éthiopie, cela pourrait devenir le Soudan (voir le scénario 4) ; **d'autre part, les convaincre de jouer l'apaisement** en rouvrant la frontière, ce que Béchir a annoncé le 31 janvier 2019. Subsiste en outre la crainte que la paix avec l'Éthiopie, donc la saturation du marché érythréen par des produits éthiopiens, ne fasse perdre un débouché au Soudan qui, lorsque la frontière éthiopienne était fermée, jouissait d'une situation de quasi-monopole pour vendre ses marchandises en Érythrée. De ce point de vue, cela risque de nuire, dans un premier temps au moins, à l'économie soudanaise, à un moment où elle est déjà dans un état de grande fragilité.

Troisièmement, l'Égypte. Le Caire a toujours vu Asmara comme un instrument indispensable de sa politique anti-éthiopienne, dans l'affaire du barrage de la Renaissance menaçant d'affecter le niveau des eaux du Nil. Des troupes égyptiennes auraient été déployées dans le nord de l'Érythrée, à proximité de la frontière soudanaise, pour soutenir des groupes armés anti-éthiopiens et anti-soudanais⁵⁷. Les Égyptiens auraient également installé une

57. Gérard Prunier, « Les pays du Golfe et la Turquie s'affrontent en Afrique », *Orient XXI*, 22 novembre 2018.

base militaire dans le sud-ouest de l'Érythrée qui aurait pu servir en cas d'hypothétique guerre avec l'Éthiopie⁵⁸. **Le partenariat entre l'Égypte et l'Érythrée avait atteint en 2018 un niveau suffisamment menaçant pour préoccuper l'Éthiopie.**

Or, et cela constituait une motivation additionnelle pour Addis-Abeba, **le rapprochement entre l'Éthiopie et l'Érythrée ôte opportunément ce levier érythréen à l'Égypte.** C'est en cela que Le Caire pourrait s'estimer perdant – sauf si au même moment l'Égypte n'a plus besoin de ce levier, ce qui pourrait être le cas puisque l'on assiste au **début d'un rapprochement entre l'Éthiopie et l'Égypte** : Abiy s'est rendu au Caire en juin 2018 pour rassurer Sissi sur le barrage de la Renaissance. Quelques jours plus tard tombait comme une récompense la promesse des EAU d'une aide de 3 milliards de dollars. L'Éthiopie, jusqu'alors plus proche du Qatar, montrait des signes de réalignement sur l'axe EAU-Arabie-Égypte.

Ultimement, ces États seront peut-être **de faux perdants et de vrais gagnants de la réconciliation entre l'Éthiopie et l'Érythrée** qui, par l'entremise des monarchies du Golfe, pourrait avoir un effet vertueux dans toute la région. En attendant, le principal dommage collatéral de la paix pourrait être l'économie soudanaise – ce qui, dans l'état actuel du pays, est préoccupant.

Sur les liens avec la communauté internationale

La paix avec l'Éthiopie a déjà contribué à **la réintégration progressive du paria érythréen** dans la communauté internationale de plusieurs manières.

- *L'élection au Conseil des droits de l'homme*

La première manifestation de la réintégration de l'Érythrée a pris la forme d'**un paradoxe : ce régime**, qui selon la commission d'enquête de l'ONU a commis des crimes contre l'humanité (esclavage, disparitions forcées, torture, meurtres, etc.)⁵⁹ et **dont les exactions étaient régulièrement dénoncées par le Conseil des droits de l'homme, a remporté un siège audit conseil** en octobre 2018 pour la période 2019-2021. Cette élection n'a été possible qu'avec le soutien des États qui, hier, s'opposaient à l'Érythrée et qui, aujourd'hui, souhaitent encourager la paix avec l'Éthiopie. Loin de désarmer les organisations de défense des droits de l'homme, ce statut leur permet d'accentuer la pression sur l'Érythrée en soulignant ses responsabilités et son devoir d'exemplarité, en tant que membre du Conseil des droits de l'homme.

- *La levée des sanctions onusiennes*

L'Érythrée était sous le coup de deux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies de 2009 et 2011, l'accusant de soutenir des groupes armés somaliens et de ne pas chercher à résoudre son différend avec Djibouti⁶⁰. Elles imposaient un embargo sur les armes et des sanctions économiques et financières. Dans sa résolution 2444 du 14 novembre 2018,

58. Gérard Prunier dans « Géopolitique, le débat », RFI, 5 janvier 2019.

59. Commission d'enquête de l'ONU sur la situation des droits de l'homme en Érythrée, UN Doc. A/HRC/32/47 (9 mai 2016).

60. CSNU, résolutions 1907 du 23 décembre 2009 et 2023 du 23 décembre 2011.

adoptée à l'unanimité, le Conseil de sécurité a décidé de **mettre fin au régime de sanctions contre l'Érythrée**.

Celui-ci était affaibli depuis plusieurs années, par l'absence de preuve du soutien présumé d'Asmara aux Chababs, par l'efficace campagne diplomatique de l'Érythrée via sa diaspora et à New York avec le soutien d'une poignée d'États (Afrique du Sud, Norvège, Qatar, Turquie), et par un débat sur leur efficacité, les sanctions ayant eu peu d'effet, si ce n'est celui de renforcer les « durs » du régime et d'alimenter le discours victimaire. Tous ces facteurs avaient érodé le consensus. Si les sanctions restaient toutefois en place, c'était davantage à cause de la situation intérieure et en particulier celle des droits de l'homme que du rôle régional, même si l'absence d'avancée avec Djibouti et le refus d'accueillir le groupe d'experts à Asmara jouaient aussi un rôle dans leur maintien.

La situation de ce point de vue n'a pas changé mais **la paix avec l'Éthiopie a convaincu la communauté internationale de faire un geste**. Dans leur explication de vote du 14 novembre 2018, c'est en effet cette raison que la plupart des États invoquent, même si elle n'a rien à voir avec les motifs des sanctions : leur levée est interprétée comme un message d'encouragement pour poursuivre cette dynamique. La résolution elle-même salue ces évolutions dans la Corne.

Cela faisait des années qu'Asmara tentait de faire lever ces sanctions, par tous les moyens. C'est finalement le rapprochement avec l'Éthiopie qui l'aura permis, **l'Éthiopie s'étant faite le meilleur avocat de l'Érythrée à New York**, avec les États-Unis et le Royaume-Uni qui souhaitaient obtenir une levée même inconditionnelle des sanctions. Ce renversement est frappant : quelques mois plus tôt, Addis-Abeba s'opposait encore de façon véhémente à la levée des sanctions et, sans l'exclure à l'avenir, Washington était également dans le camp des sceptiques. La paix a changé la donne. Envisager de lever les sanctions sans contreparties était hasardeux, car cela risquait de discréditer le régime de sanctions lui-même. La France a donc obtenu que le Conseil de sécurité exprime dans cette résolution des exigences claires sur le règlement du conflit entre l'Érythrée et Djibouti (communiquer sur les prisonniers de guerre et régler le différend frontalier).

• *L'aide européenne*

Dès le début, **l'UE a salué la normalisation des relations entre l'Éthiopie et l'Érythrée**⁶¹. Pour encourager ce mouvement, la Commission a annoncé **un programme de réhabilitation d'infrastructure routière de 20 millions d'euros** dont la priorité est la remise en état de la liaison routière entre la frontière et le port de Massawa. « Cette initiative stimulera les échanges commerciaux, consolidera la stabilité et apportera des avantages manifestes aux citoyens des deux pays en générant de la croissance et en créant des emplois durables », a justifié le commissaire Neven Mimica avant de rencontrer Issayas le 8 février 2019⁶².

La coopération entre l'UE et l'Érythrée était difficile ces dernières années, Asmara s'étant toujours opposé à l'aide proposée par l'UE, qui avait budgété une enveloppe de

61. Statement by High Representative / Vice President Federica Mogherini on the signature of the Joint Declaration between Eritrea and Ethiopia, Bruxelles, 9 juillet 2018.

62. Commission européenne, communiqué de presse du 8 février 2019.

200 millions d'euros pour la Corne dans le cadre du 11^e FED, dont pas un euro n'a été dépensé pour l'Érythrée. Plus précisément, Asmara s'opposait à la conditionnalité en matière de droits humains et de bonne gouvernance, en principe attachée aux aides européennes. Dans ce contexte, la Commission prône le pragmatisme, c'est-à-dire la non-application de la conditionnalité. Le pari est que le développement économique de l'Érythrée bénéficiera *in fine* aux droits humains et à la bonne gouvernance. Lors du dernier dialogue politique article 8⁶³, les autorités érythréennes avaient d'ailleurs affirmé qu'elles pourraient mettre fin au service national à durée indéterminée s'il était possible de créer d'autres emplois.

L'arrière-pensée européenne derrière ce soutien est évidemment de freiner l'immigration érythréenne qui était importante ces dernières années. On observe toutefois déjà un tarissement, en tout cas de ceux arrivant en Italie par voie maritime, par la route dite de la Méditerranée centrale, qui part de Libye et de Tunisie. En 2018, les autorités italiennes ont constaté **une baisse de 80 %** par rapport à l'année précédente, avec seulement 3 320 Érythréens arrivés de cette manière sur les côtes italiennes. Ils restent la deuxième nationalité derrière les Tunisiens (5 244) et devant les Irakiens (1 744) et les Soudanais (1 619). Ces chiffres sont les plus bas depuis les Printemps arabes. Cette baisse est principalement due au durcissement des politiques migratoires, en particulier italienne, et à la coopération avec les autorités libyennes et tunisiennes. Dans le cas de l'Érythrée, petit pays de 3,5 millions d'habitants, le tarissement s'explique aussi par le fait que **la plupart de ceux qui avaient les moyens de fuir l'ont déjà fait** depuis quinze ans. Le rapprochement entre les deux pays a en outre une conséquence : les fuyards sont d'autant plus susceptibles de rester en Éthiopie qu'ils savent qu'ils pourront retourner en Érythrée pour rendre visite à leurs proches.

- *Les demandes d'asile*

La paix avec l'Éthiopie a eu comme effet collatéral de menacer l'asile des Érythréens : un tribunal administratif fédéral de Suisse a ainsi décidé en juillet 2018 que les demandeurs d'asile érythréens pourraient être renvoyés chez eux. Un mois plus tard, un juge de la cour d'appel de Jérusalem estimait qu'ils devaient tous être expulsés. Cette idée risque de se répandre dans des pays avides de prétextes pour pouvoir refuser ou renvoyer des demandeurs d'asile. En l'espèce, **le prétexte n'a pourtant aucun fondement tant que la situation intérieure érythréenne ne change pas** car, si les demandes étaient jusqu'alors acceptées, souvent *prima facie*, ce n'est pas parce que l'Érythrée était en guerre, mais parce que c'était un régime totalitaire – ce qui n'a pas changé. Cela repose la question de l'évolution interne du régime érythréen, qui est décidément le fil directeur de l'analyse. C'est donc sur cette question que les scénarios doivent se concentrer pour finir.

63. Ce nom fait référence à l'article 8 de l'accord de Cotonou entre l'UE et les États d'Afrique Caraïbes et Pacifique (ACP), auquel l'Érythrée, comme les 78 autres États du groupe ACP, est partie. L'article 8 engage les parties à entretenir un dialogue politique régulier.

CINQ SCÉNARIOS

La balle est dans le camp érythréen, dans le sens où la plus importante variable de cette relation bilatérale est l'évolution de la situation interne en Érythrée, qui est incertaine. Bien sûr, **on ne peut exclure un « cygne noir » éthiopien**, c'est-à-dire un événement à faible probabilité et fort impact, tel que l'assassinat d'Abiy. Il a déjà échappé à une attaque à la grenade le 23 juin 2018. Il y aura sans doute d'autres tentatives. La disparition d'Abiy plongerait l'Éthiopie dans une crise profonde mais ne menacerait pas nécessairement la relation avec l'Érythrée, la paix étant dans l'intérêt objectif des deux parties.

En dehors de ce scénario éthiopien, la question principale dans la configuration actuelle reste l'évolution du régime érythréen. En toute logique, **la paix avec l'Éthiopie pourrait marquer la fin du régime d'Issayas**. Dans son entourage immédiat, certains s'en inquiètent d'ailleurs, avec cette image parlante : « il a posé un revolver sur sa tempe, on se demande maintenant qui va appuyer sur la détente⁶⁴ ». Pour autant, le régime peut « finir » de plusieurs manières, avec ou sans Issayas, en se normalisant ou en s'effondrant. On trouvera ci-dessous cinq scénarios qui, s'ils ne sont pas tous aussi probables les uns que les autres, restent néanmoins possibles (les récits en italique sont fictifs).

Scénario 1. La libéralisation : une ouverture économique et politique

Conscient qu'il s'agit de la mesure qui changerait le plus l'image de l'Érythrée sur la scène internationale, Issayas abolit le service national à durée indéterminée. Qualifié d'« esclavage », il était devenu l'un des symboles du totalitarisme érythréen et l'une des principales motivations des dizaines de milliers de jeunes qui fuient chaque année le pays. En le ramenant à sa durée légale de 18 mois, le régime donne des gages de bonne volonté à la communauté internationale. Sa principale préoccupation est alors économique, puisqu'il faut que le marché érythréen soit capable d'absorber des centaines de milliers de personnes démobilisées. Heureusement, les dividendes de la paix (intégration économique avec l'Éthiopie, grands travaux, aide extérieure) rendent ce risque raisonnable, et Asmara bénéficie de l'aide d'États tiers et même de l'ONU, dans le cadre d'un programme de désarmement, démobilisation et réintégration.

Encouragé par les promesses – notamment en termes d'investissements étrangers – que ce premier signe d'ouverture suscite, Issayas entame également un processus de révision constitutionnelle. La constitution de 1997 n'est pas si mauvaise (c'est, indique l'article 1, la constitution d'un État « fondé sur les principes de la démocratie, de la justice sociale et de l'État de droit », dont le gouvernement est établi « par des procédures démocratiques »), mais elle n'a jamais été mise en œuvre. Elle devait l'être en 1998 et la guerre avec l'Éthiopie l'en a empêché, puis ensuite l'état de « ni guerre, ni paix ». Plus de vingt ans après, autant travailler sur un nouveau texte. C'est aussi un moyen de gagner du temps. Le régime engage donc de vastes consultations. Cette nouvelle constitution permettra d'organiser des élections.

64. Gérard Prunier dans « Géopolitique, le débat », RFI, 5 janvier 2019.

Commentaire : La libéralisation est dans l'intérêt objectif du régime, qui se sait condamné. Confrontée à un problème de renouvellement générationnel (suite au démantèlement de l'université en 2004-2005 et à la fuite d'une grande partie de la jeunesse), la classe dirigeante vieillit. Lorsque l'on dit que le régime se meurt, c'est au sens littéral qu'il faut l'entendre : il est incapable de se reproduire et les personnes qui le composent disparaissent peu à peu.

Par ailleurs, **le potentiel d'une Érythrée réformée est réel.** C'est un petit pays, certes, avec relativement peu de ressources, mais les secteurs minier et des hydrocarbures sont prometteurs, comme celui des énergies renouvelables (géothermie et solaire) ; il y a des ressources maritimes importantes et sous-exploitées ; sa longue côte l'ouvre au monde à un endroit stratégique, avec des ports déjà convoités ; la population, travailleuse, a une tradition industrielle et technique héritée de la colonisation italienne, que l'on peine à voir aujourd'hui mais qui pourrait se retrouver ; et le potentiel touristique est réel⁶⁵.

Il n'y en a aucun signe à ce stade mais cette sortie par le haut est naturellement ce qu'il faut souhaiter et encourager. C'est **la stratégie éthiopienne : accompagner doucement ce processus de libéralisation, sans pression.**

Scénario 2. À la chinoise : une ouverture économique mais pas politique

Convoincu qu'il s'agit de la seule option lui permettant de tirer profit de la dynamique actuelle sans affaiblir son pouvoir, Issayas joue le jeu de l'ouverture économique sans rien céder sur le politique, ou en ne faisant que des réformes cosmétiques. L'intégration économique avec l'Éthiopie se poursuit, les ports érythréens se développent rapidement, la libre circulation des personnes et des biens, ainsi que la multiplication des investissements étrangers, améliorent la situation économique des Érythréens. Mais l'État continue de monopoliser les moyens de communication, de répandre une idéologie officielle, de s'ingérer dans tous les domaines de l'activité humaine et de faire disparaître toutes les voix critiques. Rien n'a changé en termes de libertés publiques. Aux critiques internationales, le régime répond qu'il a bien l'objectif de long terme de mettre en œuvre une constitution, d'organiser des élections libres et de garantir l'État de droit, mais qu'il fait les choses dans l'ordre et que sa priorité – y compris pour que les gens qui doivent voter puissent comprendre les enjeux – est la constitution d'une classe moyenne forte et éduquée. Autrement dit, le développement prime sur la démocratie.

Commentaire : En passant d'un totalitarisme qui était de toute façon failli⁶⁶ à un simple autoritarisme, et en le conciliant avec l'économie de marché, l'Érythrée suivrait le modèle chinois. Issayas le ferait d'autant plus volontiers qu'il a une sensibilité chinoise, il a été formé durant plusieurs mois dans la Chine de Mao en 1967, il « continue d'idolâtrer Mao, adore la Chine et gouverne l'Érythrée et ses relations avec le monde extérieur sur la base de

65. On peut en voir un aperçu dans Franck Gouéry et Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, *Érythrée, entre splendeur et isolement*, Non Lieu, 2015.

66. La notion de totalitarisme « failli » ou « échoué » a été théorisée par le philosophe américain Michael Walzer (« On Failed Totalitarianism », in I. Howe (dir.), *1984 Revisited: Totalitarianism in Our Century*, Harper & Row, 1983, p. 103-121). Nous l'appliquons à des régimes ayant les caractéristiques du totalitarisme mais se trouvant par ailleurs dans un tel état de déliquescence que la faillite peut s'entendre dans un double sens d'État totalitaire particulièrement imparfait (par rapport à l'idéal type) et d'État plus ou moins failli. Voir Jean-Baptiste Jeangène Vilmer et Franck Gouéry, *Érythrée : un naufrage totalitaire, op. cit.*

ses décennies d'expérience comme dirigeant d'une guérilla révolutionnaire combinées avec son interprétation de la philosophie maoïste⁶⁷ ». En l'occurrence, suivant l'évolution de la Chine elle-même, il abandonnerait le modèle maoïste auquel il a été formé pour s'inspirer du socialisme aux caractéristiques chinoises élaboré par Deng Xiaoping. Ce modèle chinois assumé favoriserait l'influence de Pékin dans le pays, déjà très impliqué dans le secteur minier. La Chine apporterait aussi une assurance au Conseil de sécurité, au cas où les États-Unis ne soutiendraient plus Asmara. Comme Djibouti, l'Érythrée pourrait tenter de **jouer à la fois les États-Unis et la Chine**.

Scénario 3. Le retour au *statu quo ante*

Invoquant une tentative de coup d'État [variantes : une attaque terroriste, des escarmouches à la frontière, des trafics trop importants, etc.], Issayas referme la frontière avec l'Éthiopie, rompt les relations diplomatiques et reprend sa rhétorique agressive à l'égard de son voisin « proxy de la CIA », qui a voulu le tromper avec sa « fausse paix » qui était en fait une tentative de changement de régime. En dépit des efforts éthiopiens pour calmer le jeu, la relation revient à son état pré-2018 de tension permanente « ni guerre, ni paix ».

Commentaire : Hypothèse à ne pas exclure car le leader érythréen est imprévisible – d'où l'importance de ne pas lui mettre la pression – mais qui reste improbable car l'équation qui l'a conduit à s'ouvrir demeure, il a donc intérêt à saisir cette opportunité historique plutôt qu'à lui tourner le dos. En outre, après avoir goûté aux dividendes de la paix, il sera plus difficile d'y renoncer (effet cliquet). Dans l'hypothèse improbable d'un retour en arrière, il y aura aussi des conséquences négatives sur l'Éthiopie⁶⁸.

Scénario 4. L'invention d'un nouvel ennemi

Invoquant une attaque terroriste conduite par des islamistes radicaux avec la complicité ou la négligence du gouvernement soudanais [variantes : une tentative de coup d'État, des escarmouches à la frontière, des trafics trop importants, etc.], Issayas referme la frontière avec le Soudan et rompt les relations diplomatiques. Il rappelle qu'il y a un précédent : au début des années 1990 déjà, Khartoum soutenait le Jihad islamique souhaitant le renversement du régime érythréen (d'où la rupture des relations diplomatiques en décembre 1994).

Commentaire : Un moyen pour Issayas de continuer à justifier son régime (le service national à durée indéterminée, la non-application de la constitution, l'absence d'élections, etc.) sans renoncer à la paix avec l'Éthiopie est effectivement de se trouver un nouvel ennemi. Le plus probable est qu'il s'agisse du Soudan, avec qui il y a un passif : les deux États se sont affrontés pendant une décennie (1993-2003). Les relations s'étaient améliorées essentiellement parce que, privée de sa frontière du sud avec l'Éthiopie, l'Érythrée avait besoin de celle de l'ouest avec le Soudan pour commercer, trafiquer et soutenir l'opposition éthiopienne. Maintenant que le front éthiopien est pacifié, rien en interne n'empêche Asmara de rouvrir

67. Télégramme diplomatique américain, Wikileaks, 09ASMARA363, 20 octobre 2009.

68. C'est l'un des facteurs du scénario pessimiste qu'envisagent Jeanne Aisserge et Jean-Nicolas Bach, *L'Éthiopie d'Abiy Ahmed Ali : une décompression autoritaire*, Observatoire Africain de l'Est (DGRIS, CEDEJ, CERI), Note Analyse 7, novembre 2018, p. 49.

le front soudanais – sauf des acteurs tiers. D’où l’importance de la dynamique régionale en cours dont témoigne, par exemple, la rencontre trilatérale entre le Premier ministre Abiy et les présidents Sissi et Béchir lors du 32^e sommet de l’UA les 10-11 février 2019.

Scénario 5. La « somalisation » (effondrement de l’État, morcellement du territoire, émergence d’un foyer jihadiste)⁶⁹

Victime d’un coup d’État [variante : d’une dégradation subite de son état de santé], Issayas est chassé du pouvoir [variante : il démissionne] et/ou meurt. Aucun successeur ne s’impose. Durant cette période de flottement :

- *variante a) Un militaire tente de prendre le pouvoir, à la tête d’une colonne de blindés qui entre dans Asmara. Son initiative divise les forces armées et la Sécurité nationale. Des combats ont lieu dans la capitale et en régions, sans que l’on sache s’ils engagent des forces régulières ou des groupes rebelles. La situation est chaotique.*

- *variante b) Un attentat a lieu. Ce qui reste des autorités accuse les Afars d’avoir été pénétrés par al-Qaïda [variante : les Chababs]. Une opération punitive a lieu, qui fait des centaines de victimes. La région entière se soulève, bloquant l’accès à Assab.*

Commentaire : Issayas a 73 ans et il est malade (au moins du foie). Sa succession est un problème qu’il a longtemps choisi d’ignorer mais dont il pourrait avoir pris la mesure très récemment si l’on en croit **la tentation dynastique** dont il semble faire preuve depuis la paix avec l’Éthiopie (voir *supra*). Dans tous les cas, s’il meurt avant que son successeur soit désigné ou suffisamment préparé, ou s’il est chassé du pouvoir par un coup d’État ou une révolution de palais, la question se posera. Un scénario possible est que la transition se passe bien : Issayas est remplacé par un des cadres du parti ou – plus probablement car aucune personnalité charismatique ne se dégage – par une oligarchie de généraux et de cadres. Ils pourraient voir leur intérêt (c’est-à-dire leur enrichissement personnel) dans l’ouverture du pays, et l’on retombe alors sur le scénario 1 ci-dessus.

Mais une autre possibilité est que la succession se passe mal et que la période de flottement qui s’ensuit fasse apparaître **des fissures ethno-religieuses** qui existent déjà, **des rivalités et des frustrations** (chez les Afars et les Kunamas notamment), voire **un risque de fondamentalisme islamiste**. Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) est affaibli mais conserve une capacité de nuisance en mer Rouge et pourrait avoir des relais dans la Corne. Eux ou d’autres profiteront certainement d’un affaiblissement du régime pour tenter des actions en Érythrée. Aux divisions ethniques et religieuses s’ajoutent en outre de possibles confrontations entre factions militaires rivales et groupes rebelles armés. Au total, **l’effondrement de l’Érythrée pourrait faire encore davantage de victimes que les premières années de la guerre civile en Somalie** car la société érythréenne est militarisée : des centaines de milliers de personnes savent se battre et une partie d’entre elles sont armées. **Ce scénario noir n’est dans l’intérêt de personne**, surtout pas des voisins (Éthiopie, Djibouti, Soudan) qui seraient les premiers à pâtir d’un effondrement de l’État érythréen.

69. L’expression ne signifie pas que la situation serait en tout point similaire à celle de la Somalie. Cette dernière est devenue l’archétype de l’État failli et elle est géographiquement proche, mais les contextes historiques, politiques et sociaux sont tellement différents qu’il n’est sans doute pas pertinent de plaquer un « modèle » somalien sur une transition qui tournerait mal en Érythrée.

*

En conclusion, la paix entre l'Éthiopie et l'Érythrée était certes inattendue mais elle n'est pas inexplicable. Au contraire, elle s'explique par des motivations rationnelles et des intérêts bien compris des deux côtés, et son caractère soudain ne doit pas faire oublier qu'elle est le point culminant d'une évolution de plusieurs années. Sa réalisation est à porter au crédit du nouveau Premier ministre éthiopien, qui en quelques mois a réussi à transformer non seulement son pays mais aussi la dynamique régionale, avec le soutien d'États tiers. La paix a déjà « un effet positif dans toute la Corne de l'Afrique », a reconnu le secrétaire général de l'ONU Antonio Guterres, puisqu'elle a entraîné dans son sillage une réconciliation entre l'Érythrée et la Somalie et des négociations entre l'Érythrée et Djibouti, entre autres⁷⁰.

Reste que faire la paix est une chose, la consolider en est une autre. Or, si l'évolution des relations entre Addis-Abeba et Asmara est extraordinaire et suscite de grands espoirs des deux côtés de la frontière, elle est aussi précaire puisqu'elle repose en partie sur la volonté d'un régime érythréen à la fois imprévisible et fragile. La région n'est pas à l'abri d'un retour au *statu quo ante* ou, pire, d'une somalisation de l'Érythrée – deux scénarios qu'il faut avoir en permanence à l'esprit pour accompagner ce processus de façon réaliste, c'est-à-dire prudente.

70. Margaret Besheer, « UN Chief: There Is 'Wind of Hope' in Africa », VOA, 6 février 2019.

CHRONOLOGIE (PRINTEMPS-ÉTÉ 2018)

- 2 avril** : dans son discours inaugural devant la Chambre des représentants réunie en session extraordinaire, le nouveau Premier ministre éthiopien Abiy Ahmed s'adresse au gouvernement érythréen et exprime son souhait de « résoudre nos différends par le dialogue », sous les applaudissements des parlementaires.
- Fin mai** : s'adressant à la communauté tigréenne qui est la plus affectée par la fermeture de la frontière, Abiy dit qu'il fera « tout ce qui est en son pouvoir pour ramener la paix dans la région⁷¹ ».
- 5 juin** : la coalition dirigeante (FDRPE)⁷² déclare que l'Éthiopie « acceptera pleinement et mettra en œuvre » les accords d'Alger (le traité de paix signé en 2000 sous l'égide de l'ONU), et par voie de conséquence la décision de 2002 de la Commission de délimitation des frontières de la Cour permanente d'arbitrage, attribuant la ville de Badmé à l'Érythrée. Le communiqué appelle l'Érythrée à accepter cette offre de paix.
- 20 juin** (jour de la célébration des martyrs en Érythrée) : Issayas Aferworki annonce son intention d'envoyer une délégation à Addis-Abeba pour discuter de l'offre éthiopienne. Le jour même, Abiy le remercie dans un message vidéo enregistré en tigrigna, la langue d'Issayas.
- 26-27 juin** : Abiy reçoit deux émissaires érythréens - le ministre des Affaires étrangères Osman Saleh et le directeur politique et conseiller présidentiel Yemane Gebreab - la première délégation érythréenne de haut niveau à Addis-Abeba depuis 1998. Dans son discours, Saleh parle d'Abiy en disant « nous avons un leader humble », ce qui a été remarqué⁷³.
- 28 juin** : Abiy envoie une lettre à Issayas.
- 8-9 juillet** : sommet bilatéral à Asmara, signature d'une « déclaration conjointe de paix et d'amitié » qui met officiellement fin à l'état de guerre, met en œuvre la décision de 2002 sur la frontière et engage les États à une coopération politique, sécuritaire, sociale et culturelle. Elle prévoit le rétablissement des relations diplomatiques et des liaisons aériennes, terrestres et téléphoniques. Seul un résumé a toutefois été rendu public : les populations n'ont pas eu accès au texte qui a été effectivement signé, ce qui a suscité quelques inquiétudes.
- 14-16 juillet** : Issayas se rend à Addis-Abeba. L'événement est historique : des milliers de personnes l'attendent le long de la route entre l'aéroport et le palais du Premier ministre. Il déclare notamment que « quiconque affirme que le peuple d'Érythrée et d'Éthiopie sont deux peuples est quelqu'un qui ne connaît pas la vérité ». À Abiy, il dit « vous êtes notre représentant, celui qui nous dirige (*lead*) » et lui fait l'honneur de prononcer quelques mots en amharique. Réouverture de l'ambassade d'Érythrée à Addis-Abeba, qui était fermée depuis 20 ans.
- 18 juillet** : premier vol d'Ethiopian Airlines à Asmara depuis 20 ans.
- 24 juillet** : Issayas et Abiy se retrouvent autour de MBZ à Abou Dhabi.
- 28 juillet** : Abiy parle du différend frontalier comme d'un problème « mineur » qui n'a même pas été discuté lors de l'accord du 9 juillet.
- 30 juillet** : au Conseil de sécurité des Nations unies, le représentant éthiopien défend la levée des sanctions contre l'Érythrée (de manière même plus éloquente que l'Érythréen), en vain⁷⁴.
- 5 septembre** : Abiy visite les ports d'Assab et de Massawa avec Issayas. Pour la première fois en 20 ans, un navire éthiopien (le *Mekele* d'ESLSE) charge de la marchandise dans le port de Massawa (11 000 tonnes de zinc à destination de la Chine).

71. Martin Plaut, « Ethiopia offers peace, how will Eritrea and the UN respond? Recalling the Algiers Agreement », martinplaut.wordpress.com, 6 juin 2018.

72. Le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien est la coalition de partis « ethniques » régionaux qui est au pouvoir depuis 1991.

73. Salyounis, « Eritrea-Ethiopia: A Confederation We Didn't Vote On », *op. cit.*

74. UN SC/13440, « Sanctions Committee Chair Briefs Security Council on Somalia, Eritrea Developments as Delegates Air Views concerning Peace in Horn of Africa », press release, 30 juillet 2018.

- 5 septembre** : sommet Somalie-Éthiopie-Érythrée à Asmara, signature d'un accord, création d'un « comité commun » de résolution des crises régionales. Cet accord ouvre la voie à la réintégration de l'Érythrée dans l'IGAD (le 12 septembre, son secrétaire exécutif dira que ce n'est plus qu'une question de temps) : Asmara avait quitté l'organisation régionale en 2007 et tentait d'y revenir depuis 2011 mais l'Éthiopie s'y opposait.
- 6 septembre** : réouverture de l'ambassade d'Éthiopie à Asmara.
- 11 septembre** (jour du nouvel an éthiopien) : pour la première fois en 20 ans, réouverture de la frontière (postes de Burre-Debay Sima et Zalambessa-Serha).
- 16 septembre** : signature d'un accord de paix à Djeddah sous les auspices du roi Salmane et en présence du secrétaire général de l'ONU Antonio Guterres, qui parle d'un « événement historique ». Le texte de l'accord, en sept articles, est rendu public⁷⁵.

Jean-Baptiste Jeangène Vilmer est directeur de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) au ministère des Armées. Il était précédemment chargé de mission « Affaires transversales et sécurité » au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du Quai d'Orsay. Docteur en science politique et en philosophie, également diplômé en droit, il est l'auteur d'une centaine d'articles et d'une vingtaine d'ouvrages dont, avec Franck Gouéry, un essai sur le régime politique érythréen (*Érythrée, un naufrage totalitaire*, PUF, 2015) et trois livres de photographies sur la Corne de l'Afrique (*Les Afars d'Éthiopie, dans l'enfer du Danakil*, Non Lieu, 2011 ; *Érythrée, entre splendeur et isolement*, Non Lieu, 2015 ; *Djibouti, de roc, de sable et de sel*, Non Lieu, 2017). Cette note est en partie fondée sur des dizaines d'entretiens conduits fin janvier 2019 avec des représentants de l'État, de la société civile (chercheurs, think tanks, journalistes) et des communautés diplomatiques au Soudan, en Éthiopie, en Ouganda et au Kenya.

Contact : jean-baptiste.jeangene-vilmer@irsem.fr / [@jeangene_vilmer](https://www.instagram.com/jeangene_vilmer)

75. Full text of the Ethio-Eritrea Agreement Signed in Jeddah, *Addis Standard*, 18 septembre 2018.