

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



17.3098 n Mo. Conseil national (Groupe V). Ouverture d'une ambassade de Suisse en Erythrée. Réseau extérieur au service des intérêts nationaux

Rapport de la Commission de politique extérieure du 14 novembre 2017

Réunie le 14 novembre 2017, la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E) a procédé à l'examen de la motion visée en titre, déposée le 13 mars 2017 par le groupe de l'Union démocratique du centre et adoptée le 14 juin 2017 par le Conseil national.

Ladite motion charge le Conseil fédéral d'ouvrir immédiatement une ambassade en Erythrée.

Proposition de la commission

La commission propose, par 9 voix contre 4, d'adopter la motion selon sa proposition d'amendement (cf. ch. 4 du rapport).

Une minorité de la commission (*Minder*, Bischof, Germann, Müller Philipp) propose d'accepter la motion du Conseil national.

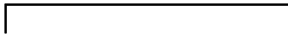
Rapporteur : Levrat (f)

Pour la commission :
Le président

Christian Levrat

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 24 mai 2017
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Proposition d'amendement de la commission
- 5 Considérations de la commission





1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé d'ouvrir immédiatement une ambassade en Erythrée.

1.2 Développement

Notre connaissance de la situation en Erythrée s'appuie trop lourdement sur les témoignages de personnes qui ont un fort intérêt personnel, pour justifier leur statut de réfugié ou leur demande d'asile, à broser le portrait d'une Erythrée totalitaire où les droits de l'homme sont violés systématiquement et à grande échelle. Le fait que des milliers d'Erythréens quittent leur pays sans être inquiétés, obtiennent l'asile en Suisse et puissent ensuite rentrer chez eux pour les vacances en toute tranquillité donne aussi à penser que la situation humanitaire n'est pas si dramatique que ces témoignages veulent nous faire croire. Ces derniers sont d'ailleurs maintenant remis en question sur place par de nombreuses ambassades européennes. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse d'ouvrir rapidement une ambassade en Erythrée pour qu'elle puisse juger par elle-même de la situation sur place. Cela poserait en outre les fondements des relations diplomatiques utiles à la négociation urgente et nécessaire d'un accord de réadmission. Il est par ailleurs incompréhensible que la Suisse continue de gérer ses relations avec l'Erythrée depuis son ambassade au Soudan, pays voisin et insignifiant. Pour servir les intérêts de la Suisse, il suffirait amplement que le DFAE maintienne un simple bureau humanitaire à Khartoum. Il pourrait alors affecter les ressources économisées à une petite ambassade à Asmara. Vu la migration économique illégale de masse en provenance d'Erythrée vers la Suisse et les conséquences dramatiques que celle-ci représente pour les finances de nos cantons et communes, la Confédération se doit d'orienter son réseau extérieur en fonction des intérêts nationaux avant tout.

2 Avis du Conseil fédéral du 24 mai 2017

Le Conseil fédéral rappelle que depuis 1993, année de l'indépendance de l'Erythrée, la Suisse engage des ressources humaines et financières dans ce pays. En butte à des difficultés considérables dans sa collaboration avec les autorités nationales, la DDC s'est retirée de ce pays en 2006. Le contexte local ne lui permettant plus d'assumer la responsabilité de la réalisation de projets, elle a fermé son bureau de coopération.

Sur le plan diplomatique, les relations avec l'Erythrée dépendent de l'ambassade de Suisse à Khartoum, qui bénéficie d'une coaccréditation. La plupart des pays européens n'ont pas d'ambassade à Asmara et, comme la Suisse, gèrent leurs intérêts avec l'Erythrée depuis des pays voisins, généralement le Soudan.

Le Conseil fédéral partage l'avis des auteurs de la motion qui estiment nécessaire de nouer et de cultiver des liens avec les autorités érythréennes. En ce sens, la Suisse et d'autres pays ont lancé un dialogue avec le gouvernement érythréen (voir l'avis du Conseil fédéral du 25 mai 2016 en réponse à la motion Béglé 16.3155, "Intensifier les relations avec l'Erythrée. Réduire le flux des immigrants érythréens").

Le Conseil fédéral rejoint également les auteurs de la motion en ce qui concerne l'importance du réseau extérieur. Comme il le précise dans sa Stratégie de politique étrangère 2016-2019, le réseau extérieur de la Suisse est un instrument essentiel à l'application de sa politique étrangère. Le



maintien d'une présence à l'étranger génère une valeur ajoutée et sert les intérêts de la Suisse. L'organisation du réseau extérieur n'en demeure pas moins soumise à des restrictions financières. En réponse à la motion, le Conseil fédéral entend procéder par étapes et progressivement renforcer la présence de la Suisse en Erythrée. Ainsi, dans un premier temps, un attaché suisse séjournera régulièrement à Asmara pour revitaliser les relations bilatérales. A cet effet, le DFAE a déjà entamé des négociations avec des pays européens pour permettre une présence régulière de la Suisse dans l'une de leurs représentations en Erythrée. Il est envisageable de mettre sur pied une représentation permanente de la Suisse dans ce pays, à condition que la relation coûts et bénéfices soit raisonnable et susceptible de générer une valeur ajoutée sur le plan politique.

Un autre aspect important à prendre en compte est la question de savoir si le gouvernement érythréen souhaite cultiver avec la Suisse un dialogue sur les droits de l'homme, la migration et le développement économique.

Un démantèlement partiel de l'ambassade de Khartoum, comme le préconise le développement de la motion, ne serait pas opportun pour des raisons liées à la politique migratoire. Le Soudan, situé au carrefour des routes migratoires de l'Afrique vers l'Europe, participe au processus de Khartoum, au travers duquel sont coordonnés les efforts des pays d'origine, de transit et d'accueil en matière de lutte contre la migration irrégulière. Des centaines de milliers de réfugiés érythréens ou issus de pays limitrophes ont trouvé refuge au Soudan et s'y sont installés.

Le Conseil fédéral partage l'avis des auteurs de la motion qui propose de renforcer le dialogue avec l'Erythrée et la présence suisse dans ce pays. Pour des raisons liées à la politique migratoire, financière et extérieure, il recommande toutefois de procéder par étapes. Ce type d'approche est à ses yeux le meilleur moyen de répondre aux préoccupations exprimées ici.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le Conseil national a adopté la motion le 14 juin 2017, par 140 voix contre 13 et 25 abstentions.

4 Proposition d'amendement de la commission

La commission propose d'amender la motion comme suit :

« Le Conseil fédéral est chargé de renforcer la présence diplomatique en Erythrée. »

5 Considérations de la commission

La Suisse est un pays d'émigration pour de nombreux Erythréens et la commission estime qu'il est pertinent, à cet égard notamment, d'intensifier le dialogue avec les autorités érythréennes et de renforcer la présence de la Suisse en Erythrée.

La majorité de la commission est toutefois d'avis que la demande contenue dans la motion du Conseil national va trop loin. En effet, elle rappelle qu'il revient au gouvernement de déterminer ses besoins relatifs à son réseau d'ambassades à travers le monde ; la proposition de modification de la motion rejoint la requête du Conseil national, de par sa volonté de développer les relations entre la Suisse et l'Erythrée, mais laisse le soin au Conseil fédéral d'appliquer librement sa stratégie au niveau des représentations suisses, et au rythme opportun. Par ailleurs, la formulation suggérée ne condamne aucunement la possibilité d'ouvrir à terme une ambassade en Erythrée, même si la majorité souligne que la plupart des pays européens n'y ont pas d'ambassade, et que certains d'entre eux les ont récemment fermées. La majorité de la CPE-E considère également qu'une ambassade de Suisse doit être une institution défendant les intérêts du pays, au sens large, et non



un organe de relais au service exclusif de la politique migratoire suisse. Elle précise en outre que l'établissement d'une représentation diplomatique à Asmara ne réduirait pas l'immigration érythréenne vers la Suisse, ni les coûts qui y sont associés. Enfin, la majorité ajoute que l'ouverture et le fonctionnement d'une ambassade impliquent des coûts élevés qui, à son avis, seraient par ailleurs disproportionnés par rapport aux avantages que la Suisse pourrait en tirer.

De l'avis de la minorité de la CPE-E, la motion est plus concrète que la proposition d'amendement, qui est trop vague et transforme l'objectif du texte original. Selon elle, l'établissement d'une ambassade en Erythrée contribuerait à sortir le régime de l'isolement ; il permettrait au moins d'avoir une meilleure compréhension du pays, et de bénéficier de contacts étroits lorsque le régime s'ouvrira, ce qui sera dans l'intérêt des Erythréens de Suisse et de nos entreprises. La minorité fait également remarquer que l'Erythrée figure parmi les principaux pays de provenance des demandeurs d'asile en Suisse, et que les naissances parmi ses ressortissants sont en augmentation. Les coûts substantiels qui résultent de ces faits doivent être mis en perspective avec les atouts d'une représentation diplomatique, qui défendrait les intérêts de la Suisse. La minorité rappelle enfin que le Parlement a chargé le Conseil fédéral de lier l'aide au développement à la politique migratoire, et que de ce fait, eu égard à l'importante immigration érythréenne à destination de la Suisse, l'établissement d'une ambassade est justifiée.