

Rapport

de la Commission de gestion du Conseil national du 22 août 2002 sur la politique du personnel de carrière et l'organisation du service extérieur du Département fédéral des affaires étrangères

Réponse du Conseil fédéral à la Commission de gestion du Conseil national

du 9 décembre 2002

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Le rapport de votre Commission du 22 août 2002 sur la politique du personnel de carrière et l'organisation du service extérieur du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) clôt les vastes travaux accomplis pendant plus de deux ans dans le cadre de l'inspection du DFAE. Le Conseil fédéral vous remercie de votre analyse approfondie et de votre engagement en faveur de la diplomatie suisse ainsi que des collaboratrices et collaborateurs de la Confédération en Suisse et à l'étranger.

Vous avez pu vous faire une représentation globale de la vie quotidienne du personnel diplomatique et consulaire en interrogeant de nombreuses personnes à l'intérieur et à l'extérieur du DFAE ainsi que des experts de l'économie privée, mais aussi en vous rendant dans différentes représentations à l'étranger, où vous avez pu voir les conditions de vie concrètes des employés affectés à l'étranger et de leurs familles. Vous avez analysé le réseau des représentations et établi des comparaisons avec les services extérieurs d'autres pays d'Europe. Le Conseil fédéral salue la démarche élargie par laquelle la Commission a étudié les deux aspects fondamentaux de tout réseau extérieur: la politique du personnel et l'organisation du service extérieur.

Le Conseil fédéral accorde une importance de tout premier plan à l'efficacité de l'appareil diplomatique et consulaire. Il constate donc avec satisfaction que la Commission partage son avis selon lequel le réseau diplomatique et consulaire de la Suisse répond pour l'essentiel aux besoins de notre politique extérieure et que la Suisse a besoin d'un réseau dense de représentations bilatérales. L'engagement de personnel dans ce réseau de représentations ne peut fonctionner, comme le montre entre autres l'exemple de nombreux autres pays, qu'avec un système de carrière flexible. La Commission se prononce d'ailleurs pour le maintien du système existant, ce dont le Conseil fédéral se félicite.

La politique du personnel comme l'organisation du service extérieur sont soumises à un processus d'évolution permanente. Le DFAE réexamine continuellement le réseau de représentations en s'interrogeant sur l'utilisation optimale des ressources. Avant la pause estivale, le chef du DFAE a demandé que soit étudiée l'opportunité de fermer plusieurs petites représentations. Ces études sont en cours et le DFAE présentera en temps utile des propositions au Conseil fédéral. De plus, la mise en œuvre de la nouvelle politique du personnel de la Confédération a amené le DFAE à procéder à des réformes dans les services de carrière. Les dispositions d'exécution de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération applicables au DFAE, qui sont

entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2002, contiennent dans de multiples domaines des mesures allant dans le sens des recommandations de la Commission, dont de nombreuses sont déjà mises en œuvre. Mais comme l'enquête de la Commission l'a démontré, la complexité des deux domaines abordés est énorme. Les réformes à venir doivent tenir compte d'aspects très divers, dont il faut étudier les conséquences systémiques, tout aussi diverses.

Le rapport de la Commission et les nombreuses recommandations qu'il contient esquissent d'utiles orientations pour la future politique du personnel et pour l'aménagement du réseau de représentations. Le Conseil fédéral se félicite que la plupart des recommandations soient mises en application et constate que le DFAE a d'ores et déjà engagé différentes mesures dans ce sens. Par contre, le Conseil fédéral a, concernant certaines recommandations, des réserves qui s'opposent à une mise en application complète du rapport.

La longue liste des recommandations présentées pour avis au Conseil fédéral s'adresse pour partie directement au Conseil fédéral, mais majoritairement au DFAE. Dans la présente prise de position, le Conseil fédéral se prononce sur les recommandations qui lui sont adressées directement. Pour les recommandations adressées au DFAE (à l'exception de la recommandation 16, voir plus loin), le Conseil fédéral renvoie à la prise de position détaillée du DFAE jointe en annexe, dont il prend acte.

ad recommandation 11 Amélioration de la situation des personnes accompagnantes

11.1 La commission recommande au Conseil fédéral d'élargir également aux conjoints et partenaires du personnel non transférable les mesures prises en 2001 pour venir en aide aux personnes accompagnantes.

Le Conseil fédéral est prêt à mettre en application la recommandation 11.1 dans le cadre de l'actuel crédit pour les ressources humaines:

Le personnel détaché à l'étranger par d'autres départements est administrativement rattaché au DFAE pour les postes de travail basés dans les représentations à l'étranger. De la sorte, l'égalité de traitement est assurée entre tous les membres du personnel de l'administration fédérale pour ce qui est des prestations de base liées à une affectation à l'étranger. Mais aujourd'hui, les départements décident individuellement du versement des prestations réservées aux membres du personnel transférable. On observe donc des différences.

Le Conseil fédéral est d'accord avec la Commission de gestion pour dire que, dans la situation actuelle, il paraît judicieux de revoir l'ampleur des prestations accordées aux différentes catégories de personnel ainsi qu'aux conjoints et aux partenaires. Mais une extension du cercle des bénéficiaires ne peut être envisagée que pour les personnes accompagnant des membres du personnel envoyés de Suisse à l'étranger, et non pas pour les personnes accompagnant des membres du personnel employés sur place selon le droit local. De plus, en envisageant l'élargissement de ces mesures, il faudra établir une distinction entre les mesures destinées à compenser, ne serait-ce que partiellement, les inconvénients de la soumission à la discipline des transferts pendant une période prolongée (p. ex. l'augmentation de l'indemnité de

mobilité au titre des personnes accompagnantes) et les mesures ayant pour but d'atténuer les inconvénients d'une affectation ponctuelle à l'étranger (p. ex. la participation au coût de la prévoyance professionnelle des personnes accompagnantes).

Ce sont ces dernières qui doivent être étendues. Et leur financement doit être assuré par les départements concernés dans la limite de leurs crédits du personnel actuels. Le Conseil fédéral charge le DFAE de procéder aux études nécessaires avec les autres départements et de lui soumettre des propositions d'ici la mi-2003.

11.2 La commission recommande au Conseil fédéral d'ouvrir des négociations avec certains pays pour obtenir des possibilités de travail pour les conjoints et partenaires qui accompagnent des agents en poste à l'étranger.

La recommandation 11.2 est mise en application par la voie de déclarations unilatérales:

Par principe, il appartient à chaque pays de résidence de statuer sur l'octroi de permis de travail aux personnes accompagnant notre personnel à l'étranger. Certains pays sont cependant prêts à accorder des permis de travail si la Suisse accorde la réciprocité. En 1995, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (RS 823.21) pour faciliter l'accès au marché du travail (permis Ci) des conjoints ainsi que des enfants de moins de 21 ans pour autant qu'ils fassent ménage commun en Suisse avec leur parent des membres des missions diplomatiques et des représentations consulaires ainsi que des fonctionnaires internationaux titulaires d'une carte de légitimation du DFAE. Cette réglementation s'applique également aux membres des familles des diplomates étrangers et des fonctionnaires internationaux de l'UE et de l'AELE.

Cette modification de la législation a considérablement facilité les démarches des ambassades de Suisse à l'étranger pour obtenir l'accès au marché de l'emploi des conjoints et des enfants des membres du personnel en mission à l'étranger. L'objectif de la Suisse est d'amener les autres pays à accorder l'égalité de traitement au moyen de déclarations unilatérales de réciprocité.

Lorsque des Etats tiers ne sont pas prêts à accorder une réciprocité de principe, les représentations suisses cherchent à trouver des solutions ponctuelles. C'est souvent la seule solution pour qu'en particulier les partenaires non mariés puissent obtenir un permis de travail.

Le Conseil fédéral estime que la pratique actuelle des déclarations unilatérales basées sur la réciprocité donne des résultats satisfaisants et qu'il convient donc de la conserver. Il rappelle en outre que l'accès au marché du travail ne garantit pas en soi l'obtention d'un emploi adéquat. Dans la pratique, la situation sur le marché du travail du pays d'accueil, l'adéquation entre les compétences et les postes disponibles et la barrière de la langue posent des problèmes souvent plus importants que l'obtention d'un permis de travail.

11.3 La commission recommande au Conseil fédéral d'examiner la possibilité de mettre en place un service interdépartemental de contact destiné aux personnes accompagnantes. Cette structure aurait pour mandat de les conseiller et de les appuyer lors des transferts à l'étranger, mais également lors des retours en Suisse.

Le Conseil fédéral est prêt à mettre en application la recommandation 11.3:

Le Conseil fédéral adhère à la proposition de la Commission de mettre en place un service interdépartemental de contact destiné aux personnes accompagnantes. Il charge le DFAE de créer ce service interdépartemental d'ici la mi-2003 dans les limites d'un poste à 50 % imputé sur l'actuel crédit du personnel du département.

ad recommandation 15 Pratique restrictive en matière de titres diplomatiques

La commission invite le Conseil fédéral à adopter une pratique plus restrictive en matière d'octroi de titres diplomatiques et de réserver ces derniers aux chefs de mission à l'étranger. Il supprimera notamment tous les titres diplomatiques pour les agents exerçant des fonctions de direction ou d'exécution en Suisse et renoncera aux titres conférés *ad personam*.

Le Conseil fédéral est prêt à étudier et, le cas échéant, à mettre en application la recommandation 15:

La Commission propose l'adoption d'une pratique plus restrictive en matière d'octroi de titres diplomatiques, en particulier en ce qui concerne les fonctions exercées dans les unités de l'administration fédérale en Suisse. Des titres diplomatiques, en particulier ceux d'ambassadeur et de ministre, sont actuellement en usage au DFAE, au DFE, au DDPS, au DFF et au DETEC. Le Conseil fédéral est prêt à réexaminer sa pratique actuelle et, le cas échéant, à la modifier.

Le Conseil fédéral charge le DFAE de lui soumettre des propositions à ce sujet d'ici la mi-2003.

ad recommandation 16 Réduction des prestations consulaires à l'étranger

La commission recommande au DFAE de soumettre à examen l'ensemble des prestations consulaires offertes par nos représentations à l'étranger et de proposer un plan de réduction. Le DFAE soumettra dans un délai de deux ans au Conseil fédéral et aux Chambres fédérales les modifications réglementaires et législatives nécessaires.

Le Conseil fédéral estime que le principe de la réduction des prestations consulaires est contraire aux besoins des citoyennes et des citoyens et qu'il faut donc l'éviter:

Le Conseil fédéral constate avec satisfaction que la Commission reconnaît l'efficacité des mesures prises par le DFAE pour rationaliser les prestations consulaires. Comme elle, il pense que les possibilités de rationalisation sont aujourd'hui épu-

sées. Néanmoins, il ne faudrait pas que d'éventuels gains de productivité supplémentaires soient obtenus au détriment de la substance même de l'activité consulaire traditionnelle.

Dans le domaine consulaire, les représentations suisses à l'étranger assument deux fonctions importantes: elles administrent les Suissesses et les Suisses de l'étranger et elles exécutent des tâches dans le domaine de la migration pour contribuer à la sécurité intérieure. Bon nombre de ces tâches sont attribuées au DFAE par mandat constitutionnel ou légal exprès, dans certains cas par délégation d'autres départements.

De plus, les besoins de la population ainsi que des Suissesses et des Suisses de l'étranger dans le domaine des prestations consulaires ont fortement augmenté. Les dossiers consulaires, dont le nombre est en progression, se caractérisent également par une complexité croissante et requièrent un travail plus prenant et plus exigeant. Cela est vrai à la fois dans le domaine de l'administration des citoyennes et des citoyens établis à l'étranger comme dans celui de la protection consulaire accordée aux Suissesses et aux Suisses séjournant temporairement hors de nos frontières. Les représentations à l'étranger ne contrôlent pas le volume de travail que représentent ces tâches, et tout porte à croire qu'il va continuer d'augmenter. Le processus d'intégration européenne, par exemple, accroît la charge de travail du DFAE dans le domaine des immatriculations. L'Organisation des Suisses de l'étranger est fortement opposée à d'éventuels projets de réduction des prestations consulaires. Dans un rapport adressé le 9 août 2002 au Conseil des Suisses de l'étranger, son président, l'ancien conseiller national Georg Stucky, souligne à propos des tâches du DFAE que l'organisation doit affirmer haut et fort que, s'il y a bien une chose à laquelle il ne faut pas toucher, c'est l'immatriculation obligatoire, car elle constitue le fondement même de la politique des Suisses de l'étranger, et d'autres pays nous envient cette institution.

La marge de manœuvre pour réduire les prestations consulaires apparaît donc très étroite. Concernant l'obligation de s'immatriculer remise en cause dans le rapport, le Conseil fédéral estime qu'elle revêt une importance cruciale dans presque tous les domaines des relations de nos citoyens expatriés avec la Suisse (droits civils, état civil, droits politiques, etc.). Une réduction des prestations consulaires supposerait en outre que le Parlement soit disposé à renoncer à l'exécution de tâches que la législation attribue expressément aux représentations à l'étranger.

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil fédéral est opposé à ce qu'on examine la possibilité de réduire les prestations consulaires. Si les Chambres fédérales souhaitaient néanmoins renoncer à l'exécution de tâches dont certaines sont ancrées dans la législation, elles auraient la compétence d'attribuer au Conseil fédéral un mandat dans ce sens par voie de motion.

ad recommandation 18 Concentration des moyens diplomatiques et consulaires dans certains Etats et régions du monde

La commission recommande au Conseil fédéral de fixer pour chaque pays et région du monde les domaines d'action prioritaire de la politique étrangère de la Suisse et de déterminer les Etats et régions du monde dans lesquels il entend concentrer les moyens diplomatiques et consulaires. Dans ce contexte, il examinera également l'opportunité de maintenir des ambassades qui comptent moins de deux agents diplomatiques ainsi que des consulats généraux de carrière qui comptent moins de deux agents consulaires.

Le Conseil fédéral considère que la recommandation 18 est déjà largement mise en application:

Le Conseil fédéral définit les priorités de sa politique extérieure et les soumet à un contrôle permanent dans le cadre des objectifs de l'année et de la législature. Le DFAE, pour sa part, élabore avec les représentations à l'étranger des conventions définissant des objectifs annuels, dans lesquels sont fixées les priorités spécifiques à chaque pays. Les ressources disponibles sont attribuées en fonction des priorités, dans un souci d'efficacité et de rationalisation du réseau de représentations; l'adéquation de la répartition des ressources est également soumise à un contrôle continu.

Une concentration régionale des moyens a déjà eu lieu. Les mesures prises en la matière ont été présentées au fur et à mesure par le DFAE. Des stratégies régionales de politique étrangère sont élaborées et revues régulièrement pour avancer dans la prise en compte des priorités dans ce domaine.

Le DFAE examine régulièrement et avec une attention particulière l'opportunité de maintenir les petites représentations. La fermeture ou la conversion de certaines petites représentations comptant un effectif diplomatique réduit fait l'objet d'un mandat en cours au DFAE. Celui-ci présentera prochainement des propositions à ce sujet au Conseil fédéral pour discussion.

Compte tenu du travail de contrôle permanent qui est fourni, le Conseil fédéral considère que la recommandation 18 est déjà largement mise en application. Il est cependant prêt à accepter un mandat de contrôle supplémentaire et charge le DFAE d'élaborer d'ici la fin 2003 un concept global de définition des priorités régionales de politique étrangère dans le cadre de l'examen critique permanent du réseau des représentations. Ce travail aura lieu en concertation avec les autres services intéressés de la Confédération. Mais sa mise en œuvre ne pourra être que lente étant donné l'importance et la complexité des conséquences que les modifications du réseau de représentations peuvent avoir pour les relations bilatérales, d'une part, et pour la sauvegarde des intérêts politiques et économiques de la Suisse et des intérêts des Suisses de l'étranger, d'autre part.

*ad recommandation 21 Renforcement de l'autorité du chef de mission
à l'étranger*

La commission recommande au Conseil fédéral de faire en sorte que les chefs de mission soient dotés de l'autorité sur l'ensemble des agents de la Confédération détachés auprès de représentations diplomatiques à l'étranger, y compris sur les agents des services de la DDC.

Le Conseil fédéral considère que la recommandation 21 est déjà mise en application:

Lorsqu'il nomme une cheffe ou un chef de mission, le Conseil fédéral prend non seulement une décision d'affectation, mais il attribue à la personne concernée les pleins pouvoirs et les compétences nécessaires pour le représenter dans le pays de résidence. C'est pour cette raison, entre autres, que les chefs de mission sont qualifiés d'ambassadeurs «extraordinaires et plénipotentiaires».

Les chefs de mission sont les seules personnes habilitées à représenter le Conseil fédéral avec les pleins pouvoirs. Dans le cadre des fonctions de coordination du DFAE, tous les autres employés de l'administration générale de la Confédération engagés à l'étranger, quelle que soit leur fonction, sont subordonnés au chef de mission et ils sont soumis à son pouvoir d'instruction. De plus, le pouvoir de représentation plénipotentiaire et d'instruction des chefs de mission est explicitement institué par le DFAE dans différentes conventions relatives à l'engagement de membres du personnel d'organisations extérieures au DFAE dans des représentations suisses à l'étranger. Des conventions de cette nature ont été conclues par exemple avec Pro Helvetia et l'OSEC.

Le pouvoir d'instruction des chefs de mission s'applique également aux membres du personnel de la DDC. Une directive du DFAE édictée en 1986 concernant les tâches et la coopération entre le chef de mission et le coordinateur dans le domaine de la coopération internationale au développement et de l'aide humanitaire («Aufgaben und Zusammenwirken von Missionschef und Koordinator auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe») indiquait déjà expressément que le chef de mission (ambassadeur ou chargé d'affaires) est le représentant officiel du Conseil fédéral suisse dans les pays où il est accrédité et qu'il dirige la mission diplomatique, les postes consulaires et les bureaux de coordination de la coopération au développement et de l'aide humanitaire en portant la responsabilité politique générale de leur activité. Cette réglementation des compétences parfaitement claire rend superflue toute autre action de la part du Conseil fédéral.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

9 décembre 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

**Prise de position du Département fédéral des affaires étrangères
du 26 novembre 2002 ¹**

¹ La prise de position n'est pas publiée dans la Feuille fédérale, des copies peuvent être commandées à l'adresse suivante: DFAE, Direction des ressources et du réseau extérieur, Freiburgstrasse 130, 3003 Berne.