

Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieur au Département fédéral des affaires étrangères

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 22 août 2002

«Je ne connais pas de métier plus divers que celui du diplomate. Il n'en est point où il y ait moins de règles précises et plus de traditions, point où il faille plus de persévérance pour réussir et où le succès dépende davantage du hasard des circonstances, point où une discipline exacte soit aussi nécessaire et qui exige de celui qui l'exerce un caractère plus ferme et un esprit plus indépendant.»

Jules Cambon, *Le Diplomate*, Hachette, Paris, 1926, page 9.

«(...) un soir j'entendis un diplomate spirituel, à qui l'on demandait s'il se rendait bientôt à son poste, répondre qu'il ne se pressait pas, qu'il attendait: «J'étais bien jeune encore, ajouta-t-il, quand M. de Talleyrand m'a dit, comme instruction essentielle de conduite: N'ayez pas de zèle!»

Sainte-Beuve, *Portraits de femmes, Madame de Staël*, II.

«Un ambassadeur est un homme envoyé dans une cour pour y représenter avec faste, ensuite pour y traiter des affaires s'il en survient, enfin pour rendre compte de ce qu'il observe, supposé que les ministres qui l'ont envoyé veulent être instruits. C'est un espion autorisé par le droit des gens.»

Etienne Bonnot de Condillac, *Dictionnaire des synonymes*

Remarque liminaire

Dans le présent rapport, les termes utilisés pour la description des fonctions (chef de mission, secrétaire général, ambassadeur, etc.) recouvrent aussi bien le féminin que le masculin.

Résumé

Dans le cadre de son programme d'activités 2000–2002, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé d'effectuer une inspection consacrée à la diplomatie suisse.

La commission est partie du constat que l'environnement dans lequel s'exercent les relations internationales a subi ces quinze dernières années des modifications considérables. Le nombre des Etats s'est accru depuis la chute du Mur de Berlin. Les cloisonnements géographiques et fonctionnels, issus pour certains de la guerre froide, se sont effacés au profit d'organisations régionales. Toujours plus de questions se règlent multilatéralement au sein d'organisations internationales. La plupart des problèmes, qu'ils relèvent de la politique, de l'économie, de la culture, du commerce, de l'environnement ou des droits de l'homme, sont interdépendants, ce qui nécessite une approche globale et l'intervention d'agents de tous les départements fédéraux. Les informations circulent de façon pratiquement instantanée. Le développement des nouvelles technologies permet de surcroît d'avoir accès, en temps réel, à une multitude d'informations sans avoir besoin de se trouver sur place. Auparavant, il fallait des mois pour installer une ambassade.

Toutes ces évolutions ont partiellement érodé le monopole du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dans les relations avec l'étranger et remettent en question l'efficacité des structures actuelles.

Comment le DFAE gère-t-il ces changements? La Confédération a-t-elle encore besoin d'un corps diplomatique et consulaire classique dont les membres changent de poste tous les quatre ans? Quelles sont les tâches incombant à nos représentations et ces dernières sont-elles en mesure de les remplir? Le réseau des représentations est-il adapté aux ambitions politiques de la Suisse et à la défense des intérêts nationaux?

Voilà un aperçu des questions que s'est posée la CdG-N. Pour y répondre, la commission a articulé ses travaux autour de deux axes. Il s'agit, d'une part, de porter une appréciation sur le recrutement, l'engagement et la gestion du personnel diplomatique et consulaire et, d'autre part, d'estimer la cohérence du réseau des représentations avec la politique de présence et d'influence de la Suisse dans le monde et finalement d'évaluer l'organisation des représentations.

Le DFAE compte environ 2500 agents, dont approximativement la moitié font partie du personnel qui peut être affecté dans les différentes représentations suisses à l'étranger. Ce personnel est soumis à une réglementation spéciale qui s'écarte, sur certains points, de la réglementation applicable au reste des employés de l'administration fédérale. Contrairement à cette dernière qui connaît le système de fonction et recrute ses agents pour occuper des postes déterminés, le DFAE connaît le système de carrière. L'agent, une fois recruté par concours entre 25 et 35 ans, devient membre d'un corps hiérarchisé. Il y passera toute sa vie professionnelle, en franchissant différents échelons et en occupant divers postes en Suisse et à l'étranger.

Pour la CdG-N, les principes du concours et de la carrière ont fait leurs preuves. Le système actuel présente des avantages incontestables. Il permet de doter en tout temps tous les postes à l'étranger du personnel nécessaire et d'assurer le fonctionnement permanent et durable des représentations. Le système de carrière conduit cependant à un certain conformisme dans l'approche des problèmes et dans les méthodes de travail. Il en résulte une sorte d'homogénéité culturelle qui n'est pas critiquable dans la mesure où elle contribue à donner unité et cohérence à l'activité du département, mais qui est discutable quand elle a pour effet de créer des réflexes corporatifs.

La commission estime que le système de carrière ainsi que les limites d'âge pour l'admission dans les services diplomatiques et consulaires gagneraient à être plus souples. La CdG-N est également d'avis que les filières de recrutement devraient être diversifiées et que le DFAE devrait faire appel plus régulièrement, pour certains postes, à des personnes extérieures au département. La commission est favorable en effet à ce que des personnes qui ne sont pas diplomates de métier puissent occuper certaines fonctions pour un mandat limité dans le temps. Cela permettrait de diversifier les expériences, de tenir compte des transformations du marché du travail et d'apporter, dans les services du DFAE, des compétences particulières. A l'opposé, la commission invite le DFAE à encourager ses agents à exercer d'autres fonctions dans l'administration fédérale, dans des organisations internationales ou dans le secteur privé.

La CdG-N est également d'avis qu'il faudrait remettre en question la dichotomie existant actuellement entre corps diplomatique et corps consulaire et envisager une éventuelle fusion des deux carrières. Pour la commission, les tâches diplomatiques et consulaires s'interpénètrent toujours davantage et la délimitation des activités ne paraît plus aussi nette qu'auparavant. Diriger un consulat général dans une grande métropole économique nécessite en effet des qualités aussi importantes que celles qui sont attendues pour conduire une petite représentation diplomatique.

La commission relève également le faible nombre de femmes aux postes dirigeants. Il n'est pas sans intérêt de constater que, sur 93 ambassades et 45 consulats généraux, sept seulement sont dirigés par des femmes. C'est pourquoi la commission invite le département à s'engager davantage en faveur de l'accès des femmes aux postes de cadres et à créer les filières correspondantes.

Au sein du DFAE la pyramide des âges conduit à un engorgement des postes supérieurs. Il y a encore quelques années, chaque agent diplomatique ou consulaire était pratiquement assuré de devenir ambassadeur ou consul général à l'issue de sa carrière. Ce n'est actuellement plus le cas. La CdG-N a constaté que cette situation suscite de vives inquiétudes auprès des personnes concernées et crée des tensions entre les générations. On peut d'ailleurs se demander, si l'obtention du titre d'ambassadeur constitue réellement le couronnement d'une carrière. Le poste de numéro deux dans une grande ambassade est en effet souvent plus exigeant que celui de chef de mission dans une petite représentation. La hiérarchisation des postes au sein du DFAE est devenue quelque peu obsolète et demande à être modifiée. Pour la CdG-N, il est important que le DFAE la remette à plat en fonction de l'importance réelle des postes et ne s'arrête pas uniquement à des considérations

liées au prestige. La commission suggère notamment au DFAE de n'attribuer le titre d'ambassadeur que pour la durée d'occupation d'un poste de chef de mission et de supprimer la pratique qui veut qu'une fois nommé ambassadeur, un agent le reste jusqu'à la fin de sa carrière. Elle propose également de supprimer tous les titres diplomatiques et consulaires pour les agents qui ne sont pas engagés à l'étranger. Actuellement, la Suisse ne compte en effet pas moins de 36 ambassadeurs dans l'administration fédérale, dont 16 à l'extérieur du DFAE. La commission estime en outre qu'une nomination en tant que chef d'une représentation diplomatique ou consulaire ne devrait pas être la récompense *intuitu personae* d'un parcours professionnel sans fautes, mais bien plus le résultat d'une adéquation entre les exigences du poste et les qualifications des candidats. C'est pourquoi la CdG-N demande que les agents diplomatiques et consulaires soient régulièrement soumis à des bilans de carrière permettant de mesurer leurs compétences professionnelles et d'apprécier leurs besoins en formation.

Les membres des corps diplomatique et consulaire sont soumis à la discipline des transferts. Cela signifie qu'ils doivent régulièrement changer de lieu d'affectation. La discipline des transferts est extrêmement contraignante, et l'attrait de travailler à l'étranger est largement contrebalancé par de nombreux désagréments. Le nombre de pays où les tâches sont exercées dans des conditions difficiles s'accroît d'année en année. A cela s'ajoutent les problèmes de scolarisation des enfants ainsi que la quasi-impossibilité, pour les conjoints et partenaires des agents diplomatiques et consulaires, d'exercer à l'étranger une activité professionnelle. Ces problèmes sont de nature à réduire à terme l'attrait pour les services de carrière.

La CdG-N demande au Conseil fédéral de soutenir les efforts du DFAE visant à mieux prendre en compte les problèmes des conjoints et des partenaires lors des transferts. La commission propose également au DFAE de prévoir un seul mouvement de transferts par an et d'aviser les concernés au moins six mois à l'avance. De manière générale, la commission est d'avis qu'il conviendrait d'améliorer la prévisibilité des transferts en établissant des règles claires. Elle estime qu'il importe aussi de garantir une meilleure alternance entre les postes jugés difficiles (60 % des postes) et les autres.

La commission recommande de confier la responsabilité opérationnelle de la gestion des ressources humaines à des professionnels recrutés en dehors des corps diplomatique et consulaire ou au moins à des agents qui ne sont plus soumis à la discipline des transferts. La commission est en effet d'avis que les questions de personnel nécessitent une continuité qui n'est pas assurée aujourd'hui puisque les responsables changent tous les quatre ans.

Avec 151 représentations, la Suisse dispose d'un réseau diplomatique et consulaire étendu. Ce réseau, comparable en taille à celui des Pays-Bas, se situe derrière la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie, mais devant la Belgique, l'ensemble des pays scandinaves et l'Irlande. Il a connu des modifications importantes au cours des douze dernières années, notamment en raison de la dissolution du Bloc de l'Est et de la création de nouveaux Etats qui s'en suivit. Entre 1990 et aujourd'hui, la Suisse a fermé 19 ambassades et consulats de carrière ainsi que 14 consulats honoraires afin d'adapter son réseau extérieur aux nouvelles données

géopolitiques. Durant la même période, elle a ouvert 14 représentations diplomatiques (dont 3 bureaux de liaison), 3 consulats généraux, 1 consulat et 63 consulats honoraires.

La CdG-N estime qu'à budgets constants le réseau de représentations a atteint aujourd'hui son extension maximale. Il est intéressant de relever que les moyens financiers et le personnel attribués à ce réseau sont restés stables ces douze dernières années, alors que les missions se sont compliquées et que les changements géopolitiques ont été considérables. Grâce à des mesures administratives et techniques, il a en effet jusqu'à présent été possible de compenser cette évolution. Un examen du réseau montre pourtant que la plupart des représentations suisses sont de taille réduite: quelque 90 % des représentations compte moins de trois diplomates. Pour la commission, il est évident que certaines représentations n'ont pas la taille critique nécessaire et se situent à la limite de la viabilité. La commission est d'avis qu'il serait préférable de concentrer les moyens dans des représentations plus grandes et de fermer certains petits postes. En effet, le principe d'universalité qui est à la base de la politique étrangère n'oblige pas la Suisse à être présente partout dans le monde. C'est pourquoi la commission recommande au Conseil fédéral de fixer des priorités géographiques claires et de déterminer les Etats et régions du monde dans lesquels il entend concentrer les moyens existants. La CdG-N propose également la nomination d'ambassadeurs itinérants qui couvriraient, depuis Berne, certains groupes de pays avec lesquels nous n'avons que peu de contacts.

Au niveau consulaire, l'inspection de la CdG-N a révélé que la Suisse offrait des prestations considérables par rapport à d'autres pays. Certains services, comme l'immatriculation obligatoire, ne se justifient plus à l'heure actuelle, notamment pour les Suisses résidant dans les pays de l'Union européenne (UE). La commission invite le Conseil fédéral de proposer un plan de réduction des prestations offertes aux Suisses à l'étranger. La commission demande également de procéder à un regroupement plus poussé des moyens consulaires dans les pays européens.

La CdG-N a également constaté que la collaboration et les synergies avec les autres départements actifs à l'étranger pouvaient être améliorées. La prolifération, dans certains pays, de services extérieurs des départements fédéraux crée parfois des doubles emplois qui portent atteinte à l'unité et la cohérence de la politique extérieure de la Suisse. C'est pourquoi la commission demande que les chefs de mission aient, dans les pays où ils sont accrédités, la haute main sur tous les agents qui y sont détachés par l'administration fédérale.

Enfin, l'inspection de la CdG-N a permis d'établir qu'il existe différents problèmes de coordination entre, d'une part, les représentations diplomatiques et consulaires et, d'autre part, les services de la Direction du développement et de la coopération (DDC) qui relèvent pourtant du même département. La commission demande notamment qu'en matière d'implantations à l'étranger le DFAE exploite mieux les synergies entre les représentations et les structures de la DDC. Pour la CdG-N, il convient de mieux intégrer également le travail de la DDC dans les activités des représentations.

En conclusion, la commission est d'avis que l'appareil diplomatique et consulaire doit faire l'objet d'une réflexion en profondeur. Le présent rapport donne quelques pistes d'une réforme non seulement possible, mais également nécessaire.

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte général

L'environnement dans lequel s'exercent les relations internationales a subi ces quinze dernières années de profonds changements. Avec la chute du mur de Berlin, le monde a cessé d'être bipolaire. Les cloisonnements géographiques et fonctionnels se sont effacés progressivement au profit de structures de coopération régionales ou globales. L'économie s'est mondialisée et a trouvé un nouveau champ d'action dans les organisations multilatérales. De nouveaux acteurs sont apparus relayant les préoccupations de la société civile. L'influence des médias sur la formation des opinions s'est accrue considérablement. Grâce aux nouvelles technologies, il est devenu possible de disposer en tout temps et en tout lieu d'une multitude d'informations.

Les conditions d'exercice de la politique étrangère ont changé aussi. Les limites entre politique extérieure et politique intérieure se sont estompées. Un nombre toujours plus grand de politiques sectorielles (politique économique, politique de sécurité, politique environnementale, politique d'intégration européenne, coopération au développement, migration, politique culturelle, etc.) ont des prolongements internationaux et inversement. Les problèmes à résoudre deviennent toujours plus complexes et interdépendants et font intervenir des agents de tous les départements.

Cette évolution a érodé en partie le monopole du (DFAE) dans la conduite de la politique extérieure. La concurrence des autres départements, mais aussi des cantons et du Parlement, est toujours plus forte sans compter les conseillers fédéraux qui multiplient les contacts directs avec leurs homologues étrangers grâce aux moyens modernes de communication. De ce fait, les diplomates ne sont plus les uniques intermédiaires entre la Suisse et l'étranger.

Dans le domaine consulaire, les évolutions sont considérables également. Le nombre de Suisses immatriculés auprès des représentations à l'étranger a augmenté de près de 70 pour cent en vingt ans. Les Suisses voyagent toujours plus et font régulièrement appel aux prestations des représentations à l'étranger. Les cas de protection consulaire (décès, accidents, emprisonnements, enlèvements, etc.) augmentent en proportion. Ils deviennent toujours plus complexes et plus lourds. Finalement, un nombre croissant d'étrangers désire se rendre en Suisse pour y passer des vacances ou y faire des affaires, avec pour corollaire une augmentation des visas à délivrer.

Toutes ces évolutions ont transformé de manière importante le travail des représentations et des agents diplomatiques et consulaires à l'étranger.

Mais il n'y a pas que la politique étrangère qui ait changé. La société et le marché du travail ont également évolué entraînant de nouvelles attentes de la part des agents à l'étranger. Les principes traditionnels qui fondent la carrière diplomatique et consulaire, c'est à dire le respect de la hiérarchie, l'ancienneté, la fidélité font place à de nouvelles valeurs tels le mérite, les compétences, l'égalité des chances, la compétitivité avec le secteur privé. Les agents cherchent toujours plus la satisfaction dans le travail et la possibilité de concilier harmonieusement vie professionnelle et vie

privée («work-life balance»). A terme, le cursus de la carrière et les possibilités de travailler à l'étranger ne suffiront vraisemblablement plus à motiver les agents, ni à attirer les meilleurs éléments.

Comment le DFAE gère-t-il ces changements? La Suisse a-t-elle encore besoin d'un appareil diplomatique classique? A quoi servent les agents consulaires? Le système de sélection et de promotion des agents du DFAE répond-il aux besoins de notre politique étrangère et des Suisses à l'étranger? La Confédération a-t-elle besoin des corps diplomatique et consulaire dont les membres changent de postes tous les quatre ans? Quelles sont les missions de nos représentations et comment les remplissent-elles? La carte de nos représentations est-elle adaptée à nos ambitions politiques?

C'est à toutes ces questions et à bien d'autres que la CdG-N a tenté de répondre. La commission est partie du constat que, mis à part les grands débats de politique étrangère, le Parlement s'est peu intéressé aux structures et aux agents qui mettent en œuvre la politique extérieure. Si l'on exclut quelques interventions parlementaires sur des points précis¹, l'instrument diplomatique et consulaire n'a jamais fait l'objet d'un examen systématique.

La CdG-N a voulu combler cette lacune. C'est pourquoi elle a chargé un groupe de travail d'examiner la politique du personnel de carrière du DFAE ainsi que l'organisation du service extérieur.

1.2 Mandat et buts de l'inspection

Le groupe de travail a été placé sous la conduite du conseiller national Alexander Tschäppät (président). Il était composé en outre des conseillers nationaux Jakob Freund, Jean-Paul Glasson, Claude Janiak, Otto Laubacher, Hubert Lauper, Heinrich Estermann (remplacé par Odilo Schmid en décembre 2001), Walter Schmied, Jean-Jacques Schwaab, Pierre Tillmanns, René Vaudroz et Christian Waber. Afin d'assurer la coordination avec la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E), le groupe de travail a été élargi aux députés au Conseil des Etats Filippo Lombardi et Franz Wicki. Leur statut était identique à celui des conseillers nationaux.

¹ Cf. notamment les interventions parlementaires suivantes: 01.3365 – Interpellation. La diplomatie à l'heure des technologies nouvelles; 01.1097 – Question ordinaire. Accès des handicapés dans les missions diplomatiques et consulaires suisses; 00.3515 – Interpellation. Fêtes du 1er août à l'étranger; 00.3474 – Interpellation. Représentations suisses à l'étranger. Renforcement de l'efficacité; 00.1058 – Question ordinaire. Consuls suisses. Aide aux Suisses en situation de détresse à l'étranger; 00.1131 – Question ordinaire. Conceptions sculpturales de Monsieur l'ambassadeur Borer; 00.5185 – Heure des questions. Question. Le cirque Borer; 98.1053 – Question ordinaire. Consulat suisse de Besançon. Fermeture; 98.1033 – Question ordinaire. Fermeture du consulat de Besançon. Conséquences pour l'image de la Suisse; 98.3019 – Interpellation. Algérie. Situation politique et réouverture de l'ambassade de Suisse; 97.3489 – Postulat. Conseillers culturels dans les missions suisses à l'étranger; 97.3354 – Interpellation. Politique est-européenne de la Suisse. Importance des pays baltes; 97.1002 – Question ordinaire. Menaces sur le consulat suisse de Mulhouse; 96.1025 – Question ordinaire. Fermeture de représentations suisses à l'étranger.

Le groupe de travail a articulé ses activités autour des deux axes thématiques suivants:

1^{er} axe thématique: Le personnel diplomatique et consulaire

Il s'agit d'une part d'examiner les principes et les modalités qui régissent le recrutement, l'engagement et la gestion du personnel diplomatique et consulaire, et d'autre part de porter un jugement sur l'opportunité et l'actualité du système de carrière.

2^e axe thématique: Le service extérieur du DFAE

Le but de l'inspection dans ce domaine consiste à jauger la cohérence du réseau des représentations de la Suisse dans le monde. Il s'agit également de porter une appréciation sur le mode de travail des représentations et sur l'opportunité des schémas d'organisation.

Le présent rapport poursuit sur certains points une réflexion qui a déjà été entreprise en 1998 par un groupe de travail du DFAE placé sous la conduite de l'ancien chef de la direction politique, Monsieur Jean-Marc Boulgaris. Les conclusions de ces travaux ont été publiées dans un rapport intitulé «Rôle du diplomate et de la diplomatie suisse au seuil du 21^e siècle».

L'inspection de la CdG-N veut néanmoins aller va plus loin que le rapport Boulgaris et examiner certains aspects qui n'avaient pas été abordés à l'époque, tels l'organisation du service du personnel ou la structure de la carte diplomatique et consulaire.

Les travaux de la CdG-N participent d'une double approche. Il s'agit d'abord, sous l'angle du contrôle parlementaire (art. 169 Cst.; art. 47^{quater} LREC²) d'apprécier une partie de la gestion du DFAE. La CdG-N veut ensuite informer et contribuer à ce que le rôle de nos agents en Suisse et à l'étranger soit mieux (re)connu. En effet, il existe encore trop souvent l'idée que la politique étrangère est un domaine particulier dont l'intelligibilité échappe au plus grand nombre. Ce rapport tente de démontrer le contraire.

1.3 Limites

Le groupe de travail a décidé de limiter ses investigations au personnel de carrière du DFAE, c'est-à-dire aux agents des corps diplomatique et consulaire, et, dans une moindre mesure, au personnel de secrétariat. En effet, cette carrière est actuellement en voie de dissolution.

Initialement, le groupe de travail voulait se concentrer uniquement sur les agents du corps diplomatique. Lors des travaux, il a remarqué qu'il existait dans la carrière consulaire un certain nombre de problèmes méritant d'être examiné également.

L'inspection ne porte en revanche pas sur les agents des autres départements qui travaillent dans les structures du DFAE. Il s'agit notamment des attachés de défense du Département de la défense, de la protection, de la population et des sports

² Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils, LREC); RS 171.11.

(DDPS), des attachés économiques du Département fédéral de l'économie (DFE), des attachés scientifiques et technologiques du Département fédéral de l'intérieur (DFI), des agents de liaison et des spécialistes des questions de migration du Département fédéral de justice et police (DFJP) ainsi que des attachés financiers du Département fédéral des finances (DFF) et de la Banque nationale suisse (BNS). Sont exclus également du champ d'investigation les agents qui travaillent dans les organisations internationales³ ainsi que le personnel suisse engagé dans des actions de maintien de la paix et de bons offices⁴. Tous ces personnels ne font pas partie du personnel de carrière et échappent donc largement à l'influence du DFAE. Ces catégories d'agents seront mentionnées dans le rapport pour autant que cela contribue à la compréhension des particularités des services de carrière.

L'inspection a été compliquée en partie par l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2002, de la nouvelle loi sur le personnel (LPers)⁵ et de ses nombreux textes d'application. En outre, le domaine du personnel du DFAE a été réorganisé partiellement au 1^{er} juin 2002 et une nouvelle direction des ressources et du réseau extérieur a été créée⁶. Bien que ces modifications ne changent pas fondamentalement la politique du personnel de carrière, elles introduisent diverses nouveautés sur lesquelles il est difficile de porter une appréciation. C'est pourquoi les constats du groupe de travail sont fondés en premier lieu sur l'application des anciennes normes et sur les anciennes structures. Dans la mesure du possible, le rapport mentionnera également les nouveautés introduites récemment.

Pour juger le service extérieur, le groupe de travail a effectué diverses visites à l'étranger (cf. ch. 1.4 ci-dessous). Ces visites ne visaient pas à juger le travail d'un chef de mission en particulier, ni à examiner la nécessité d'une ambassade dans les pays visités. Il s'agissait pour le groupe de travail de porter une appréciation d'ensemble sur le fonctionnement des représentations et de connaître les problèmes concrets auxquels elles sont confrontées. Il est vrai que chaque situation est différente et qu'une ambassade dans un pays de l'Union européenne n'est pas comparable à un consulat général en Amérique latine ou un à bureau de coordination au développement en Afrique. Quand bien même le rapport illustre son propos d'exemples concrets, souvent en bonne part, les constatations formulées relèvent essentiellement d'une optique globale.

1.4 Démarche et organisation des travaux

Le groupe de travail a commencé ses travaux en août 2000 et a siégé à quinze reprises. Il a procédé à Berne et à Lugano à l'audition de 37 personnes⁷. Le groupe de travail a entendu des représentants de tous les niveaux hiérarchiques du DFAE y compris le secrétaire d'Etat et le secrétaire général. Il a également eu des échanges

³ Art. 88 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers), RS 172.220.111.3.

⁴ Ordonnance du 24 avril 1996 sur l'engagement de personnel dans des actions de maintien de la paix et de bons offices; RS 172.221.104.4.

⁵ Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers); RS 172.220.1.

⁶ Modification du 10 avril 2002 de l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE); RO 2002 1155.

⁷ La liste des personnes entendues figure à l'annexe 1.

de vues avec d'anciens diplomates, des journalistes et le directeur du programme national de recherche «Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse» (PNR 42). Le groupe de travail a rencontré les responsables de quatre multinationales pour connaître leur façon de gérer le personnel expatrié et disposer ainsi de points de comparaison. Le groupe de travail a aussi entendu des représentants d'associations du personnel, des membres de l'association des conjoints de fonctionnaires transférables du DFAE (ACF) ainsi que la déléguée à l'égalité du département.

Un membre du groupe de travail ainsi que le secrétaire ont également assisté à une séance de la commission qui est chargée d'examiner les promotions du personnel diplomatique (commission des promotions I).

Outre les auditions, le groupe de travail a examiné une importante documentation et a étudié les différentes bases juridiques et réglementaires qui fondent l'activité du DFAE. Il a aussi demandé au département de lui établir un rapport sur le réseau de représentations à l'étranger et sur les modifications qui étaient intervenues ces dix dernières années.

Le groupe de travail a également prié le département de collecter des informations sur les politiques du personnel existant dans d'autres ministères européens des affaires étrangères. Le groupe de travail désirait connaître la situation en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en France, en Grande-Bretagne, en Irlande, en Italie, en Norvège et aux Pays-Bas.

Le groupe de travail s'est également penché sur des indications fournies par des tiers concernant des irrégularités financières et d'autres dysfonctionnements dans lesquels auraient été impliqués des membres des corps diplomatique et consulaire. Cela concernait notamment des questions de frais de représentation et des problèmes relatifs au traitement douanier des effets de déménagement des employés du DFAE soumis à la discipline des transferts. Il semblait en effet que certains employés aient profité de leur transfert à l'étranger ou de leur retour en Suisse pour inclure dans leurs effets de ménage des biens en exonération de redevances (bouteilles d'alcool, bijoux, œuvres d'art et pièces de collection, etc.) destinés ensuite à être revendus ou offerts dans le pays de résidence ou en Suisse. Les informations de nature financière ont été transmises à la Délégation des finances qui les a confirmées en partie. La délégation a admis cependant qu'il s'agissait de cas isolés; ces derniers ont été réglés depuis. S'agissant des questions douanières, le groupe de travail les a soumis à l'Administration fédérale des douanes (AFD) qui n'en avait pas connaissance. L'AFD a indiqué dans sa prise de position que le «traitement douanier applicable (aux membres du personnel du DFAE) repose dans une large mesure sur la confiance» et que «des contrôles matériels ne sont effectués qu'en cas de soupçons fondés d'irrégularité». Le groupe de travail a invité les services compétents des douanes et du DFAE à s'intéresser davantage à cette problématique. Dans un dernier cas, le groupe de travail a alerté le chef du DFAE qui a diligenté une enquête administrative. Les résultats de cette enquête n'ont pas permis de confirmer les soupçons.

Afin de se faire une idée précise et concrète du fonctionnement de nos représentations diplomatiques, des délégations du groupe de travail ont effectué des visites auprès de quatre représentations diplomatiques suisses à l'étranger. Il s'agissait de vérifier les conditions de vie et de travail du personnel de carrière à l'étranger. Ces visites se sont échelonnées entre septembre 2001 et janvier 2002.

Le choix du groupe de travail s'est porté sur Paris, Moscou, New Delhi et Dakar; ces postes ont été jugés représentatifs de l'ensemble des représentations à l'étranger, aussi bien en ce qui concerne leur taille, leurs domaines d'activités que les conditions de vie auxquelles elles sont confrontées (tableau 1):

Tableau 1

Profil des représentations visitées par le groupe de travail

Lieu	Profil de l'ambassade/particularités
Paris (France)	<ul style="list-style-type: none"> – Grande ambassade – 1 délégation auprès de l'UNESCO, 1 délégation auprès de l'OCDE, 1 représentant auprès du Conseil permanent de la francophonie (4 ambassadeurs) – 1 attaché de défense – aspects bilatéraux et multilatéraux – plus grande colonie de Suisses à l'étranger (> 150 000 Suisses [Etat 2001]) – Conditions de vie normale (index de qualité de vie: 97 points sur 100 [Etat 2001])
Moscou (Russie)	<ul style="list-style-type: none"> – Grande ambassade – Bureau de coordination DDC/seco – 1 attaché de défense – accréditations multiples (Kazakhstan, Turkménistan) – a fait l'objet d'une inspection diplomatique en 1998 – conditions de vie très difficiles (index de qualité de vie: 56 points sur 100 [Etat 2001])
New Delhi (Inde)	<ul style="list-style-type: none"> – ambassade de taille moyenne – accréditations multiples (Bhoutan, Népal, Bangladesh) – pays de concentration de la DDC avec bureau de coordination de la DDC – a fait l'objet d'une inspection diplomatique en 1998 – conditions de vie très difficiles (index de qualité de vie: 49 points sur 100 [Etat 2001])
Dakar (Sénégal)	<ul style="list-style-type: none"> – petite ambassade (1 seul diplomate) – Femme comme chef de mission – accréditations multiples (Gambie, Mali, Guinée-Bissau, Cap-Vert) – bureau de coordination de la DDC au Mali – conditions de vie très difficiles (index de qualité de vie: 59 points sur 100 [Etat 2001])

Lors de leurs visites, les parlementaires ont eu des entretiens avec le personnel suisse de l'ambassade ainsi qu'avec certains employés locaux. Des échanges de vues ont également eu lieu avec des collaborateurs de la coopération au développement (Russie, Inde, Sénégal), des représentants des milieux économiques, des journalistes et des membres des colonies suisses. Les délégations ont eu des contacts avec les familles des agents afin de discuter des problèmes familiaux et personnels qu'elles rencontraient lors des transferts à l'étranger. Au Sénégal, les parlementaires ont eu un entretien approfondi avec l'ambassadeur des Pays-Bas; en Inde, un contact a eu lieu avec les ambassadeurs d'Allemagne, d'Autriche, de France, d'Italie, de Finlande et de Suède.

A noter encore qu'un membre du groupe de travail a effectué une visite auprès du consulat général de Suisse à Lyon (France).

Sur la base de toutes ces informations, le groupe de travail a élaboré son rapport qu'il a soumis, pour prise de position, au chef du DFAE, Monsieur le conseiller fédéral Joseph Deiss. Un entretien a eu lieu avec le chef du DFAE le 8 juillet 2002.

Le groupe de travail a régulièrement informé les Commissions de gestion sur l'état d'avancement des travaux. Il a présenté son rapport final à la Commission de gestion du Conseil national le 22 août 2002. La commission l'a adopté à l'unanimité et en soutient toutes les conclusions. La Commission de gestion du Conseil des Etats a pris acte du rapport lors de sa séance du 28 août 2002.

Le groupe de travail tient à témoigner ici sa reconnaissance à l'ensemble des personnes concernées pour leur disponibilité et leur contribution active tout au long des travaux. Des remerciements tout particuliers doivent être adressés aux conjoints, partenaires et enfants de nos agents à l'étranger qui, souvent dans des conditions difficiles, font preuve de dévouement pour le bien de la Confédération.

Le groupe de travail se plaît finalement à relever la liberté de ton avec laquelle les collaborateurs du DFAE se sont exprimés lors des auditions et visites à l'étranger. La sincérité des échanges fut très appréciée par les membres du groupe de travail, ce d'autant plus que le DFAE a la réputation d'être un département où la bienséance et la courtoisie tiennent souvent lieu de paravent face à la curiosité des parlementaires.

2 Personnel diplomatique et consulaire

2.1 Généralités

Le DFAE compte environ 2500 agents dont environ la moitié font partie du personnel dit «transférable», c'est-à-dire du personnel qui peut être affecté dans les différentes représentations à l'étranger.

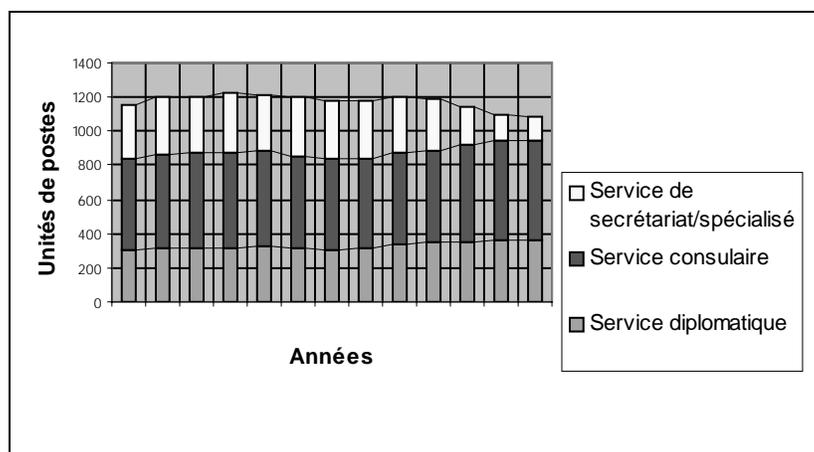
Parmi le personnel transférable, on distingue plusieurs services distincts:

- Le service diplomatique (mars 2002: 363 postes)
- Le service consulaire (579 postes)
- Le service de secrétariat et spécialisé (147 postes).

Les effectifs du personnel transférable s'élèvent actuellement à environ 1100 postes. Ils sont restés stables ces douze dernières années malgré l'ouverture de nouvelles représentations consécutivement à la dissolution de l'URSS et de la Yougoslavie.

Figure 1

Evolution des effectifs du personnel transférable (1990–2002)



Hormis le personnel transférable, le DFAE compte également du personnel administratif appartenant aux services généraux (529 postes) et qui travaille uniquement en Suisse. Le personnel restant est composé d'agents recrutés à l'étranger selon le droit local (754 postes).

La Direction au développement et à la coopération (DDC) dispose en sus d'environ 300 collaborateurs, dont un tiers est expatrié dans les différents bureaux de coordination au développement.

2.2 Sélection et recrutement

L'admission aux services diplomatique et consulaire ainsi qu'au service de secrétariat et spécialisé dépend, sauf quelques exceptions, de la réussite d'un concours d'admission. Le concours doit permettre de déterminer l'aptitude des candidats aux différents services. Il existe un type de concours par service.

Sans entrer dans le détail de leur organisation, quelques points de repères méritent d'être donnés sur les concours diplomatique et consulaire.

Le DFAE recrute en moyenne chaque année quinze à vingt diplomates et quinze à vingt agents consulaires. Tous les candidats doivent être en règle générale de nationalité suisse (art. 23, al. 1, lit. c, OPers)⁸. Les candidats au concours diplomatique doivent être titulaires d'un diplôme universitaire et avoir moins de 30 ans. Pour la carrière consulaire, les candidats doivent posséder un certificat fédéral de capacité

⁸ Le DFAE peut prévoir des exceptions pour les binationaux si ces derniers ne peuvent pas renoncer à l'autre nationalité pour des raisons juridiques (art. 24, al. 2, OPers; art. 8 du règlement d'exécution I).

de commerce ou d'administration, une maturité ou un titre équivalent, et justifier d'une expérience professionnelle.

Les concours d'admission se déroulent en plusieurs tours de sélections, alternant les épreuves écrites et orales. Ils sont dirigés par des commissions d'admission qui sont composées d'agents du DFAE et de hauts fonctionnaires de l'administration fédérale. Pour le concours diplomatique, la commission est également complétée par des personnes extérieures à l'administration fédérale (parlementaires, représentants du secteur privé et de la culture, professeurs d'université). Les candidats qui obtiennent les meilleurs résultats sont admis à un stage de formation. Le concours d'admission présente, pour les années 1996–2002, un taux de réussite moyen de l'ordre de 18 % pour la carrière diplomatique et de l'ordre de 36 % pour le service consulaire (tableau 2 et 3).

Tableau 2

Concours d'accès au service diplomatique (1996–2002)

	Candidats participant au concours	Candidats admis au stage	Taux d'admission	Taux de désistement
1995/1996	104	24	23 %	0 % ou négligeable, selon les années
1996/1997	92	15	16 %	
1997/1998	95	18	19 %	
1998/1999	76	15	20 %	
1999/2000	114	15	13 %	
2000/2001	89	20	22 %	
2001/2002	96	14	15 %	
	666	121	18 %	

Tableau 3

Concours d'accès au service consulaire (1996–2002)

	Candidats participant au concours	Candidats admis au stage	Taux d'admission	Taux de désistement
1996	63	22	35 %	0 %
1997	59	20	34 %	0 %
1998	67	11	16 %	24 %
1999 I	25	15	60 %	0 %
1999 II	37	12	32 %	33 %
2000	36	19	53 %	16 %
2001	40	20*	50 %	17 %
2002	Aucun recrutement	–	–	–
	327	119	36 %	

* 10 personnes sont prévues pour le stage commençant en 2002 et 10 personnes pour le stage 2003

Le stage de formation diplomatique dure deux ans et le stage consulaire dix-huit mois. Ces stages se déroulent en partie au sein de l'administration fédérale à Berne, puis auprès d'une représentation suisse à l'étranger. Le stage doit permettre de comprendre le fonctionnement de l'administration et de se familiariser avec les tâches et l'atmosphère de travail d'une représentation. Les stagiaires sont des salariés du DFAE. Ils reçoivent un traitement qui se situe dans la limite de la 20^e classe de traitement (max. 105 000 francs par an) pour les stagiaires diplomatiques et dans la 10^e classe pour les stagiaires consulaires (max. 71 000 francs par an)⁹. A l'issue de cette formation, les stagiaires sont généralement titularisés comme agents du DFAE après un examen final.

Le DFAE peut également admettre au sein des services diplomatique et consulaire des personnes qui n'ont pas fait le concours¹⁰, mais uniquement «dans des cas spécialement motivés» et «pour s'assurer la collaboration de spécialistes tout particulièrement qualifiés»¹¹. De telles nominations *intuitu personae* sont extrêmement rares. Ces dernières années, seuls trois postes d'ambassadeurs ont été repourvus en faisant appel à des personnes qui n'ont pas passé le concours d'admission¹². A des niveaux de responsabilités inférieurs, on note deux cas dans le corps diplomatique¹³ et aucun dans le corps consulaire. Ces agents restent généralement quelque temps au DFAE, mais n'ont pas vocation à y faire carrière.

Pour la commission, le principe du recrutement par concours, suivi du stage de formation, n'appelle pas de remarques particulières sur le fond. Ce système présente l'avantage de pourvoir jauger les candidats sur une longue période et de fonder les décisions d'engagement sur une base solide. C'est sans conteste un instrument lourd et coûteux sur le plan financier et administratif¹⁴, mais il se justifie pleinement dans un système de carrière où les agents sont appelés, sauf quelques rares exceptions, à rester durant toute leur vie professionnelle chez le même employeur.

S'agissant de la forme, les avis sont partagés. Certains reprochent au concours son côté scolaire et le fait qu'il ne permette pas d'apprécier les aptitudes et le savoir-faire professionnel des candidats. D'autres pensent au contraire que le concours permet d'opérer une première sélection et que le stage permet d'évaluer ensuite les aptitudes professionnelles et personnelles des candidats. Les avantages et les dés-

⁹ Art. 36 OPers.

¹⁰ En allemand, on parle de «Quereinsteiger», soit d'une personne qui n'a pas suivi la filière habituelle.

¹¹ Art. 42 du Règlement d'exécution II (RE II) concernant l'admission aux services du Département fédéral des affaires étrangères (Règlement d'admission), du 6 avril 1976.

¹² Il s'agissait des postes de chefs de mission à Beijing (1995–1999) et à Washington (1997–2001) ainsi que de celui de représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg (1995–1996).

¹³ Il s'agit du premier collaborateur à l'ambassade de New Delhi et d'un conseiller d'ambassade à Londres.

¹⁴ Le coût moyen d'un concours diplomatique s'élève à 120 000 francs. Sont compris dans cette somme les indemnités journalières des membres de la commission, les indemnités d'experts externes (psychologue de confiance, conseillers en recrutement, etc.). A cela s'ajoutent les indemnités pour déplacement des candidats ainsi que les annonces dans la presse pour le concours. Le coût moyen d'un concours consulaire se monte quant à lui à 75 000 francs. Ces coûts sont les frais effectivement déboursés. Les autres coûts (utilisation des locaux, heures de travail du personnel fédéral concerné, matériel, etc.) ne font pas l'objet d'une comptabilité particulière.

avantages se compensent et il n'apparaît pas nécessaire de changer pour l'instant la forme du concours.

Même si le recrutement par concours est une bonne solution, la commission estime qu'il ne devrait pas être l'unique filière de recrutement du personnel transférable. Le système actuel avec ses conditions d'admission strictes, notamment en matière d'âge maximal, ne permet pas d'intégrer dans les corps diplomatiques et consulaires des profils atypiques ou des compétences particulières. La commission est persuadée que les services de carrière gagneraient à s'ouvrir davantage à des personnalités qui ne remplissent peut être pas toutes les conditions d'admission en termes d'âge¹⁵ ou de diplômes, mais qui disposent d'expériences et de qualifications professionnelles variées. Des exceptions sont certes prévues par les textes, mais elles sont suffisamment trop rares pour parler d'une pratique.

Pour la commission il faudrait compléter le système de recrutement par une procédure au «tour extérieur». On pourrait imaginer de prévoir qu'un certain nombre d'emplois dans le service extérieur soient mis au concours publiquement. Ces postes seraient ouverts à des personnes qui ne sont pas issues des corps diplomatique et consulaire, mais qui présentent des compétences ou profils professionnels intéressants ou qui disposent d'une expérience pertinente à l'étranger (délégués du CICR, cadres d'entreprises ayant vécu à l'étranger, membres d'ONG, etc.). Il est évident que l'appréciation de ces candidatures devrait s'effectuer d'une manière professionnelle et transparente. Pour éviter tout risque de népotisme¹⁶, l'examen des candidatures serait confié aux commissions d'admission qui remettraient leur avis au chef du DFAE.

Cette diversification des filières de recrutement permettrait aussi de répondre aux besoins immédiats du département, tant au niveau qualitatif qu'au niveau quantitatif. Le principal défaut du recrutement par concours tient à son imprécision. Le ciblage des exigences est difficile à fixer car le concours vise à pourvoir des postes de nature variée et qui sont appelés à évoluer. Qui peut prédire les exigences auxquelles devront répondre les diplomates et consuls dans trente à quarante ans? A défaut de l'existence d'une analyse prospective des tâches et des besoins, le DFAE est condamné à recruter «à vue» sur la base de profils hypothétiques. Sur le plan quantitatif, le recrutement par concours présente une certaine rigidité. L'engagement chaque

¹⁵ Il est utile de noter que certains pays ont aboli ou n'ont pas fixé de limite d'âge pour entrer dans le service de carrière. C'est le cas de la Belgique, de l'Angleterre, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de l'Autriche (avant l'âge maximal était de 40 ans) et de l'Irlande. Aux Etats-Unis le concours est ouvert à toute personne âgée de vingt et un à cinquante-cinq ans. Les admis ont en moyenne six ans d'expérience professionnelle ailleurs. En 2000, on comptait parmi eux trois professeurs, un juge, deux avocats, cinq financiers, un environnementaliste, deux membres d'ONG, un psychothérapeute, un musicien, un travailleur social, etc. (cité par Cypel, S., «La disparition de la «Coopé», deuxième partie de l'enquête «A quoi sert le Quai d'Orsay?», dans: *Le Monde*, 26 avril 2001, p. 13).

¹⁶ Aux Etats-Unis, par exemple, environ un tiers des 164 missions américaines à l'étranger donnent lieu à des affectations de complaisance, notamment pour récompenser des contributeurs à la campagne pour les élections présidentielles. Le *New York Times* rapporte dans son édition du 18 mars 2001 que 1700 candidatures avaient été enregistrées pour 49 postes à pourvoir, tous situés en Europe occidentale et dans les Caraïbes, les ambassades d'Afrique et d'Asie étant laissées aux diplomates de carrière, cf. Lacey, M., Bonner, R., «A mad scramble for plum posts», *New York Times*, 18 mars 2001, p. 1.

année d'un nombre plus ou moins fixe d'agents, qui ne sont opérationnels qu'après deux ans, ne permet pas de répondre de manière souple aux besoins immédiats du département. Lorsqu'une situation inattendue survient, comme cela fut le cas lors de la mise sur pied de la task force «Suisse – deuxième guerre mondiale», le département n'a pas d'autres choix que de dégarnir certains postes dans les représentations à l'étranger, ce qui induit toute une série de transferts coûteux.

Finalement, une ouverture partielle du recrutement apparaît nécessaire également pour corriger l'homogénéité culturelle des corps diplomatique et consulaire et ouvrir ainsi le département à la société civile.

La commission a été frappée en effet par l'importance que les agents donnent au recrutement par concours. Ce dernier semble faire partie des «mythes fondateurs» de la carrière diplomatique et consulaire au même titre que la marche des 100 kilomètres dans les écoles d'officiers. Le concours joue sans conteste une fonction de socialisation et de cohésion du groupe. La commission a constaté à plusieurs reprises que les membres des cadres diplomatique et consulaire présentaient un attachement très fort à l'institution à laquelle ils appartiennent. Cela se traduit dans les termes utilisés: «la carrière», la «centrale», la «grande famille», la «volée», etc. Cet état d'esprit, certains parlent d'esprit de corps¹⁷, n'est pas une mauvaise chose en soi s'il contribue à donner cohérence à l'activité du département. Il est critiquable dès qu'il donne lieu à une culture d'appareil et à un certain formalisme et crée des réflexes corporatifs. On retiendra à ce propos que les nominations de personnes extérieures au «sérail» sont encore très mal vues par les agents du DFAE. De manière générale, le DFAE semble d'ailleurs avoir quelque peine à admettre dans ses rangs des personnalités qui – ne serait ce que par leurs idées, leur comportement, leur façon de voir les choses, leur parcours professionnel, voire par leur anticonformisme – sortent de la norme et ne correspondent pas à l'idée que les diplomates se font de leur fonction. L'idée dominante au DFAE est encore, à tort ou à raison, que le bon diplomate est celui qui ressemble à ses pairs ou s'efforce d'y ressembler.

2.3 Système de carrière

Le processus de recrutement par concours a ceci de particulier que les agents ne sont pas engagés pour occuper une fonction précise en un lieu déterminé. Une fois admis au sein du DFAE, les agents diplomatiques et consulaires deviennent membres de corps qui comportent des emplois de niveaux différents, où ils passeront en règle générale toute leur vie professionnelle. Ils y franchiront divers échelons et y exerceront successivement, en principe, diverses fonctions en Suisse et dans le monde. Cela correspond au système de carrière que l'on rencontre dans l'administration publique de nombreux pays européens.

¹⁷ Un bon connaisseur du système résume bien la situation: «Avec l'instauration du concours, un fort esprit de corps s'est répandu au sein de la profession: nous étions tous passés par la même filière, nous avons été soumis aux mêmes examens, nous bénéficions des mêmes avantages et subissons les mêmes désagréments.», dans: Brunner, Edouard, *Lambris dorés et coulisses. Souvenirs d'un diplomate*, Georg, Genève, 2001, p. 10.

Un tel système constitue une exception dans l'administration fédérale où un agent est toujours recruté pour occuper une fonction déterminée à laquelle il reste en principe affecté aussi longtemps qu'il travaille dans l'administration (système de fonction). Mis à part le corps des instructeurs du DDPS, le DFAE est le seul département qui comprend des services de carrière.

Le système de carrière est conçu de telle sorte que l'agent y consacre généralement toute sa vie professionnelle. Le système de carrière et la sécurité d'emploi qu'il offre sont considérés comme le complément indispensable à la disponibilité exigée des agents d'accepter de travailler partout dans le monde.

Les investigations menées par la commission l'ont convaincu qu'il n'existe pas d'alternative sérieuse au système de carrière pour les agents diplomatiques et consulaires. Ce système paraît être le seul à permettre d'assurer le fonctionnement permanent et durable des représentations suisses à l'étranger. L'introduction d'un système de fonction, tel qu'il existe pour l'administration fédérale, ne serait pas praticable pour couvrir tous les postes dans le monde. Il serait certes possible de doter par ce biais les postes à Paris, Londres ou New York, mais certainement pas d'occuper les ambassades de Tbilissi ou de Kinshasa. Un tel système serait trop aléatoire et ne permettrait pas d'assurer avec efficacité la présence de la Suisse dans le monde. On retiendra aussi que le système de carrière est celui qui est le plus répandu à l'étranger. Tous les pays examinés par la commission – l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et les Pays-Bas – connaissent un système de carrière pour leurs agents diplomatiques et consulaires et aucun pays ne désire l'abandonner pour l'instant.

Affirmer que le système de carrière se justifie ne signifie pas encore que des aménagements ne sont pas nécessaires. Le système de carrière présente toutefois une ambiguïté fondamentale. En effet, l'existence d'une carrière est souvent liée à l'idée d'une progression hiérarchique. En ce sens, le système de carrière génère beaucoup plus d'attentes chez les agents que ce n'est le cas dans un système de fonction.

Pendant de nombreuses années, la carrière des personnels diplomatiques et consulaires se traduisait sous la forme d'une courbe ascendante avec une progression régulière dans l'échelle des responsabilités et des rémunérations. Qui entrait dans la carrière consulaire était pratiquement assuré de devenir un jour chef de poste. Il en allait de même dans le corps diplomatique. Cette situation n'est plus garantie actuellement.

En effet, le DFAE présente actuellement une structure des âges déséquilibrée. Près de 60 % des agents consulaires et 65 % des diplomates ont plus de quarante ans et plusieurs années d'ancienneté à leur actif (fig. 2). Cela devrait leur permettre d'aspirer à des postes à responsabilités. Les départs en retraite ordinaire dans les postes supérieurs varient d'une année à l'autre, mais ils sont rares actuellement. Dans le corps diplomatique, il y a actuellement environ 60 personnes qui remplissent les conditions d'ancienneté pour devenir chefs de missions, alors que le nombre des postes qui se libèrent chaque année ne suffit pas pour contenter toutes les aspirations du personnel concerné (dans les années 80, on comptait environ 20 mises à la retraite par année). Dans le corps consulaire, le DFAE estime que seul un agent sur quatre atteindra la fonction de chef de poste. La fermeture, ces cinq dernières années, de plusieurs consulats gérés par du personnel de carrière rend la situation encore plus problématique.

Cet engorgement des niveaux hiérarchiques supérieurs est la conséquence des décisions prises dans les années soixante¹⁸. Cette situation laisse moins d'espoirs d'évolution aux plus jeunes qui revendiquent toujours plus rapidement des postes à responsabilités. Cela entraîne des rivalités entre les générations, mais également entre le corps diplomatique et le corps consulaire.

Pour pallier cette situation, le DFAE a introduit des mesures de sélection plus poussée. Dans le domaine consulaire, les candidats aux fonctions de chefs de chancellerie et de chefs de poste doivent passer par des centres d'évaluation («assessment centers») destinés à mesurer leur potentiel. Des mesures analogues ont été introduites récemment dans le domaine diplomatique pour sélectionner les futurs chefs de mission.

Cette sélection plus poussée pour l'accès aux postes supérieurs est parfois mal perçue par les personnes qui ont vingt à trente ans de carrière et qui ont été habituées à une progression hiérarchique plus ou moins régulière. Bien des agents ont l'impression que la carrière n'est pas (plus) à la hauteur des espérances. Ils en éprouvent de l'amertume, voire même pour certains un sentiment d'inutilité. Certains agents n'ont pourtant souvent pas d'autres choix que d'accepter cette situation et de rester au DFAE. Les professions diplomatiques et consulaires ont cela de particulier qu'elles sont des professions de monopole («closed jobs»). Après quelques années passées au DFAE, les agents constituent un personnel «captif», sans réelles chances sur le marché de l'emploi.

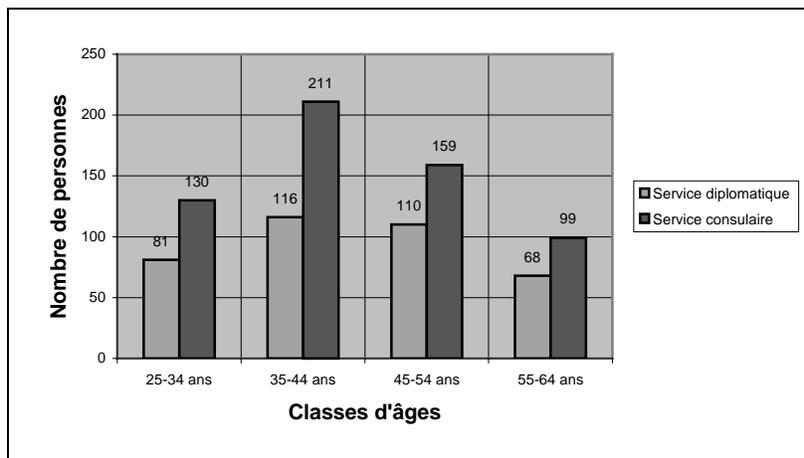
Vu la structure d'âge actuelle, cette absence de perspectives est appelée à persister les prochaines années. Si le DFAE n'y prend pas garde, il connaîtra à terme des problèmes de motivation de son personnel et perdra son attractivité sur le marché du travail¹⁹.

¹⁸ L'engagement du personnel de carrière semble être caractérisé, sur le long terme, par une politique du «stop-and-go». Entre 1945 et 1956, le DFAE n'a pratiquement engagé personne, parce que la représentation des intérêts étrangers avait gonflé les effectifs pendant les années de guerre. Dès 1956, les recrutements ont constamment augmenté pour répondre notamment aux nouveaux postes créés à la suite de la décolonisation. Ce mouvement n'a plus décliné depuis.

¹⁹ Simon Geissbühler arrive à des conclusions identiques dans son article intitulé «Sozialstruktur und Laufbahnmuster der schweizerischen diplomatischen Elite», dans: Revue suisse de science politique, vol. 8, n° 1, printemps 2002, Zurich, p. 79 ss.

Figure 2

**Structure des âges au sein des services diplomatique et consulaire
(état: juin 2002)**



Aucune solution ne se dessine à moyen terme pour résorber ces sureffectifs dans les classes d'âges élevées. Une solution consisterait à favoriser des départs anticipés (incitation financière au départ, remplacement dans l'administration fédérale ou dans le secteur privé, préretraites). De telles solutions sont extrêmement coûteuses²⁰ et leur généralisation serait difficile à faire admettre sur le plan politique.

Il reste que le DFAE devrait conduire une réflexion sur la reconversion professionnelle des personnels diplomatiques et consulaires, à un moment où la pyramide des âges s'avère particulièrement désavantageuse. Une solution consisterait à abrégier la durée des carrières en recourant davantage à du personnel engagé pour des emplois de durée déterminée (dix à quinze ans²¹). Un tel système, allié à une politique de recrutement plus souple, existe déjà pour les personnels des bureaux de coordination de la DDC, pour certains attachés de défense du DDPS ainsi que dans de nombreuses organisations internationales. Cela permettrait d'alléger la contrainte de gestion de la pyramide des âges. Si le DFAE continue à recruter son personnel en groupes qui présentent tous le même profil d'âge, l'engorgement actuel se répétera inévitablement dans vingt ou trente ans.

²⁰ Les coûts des plans sociaux au sens de l'art. 43 des statuts de la CFP s'élevaient en moyenne, à 177 000 francs par personne en 1999, à 173 800 francs en 2000 et à 217 523 francs en 2001 (sources: comptes d'Etat 1999, 2000 et 2001, documentation complémentaire établie par l'Office fédéral du personnel pour l'examen du compte d'Etat).

²¹ La LPers prévoit que les contrats de durée déterminée sont en principe conclus pour cinq ans au plus; au delà de cinq ans, les rapports de travail sont réputés de durée indéterminée. La loi permet au Conseil fédéral de prévoir des exceptions pour certaines catégories de professions (cf. art. 9, al. 2, LPers).

Pour la commission, une autre solution consisterait à aménager le système de carrière de manière moins verticale et linéaire. Actuellement, le poste de chef de mission, avec titre d'ambassadeur, constitue pour la majeure partie des diplomates un but à atteindre. Dans la carrière consulaire, tous les agents aspirent à devenir consul général. Or, tout le monde s'accorde à reconnaître que le poste de numéro deux dans une grande capitale, de consul général dans une métropole économique ou de chef de section à la centrale est parfois plus exigeant que certains postes d'ambassadeur. Entre les missions et les postes, il existe de très grandes différences: diriger l'ambassade de Suisse à Luxembourg ou la délégation permanente auprès de l'UNESCO ne demande pas les mêmes exigences que celles qui sont requises pour conduire l'ambassade de Suisse à Tokyo ou le consulat général à Shanghai. Quant aux postes à la centrale, ils deviennent de plus en plus exigeants et nécessitent des capacités conceptuelles et analytiques qui ne sont pas toujours nécessaires dans les postes à l'extérieur.

Selon la commission, il convient de soumettre à un examen critique toutes les fonctions et hiérarchies existant dans le service extérieur et à la centrale. Il est important de repositionner les postes du DFAE en fonction de leur importance réelle et des exigences qui leur sont liées, et ne pas s'arrêter uniquement à des considérations de prestige et de titres. La commission a remarqué qu'il existait au DFAE une hiérarchie des postes diplomatiques, informelle mais scrupuleusement respectée. Tous les postes jugés importants sont situés en Europe ou en Amérique du Nord (ambassades de Suisse à Berlin, Londres, Moscou, Paris, Rome, Washington, Vienne et missions suisses auprès de l'UE à Bruxelles et auprès de l'ONU à New York²²). Or des événements peuvent soudainement placer un poste jugé peu important en pleine actualité. La commission s'interroge aussi sur l'habitude de nommer les plus expérimentés dans certains grands postes qui, au niveau diplomatique, ont perdu de l'importance. Le secrétaire d'Etat l'a d'ailleurs admis lors de son audition: «Je dois dire qu'un talent diplomatique est probablement plus sollicité dans un poste comme Ankara, Beijing ou maintenant en Iran qu'à Londres, Paris ou Berlin qui sont des postes prestigieux».

Le repositionnement des postes, demandé par la commission, appellera inévitablement à remettre en cause certaines fonctions (notamment celles des chefs de petites représentations) et à en revaloriser d'autres (par exemple, les fonctions de chef de section à la centrale), avec pour corollaire une modification de l'échelle des valeurs régnant au DFAE. Une telle mesure doit passer également par une réévaluation de la classification salariale des postes²³.

Le système proposé par la commission est celui qu'ont adopté les Pays-Bas où les différents postes et fonctions sont classés selon leur importance et non pas seulement en fonction des titres auxquels ils donnent droit. Dans ce système, il est courant que le suppléant d'un chef de mission dans une grande ambassade (par exemple à Djakarta) soit d'un grade supérieur à celui d'un chef de mission dans une petite ambassade (par exemple à Bamako). Le passage de la fonction de chef de mission à Bamako à celle de suppléant à Djakarta constitue une progression, même si la per-

²² Les chefs de ces représentations sont d'ailleurs ceux qui sont les mieux rétribués parmi les chefs de mission.

²³ Actuellement, seuls les postes de chefs de mission et quelques postes à la centrale sont situés dans les classes de traitement les plus élevées. On comprend pourquoi ils sont si recherchés.

sonne perd son titre d'ambassadeur dans l'opération. Ce système permet des itinéraires professionnels plus diversifiés et rend plus aisé l'organisation des transferts.

De tels cas sont certes possibles en Suisse, mais ils sont perçus comme des relégations, quand bien même le Conseil fédéral avait prévu cette procédure dans son message de 1955: «Les ministres nommés ambassadeurs resteront dans la même catégorie d'agents (...). Le même diplomate pourra être accrédité comme ministre après l'avoir été comme ambassadeur (...) La qualité d'ambassadeur ne sera donc pas octroyée définitivement au titulaire, mais elle lui sera seulement en quelque sorte «prêtée» pour la durée de sa mission dans un pays»²⁴. Pour la commission, il faut (ré)introduire le principe de «réversibilité» pour les agents qui ont exercé les fonctions de chef de mission diplomatique et remettre en question la pratique qui veut qu'une fois nommé ambassadeur, un agent le reste pour la suite de sa carrière.

Le système proposé par la commission doit permettre aussi d'offrir des perspectives de carrière intéressantes en dehors des fonctions de chefs de mission ou de chefs de poste. Un bon analyste au Centre d'analyse et de prospective ou un spécialiste du droit international public ne fera pas, par définition, un bon chef de mission. On peut être doué pour diriger la chancellerie d'une ambassade sans être capable de gérer un consulat général dans une métropole économique. Les agents qui disposent de compétences particulières, mais qui ne sont pas destinés à occuper des postes de direction, doivent pouvoir mettre leurs connaissances à profit dans le cadre de filières de spécialisation.

La commission est d'avis que le DFAE devrait encourager ses collaborateurs à diversifier leur parcours professionnel en exerçant des fonctions en dehors du DFAE, par exemple dans d'autres postes de l'administration fédérale, dans des organisations internationales ou dans le secteur privé. Des efforts sont faits dans ce sens, notamment avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), mais ils sont encore assez rares. Trop souvent, les agents concernés craignent qu'une affectation hors de leur département d'origine pourrait nuire à leur carrière future.

La commission trouve judicieuses les mesures prises par le département visant à assurer une meilleure sélection des chefs de chancellerie, des chefs de poste et des chefs de mission. En effet, pendant longtemps le concours constituait pratiquement la seule sélection dans la carrière des agents. Or les concours, même s'ils sont sélectifs, permettent seulement de mesurer les connaissances des candidats à un moment donné: réussir un concours difficile à 25 ans ne signifie pas encore qu'un diplomate fera un bon chargé d'affaires 20 ans plus tard.

La commission estime cependant que les mesures de sélection interviennent trop tard dans la carrière des agents et touche un public trop étroit. Elle est d'avis que le DFAE devrait assurer le suivi des agents tout au long de leur carrière. En effet, les agents recrutés aujourd'hui verront leurs tâches, mais aussi leur cadre d'exercice évoluer plusieurs fois au cours de leur carrière. Il faut donc pouvoir juger régulièrement de leurs compétences afin de leur donner la formation nécessaire à l'adaptation à un environnement en mutation. La formation devrait aussi être rendue obligatoire pour assumer certains postes d'encadrement moyen ou supérieur.

²⁴ Message du Conseil fédéral du 5 décembre 1955 concernant la transformation de légations en ambassades; FF 1955 II 1390.

La commission est d'avis que le DFAE devrait offrir à tous ses agents la réalisation de bilans professionnels réguliers, par exemple tous les huit à dix ans. Ces bilans permettraient d'identifier les points forts et les points faibles des agents et serviraient de base à des mesures de formation, de réorientation ou de remplacement («outplacement»). De tels bilans pourraient également être utilisés à des fins de planification des carrières et permettraient d'identifier les agents présentant un fort potentiel.

Un dernier problème concerne l'engagement des agents après la réussite de leurs examens finaux. Alors que les jeunes agents consulaires sont généralement envoyés immédiatement en poste à l'étranger après leur titularisation, la plupart des jeunes diplomates sont affectés à la centrale à Berne (tableau 4).

Tableau 4

Affectation des diplomates immédiatement après le stage²⁵

	Premier engagement des diplomates après la fin de leur stage				
	Volée 1994/1996	Volée 1996/1998	Volée 1997/1999	Volée 1998/2000	Volée 1999/2001
Centrale à Berne	12	23	13	16	14
Etranger	3	0	1	3	0

Les responsables du DFAE justifient cette pratique en soulignant la nécessité pour les jeunes diplomates de se familiariser avec les aspects multiples de la politique suisse et les positions du département pour ensuite pouvoir les défendre à l'étranger. En même temps, il faut que les débutants puissent se créer un réseau de relations personnelles dans l'administration fédérale pour pouvoir ensuite se baser sur ces contacts dans leur travail à l'étranger. Ceci est d'autant plus nécessaire que la plupart des postes à l'étranger sont des postes à responsabilités où les agents sont appelés à agir au nom des autorités suisses. S'ajoute à ces motifs le fait qu'un nombre important des postes de la centrale sont des postes de collaborateurs. Le DFAE fait valoir comme raison additionnelle les difficultés de muter à Berne des diplomates expérimentés pour exercer des tâches sans responsabilités de direction.

La commission comprend ces arguments. Il estime cependant que l'affectation d'un jeune diplomate à un poste à la centrale, immédiatement après le stage, est souvent jugée peu stimulante, ce d'autant plus que la hiérarchie y est plus pesante que dans un poste à l'étranger. Cela s'est vérifié plusieurs fois lors des auditions: «Au département, même si le travail est intéressant, au niveau de la mise en pratique je n'avais pas de responsabilités. J'écrivais des notes à droite et à gauche, elles étaient corrigées par toute une hiérarchie et lorsqu'elles m'étaient retournées je ne reconnaissais plus ce que j'avais écrit. Avant de prendre une décision il fallait passer par toute cette hiérarchie. (...) Pour quelqu'un qui aime avoir une vie assez confortable, sans trop grands risques, c'est très bien, mais pour quelqu'un qui aime les risques ça pose des problèmes»; «Je n'ai même pas le droit de signer moi-même une lettre d'accompagnement et d'avoir ainsi une quelconque marge de liberté!».

²⁵ Aucun concours n'a eu lieu en 1995.

Pour l'écrasante majorité des jeunes diplomates le métier ne prend sa véritable dimension et ne revêt tout son intérêt qu'exercé en poste à l'étranger. La pratique actuelle prive les représentations du savoir-faire et du dynamisme des jeunes diplomates. Lors de leur premier poste à l'étranger comme diplomates, ils ont souvent plus de 35 ans.

Pour la commission, il conviendrait de revoir cette pratique à la lumière des problèmes que posent les transferts. En effet, un jeune diplomate sera certainement plus disposé à travailler et à assumer des responsabilités dans un poste présentant des conditions difficiles au début de sa carrière qu'ultérieurement. Il aura également certainement moins de problèmes familiaux à résoudre. A l'inverse, un diplomate ayant passé huit ans dans des pays difficiles sera certainement très heureux de revenir à Berne pour un temps, quitte à devoir assumer des activités moins en vue, mais certainement pas moins valorisantes. Comme cela a été mentionné lors d'une des auditions: «Avec les années, on a envie du confort et l'aventure passe au second plan».

Cet exemple montre encore une fois combien il est nécessaire de repositionner les postes, tant à la centrale, que dans le service extérieur.

2.4 Promotions

Le système de carrière est caractérisé par une certaine souplesse en ce qui concerne le rapport entre la fonction exercée et la classe salariale. Cela signifie, par exemple, que la fonction de premier collaborateur (suppléant d'un chef de mission) peut être occupée aussi bien par un conseiller d'ambassade en 26^e classe de traitement que par un conseiller d'ambassade en 30^e classe. Cette distinction entre la fonction et le traitement n'existe pas dans le reste de l'administration fédérale où l'agent bénéficie de la classe de traitement afférent à son emploi. S'il change de fonction, il change de classe de traitement.

Les diplomates commencent leur carrière, après le concours, en classe de traitement 20 (moyenne d'âge de 30 ans) et peuvent faire l'objet de promotions²⁶ jusqu'à la classe de traitement 30. Les personnels consulaires débutent en 10^e classe de traitement et peuvent être promus jusqu'en 30^e classe de traitement (cf. tableau 5). Le passage dans les postes «hors classes» (classes de traitement 32 à 38, anciennement hors classe VII à I) n'est possible que si les agents occupent des fonctions déterminées (chef de mission, directeurs, etc.).

Les promotions salariales ont lieu généralement tous les trois ans selon les besoins des services et pour autant que les candidats témoignent des aptitudes nécessaires et qu'ils aient obtenu de bonnes qualifications. Des promotions accélérées après deux ans déjà sont possibles.

Les agents diplomates et consulaires débutent leur carrière dans des classes salariales comparativement plus basses que celles des autres agents de la Confédération présentant des niveaux de qualifications identiques. Cette différence est compensée par la possibilité de promotions régulières jusque dans la 30^e classe de traitement.

²⁶ Par avancement ou promotion, on entend la nomination d'un agent impliquant le passage d'une classe de traitement dans une classe supérieure.

Cette progression lente, mais constante, est inhérente au système de carrière. Elle s'explique entre autres par le fait que le DFAE présente, en rapport avec ses effectifs, beaucoup plus de postes de cadres supérieurs que le reste de l'administration (126 postes «hors classe», dont 95 chefs de missions). En 2000, près de la moitié (47 %) des agents du corps diplomatique se trouvaient en 30^e classe de traitement et au-dessus. Dans la carrière consulaire, cette proportion est de seulement 6 %.

Le DFAE établit chaque année un tableau d'avancement dans lequel sont portés les noms des agents qui, depuis leur nomination ou leur dernière promotion, ont le nombre d'années de grade permettant une promotion. Chaque agent porté sur le tableau d'avancement doit avoir fait l'objet d'un rapport de qualifications remontant à moins de six mois. En outre, lors de chaque changement de fonction, un rapport de qualification est requis.

Les tableaux d'avancement ne sont pas examinés par les supérieurs directs, mais par des commissions spécialisées. Une commission s'occupe des agents du service diplomatique ainsi que des agents du service consulaire qui sont rangés dans la classe de traitement 24 et supérieure (commission des promotions I). La commission des promotions II est compétente pour tous les autres agents soumis à la discipline des transferts. Les commissions de promotion permettent de garantir une certaine équité et une constance dans la politique des promotions et de faire des comparaisons entre les différents agents. Elles disposent aussi du recul nécessaire pour apprécier les qualifications d'un agent, ce qui paraît très important pour les petits postes où la situation de dépendance entre un supérieur et un agent peut être très étroite.

Les commissions des promotions sont des organes consultatifs. Elles soumettent leur proposition à l'organe de nomination qui prend la décision finale.

Tableau 5

Classes de traitement des services diplomatique et consulaire

Classes de traitement	Service consulaire	Service diplomatique
10	Stagiaire	
12	Secrétaire consulaire	
14		
15	Adjoint consulaire	
16		
17		
18	Collaborateur consulaire, vice-consul	
20		
21		Stagiaire
22	Collaborateur consulaire, consul	Collaborateur diplomatique, secrétaire d'ambassade
24		
25		
26	Consul	Adjoint diplomatique, conseiller d'ambassade
28		
30	Consul général	Conseiller diplomatique
31		
32 (hors classe VII)		Directeurs et suppléants, chefs de division politique, secrétaire général et adjoints, ambassadeurs
33 (VI)		
34 (V)		
35 (IV)		
36 (III)		
37 (II)		
38 (I)		Secrétaire d'Etat

Les agents qui n'ont pas reçu de promotion peuvent demander les motifs du refus. S'ils le désirent, ils peuvent exiger de l'autorité de nomination une décision formelle qui est soumise à recours. Chaque année environ 40 agents demandent les raisons de leur non promotion et environ 10 à 20 exigent une décision formelle.

Les commissions des promotions travaillent sur dossier. Elles apprécient l'aptitude des agents sur la base des qualifications établies par les supérieurs de l'agent ainsi que sur la base d'autres données (par exemple, les rapports des inspecteurs diplomatique ou consulaire, lettres de recommandation, rapport d'«assessment» pour les candidats à des postes de chefs de missions, etc.).

Le système actuel de promotions repose, en théorie du moins, sur une certaine souplesse en ce qui concerne le rapport entre la classe de traitement et les fonctions exercées. Le but visé par cette souplesse, à en croire le département, est de permettre d'engager les agents du DFAE dans des fonctions multiples sans que cela ne se répercute sur leur traitement. A l'inverse, l'agent est assuré d'une promotion régu-

lière, pour autant que ses prestations donnent satisfaction. En pratique, la distinction entre classe de traitement et fonction connaît une sérieuse exception. En effet, le passage dans les classes de traitement supérieures est toujours lié à la nomination à un poste de chef de mission ou de direction à la centrale à Berne. Dans ce cas, la distinction entre classe de traitement et fonction n'est plus respectée. Une fois qu'un agent est parvenu dans ces classes de traitement, il n'est plus possible de l'engager ailleurs que dans des postes de direction.

Pour la commission, cette situation constitue une entrave importante aux possibilités d'engagement du personnel. Elle repose sur l'idée que les postes de chefs de mission sont parmi les fonctions les plus importants du département. Cette vision de choses ne correspond néanmoins plus à la réalité, notamment pour les très petites représentations. Il importe donc, selon la commission, de procéder à une réévaluation réaliste et critique des fonctions, non seulement sur le plan des exigences et des responsabilités que sur le plan salarial. La commission est d'avis que la grille salariale actuelle est inadaptée et qu'elle crée, pour certains postes, des rentes de situation qui compliquent davantage la gestion du personnel.

Pour la commission, il conviendrait de mettre en place, pour les services de carrière, un système combinant un traitement de base et une indemnité de fonction. Le traitement de base serait lié à l'agent et appelé à évoluer selon les mécanismes actuels (ancienneté, qualité des prestations, etc.) dans une fourchette qui pourrait s'étendre sur 6 à 8 classes de traitement avec un plafond en classe 30. L'indemnité de fonction serait attachée au poste en fonction du degré de responsabilités, de l'étendue des tâches, du niveau d'exigences et d'éventuelles sujétions (inconvenients, risques, etc.). Elle varierait en fonction du traitement de base de l'agent afin de tenir compte de son expérience. L'indemnité de fonction serait acquise uniquement pour la durée d'occupation du poste.

Une telle modification nécessiterait une évaluation plus fine des fonctions actuelles et donnerait plus de souplesse pour l'organisation des transferts, en raison notamment de sa «réversibilité». Il permettrait de rééquilibrer la structure salariale du département et de revaloriser certaines fonctions et compétences.

Lors des entretiens, plusieurs personnes ont critiqué le fait que les décisions de promotions n'étaient pas transparentes et que cela donnait lieu à d'innombrables spéculations, toutes préjudiciables à une bonne atmosphère de travail. Pour la commission, ces reproches tiennent notamment au fait que les décisions de promotions ne sont pas publiées, quand bien même l'art. 9 du règlement d'exécution III relatif aux nominations et promotions, du 1^{er} avril 1997²⁷, prévoit la communication des promotions par voie de circulaire. Le département justifie cette pratique en se référant à la législation sur la protection des données.

Pour la commission, cet argument est peu pertinent. En effet, la loi fédérale sur la protection des données²⁸ stipule que les organes fédéraux peuvent communiquer des données personnelles si «la personne concernée y a, en l'espèce, consenti ou les circonstances permettent de présumer un tel consentement» (art. 19, al. 1, let. b, LPD). La loi ne s'oppose donc pas à la publication des promotions, mais exige que les personnes concernées y aient consenties au préalable. Ce point est d'ailleurs clairement réglementé à l'art. 12 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 concernant la

²⁷ Règlement d'exécution III concernant les nominations et promotions, du 1^{er} avril 1997.

²⁸ Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD); RS 235.1.

protection des données personnelles dans l'administration fédérale²⁹, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

2.5 Affectation du personnel et discipline des transferts

Les membres des services de carrière sont soumis à ce que le DFAE appelle la «discipline des transferts». Ils peuvent être affectés en tout temps à un autre domaine d'activité ou à un autre lieu de travail³⁰. Cette règle permet au DFAE de doter toutes les représentations à l'étranger du personnel nécessaire de Los Angeles à Beijing en passant par Pretoria et Moscou. Le personnel transférable peut aussi être affecté en Suisse auprès du DFAE ou dans d'autres services de l'administration fédérale.

Les transferts peuvent avoir lieu contre la volonté des agents. Les notifications de transferts sont, sur le plan juridique, des prescriptions de service qui ne sont pas susceptibles de recours (art. 112 OPers; art. 3, let. b, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative³¹). Elles peuvent néanmoins faire l'objet d'un réexamen par une commission spéciale appelée commission des transferts. Cette dernière rend un avis à l'intention du chef du DFAE qui décide en dernière instance (art. 1 du règlement de la commission des transferts, du 21 décembre 2001). Si la décision de transfert est confirmée, le refus d'obtempérer conduit à une résiliation des rapports de travail. La résiliation est considérée comme due à une faute de l'employé (art. 31, al. 1, let. d, OPers).

La situation des agents transférables du DFAE diffère ainsi de celle des autres employés de l'administration fédérale pour lesquels tout changement du lieu de service (transfert géographique) ou toute attribution d'une autre tâche (transfert fonctionnel) nécessite une modification du contrat de travail et présuppose l'assentiment de l'employé³².

Les transferts ont lieu généralement à intervalles réguliers, environ tous les trois à cinq ans. La plupart des diplomates, à l'exception des chefs de mission, alternent entre les postes à l'étranger et les postes à la centrale, à raison d'un engagement à l'étranger pour un poste à la centrale. Les agents de la carrière consulaire passent en revanche la plupart de leur carrière professionnelle dans différents postes à l'étranger.

Les transferts poursuivent plusieurs objectifs. Il s'agit tout d'abord d'éviter que les agents s'assimilent trop au pays d'accueil et qu'ils s'identifient davantage aux intérêts du pays de résidence qu'à ceux de la Suisse: un agent qui demeurerait trop longtemps dans le même poste à l'étranger court le risque d'oublier la réalité de son pays et d'acquiescer trop de proximité avec les autorités du pays de résidence. Les transferts servent ensuite au développement professionnel des agents. A chaque poste, l'agent peut acquérir de nouvelles expériences et exercer de nouvelles responsabilités. Finalement les transferts sont nécessaires, car de nombreux postes com-

²⁹ RS 172.220.111.4

³⁰ Cf. art. 25, al. 4, OPers.

³¹ RS 172.012

³² Sont réservés les cas où l'employeur peut, sans résilier le contrat de travail, changer la fonction et le lieu de travail de l'employé, à la condition que ce changement soit imposé par des raisons de service et puisse raisonnablement être exigé (art. 25, al. 3, let. a, OPers).

portent des conditions de vie difficiles. Les transferts permettent ainsi d'alterner les postes difficiles, voire dangereux, avec des postes moins exposés, ce qui permet de réduire les incidences sur le plan physique et psychique («équité des transferts»).

Le DFAE règle chaque année entre 200 à 300 transferts d'agents des carrières diplomatique et consulaire.

La préparation des transferts s'effectue de la manière suivante. Tous les postes, à l'exception des postes de chefs de mission, sont mis au concours de manière interne par la division du personnel. Dans certaines circonstances (par exemple en cas d'urgence), la division peut renoncer à une mise au concours. Les postes de chefs de mission sont communiqués aux personnes concernées ainsi qu'aux candidats potentiels.

La division du personnel détermine quels postes seront mis au concours et à quel moment. La mise au concours des postes est effectuée au moyen d'un télégramme destiné à tous les collaborateurs en Suisse et à l'étranger. Il est mensuel, en général, et présente tous les postes qui doivent être repourvus avec un descriptif qui indique le profil d'exigences, le lieu de service, la classe de traitement et la date d'entrée en service. Tous les collaborateurs qui remplissent les conditions indiquées peuvent envoyer leur candidature et seront inclus dans l'évaluation.

Une fois les candidatures en mains, la division du personnel consulte différentes instances à la centrale. Ce faisant, une pluralité de critères est à prendre en considération tels les compétences professionnelles, les langues parlées, le rang hiérarchique de l'agent, la disponibilité des candidats, les données individuelles et familiales du candidat, les affinités personnelles, les désirs des supérieurs hiérarchiques, etc.

Les collaborateurs qui ne postulent à aucun poste ne sont pas oubliés. Après une durée normale d'affectation dans leur fonction, ils sont prévus pour un transfert par la division du personnel.

L'affectation des ambassadeurs est traitée au plus haut niveau, celui du secrétaire d'Etat avec le concours du chef de la direction politique, du secrétaire général et de son adjoint. Le secrétaire d'Etat transmet ensuite ses considérations au chef du département qui propose les transferts au Conseil fédéral.

La régulation des affectations et des transferts du personnel est une procédure extrêmement complexe qui doit prendre en considération une multitude de facteurs qui ne sont pas toujours convergents et qui sont même parfois contradictoires. Selon les informations fournies par le DFAE, il semblerait que la majorité des postes diplomatiques puissent être finalement occupés selon les vœux originaux des candidats; dans le domaine consulaire, cette part s'élève à 70 % à 80 %.

Pour la commission, le système des transferts est une partie intégrante du système de carrière. Le rythme des transferts de quatre ans est celui qui répond le mieux aux différents critères à prendre en considération. Il correspond d'ailleurs au rythme le plus régulièrement rencontré à l'étranger.

L'organisation des transferts gagnerait cependant à être plus structurée. La commission a constaté que les transferts étaient souvent décidés à très court terme. Si le DFAE s'efforce généralement d'annoncer les transferts six mois à l'avance, il arrive parfois que ce délai soit raccourci à un mois, voire trois semaines. Des délais aussi courts génèrent une pression considérable sur l'agent et sur son entourage qui se répercute négativement sur le travail et la motivation.

La commission est d'avis que les agents devraient connaître leur future affectation au minimum six mois avant leur mutation, à l'instar de ce qui existe par exemple pour le personnel expatrié de la DDC ou pour le corps des instructeurs³³. Cela permettrait aux agents de se préparer à leur nouveau poste, de préparer l'information de leur successeur et de prendre les dispositions personnelles et familiales nécessaires (recherche d'un logement, visite des écoles, etc.). Ainsi, ils seraient plus rapidement opérationnels lors de leur entrée en fonction.

Actuellement, les transferts ont lieu en cascade tout au long de l'année. Ce mouvement perpétuel d'agents pose de nombreux problèmes d'organisation aux agents concernés (par exemple pour ceux qui ont des enfants à scolariser) et ajoutent une dimension supplémentaire d'incertitude.

Pour la commission, les transferts devraient être organisés de manière à pouvoir être effectuée une fois par année à date fixe (par exemple au début des vacances d'été). Les dates de départ en retraite pourraient être adaptées en conséquence, soit en recourant à une mise en retraite anticipée (art. 34, al. 5, OPers), soit en prolongeant les rapports de service de quelques mois (art. 35 OPers). On retiendra qu'en Allemagne et en France notamment, les transferts s'effectuent systématiquement en juillet et en septembre.

Une des raisons qui expliquent la difficulté de mieux planifier les transferts réside dans le fait que le DFAE doit repourvoir plus de postes qu'il n'a de personnel à disposition. La plupart du temps, le DFAE parvient à dégager les moyens nécessaires en recourant à la «politique de la chaise vide». En laissant délibérément la plupart des postes vacants plusieurs mois, le DFAE parvient artificiellement à compenser le manque de personnel, notamment dans les fonctions moyennes et inférieures. Selon le DFAE, il faudrait 20 à 25 postes supplémentaires dans le secteur diplomatique pour régler cette situation. La situation n'est pas meilleure dans le domaine consulaire où il faut s'accommoder de plus de 20 postes vacants.

La «politique de la chaise vide» présente des désavantages évidents. Lors de transferts, il est très rare qu'un collaborateur nouvellement affecté à un poste rencontre son prédécesseur. La remise des dossiers en souffre immanquablement et les contacts, qui font souvent toute la valeur ajoutée d'un agent en poste à l'étranger, sont souvent définitivement perdus. La «politique de la chaise vide» est également responsable du fait que les transferts ont lieu tout au long de l'année.

Pour la commission, il est essentiel que le DFAE mette fin à la «politique de la chaise vide». Les économies réalisées ainsi ont des répercussions négatives sur l'efficacité des agents.

Une solution pour résoudre ce problème consisterait à limiter le nombre d'agents de carrière qui sont engagés à la centrale.

De l'avis de la commission, il existe à la centrale un potentiel de réserves latentes. Si l'on peut comprendre que du personnel de carrière soit nécessaire à la direction politique ou à la DDC, il paraît douteux que ce personnel soit réellement indispensable, par exemple, au service d'information, au service juridique, dans le service du

³³ L'art. 15, al. 2, de l'ordonnance du DDPS du 24 octobre 2001 sur le corps des instructeurs (OI-DDPS; RO 2002 49) stipule que «l'ordre de service commandé et le cahier des charges inhérent à la nouvelle fonction doivent être communiqués à l'intéressé six mois avant son entrée en fonction».

personnel, dans la division logistique ou à la DDIP. Ce personnel doit être remplacé progressivement par du personnel des services généraux.

En ce qui concerne l'équité des transferts, la commission a constaté qu'elle n'était pas toujours appliquée rigoureusement, notamment pour les postes diplomatiques. La commission a constaté que certains agents n'avaient occupé au cours de leur carrière que des postes en Europe, en Océanie et en Amérique du Nord. Est-ce le fait du hasard ou des circonstances? La commission n'a pas cherché à connaître les raisons de cette situation, estimant qu'il n'était pas dans son mandat d'examiner des situations particulières. Il reste que ce genre d'affectations donne l'impression qu'il existe, au sein du corps diplomatique, un système à plusieurs vitesses qui n'est pas toujours le fait du mérite des agents.

Pour la commission, la transparence des mécanismes et décisions de transferts devrait être améliorée. Un grand nombre des personnes entendues ont indiqué que, lors des décisions de transferts, il était essentiel d'avoir d'abord une bonne réputation à la centrale et que les compétences n'étaient prises en considération seulement qu'ensuite. Dans ce domaine comme dans celui des promotions, le degré de visibilité des agents semble très important. Comme la constaté une des personnes entendues: «Pour pouvoir faire carrière à Berne, il est important d'être proche d'un centre de pouvoir. A Tachkent, on n'est pas proche d'un centre de pouvoir (...)». Beaucoup de personnes ont relevé aussi que certains postes mis au concours à l'interne étaient déjà attribués avant leur publication et qu'il serait plus correct, dans ces cas, de l'indiquer lors de la publication.

La commission n'a pas examiné en détail des décisions de transfert afin de juger si elles étaient plutôt le fruit du hasard, le résultat de préférences personnelles ou si elles prenaient en compte les qualifications des candidats. Malgré cela, la commission reste persuadée que les règles existantes devraient être élaborées et appliquées de manière plus transparente pour le personnel.

On pourrait imaginer qu'une affectation sur trois s'effectue obligatoirement dans un pays aux conditions de vie difficiles et que la première affectation d'un chef de mission ait lieu dans un pays en développement. N'avoir fréquenté que les couloirs de la mission suisse à Bruxelles et les salles de réunion de l'OCDE à Paris ne suffit certainement pas pour avoir une vue d'ensemble de la diversité des situations rencontrées dans chaque poste.

La commission est également d'avis que le cercle des personnes consultées lors des transferts devrait être considérablement restreint et se limiter aux supérieurs hiérarchiques directs, actuel et futur. Il n'y a aucune raison en effet que l'ensemble des directions du DFAE et le seco soient consultés. Ces consultations multiples ne font que retarder le moment de la prise de décision et imposent une longue période d'incertitudes pour les candidats.

Les décisions de transfert ne sont pas susceptibles de recours (art. 112 OPers). Si un agent s'oppose à une notification de transferts, il peut demander à la commission des transferts de la réexaminer. Le secrétaire d'Etat et le secrétaire général sont membres *ex officio* de la commission des transferts. Les trois autres membres sont nommés par le chef du DFAE. Actuellement, il s'agit du chef de l'inspectorat diplomatique, d'un consul général adjoint et d'une collaboratrice consulaire de la section du courrier.

La commission est d'avis que la composition actuelle de la commission des transferts est peu équilibrée. Il est douteux en effet que, face au secrétaire d'Etat et au secrétaire général, les autres membres de la commission, par ailleurs soumis eux-mêmes à la discipline des transferts et hiérarchiquement subordonnés au secrétaire d'Etat ou au secrétaire général, soient en mesure d'apprécier un transfert avec toute l'indépendance voulue. Quant au secrétaire d'Etat et au secrétaire général, il est difficile de penser qu'ils puissent ne pas avoir d'opinion préconçue lorsque leur sont communiquées des demandes de réexamen émanant de personnes qui leur sont subordonnées.

Dans ces conditions, il est compréhensible que peu d'agents aient recours à cette procédure estimant qu'une demande de réexamen est au mieux vouée à l'échec, au pire qu'elle puisse compromettre la suite de la carrière. On relèvera à titre indicatif que la commission des transferts a été saisie d'un seul cas en 1999, d'aucun cas en 2000 et de deux cas en 2001. Ces chiffres ne permettent pas d'inférer que tous les transferts s'effectuent dans l'enthousiasme.

La commission est d'avis qu'il faudrait modifier la structure de la commission des transferts en lui donnant une structure paritaire avec des représentants de l'employeur et des employés, et en faisant intervenir des personnalités extérieures au DFAE. La possibilité de rendre la procédure anonyme devrait également être examinée.

2.6 Egalité des chances dans les services de carrière

La représentation équilibrée des différentes communautés linguistiques et l'amélioration constante de la représentation et de la situation du personnel féminin sont, depuis plus de dix ans, des objectifs constants de la politique du personnel de la Confédération. Ils sont concrétisés dans deux directives du Conseil fédéral ainsi qu'aux art. 6 (égalité des sexes) et 7 (plurilinguisme) de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers). Ces dispositions s'appliquent également aux services de carrière du DFAE.

Dans les services de carrière, la représentation des communautés linguistiques ne pose aucun problème particulier. Toutes carrières confondues, la proportion des agents francophones (29 % en 2000) dépasse largement la part de la population résidente suisse de langue française (19 %)³⁴. Cette situation est encore plus marquée dans la carrière diplomatique où la proportion de francophones atteint près de 32 %. Les agents italophones sont bien représentés également dans les services de carrière avec une proportion 8 % pour une population résidente suisse de langue italienne de 4 %). Ils sont proportionnellement moins bien représentés que les francophones dans les fonctions diplomatiques, mais leur taux de 6 % reste au-dessus de la part qu'ils représentent dans la population suisse (tableau 6).

³⁴ Office fédéral de la statistique, *Recensement de la population 1990, un profil de la Suisse*, Berne, Office fédéral de la statistique, 1993. Le recensement fédéral de la population de 1990 sert de base de comparaison, vu que les résultats définitifs du dernier recensement ne seront disponibles que vers fin 2002.

Tableau 6

**Représentation linguistique au sein des services de carrière du DFAE
(état: juin 2000)**

	Service diplomatique	Service consulaire	Service de secrétariat et spécialisé	Total
Germanophone	221.0 (62 %)	370.0 (66 %)	151.1 (57 %)	742.1 (63 %)
Francophone	113.5 (32 %)	140.8 (25 %)	91.4 (35 %)	345.7 (29 %)
Italophone	21.0 (6 %)	47.0 (9 %)	20.0 (8 %)	88.0 (8 %)
Total	355.5 (100 %)	557.8 (100 %)	262.5 (100 %)	1175.8 (100 %)

En ce qui concerne la représentation des femmes, la situation est nettement moins favorable (tableau 7). Toutes carrières confondues, la proportion des femmes au DFAE avoisine 42 %, ce qui est un bon résultat. Ce chiffre ne doit pas faire illusion, les femmes étant majoritairement représentées dans les postes de la carrière de secrétariat (94 %). A l'échelon consulaire, ce chiffre est de l'ordre de 34 % alors qu'il n'est que de 16 % dans la carrière diplomatique. Aux échelons supérieurs, la présence de femmes est encore plus ténue: sur les 93 ambassades et 45 consulats généraux, sept seulement sont dirigés par des femmes (quatre femmes ayant fonction d'ambassadeur, deux chargées d'affaires et une femme consul général), ce qui correspond à un taux de représentation de 5 %. A la centrale, on compte trois femmes ambassadeurs.

Au recrutement, les chiffres s'améliorent: en 2002, pour la première fois, la proportion de femmes à terminer leur stage diplomatique était supérieure à celle des hommes. Les femmes sont également majoritaires à être acceptées au concours d'entrée dans le service consulaire.

Tableau 7

**Représentation par sexe au sein des services de carrière du DFAE
(état: juin 2000)**

	Service diplomatique	Service consulaire	Service de secrétariat et spécialisé	Total
Hommes	299.5 (84 %)	370.6 (66 %)	15.0 (6 %)	685.1 (58 %)
Femmes	56.0 (16 %)	187.2 (34 %)	247.5 (94 %)	490.7 (42 %)
Total	355.5 (100 %)	557.8 (100 %)	262.5 (100 %)	1175.8 (100 %)

Le DFAE est pleinement conscient que la représentation équitable des femmes et des hommes n'est pas pleinement atteinte. En 2000, le secrétariat général du DFAE a élaboré un programme pour l'égalité des chances entre femmes et hommes, valable pour la période 2000–2003. Une préposée à l'égalité des chances a été chargée de le concrétiser. Ce catalogue contient un très grand nombre de propositions et mesures qui ont trait au recrutement, à la formation, à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, etc.

La mise en œuvre de ces propositions est particulièrement difficile. Certaines mesures butent sur des questions financières comme les demandes visant à créer des postes à temps partiels ou de «job sharing» à l'étranger. D'autres problèmes sont inhérents au système de carrière et à sa discipline des transferts ou aux traditions spécifiques aux carrières diplomatiques et consulaires. Pour les femmes qui ont des enfants et qui font carrière au DFAE, il est extrêmement difficile de concilier profession et vie familiale en postes à l'étranger. Rares sont les hommes en effet qui sont prêts à abandonner leur activité professionnelle pour s'occuper des enfants et suivre leur femme, consule générale ou conseillère d'ambassade, mutée à l'étranger. Il reste que, comme le soulignait la déléguée à l'égalité du DFAE dans un récent entretien, «il n'est toutefois certainement pas dans l'intérêt de la société que de plus en plus de femmes douées et ambitieuses renoncent à avoir des enfants, seule possibilité pour elles de faire carrière.»³⁵

Les problèmes que rencontre la réalisation de l'égalité des chances sont également de nature culturelle. Du fait que la majorité des chefs sont encore des hommes, le DFAE a une approche très traditionnelle des rôles. Il n'est pas encore évident pour un homme d'accepter le pouvoir d'une femme, et pour une femme de s'affirmer dans un rôle de pouvoir. Comme l'a dit une des personnes entendues: «Aussi longtemps que l'on joue le rôle de la collaboratrice appréciée, tout va bien. En revanche, dès que l'on exprime un intérêt pour un poste de cadre élevé, on peut tomber dans des situations difficiles dans lesquelles il est rare que l'on se battent de manière loyale.» A cette situation s'ajoute souvent le fait que les femmes sont très souvent coupées des réseaux, aussi bien formels qu'informels, dont l'appui est essentiel pour obtenir des postes à responsabilités: «Les hommes ont leurs réseaux et leurs amitiés desquels les femmes sont généralement exclues.»

La commission soutient les mesures prises par le DFAE en matière d'égalité des chances. Elle estime toutefois qu'il y a encore beaucoup de travail à faire. Pour la commission, il serait nécessaire de développer une politique plus volontariste dans ce domaine, notamment lors du choix des cadres de direction du département. Il existe encore, au DFAE, ce «plafond de verre» dont parlent les experts de la gestion des ressources humaines³⁶. Il n'a en effet pas échappé à l'attention de la commission que les rares femmes chefs de mission sont dans des postes de moindre importance sur le plan politique (Sénégal, Nouvelle-Zélande, Chypre et Soudan). A la centrale à Berne, une seule femme exerce une fonction de direction politique. A quand une femme chef de mission auprès de l'Union européenne à Bruxelles, secrétaire générale du DFAE ou secrétaire d'Etat?

Il faut également supprimer certaines barrières discriminatoires pour l'accès des femmes aux services de carrière. Cela concerne en particulier le ralentissement des carrières et promotions en cas de détachement dans d'autres services de l'administration ainsi que de travail à temps partiel ou de congé parental prolongés.

³⁵ Entretien publié dans «La Suisse et le monde», Revue du Département fédéral des affaires étrangères, édition 3/2001, p. 29.

³⁶ La métaphore du «plafond de verre» a été créée dans les années septante aux Etats-Unis («glass ceiling») pour désigner les barrières invisibles, érigées par des préjugés d'ordre comportemental et organisationnel, qui empêchent les femmes d'accéder aux postes à responsabilités. Cf. à ce propos l'article publié à ce propos dans le magazine *Travail* de l'Organisation internationale du travail. «Le plafond de verre se brisera-t-il un jour? La solitaire ascension des femmes cadres supérieurs», Genève, n° 23, fév. 1998.

2.7 Conditions de vie à l'étranger

Aux yeux du public la vie en poste à l'étranger est considérée comme une sinécure. La réalité est bien plus prosaïque et cette vision des choses doit être corrigée.

Vivre à l'étranger n'est pas assimilable à voyager pour son plaisir ou à faire du tourisme. La vie en poste impose souvent des règles et des restrictions importantes qui ont pour causes:

- L'instabilité politique avec pour corollaire des risques personnels accrus (insécurité, criminalité, attentats, prise d'otages, conflits ethniques, etc.),
- L'instabilité économique (inflation, inexistence d'un système bancaire fiable, etc.),
- Les difficultés d'approvisionnement (en produits de consommation courante, en médicaments, en électricité, en eau, etc.),
- Les difficultés d'accès à des services médicaux de qualité,
- La barrière linguistique,
- Les problèmes de scolarisation des enfants,
- L'absence de logements adéquats,
- Les restrictions au niveau des loisirs,
- L'inexistence de transports publics,
- La pollution,
- Le climat, etc.

Dans trois villes sur quatre les distractions culturelles sont assez peu accessibles, ne serait-ce qu'en raison de la langue, quand elles ne sont pas quasiment inexistantes. Dans certains pays, certains endroits, la liberté de mobilité est très limitée ou impose des mesures de sécurité très strictes.

Toutes ces contraintes affectent la qualité de vie de la majorité des agents à l'étranger. Elles peuvent avoir des conséquences néfastes sur leur santé ou leur équilibre psychique.

Les membres du groupe de travail ont d'ailleurs eu l'occasion de se rendre compte de ces problèmes lors de leurs visites à l'étranger. Voici à titre d'exemple les impressions de la délégation qui s'est rendue à New Delhi, en Inde³⁷:

«Tous les collaborateurs de même que leurs conjoints ont insisté sur les conditions de vie difficiles prévalant à Delhi. Le climat présente des écarts thermiques importants (la température maximale absolue peut atteindre 48° C en mai et en juin). La pollution à Delhi est très élevée et nombreuse sont les personnes qui souffrent de problèmes respiratoires. Les possibilités d'approvisionnement sont limitées. Il n'existe pas de grandes surfaces ou de supermarchés à Delhi; tout doit donc être acheté sur les marchés locaux.

³⁷ Rapport de la délégation du groupe de travail DFAE concernant sa visite à l'ambassade de Suisse en Inde, du 7 février 2002 (non publié), p. 12.

La vie en Inde pose des contraintes et des restrictions inconnues en Suisse. Il est impossible à Delhi de se déplacer par ses propres moyens. Les transports publics ne peuvent pratiquement pas être utilisés pour des raisons de sécurité ou d'hygiène. Tout déplacement doit se faire en voiture avec un chauffeur, notamment en raison de la circulation et de l'absence de toute signalisation. (...)

Les possibilités de jouir de son temps libre sont limitées. A Delhi, il est pratiquement impossible de se promener à pied. Les espaces verts sont peu nombreux. Les destinations touristiques (par exemple Agra ou Jaipur) sont à quelque six heures de route. Les déplacements sont lents et difficiles. Sur le plan culturel, les possibilités de se divertir sont assez rares. L'Inde possède certes une industrie cinématographique importante, mais les goûts des Indiens diffèrent passablement de ceux des Européens.

Une des personnes entendues a dit «Delhi est un véritable no man's land au niveau du climat, de l'hygiène, des distances, de la culture et des paysages ainsi qu'au niveau de la mentalité».

Ce qu'il faut retenir, c'est que seul 40 % de l'ensemble des représentations est situé dans des pays présentant des conditions de vie jugées normales. Ces postes se trouvent majoritairement en Europe, en Amérique du Nord et en Océanie. Copenhague (Danemark), Vienne (Autriche), Francfort et Munich (Allemagne) sont les villes où les conditions se rapprochent le plus de celle de Berne. Le reste des postes, soit environ 60 %, est localisé dans des villes présentant des conditions difficiles, voire très difficiles. C'est le cas de la plupart des postes en Amérique Centrale, en Amérique du Sud et en Asie et de tous les postes en Afrique (tableau 8). Les conditions de vie dans ces régions se sont considérablement dégradées ces dernières années. Les conditions de vie sont particulièrement difficiles dans des postes tels que Bagdad (Irak), Khartoum (Soudan), Tbilissi (Géorgie) et Pristina (Kosovo). Cette liste n'est pas exhaustive.

Tableau 8

Conditions de vie existant pour les différentes représentations suisses de carrière dans le monde³⁸

	Conditions de vie			Total
	normales	difficiles	très difficiles	
Europe	38 (73 %)	9 (17 %)	5 (10 %)	52
Amérique du Nord	12 (100 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	12
Amérique Centrale et du Sud	2 (11 %)	12 (63 %)	5 (26 %)	19
Asie	4 (10 %)	13 (33 %)	22 (57 %)	39
Afrique	0 (0 %)	7 (32 %)	15 (68 %)	22
Océanie	4 (100 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	4
Total	60	41	47	148

³⁸ Tableau établi sur la base de l'annexe 4 du règlement d'exécution I (RE I), du 21 décembre 2001.

On oublie parfois que la Suisse présente un des niveaux de qualité de vie le plus élevé au monde: dans un classement récent, établi pour 215 villes à travers le monde, les villes de Zurich, Genève et Berne ont été placées parmi les dix meilleures villes en termes de qualité de vie, la ville de Zurich ayant obtenu la première place avec Vancouver au Canada³⁹. Cela étant, il est pratiquement impossible de retrouver la même qualité de vie à l'étranger. Comme l'a souligné une des personnes entendues: «Les conditions de vie à Berne sont paradisiaques par rapport au smog de Mexico City!».

Pour la commission, il est important lorsque l'on veut juger des conditions de vie des agents à l'étranger de les comparer à la situation particulière existant en Suisse.

Le DFAE compense les désagréments liés aux postes difficiles en accordant diverses indemnités plus ou moins élevées selon la difficulté du poste (indemnités pour inconvénients, indemnités de mobilité). La difficulté des postes est également compensée partiellement par la prise en charge de certaines dépenses d'habitation afin de permettre aux agents d'avoir des logements agréables et spacieux.

De l'avis du groupe de travail, ces indemnités sont pleinement justifiées et n'ont rien de somptuaires par rapport à ce qui existe dans le secteur privé notamment. Elles sont d'ailleurs mesurées au plus juste depuis la dernière réforme du régime des indemnités.

Quant aux commodités domestiques (personnel de maison, chauffeur, etc.) dont bénéficient certains agents à l'étranger, on notera qu'elles ne sont réservées généralement qu'à l'échelon supérieur de la hiérarchie. S'agissant finalement des privilèges et immunités diplomatiques qui, aux yeux du grand public, constituent encore une source indirecte de revenus, ils se sont considérablement amoindris. Ils se réduisent à quelques privilèges douaniers ou exemptions fiscales et sont dûment pris en compte dans la fixation des traitements.

Les difficultés liées à certains postes pourront dorénavant justifier une mise à la retraite anticipée. Les collaborateurs ayant passé au moins douze ans dans des postes répondant à ce critère pourront partir à la retraite à 59 ans révolus. Ce système a été introduit à la faveur de la nouvelle loi sur le personnel fédéral (art. 10, al. 3, LPers; art. 34 OPers).

Dans sa politique des transferts, le DFAE essaie d'alterner les postes difficiles avec des postes moins exposés, ce qui permet de réduire les incidences sur le plan physique et psychique. Dans les faits, la commission a pu constater que l'équité des transferts n'était pas toujours respectée, notamment pour les postes diplomatiques. La commission a déjà relevé plus haut que certains agents n'avaient jamais occupé des postes ailleurs qu'en Europe, en Océanie ou en Amérique du Nord. D'autres, au contraire, ont passé l'essentiel de leur carrière dans des postes difficiles. Est-ce le fait du hasard ou des circonstances? La commission n'a pas étudié les raisons de cette situation, estimant qu'il n'était pas dans son mandat d'examiner des situations particulières.

Pour la commission, l'équité des transferts doit être appliquée de manière systématique. Dans l'organisation des transferts, le DFAE veillera à ce que tous les agents de tous les niveaux alternent les postes difficiles avec des postes moins exposés.

³⁹ Cité in: *Financial Times*, 11 septembre 2001, *Financial Times survey*, p. I.

2.8 Personnes accompagnantes

Les difficultés d'ordre familial constituent pour la grande majorité des agents l'un des principaux problèmes des carrières diplomatique et consulaire. En effet, la discipline des transferts ne touche pas seulement les agents du département, mais affecte également leur entourage social proche, en premier lieu leurs enfants, mais aussi leur conjoint ou leur partenaire⁴⁰.

2.8.1 Les enfants

Les enfants sont les premiers concernés par les transferts. Si le fait de les transplanter d'un pays à l'autre peut certes donner aux plus doués une ouverture au monde et une grande faculté d'adaptation, il pose des problèmes importants à la majorité d'entre eux, notamment au moment de l'adolescence. A chaque nouveau poste, les enfants doivent se refaire des amis, s'intégrer à une nouvelle culture, entrer dans un nouveau système scolaire, etc. Les transferts impliquent des ruptures qui peuvent être difficiles. A cela s'ajoutent, dans un grand nombre de postes, des problèmes en raison du climat, de l'instabilité politique ou de l'inexistence de lieux de rencontres ou de loisirs. Pour beaucoup d'enfants, les contacts avec la population locale sont limités, voire impossible. Ils évoluent en vase clos, coupés de certaines réalités. Il existe ainsi un risque de «ghettoïsation» qui peut poser des problèmes plus tard. Souvent, dans les grandes villes, l'école est éloignée de plusieurs kilomètres du lieu de domicile. Cela signifie des trajets quotidiens de plusieurs heures. La situation est encore plus difficile pour les enfants handicapés qui nécessitent des soins ou un encadrement scolaire particuliers.

De telles situations obligent souvent les parents à faire des choix douloureux comme de placer leurs enfants en internat. Certains enfants vivent mal de telles séparations. A Moscou, par exemple, sur les 7 couples d'expatriés suisses avec enfants, seules deux familles vivent réunies.

Les problèmes posés par les enfants sont examinés avec beaucoup de soin par le DFAE lorsqu'il s'agit de déterminer une affectation à l'étranger. Il est tenu compte non seulement des possibilités de scolarisation des enfants, mais aussi, dans la mesure du possible, de leur état de santé. Sur le plan financier, le DFAE prend en charge les frais de scolarisation des enfants à l'étranger jusqu'à 25 ans révolus ainsi que d'autres frais. Les enfants ont droit également à un voyage annuel payé en Suisse.

Les enfants constituent un problème réel dans les services de carrière et cela impose souvent des choix difficiles. Il semble que les agents n'en ont pas toujours conscience au début de leur carrière. Pour la commission, il faut que le DFAE informe clairement les candidats aux carrières diplomatiques et consulaires des difficultés posées par les enfants dans certains postes à l'étranger. Afin de limiter les changements de systèmes scolaires, le DFAE veillera également à proposer des affectations plus longues, à l'étranger ou en Suisse, aux agents ayant des enfants en âge de scolarité.

⁴⁰ Personnes vivant en union libre (même si elles sont de même sexe). Par conjoint, nous entendons le conjoint marié.

2.8.2 Conjoints et partenaires

Parmi les autres problèmes, il faut mentionner celui posé par les conjoints et partenaires, notamment lorsqu'ils exercent une activité professionnelle. Dans la plupart des cas, ils doivent renoncer à toute activité professionnelle lors d'une affectation à l'étranger. Il y a quelques années, la tradition voulait que le conjoint/partenaire d'un diplomate ou d'un membre de la carrière consulaire ne travaille pas. Cette conception ne correspond plus à l'évolution de la société, notamment chez les jeunes couples.

Aujourd'hui, la grande majorité des femmes en Suisse travaillent même après leur mariage et désirent poursuivre leur carrière professionnelle à l'étranger si cela est possible. Or, ces possibilités sont extrêmement restreintes, soit que le pays de résidence n'accorde pas de permis de travail, soit parce qu'il est difficile d'y trouver un emploi correspondant aux qualifications professionnelles de la personne ou encore pour des raisons linguistiques. A moins d'être artiste, traducteur ou écrivain, il est pratiquement impossible à un conjoint/partenaire d'exercer une activité professionnelle à l'étranger. Avec la présence de plus en plus nombreuse de femmes dans les rangs des corps diplomatique et consulaire, le problème n'en devient que plus aigu⁴¹. Rares sont encore les hommes qui abandonnent leur carrière pour suivre leur femme à l'étranger.

Cette quasi-impossibilité de travailler pour le conjoint ou le partenaire prive la grande majorité des couples d'un second revenu. Selon une analyse effectuée par le DFAE, il appert que moins de 1 % des couples d'agents transférables peuvent compter sur deux salaires, alors que cette proportion s'élève à 70 ou 80 % pour les personnes occupées dans l'administration fédérale. Il en résulte un manque à gagner important notamment pour les classes de salaire inférieures. En outre, l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle empêche le conjoint ou le partenaire de constituer une prévoyance professionnelle. En cas de divorce ou de séparation, cette question peut devenir très importante.

Mais l'impossibilité de travailler n'engendre pas seulement des problèmes financiers. Elle pose également toute sorte de problèmes humains. En effet, une activité professionnelle est également un moyen de s'épanouir. La privation d'une telle activité peut provoquer chez certains des frustrations importantes et un sentiment d'inutilité.

Tous ces problèmes créent des situations difficiles qui fragilisent les couples et se répercutent inévitablement sur le bien-être des agents et leur productivité au travail. Chacun le résout à sa manière. Certains couples vivent séparés, chacun poursuivant sa carrière de son côté; d'autres couples prennent leur mal en patience attendant meilleure fortune; d'autres couples se séparent définitivement, ce qui n'est pas rare semble-t-il.

Un dernier point mérite aussi d'être relevé. Il concerne le rôle des conjoints ou partenaires en matière de représentation. Il est d'usage au DFAE que les conjoints des agents diplomatiques et consulaires participent activement à des tâches de représentation et qu'ils s'investissent dans des activités caritatives. Ces travaux, non

⁴¹ On rappellera que jusqu'en 1974, il était interdit au personnel transférable féminin du DFAE de se marier.

rémunérés, ont longtemps été considérés comme allant de soi. Ce rôle de faire-valoir ou de «dames patronnesses»⁴² ne convient plus à la nouvelle génération qui l'estime peu valorisant. De plus en plus de conjoints et de partenaires ont d'autres aspirations que celles de concourir à la carrière des agents du DFAE.

La commission estime que le DFAE ne peut plus attendre sans autres des conjoints et partenaires qu'ils assument volontairement des tâches de représentation ou d'autres activités de ce type (déjeuners, thé de dames, cocktails, participation à des événements culturels, etc.). Les conjoints et partenaires doivent avoir le droit de ne pas y participer et de se consacrer à d'autres activités de leur choix sans que cela n'ait en aucune manière de répercussions sur la carrière des agents. La commission a connaissance de cas où des agents ont été critiqués parce que leur conjoint ne s'impliquait pas suffisamment dans la vie sociale de l'ambassade. De telles situations sont inacceptables.

Le DFAE doit donc veiller à ne pas formuler d'attentes implicites ou explicites à l'égard des conjoints ou partenaires. Ces derniers doivent avoir le choix de participer ou non à des activités de représentation. Si un conjoint participe régulièrement à de telles tâches, son engagement doit faire l'objet d'un cahier des charges précis et devra être rémunéré.

Les problèmes posés par les conjoints et partenaires ont longtemps été considérées comme relevant de la sphère privée des agents. Cela n'est heureusement plus le cas aujourd'hui. Le DFAE a pris récemment conscience que s'il veut réussir les transferts de ces agents, il doit aussi se préoccuper des personnes accompagnantes.

Le 22 août 2001, le Conseil fédéral a décidé différentes mesures pour pallier certains problèmes liés aux transferts des personnes accompagnantes. Il a décidé entre autres de réduire de 25 % la déduction pour exonération d'impôt afin de compenser l'impossibilité d'obtenir un deuxième salaire pour l'agent affecté à l'étranger et de rémunérer la collaboration des personnes accompagnantes qui sont actives en matière de représentation. Il a aussi décidé de contribuer, en partie, à la constitution d'un 2^e pilier pour les personnes empêchées de travailler et a débloqué à cet effet un montant de près de 5 millions de francs. Finalement, le Conseil fédéral a décidé d'assimiler aux conjoints mariés les partenaires vivant en union libre et de leur accorder les mêmes indemnités et allocations. Cela suppose qu'ils prouvent la stabilité du couple et qu'ils en informent le département. Toutes ces mesures sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

La commission se félicite des mesures prises par le Conseil fédéral et le DFAE pour résoudre un problème lancinant. Il espère que ces mesures ne seront pas limitées aux seuls personnels transférables, mais qu'elles seront élargies à l'ensemble des conjoints expatriés (agents de la DDC, attachés de défense, etc.). Il n'y pas de raison de les en exclure au motif qu'ils ne sont pas soumis à la discipline des transferts.

Il est important aussi de ne pas en rester là, sans quoi le DFAE aura toujours plus de peine à recruter des collaborateurs compétents et à les fidéliser. La commission estime que d'autres mesures non financières devraient être examinées. Il y aurait lieu notamment d'ouvrir des négociations avec certains pays pour obtenir des possibilités

⁴² On se référera, toutes proportions gardées, à la description qui en est donnée dans une brochure éditée en juillet 1998 par le DDPS à l'intention des attachés de défense et dont un extrait figure à l'annexe 4.

de travail pour les conjoints à l'étranger. De telles facilités sont déjà partiellement accordées par la Suisse, sur une base unilatérale, pour les conjoints de représentants d'Etat étrangers⁴³.

La commission estime aussi qu'il serait judicieux de mettre en place, au sein du service du personnel du DFAE, une structure d'appui spécialement destinée aux personnes accompagnantes. Cette structure pourrait travailler étroitement avec les associations déjà existantes, telles que l'Association des conjoints des fonctionnaires transférables du DFAE (ACF) et l'Association du personnel non marié du DFAE (INEDA), et aurait pour mandat de répondre spécifiquement aux préoccupations des personnes accompagnantes. Elle pourrait donner des informations en matière de scolarisation, offrir son appui pour l'obtention d'autorisations de séjour et de visas pour les partenaires concubins, appuyer les conjoints et partenaires lors de la recherche d'un emploi à l'étranger, etc. Aux Pays-Bas, par exemple, un bureau des familles a été créé au sein du service du personnel et il entretient des contacts avec des organisations internationales ainsi qu'avec des firmes néerlandaises internationales susceptibles d'offrir des places de travail à l'étranger.

Cette nouvelle structure serait non seulement compétente lors des transferts à l'étranger, mais interviendrait également lors du retour des agents en Suisse. En effet, les expériences faites tendent à montrer que la réintégration en Suisse après un long séjour à l'étranger est souvent plus compliquée pour les personnes accompagnantes que l'expatriation⁴⁴. De nombreux conjoints/partenaires éprouvent beaucoup de difficultés à se réintégrer dans la vie professionnelle en Suisse après plusieurs années passées à l'étranger. Ce bureau pourrait aider les conjoints et partenaires dans la recherche d'un travail en Suisse, mais également offrir son soutien lors de la recherche d'un logement en Suisse ou proposer des informations sur les possibilités de scolarisation.

Finalement, la commission est d'avis qu'il faudrait inviter les représentations à examiner dans certains cas la possibilité d'engager les conjoints et partenaires sur les postes d'employés locaux. Dans de tels cas, la différence entre le traitement de l'employé local et celui du conjoint ou du partenaire devrait être prise en charge par le DFAE afin que l'opération reste neutre au niveau des coûts de la représentation. La règle qui veut que deux membres d'une même famille ne soient pas en subordination hiérarchique directe pourrait également être assouplie.

2.9 Logements des agents du DFAE à l'étranger

Mis à part les chefs de mission qui disposent statutairement d'un logement de service (résidence), la plupart des agents du DFAE transférés à l'étranger doivent généralement chercher eux-mêmes leur logement.

⁴³ Voir notamment les art. 27 et 40 de l'Accord du 2 juin 1995 entre la Confédération suisse et l'Organisation mondiale du commerce en vue de déterminer le statut juridique de l'Organisation en Suisse (RS 0.192.122.632).

⁴⁴ De nombreuses études scientifiques ont confirmé ce phénomène. Voir à ce propos Hammer, M. R.; Hart, W., Rogan, R., «Can you go home again? An analysis of the repatriation of corporate managers and spouses», dans: *Management International Review*, vol. 38, 1998/1, pp. 67 à 88, et les nombreuses références citées.

Dans certains pays, la recherche d'un logement ne pose pas de problèmes particuliers et les agents peuvent y louer l'objet qui convient le mieux à leurs besoins et à ceux de leur famille. Dans d'autres pays, la situation peut s'avérer plus difficile, soit qu'il n'existe aucun marché libre du logement, soit que l'offre est réduite ou que les loyers sont exorbitants. La recherche d'un logement peut devenir alors extrêmement compliquée et être accompagnée de toutes sortes de tracasseries, ce qui mobilise l'énergie des personnels transférés. Il n'est pas rare aussi que certains agents passent plusieurs semaines à l'hôtel avant de trouver un logement adéquat.

A titre d'exemple, le 1^{er} collaborateur de l'ambassade de Suisse à New Delhi a mis plus d'un mois pour trouver un logement qui soit proche de son lieu du travail et assez spacieux pour lui permettre d'assurer ses tâches de représentation. Le prix du loyer est extrêmement élevé pour une maison plutôt modeste (6900 francs par mois pour une maison indépendante, sans climatisation). Dans un tel cas, le DFAE prend en charge la différence de loyer par rapport à un objet équivalent en Suisse. Il arrive parfois que la somme des loyers dépasse le montant capitalisé correspondant à un achat.

Vu cette situation, la commission est d'avis que le DFAE devrait procéder à une analyse de la situation et chercher à acquérir plus régulièrement des logements de service plutôt que de payer des loyers excessifs. Une telle solution éliminerait du même coup, pour les collaborateurs concernés, toute la tension liée à la recherche d'un logement lors d'un transfert. Ainsi, ils seraient plus rapidement opérationnels lors de leur entrée en fonction.

2.10 Organisation de la fonction personnel

La Direction des ressources et du réseau extérieur (DRRE) est responsable de la gestion de l'ensemble du personnel du DFAE, et ce pour toutes les catégories de personnel (art. 10a de l'ordonnance du 29 mars 2000 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères, Org DFAE; RS 172.211.1).

Mis à part la Direction du développement et de la coopération (DDC) qui est autonome et dispose de sa propre section du personnel, les autres directions et services du DFAE (direction politique, direction du droit international public, représentations diplomatiques et consulaires) relèvent tous de la DRRE pour les affaires de personnel. A l'exception de la DDC, la gestion du personnel est ainsi assurée de manière centralisée pour tout le département, indépendamment qu'il s'agisse de personnel transférable ou non.

La division du personnel est placée sous les ordres du directeur de la DRRE. Elle est composée de cinq sections et de deux services d'état-major.

La gestion du personnel du DFAE, et singulièrement celle du personnel de carrière, est particulièrement complexe en raison des différents statuts existants, du système d'allocations, de l'organisation des transferts et des concours d'admission. Elle n'est pas seulement compliquée sur le plan administratif, mais également sur le plan humain. L'organisation des transferts avec tous les problèmes y afférents n'est pas une entreprise facile et nécessite de l'entregent de la part des collaborateurs du service du personnel. La distance géographique qui sépare la division du personnel

des postes extérieurs empêche souvent le contact direct et rend plus difficile la gestion des ressources humaines.

Actuellement, les questions de personnel sont gérées par des responsables qui sont tous issus de la carrière diplomatique ou de la carrière consulaire. Le chef de la Direction des ressources et du réseau extérieur, son suppléant et en même temps chef de la division du personnel et les cinq chefs de section sont tous soumis à la discipline des transferts. Ils occupent généralement leur poste pendant quatre ans. Passée cette durée, ils sont pour la plupart mutés à l'étranger.

Pour la commission, il serait préférable que les affaires de personnel soient confiées à des personnes expérimentées et rompues à la gestion du personnel et non pas à des diplomates. En effet, ces derniers n'ont généralement pas reçu de formation adéquate et leurs connaissances du domaine des ressources humaines sont souvent limitées. Certes, leurs expériences de diplomates sont précieuses car elles leur permettent de comprendre, pour les avoir vécus personnellement, les problèmes d'un transfert à l'étranger. Cette expérience est certainement profitable à leur activité, mais elle n'est pas suffisante pour garantir une certaine continuité dans la gestion des ressources humaines. De plus, les agents du service du personnel sont à la fois juge et partie et il est douteux qu'ils aient la distance nécessaire dans les affaires qui les concernent directement (notamment lorsqu'il s'agit d'organiser leur propre transfert).

Les changements réguliers dus aux transferts entraînent à chaque fois des pertes de savoir-faire importants au sein de la division du personnel. Ces modifications affectent également la continuité des contacts que le service du personnel devrait pouvoir assurer avec les agents tout au long de leur carrière. Avec le système actuel, ces derniers sont chaque fois confrontés avec d'autres interlocuteurs. Finalement, les changements réguliers empêchent le DFAE d'avoir le poids nécessaire vis-à-vis des autres départements et de faire valoir ses spécificités.

La gestion des ressources humaines est un travail à long terme et doit être placée entre les mains de professionnels. C'est vrai pour les agents des services de carrière, mais également pour tous les autres agents du DFAE indépendamment de leur statut. C'est pourquoi la commission est d'avis qu'il faudrait confier la responsabilité de la gestion des ressources humaines à des personnes qui ne sont pas ou plus soumises à la discipline des transferts et qui ont acquis des compétences particulières en la matière. Cela permettrait également d'écarter le reproche que le corps diplomatique et consulaire se dirige lui-même pour se mettre à l'abri des nominations extérieures.

2.11 Autres constatations

2.11.1 Situation du personnel local

Outre les agents expatriés, les représentations suisses à l'étranger disposent de personnel local pour l'exécution de certaines tâches. C'est notamment le cas pour des activités de maintenance (conciergerie, nettoyeur, ouvrier manuel, gardien, jardinier, etc.), pour des travaux de bureau (téléphoniste, collaborateur du secteur des visas) ou pour des activités plus spécialisées (attaché commercial ou culturel, interprète, etc.).

La part de personnel local a augmenté ces dernières années au détriment du personnel transférable. Entre 1990 et 2000, les effectifs de recrutés locaux ont augmenté de 7 % pour passer de 705 à 754 postes. Dans le même temps, les effectifs des services de secrétariat et des services spécialisés diminuaient d'environ 10 % reculant de 316 à 262 postes. Cette évolution est justifiée essentiellement par des raisons financières. En effet, le personnel local – même s'il est de nationalité suisse – est en règle générale moins onéreux que le personnel transférable, sans compter qu'il ne touche aucune indemnité d'expatriation. La différence entre le salaire d'un agent local et celui d'un agent transférable peut être, à qualifications identiques, dans un rapport de un est à cinq suivant les pays⁴⁵.

La part de personnel local est variable suivant les représentations. Dans de nombreux cas, elle dépasse la part de personnel expatrié. C'est le cas dans les petits postes qui sont occupés par deux ou trois membres des services de carrière. Il n'est pas rare que le personnel local reste plusieurs années dans une représentation et qu'il assure la continuité des affaires. Il constitue souvent la seule mémoire institutionnelle d'une représentation face à des agents expatriés qui changent régulièrement.

Les modalités pour l'engagement du personnel local sont fixées dans une instruction qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 (instruction 240). Les rapports de travail sont ceux s'appliquant dans le pays hôte. Le personnel local n'est donc pas soumis aux dispositions de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération⁴⁶. Dans certains cas particuliers, un accord peut être conclu en faveur du droit suisse.

L'engagement et le licenciement de personnel local relève de la compétence exclusive du chef de mission ou de poste⁴⁷. Ce dernier exerce la fonction d'employeur sur le marché local de l'emploi. Les salaires émanent au crédit global de la représentation (crédits FINKOMP [*Finanzielle Kompetenz*]).

Le DFAE prend aussi en charge une partie de la couverture sociale des agents locaux dans les pays où la sécurité sociale est insuffisante ou inexistante. Le Conseil fédéral a d'ailleurs pris en mars 2001 la décision de créer un fonds de prévoyance pour le personnel local et le personnel de maison de manière à ce qu'ils puissent recevoir un petit capital lors de leur départ à la retraite.

Pour la commission, le système de recrutement d'agents locaux a fait ses preuves. Il permet aux représentations de réguler de manière souple leurs besoins en personnel en fonction des circonstances et sans en devoir en référer à la centrale⁴⁸.

Mais le système des recrutés locaux a aussi ses limites et ne peut pas être reproduit *ad libitum*. Dans certains pays, il est difficile de trouver sur place les personnes disposant du niveau de qualifications adéquat. Cela entraîne une baisse de la qualité des prestations et nécessite un encadrement plus important par les agents suisses.

⁴⁵ On constate le phénomène inverse aux Etats-Unis où le personnel local est bien plus cher que le personnel transférable.

⁴⁶ L'art. 1, al. 2, let. b, OPers, exclut du champ d'application de l'ordonnance «le personnel du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) employé à l'étranger sur la base d'un contrat de droit privé et non transférable».

⁴⁷ Cf. art. 7 du règlement du Service diplomatique et consulaire suisse du 24 novembre 1967; RS 191.1.

⁴⁸ L'embauche d'assistants commerciaux constitue une exception et doit recevoir l'approbation du secrétariat général du DFAE parce qu'il doit correspondre au nouveau dispositif de promotion des exportations mis en place par l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC).

Certains travaux ne peuvent pas non plus être confiés à du personnel local ne serait-ce qu'en raison de leur caractère confidentiel ou parce qu'ils impliquent un contact avec de grosses sommes d'argent. D'autres travaux nécessitent de connaître la Suisse ou de maîtriser nos langues nationales. Le personnel local peut poser également un problème sous l'angle de la sécurité. Dans certains pays, il n'est pas possible de faire délivrer des visas par des recrutés locaux, car ces derniers pourraient être l'objet de pressions.

Lors de ses visites à l'étranger, le groupe de travail a constaté qu'il existait, parfois au sein de la même représentation, des grandes différences dans les statuts et niveaux de rémunération du personnel local selon sa nationalité et selon qu'il est engagé par la représentation, par la résidence, par un service de la DDC ou par d'autres services (attachés de défense, etc.). Il existe également des particularités au niveau de l'affiliation à un régime de sécurité sociale.

Voici en quelques traits, sans être exhaustif, un tableau des différentes situations que la commission a rencontrées:

- employés locaux de nationalité suisse engagés par l'ambassade sur la base d'un contrat de droit suisse et payés en monnaie locale ou en francs suisses;
- employés locaux de nationalité suisse engagés par l'ambassade sur la base d'un contrat de droit local et payés en monnaie locale ou en francs suisses;
- employés locaux étrangers engagés par l'ambassade sur la base d'un contrat de droit local;
- employés locaux étrangers engagés comme personnel domestique de la résidence sur la base d'un contrat de droit local;
- employés locaux engagés par la DDC sur la base d'un contrat de droit local.

Il n'y a pas que les statuts, les niveaux de rémunérations, les monnaies et les régimes de couverture sociale qui diffèrent. Le règlement de la DDC pour le personnel local prévoit une adaptation automatique des salaires au renchérissement alors qu'elle n'est pas accordée systématiquement aux employés engagés par l'ambassade. Les modes de paiement peuvent aussi varier: en Inde, par exemple, les employés locaux de la DDC sont payés par chèques, et doivent ainsi s'acquitter de leurs impôts, alors que les employés de l'ambassade sont payés au comptant, sans que personne ne sache s'ils paient des impôts ou non.

Pour la commission, ces différences de statuts et la disparité des traitements versés au personnel local d'un même lieu par l'administration d'un même Etat sont critiquables sur le plan des principes. Elles créent des unités administratives «à plusieurs vitesses» et entraînent parfois des tensions entre les agents au sein des représentations.

L'idée de recruter davantage de personnel local n'est pas contestée en soi. Par contre, il semble problématique de continuer à faire travailler sur un même lieu, à des tâches souvent identiques (immatriculation, délivrance de pièces d'identité, secrétariat des chefs de postes, service des visas, etc.) et faisant appel à des compétences analogues, des personnes rémunérées de manière aussi différente. Il ne faut pas perdre de vue que nos représentations à l'étranger ne pourraient plus fonctionner aujourd'hui sans les recrutés locaux.

Pour la commission, la situation des recrutés locaux mérite un examen approfondi. Ce dernier doit déboucher sur une solution globale qui s'applique à l'ensemble des personnels locaux en postes dans les représentations indépendamment qu'ils travaillent pour la chancellerie de l'ambassade, la résidence du chef de mission, un bureau de coordination de la DDC ou d'autres services de la Confédération.

2.11.2 Octroi de titres diplomatiques

La doctrine et la pratique du droit international connaissent toute une série d'agents diplomatiques. Les chefs de missions sont répartis en trois classes, à savoir les ambassadeurs, les ministres et les chargés d'affaires⁴⁹. L'octroi des titres diplomatiques est de la compétence du Conseil fédéral (art. 3 OPers). Le DFAE confère le titre d'ambassadeur, après accord avec le Département fédéral des finances (DFE), dans le cadre des missions spéciales approuvées par le Conseil fédéral (participation à des cérémonies solennelles en qualité de délégué du Conseil fédéral, négociations, conférences internationales, etc.). Le DFAE attribue également à son personnel les titres en usage dans les relations internationales, à l'exception de ceux qui correspondent au rang de chef de mission.

Si la grande majorité des chefs de mission diplomatique porte le titre d'ambassadeur, la commission a pu constater que la réciproque n'était pas vraie. En effet, il existe un grand nombre d'ambassadeurs qui n'exercent pas la fonction de chef de mission. Sur les quelque 130 ambassadeurs que compte la Suisse, seuls 96 sont accrédités auprès d'Etats étrangers ou sont des représentants permanents auprès d'organisations internationales. Les autres ambassadeurs, soit près du quart de l'effectif total, travaillent dans différentes unités de l'administration en Suisse (cf. tableau 9).

Tableau 9

Agents de l'administration fédérale en Suisse portant le titre d'ambassadeur (état: juillet 2002)

Département	Fonction
DFAE	1. Chef de la direction politique, Berne
	2. Chef du centre d'analyse et de prospective et service historique, Berne
	3. Chef de l'inspectorat diplomatique, Berne
	4. Chef du protocole, Berne
	5. Chef de la division politique I (Europe/Amérique du Nord), Berne
	6. Chef de la division politique II (Asie, Afrique, Océanie, Amérique latine), Berne

⁴⁹ Art. 14 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961; RS 0.191.01.

Département	Fonction
	7. Chef de la division politique III (Nations Unies, organisations internationales, désarmement), Berne
	8. Chef de la division politique IV (paix, droits de l'homme, politique humanitaire), Berne
	9. Ambassadeur en mission spéciale, Berne
	10. Chef de la division politique V (division des affaires économiques et financières), Berne
	11. Chef de la division politique VI (Suisse à l'étranger), Berne
	12. Chef de la direction du droit international public (DDIP), Berne
	13. Suppléant du chef de la DDIP, Berne
	14. Chef de la direction du développement et de la coopération (DDC), Berne
	15. Suppléant du chef de la DDC, Berne
	16. Représentant permanent de la Suisse près les organisations internationales, Genève
	17. Représentant permanent de la Suisse auprès de la conférence du désarmement, Genève
	18. Chef de la division Etat hôte, Genève
	19. Chef de «Présence suisse», Berne
	20. Chef de la direction des ressources et du réseau extérieur, Berne
DFAE/DFE	21. Chef du bureau de l'intégration, Berne
DFE	22. Suppléant du Secrétaire d'Etat pour les questions politiques, seco, Berne
	23. Chef du centre de prestations «domaines spécialisés», seco, Berne
	24. Chef du centre de prestations «promotion de la place économique», seco, Berne
	25. Conseiller scientifique à la direction du travail, seco, Berne
	26. Adjoint scientifique à la direction du travail, seco, Genève
	27. Chef du centre de prestations «développement et transition», seco, Berne
	28. Chef du centre des prestations «politique par pays», seco, Berne
	29. Suppléant du chef du centre de prestations «commerce mondial», seco, Berne
	30. Représentant permanent de la Suisse auprès de l'OMC et de l'AELE (CEE/ONU, CCI, CNUCED), seco, Genève

Département	Fonction
DDPS	31. Secrétaire général suppléant, Berne
	32. Chef du Centre international de déminage humanitaire, Genève
	33. Chef du Centre démocratique pour le contrôle des forces armées, Genève
	34. Chef du Centre de politique de sécurité, Genève
DFF	35. Chef de l'unité d'organisation «Questions financières internationales et politique monétaire», Berne
DETEC	36. Chef de la division des affaires internationales de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), Berne/Ittigen

Il y a lieu de distinguer ici deux cas de figure.

Il y a tout d'abord, c'est le plus grand nombre, les chefs de certaines divisions et services du DFAE et du seco qui reçoivent par tradition des titres diplomatiques. Il s'agit parfois d'anciens chefs de mission qui conservent leur titre d'ambassadeur même s'ils n'exercent plus la fonction correspondante. Rappelons, à titre de comparaison, que les chefs de poste consulaire ne conservent pas leur titre de consul général une fois de retour à Berne, à l'exception des agents du service du protocole.

Il y a ensuite les agents qui cultivent des contacts internationaux fréquents, et à qui sont octroyés des titres d'ambassadeur ou de ministre. Il semblerait que ce genre de titre soit de plus en plus considéré comme une nécessité, même si ces agents n'ont pas de fonctions dirigeantes dans l'administration fédérale. Le fait de porter un titre diplomatique semble conférer à celui qui en bénéficie un crédit accru, lui ménager des relations plus précieuses et facilite l'accès aux plus hautes personnalités. La commission se plaît à relever *a contrario* que certains départements, et pas des moindres (DFI, DFJP), ne disposent pas d'ambassadeurs ou de ministres, alors qu'ils déploient des activités internationales importantes.

Pour la commission, cette inflation de titres est critiquable. Elle gagne de proche en proche tous les départements et a pour conséquence la dépréciation des titres diplomatiques. Au DFAE, le titre d'ambassadeur est devenu avec le temps pratiquement un droit acquis, voire une sorte de dignité, pour les anciens chefs de mission selon l'adage «ambassadeur un jour, un ambassadeur toujours». Cela fige l'organisation du département et complique par ailleurs la gestion des carrières et les possibilités de transferts à l'étranger.

La situation actuelle est accentuée par la tendance à doter toujours plus de fonctions administratives du titre d'ambassadeur ou de ministre, ne serait-ce que pour leur donner quelque lustre ou les rendre plus attractives.

La commission est d'avis qu'il faudrait revenir à une pratique plus restrictive. Les titres diplomatiques devraient être réservés uniquement aux agents qui représentent la Suisse à l'étranger ou auprès d'une organisation internationale, à l'instar de ce qui se fait en Allemagne, en France ou en Grande-Bretagne. En effet, on cherchera en vain des ambassadeurs au Werderschen Markt à Berlin, au Quai d'Orsay à Paris ou au Foreign Office à Londres.

Les titres diplomatiques devraient être conférés pour la durée d'exercice des fonctions à l'étranger. Cela correspond d'ailleurs au concept que le Conseil fédéral avait développé en 1955 lorsqu'il proposa aux Chambres fédérales de réserver le titre d'ambassadeur aux chefs de mission diplomatiques⁵⁰.

Pour les agents travaillant dans l'administration centrale, la collation de titres diplomatiques devrait être réservée exclusivement aux agents du DFAE et du seco et pour autant qu'ils exercent des activités permanentes en relation avec des Etats étrangers ou des organisations internationales (ambassadeur en mission spéciale, délégué aux accords commerciaux). La commission est d'avis que l'on pourrait renoncer sans problèmes particuliers à l'ensemble des titres diplomatiques pour les autres postes du DFAE, du seco ainsi que du DDPS et du DETEC. En effet, un directeur ou un chef de division dans l'administration a autant de poids vis-à-vis de ses collègues diplomates étrangers en poste en Suisse que s'il porte le titre d'ambassadeur ou de ministre.

Il faut en revanche maintenir la possibilité pour le Conseil fédéral d'accorder des titres diplomatiques, de manière temporaire, aux personnes chargées à l'étranger d'une mission officielle auprès d'un gouvernement étranger, d'une organisation ou d'une conférence intergouvernementale. Le système existant pour l'attribution temporaire du titre de secrétaire d'Etat pourrait servir de modèle (cf. art. 46 *in fine* de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA; RS 172.010).

Quant à la pratique de l'attribution de titres *ad personam*, elle doit aussi être abandonnée.

2.11.3 Agents diplomatiques et consulaires: image et culture

Les activités diplomatiques et consulaires donnent lieu à toute une série de stéréotypes et de clichés. La littérature, la publicité, les médias et le cinéma fournissent toute une galerie de diplomates et de consuls qui sont inscrits dans la mémoire collective. Comme le disait lui-même le chef du département: «Aux yeux du grand public, le monde de la diplomatie est celui des cocktails et du glamour. La fonction de diplomate exerce une fascination certaine: l'image qu'en a l'homme de la rue est faite de rencontres intéressantes avec des hommes politiques et des capitaines d'industrie, d'apparitions en public et de résidences prestigieuses»⁵¹.

Certaines de ces idées ne sont pas fondées, d'autres présentent des éléments de vérité. Pour la commission le constat reste le même: le corps diplomatique et, dans une moindre mesure, le corps consulaire présentent un problème d'image évident et sont mal perçus par l'opinion publique.

Cela s'explique en partie certainement par le passé aristocratique de la diplomatie, par le lustre attaché à la fonction d'un ambassadeur ou d'un consul, par le protocole, par le respect de la tradition, mais aussi par un mode de gestion en vase clos. Les

⁵⁰ Voir à ce propos le message du Conseil fédéral du 5 décembre 1955 concernant la transformation de légations en ambassades; FF 1955 II 1381.

⁵¹ «Entre cocktails et nate! une diplomatie en pleine mutation», discours prononcé par le conseiller fédéral Joseph Deiss, chef du DFAE, à l'occasion de l'ouverture de la conférence des ambassadeurs à Berne, le 27 août 2001.

agents de la carrière forment une sorte de «noblesse d'Etat», avec une hiérarchie précise de titres où chacun est appelé à jouer un rôle.

Ce problème d'image tient aussi aux circonstances dans lesquelles le public, souvent par médias interposés, est informé du travail de nos agents à l'étranger. On retiendra mieux en effet l'inauguration spectaculaire d'une ambassade, les indécidables d'un chef de chancellerie ou les exubérances d'un ambassadeur que le travail quotidien des agents qui font antichambre dans des ministères étrangers, délivrent des visas, sont actifs dans l'aide au développement, assistent des Suisses en difficultés, s'occupent de requérants d'asile refoulés ou règlent l'intendance de visites de délégations parlementaires. En bref, la représentation du travail diplomatique et consulaire reste décalée par rapport à une réalité qui a profondément changé.

Cette perception des choses s'explique finalement par la psychologie des Suisses qui se prête fort peu à la politique étrangère. Les enjeux de politique étrangère sont difficiles à faire comprendre car ils n'ont pas d'effets immédiats. La politique extérieure reste au mieux quelque chose d'abstrait, au pire quelque chose d'inutile. Les citoyens s'intéressent davantage aux sujets concrets qui les touchent directement qu'aux problèmes internationaux qui tiennent d'ailleurs une place modeste dans les débats politiques et électoraux. Les citoyens sont d'ailleurs rarement appelés à se prononcer sur ces sujets puisque la très grande majorité des débats politiques et des scrutins populaires portent sur des questions de politique intérieure: sur les 320 projets qui ont été soumis à votation populaire entre 1945 et 1999, seuls 18 (5,8 %) concernaient des objets de politique étrangère⁵². Dans ces conditions, il est difficile d'expliquer pourquoi il est indispensable que la Suisse dispose d'agents partout dans le monde⁵³.

Pour la commission, il est nécessaire de corriger cette image un peu vieillotte de la diplomatie et de «démystifier» les professions diplomatiques et consulaires. Il convient de mieux expliquer la nature et l'importance des tâches des agents du DFAE. Il s'agit aussi de montrer que les agents du DFAE ne forment pas une catégorie particulière d'agents, mais qu'ils sont des fonctionnaires comme les autres qui travaillent à défendre les intérêts de la Suisse et de ses citoyens à l'étranger. C'est un travail ni plus ni moins prestigieux qu'un autre. Les diplomates et autres membres de la carrière consulaire sont au service des citoyens et il est normal de savoir qui ils sont et ce qu'ils font.

Pour modifier cette image, il faut aussi changer la culture des services de carrière. Celle-ci est encore imprégnée de certaines valeurs tels le sens de la hiérarchie, le respect des traditions et un certain sentiment de spécificité. Ces valeurs sont jugées pesantes par bien des agents et notamment par les nouvelles générations. Elles conditionnent aussi bien la manière de travailler que de se comporter et poussent à un certain conformisme intellectuel au détriment de la créativité. Comme l'a relevé lors de son audition un ambassadeur expérimenté: «... l'organigramme me paraît

⁵² Voir Bonfadelli, H.; Nyffeler, B.; Blum, R.; *Helvetisches Stiefkind. Schweizerische Aussenpolitik als Gegenstand der Medienvermittlung*, Institut für Publistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich, 2000, p. 244.

⁵³ Dans article intitulé «Supprimez les diplomates – ou peut-être pas?» et publié dans la *Neue Zürcher Zeitung*, Laurent Goetschel, directeur du PNR 42, s'étonnait que personne en Suisse n'était encore venu à l'idée de lancer une initiative populaire pour la suppression des diplomates. Il ajoutait qu'une «telle proposition ne choquerait vraisemblablement personne», in: NZZ, 5.1.1998, n° 2, p. 11.

beaucoup trop hiérarchisé et pyramidal et il devrait y avoir beaucoup plus d'autonomie entre les différents services. (...) C'est plutôt dans ce domaine que je vois une réforme qui donnerait plus de responsabilités et donc moins de frustrations. L'intérêt au travail, même à la centrale, augmenterait (...). On aurait ainsi dans le fonctionnement de la maison un peu plus d'air et d'autonomie».

La commission partage ce point de vue. Elle estime qu'il est temps d'aplatir les structures du département et de supprimer certains niveaux hiérarchiques. Il convient également de favoriser, par une politique volontariste, les échanges de personnel entre les différents niveaux et services du DFAE, et particulièrement entre la direction politique et la DDC. La commission est d'avis aussi que la réforme du département de 1995 a donné trop de poids à la direction politique et qu'elle a introduit un clivage entre cette dernière et la DDC. D'ailleurs de moins en moins de diplomates viennent travailler à la DDC et inversement.

Un renforcement de la «mixité» entre agents des services de carrière et autres agents contribueraient certainement, de l'avis de la commission, à décloisonner les différents services et à éliminer certains préjugés à l'endroit des agents des services de carrière.

3 Le service extérieur du DFAE

3.1 Généralités

La Suisse compte un important réseau de représentations diplomatiques et consulaires. Ce dernier s'est particulièrement développé après la deuxième guerre mondiale à la faveur de la décolonisation et du développement multilatéral. L'éclatement de l'URSS au début des années nonante, puis la dissolution de la Yougoslavie ont parachevé l'extension du réseau de représentations à l'étranger⁵⁴.

La carte diplomatique et consulaire se présente actuellement comme suit (état au 1^{er} janvier 2002)⁵⁵:

- 93 ambassades bilatérales,
- 10 missions et délégations permanentes auprès d'organisations internationales,
- 45 consulats généraux,
- 3 consulats professionnels,
- 2 chancelleries détachées (Lagos [Nigeria], Saint-Petersbourg [Russie]),
- 2 bureaux de liaison (Bagdad [Irak], Pristina [Kosovo]),
- 1 bureau de représentation (Ramallah [Cisjordanie]),

⁵⁴ Pour une synthèse, voir la brochure éditée par le Département fédéral des affaires étrangères, *Deux siècles de représentations extérieures de la Suisse 1798–1998*, DFAE, Berne, 1998.

⁵⁵ Pour plus de détails, voir le tableau à l'annexe 2.

- 39 bureaux de coordination de la Direction du développement et de la coopération (DDC), dont 25 sont intégrés au sein d'une représentation suisse et 14 se trouvent dans des pays où la Suisse ne dispose pas de représentation de carrière,
- 154 postes consulaires honoraires⁵⁶ (dont 18 consulats généraux, 85 consulats et 51 agences consulaires)

La Suisse reconnaît actuellement 188 Etats. Elle entretient des relations diplomatiques avec la majorité d'entre eux conformément au principe d'universalité de la politique étrangère. La Confédération suisse est accréditée directement auprès de 85 Etats et indirectement auprès de 94. Dans huit cas, elle n'entretient que des relations consulaires.

Vu sous l'angle du droit d'organisation de l'administration, les représentations suisses à l'étranger sont des subdivisions de la direction politique du DFAE⁵⁷. Elles sont placées sous la responsabilité du secrétaire d'Etat (art. 11, al. 5, de l'ordonnance du 29 mars 2000 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères, Org DFAE; RS 172.211.1), sous réserve des attributions de la Direction des ressources et du réseau extérieur dans les affaires de personnel ainsi que dans les domaines consulaires, administratifs, financiers, logistiques et télématiques (art. 10a Org DFAE).

Le secrétaire général surveille la conduite des affaires diplomatiques des représentations suisses à l'étranger (art. 5, let. d, Org DFAE). Il dispose à cet effet de l'inspectorat diplomatique (cf. ch. 3.5 ci-dessous). La surveillance dans les domaines financiers, consulaires et administratifs est exercée par l'inspectorat consulaire et financier.

La compétence de créer une mission diplomatique appartient au Conseil fédéral (art. 184, ch. 1, cst.) sous réserve des attributions budgétaires des Chambres fédérales⁵⁸. Le DFAE décide de l'ouverture et de la fermeture des postes consulaires ainsi que du transfert, d'une mission à l'autre, des compétences diplomatiques dans un pays donné (art. 3 Org DFAE).

⁵⁶ Un consul honoraire représente la Suisse à titre honorifique et extraprofessionnel dans des endroits où aucun personnel de carrière n'est en poste. En règle générale, les représentations honoraires ne se chargent pas de tâches consulaires ou administratives, mais se consacrent entièrement à la sauvegarde des intérêts de la Suisse et à l'assistance des touristes suisses. Dans certains cas, ils peuvent être habilités à délivrer des visas. Les représentants honoraires perçoivent une indemnité annuelle de 6000 francs en moyenne.

⁵⁷ Voir à ce propos la prise de position conjointe de l'Office fédéral de la justice et de la Direction du droit international public, janvier 1992 (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, JAAC, 1992, fascicule 56/IV, n° 49, p. 425 ss).

⁵⁸ Voir à ce propos le rapport de la Délégation des finances des Chambres fédérales aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur son activité en 1992/1993, ch. 421; FF 1993 II 58. Cf. également le ch. 2.4.2. du message du Conseil fédéral du 5 juin 2001 sur l'adaptation de dispositions du droit fédéral en matière d'organisation; FF 2001 3670.

3.2 Fonctions des représentations suisses à l'étranger

3.2.1 Généralités

Les représentations suisses à l'étranger exercent des tâches de sauvegarde des intérêts et offrent diverses prestations de service. Il est utile de citer ici un extrait du rapport sur la politique extérieure 2000:

«La tâche principale des représentations suisses à l'étranger est la sauvegarde des intérêts sur place. Il s'agit en premier lieu de mettre en place et d'entretenir un réseau de contacts étendu, d'améliorer l'image de notre pays et de faire valoir les demandes suisses auprès des instances décisionnelles étrangères. A cela s'ajoute le fait de se procurer des informations sur les changements dans la politique intérieure et sur les stratégies et activités de politique extérieure ainsi que sur les développements économiques, technologiques, sociaux, environnementaux et culturels dans l'Etat d'accréditation.

(...) La Suisse est également chargée de s'occuper administrativement des ressortissants suisses domiciliés à l'étranger, de renforcer les liens qui les unissent à la Suisse et d'assister ceux qui sont dans le besoin. Actuellement, environ 600 000 personnes (598 934 à la fin juin 2000), soit près de 10 % de tous les ressortissants suisses, sont annoncés auprès de nos représentations. Ce chiffre correspond à une ville virtuelle qui dépasse de loin la taille de Zurich. Nos ambassades, consulats généraux, consulats et représentations honoraires remplissent à cet égard des tâches semblables à celles d'une administration communale en Suisse.»⁵⁹

3.2.2 Fonction consulaire

Les représentations suisses à l'étranger offrent une vaste palette de prestations dans le domaine consulaire. S'il fallait les définir d'une phrase, il conviendrait de dire qu'elles consistent en un rôle fondamental de protection des droits et intérêts de la Suisse et de ses citoyens à l'étranger.

Les activités consulaires sont fixées en partie dans le Règlement du service diplomatique et consulaire suisse⁶⁰. Ce dernier concrétise les fonctions consulaires définies par la convention de Vienne sur les relations consulaires⁶¹.

Le règlement prévoit que les représentations suisses à l'étranger exercent les activités suivantes dans le domaine consulaire:

- Participation au renforcement des liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et avec la Suisse, développement de l'esprit de solidarité⁶² (art. 10),

⁵⁹ Rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2000 sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration, annexe, ch. 4; FF **2001** 331.

⁶⁰ Règlement du Service diplomatique et consulaire suisse, du 24 novembre 1967; RS **191.1**.

⁶¹ Convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24 avril 1963; RS **0.191.02**.

⁶² Arrêté fédéral du 22 juin 1962 concernant l'octroi d'une garantie à la société coopérative «Fonds de solidarité des Suisses à l'étranger»; RS **852.8**.

- Tenue d'un registre d'immatriculation pour les Suisses de l'étranger (art. 11 à 14),
- Demandes de confirmations de droit de cité (art. 15),
- Activités de protection consulaire (aide aux Suisses de passage, assistance aux Suisses privés de liberté, aide au rapatriement, aide en cas d'enlèvements, etc.) (art. 16 à 17),
- Appui au recouvrement de créances (art. 18),
- Conservation de dépôts (art. 19),
- Etablissement de lettres de protection (en cas de guerre, de danger de guerre, de troubles graves, etc.) (art. 20),
- Protection d'intérêts étrangers (art. 22),
- Fonctions officielles (fonctions d'état civil, légalisations de signatures officielles, etc.) (art. 23 à 30).

Certaines activités sont fondées sur d'autres lois et ordonnances. C'est le cas dans le domaine de l'AVS/AI facultative⁶³, pour l'aide aux Suisses de l'étranger qui se trouvent dans le besoin⁶⁴, pour la surveillance des écoles suisses⁶⁵, pour les activités dans le domaine de l'asile, pour l'établissement des visas⁶⁶, pour les contrôles militaires ainsi que pour les affaires liées aux passeports et aux cartes d'identité⁶⁷.

Les attributions traditionnelles sont extrêmement variées et complexes. Il est rare qu'un même poste consulaire exerce pratiquement la totalité des attributions évoquées plus haut. Le degré de sollicitation des services consulaires varie considérablement selon l'implantation géographique des postes et l'importance de la colonie suisse. Par exemple, dans les pays d'Afrique l'accent est mis sur les questions de migration et d'asile ainsi que sur l'aide aux touristes suisses en difficultés. En Russie l'essentiel des ressources est mobilisé par le service des visas. Les représentations en France sont plutôt occupées par les activités liées à la colonie suisse et par les activités dans le domaine de la sauvegarde des intérêts.

⁶³ Cf. art. 3 de l'ordonnance du 26 mai 1961 concernant l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative (OAF); RS **831.111**.

⁶⁴ Loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (LASE); RS **852.1**; Ordonnance du 26 novembre 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (OASE); RS **852.11**.

⁶⁵ Cf. art. 8 de la loi fédérale du 9 octobre 1987 concernant l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger (Loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger, LISE); RS **418.0**; voir aussi l'art. 17 de l'ordonnance du 29 juin 1988 concernant l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger (O sur l'instruction des Suisses de l'étranger, OISE); RS **418.01**.

⁶⁶ Ordonnance du 14 janvier 1998 concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers (OEArr); RS **142.211**.

⁶⁷ Ordonnance du 17 juillet 1959 relative aux passeports; RS **143.2**; Ordonnance du 18 mai 1994 relative à la carte d'identité suisse; RS **143.3**.

Un projet pilote mené en 1997/1999 pendant 24 mois auprès de 29 représentations en Amérique du Nord, en Italie et en Espagne, dans les pays de l'ASEAN, à Paris et à Moscou a permis de recueillir des informations précieuses sur la sollicitation des consulats⁶⁸.

Pour les 29 représentations, des moyennes ont été déterminées. Elles sont décrites dans le tableau ci-dessous (tableau 10).

Tableau 10

Sollicitation des prestations consulaires dans 29 représentations (moyennes, 1997–1999)

Produits/activités du domaine de prestations	Temps consacré ⁶⁹	UP ⁷⁰
Visas	29,3 %	39.2
AVS/AI facultative, aide aux cotisants, aide aux rentiers, taxations	15,9 %	21.3
Cas d'état civil	12,2 %	16.1
Immatriculation	11,9 %	16.0
Service de passeports, cartes d'identité	11,4 %	15.2
Cas de protection consulaire	3,3 %	4.3
Assistance	2,3 %	3.0
Entraide administrative et juridique, cas d'asile	2,0 %	2.6
Légalisations, dépôts, successions	1,8 %	2.3
Contrôle des obligations militaires, taxe militaire	1,5 %	1.8
Autres prestations	8,4 %	11.1
Total des prestations	100,0 %	132.9

Le travail consulaire a connu des évolutions considérables ces dernières années.

Les travaux administratifs ont été fortement rationalisés par l'introduction de différentes mesures techniques, telles que:

- la connexion en ligne des représentations,
- la mise en place du projet VERA destiné à saisir sur un serveur central à Berne l'ensemble des données concernant le demi million de Suisses de l'étranger et auquel les représentations auront directement accès,
- l'introduction du système EVA de délivrance automatisée de visas,
- la mise en place prévue de la banque de données centrale pour l'état civil (projet Infostar).

Des mesures de simplification des procédures ont également été prises dans le domaine des visas (suppression de l'obligation d'un visa pour les étrangers qui séjournent de manière durable dans les Etats de l'UE ou de l'AELE, d'Andorre, de

⁶⁸ Jeannet, E.-S., Expériences et développements d'un controlling opérationnel au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), séminaire de contrôle de gestion publique, IDHEAP, décembre 1999 (non publié).

⁶⁹ En % du temps total consacré au domaine des prestations.

⁷⁰ UP=unités de personnel (postes à plein temps calculés sur la base de la saisie du temps de tous les collaborateurs).

Monaco, de Saint-Marin, du Canada ou des Etats-Unis). Certaines tâches ont aussi été transférées à d'autres services. C'est notamment le cas en matière d'assurance AVS/AI où les activités consulaires ont été déléguées à des bureaux extérieurs mis en place par la Caisse suisse de compensation⁷¹. L'introduction du nouveau passeport dès 2003 facilitera également le travail des représentations dans la mesure où la production des passeports sera centralisée en Suisse.

Toutes ces mesures ont permis d'augmenter la productivité des services consulaires et ont supprimé par ailleurs bon nombre d'activités routinières. Sans ces mesures, il n'aurait pas été possible, à budgets et effectifs constants, d'absorber l'augmentation des tâches dans le domaine consulaire.

Quelques chiffres comparatifs permettent d'illustrer cela:

- En 1990, les représentations comptaient 450 000 immatriculations de citoyens suisses; en 2002, le chiffre est de l'ordre de 590 000, soit une augmentation de plus de 30 %. En 1994, 46 000 personnes étaient inscrites dans le registre des électeurs; en 2002, elles sont déjà près de 83 000, soit une augmentation de 80 %.
- La globalisation entraîne également, depuis quelques années, une augmentation du nombre des voyages de touristes étrangers en Suisse, ce qui a des répercussions directes sur le nombre de demandes de visas qui sont adressées à nos représentations. A elle seule, l'ambassade de Suisse à Moscou et son antenne extérieure à Saint-Petersbourg délivrent chaque année quelque 56 000 visas, ce qui correspond à environ 220 visas par jour, avec des pointes de l'ordre de 400 visas par jour.
- De même, le nombre des demandes de regroupement familial émanant de personnes désireuses de retrouver leur famille vivant en Suisse a beaucoup augmenté.

Si l'augmentation de certaines activités consulaires a pu être compensée par des mesures de rationalisation ou des mesures techniques, il en est d'autres qu'il n'est pas possible de rationaliser. C'est notamment le cas dans le domaine de la protection consulaire où les consuls apportent aide et soutien à des citoyens suisses qui se trouvent en difficultés à l'étranger. Ces cas n'ont cessé de s'accroître ces dernières années à raison d'environ 10 % par année. Chaque année, on compte plus de douze millions de passages de frontières étrangères de Suisses. La mobilité croissante confronte les représentations à un nombre toujours plus élevé de cas de protection consulaire. En 2001, plus d'un millier de cas ont été suivis, dont 90 accidents graves, 350 emprisonnements et 170 recherches, plus de 30 enlèvements et un peu moins de 200 décès. Ces dossiers deviennent de plus en plus lourds et complexes et exigent des qualités humaines et professionnelles certaines. Les événements majeurs – par exemple l'attentat perpétré contre un groupe de touristes suisse à Louxor, le crash d'un avion de Swissair à Halifax ou les attentats du 11 septembre 2001 – peuvent mobiliser toutes les forces d'une représentation pendant plusieurs jours. Quant aux exigences des personnes concernées et de l'opinion publique, elles augmentent également⁷².

⁷¹ Des bureaux ont été créés à Lyon, Düsseldorf, Milan, Londres, Barcelone, Montréal, Buenos Aires, Rio de Janeiro et Sydney.

⁷² Cf. rapport du Conseil fédéral sur les points essentiels de la gestion de l'administration, du 20 février 2002, 02.016/II, p. 27 ss.

Outre ces tâches, les représentations consulaires exercent également des tâches dans le domaine de la sauvegarde des intérêts de la Suisse. Elles sont appelées à favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et contribuent également à la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger. C'est par exemple le cas dans le contexte de la mise en œuvre de la loi sur la promotion des exportations⁷³ où plusieurs postes d'expansion commerciale («Swiss Business Hubs») ont été intégrés dans des consulats généraux (Mumbai [Bombay], à Chicago ou à Stuttgart).

Au plan de la représentation, bien des chefs de postes et leurs collaborateurs consacrent une partie non négligeable de leur temps à l'accueil de personnalités de passage, à animer la colonie suisse ainsi qu'à développer des contacts avec les autorités de leur circonscription.

La commission trouve remarquable les mesures prises par le DFAE dans le domaine consulaire. Ces mesures ont permis d'améliorer l'efficacité de nos représentations en matière consulaire et de dégager des moyens qui ont pu être utilisés pour d'autres tâches. Les mesures prises ont toutefois laissé des traces profondes dans le réseau des représentations consulaires (fermeture de plusieurs consulats de carrière, cf. ch. 3.3. ci-dessous) et ont augmenté les exigences posées aux agents consulaires. Le travail consulaire devient aussi de plus en plus difficile. La commission estime que cette évolution n'est pas encore suffisamment valorisée au DFAE. Cette question sera abordée au ch. 3.2.4, ci-dessous.

La commission est d'avis que le DFAE a exploité en grande partie toutes les possibilités de rationalisation envisageables dans le domaine consulaire. A l'heure actuelle, il semble difficile d'obtenir des gains de productivité supplémentaires sans toucher à la substance même des activités consulaires traditionnelles. Si l'on considère que le nombre des Suisses à l'étranger va continuer d'augmenter, et avec lui le nombre de cas de protection consulaire, il paraît difficilement concevable que la Suisse puisse maintenir, à budget constant, le réseau consulaire actuel sans revoir à la baisse les missions qui lui sont attribuées.

En comparaison internationale, la Suisse offre dans le domaine consulaire des prestations considérables qui sont beaucoup plus larges que celles de nombreux pays. On notera par exemple que ni la France, ni l'Italie, ni la Grande-Bretagne, ni l'Irlande, ni la Norvège n'exigent une immatriculation obligatoire. Pour la commission, il apparaît indispensable de remettre en question de manière critique la nécessité de certaines activités consulaires, notamment en ce qui concerne l'obligation de s'immatriculer (notamment dans les pays de niveau de développement comparable à celui de la Suisse ainsi que pour les binationaux), les contrôles militaires, les confirmations du droit de cité, la surveillance des écoles suisses, l'assistance durable sur place ou l'aide aux Suisses de l'étranger qui se trouvent dans le besoin. On peut légitimement se poser la question également si l'organisation de manifestations du 1^{er} août et d'autres fêtes de Noël entre véritablement dans les domaines d'attribution fondamentaux d'une représentation suisse.

Une révision du règlement du Service diplomatique et consulaire suisses apparaît également nécessaire dans ce contexte. En effet, ce texte n'est plus à jour et n'a pas subi de modifications depuis 1978.

⁷³ Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations; RS 946.14.

3.2.3 Fonction diplomatique

Les représentations suisses ont pour mission, dans le domaine diplomatique, de faire valoir les intérêts de la Suisse à l'étranger et dans les organisations internationales (tâches de sauvegarde des intérêts). «Elles sont des centres de savoir sur le pays de résidence concernée, des avant-postes en vue de la consolidation des relations bilatérales ainsi que des centres de promotion pour la Suisse, sa culture, ses institutions et son économie»⁷⁴.

Contrairement au domaine consulaire, l'activité diplomatique des représentations est peu codifiée. Le règlement du Service diplomatique et consulaire est pratiquement muet sur la question. L'ordonnance sur l'organisation du DFAE est un peu plus explicite (art. 11, Org DFAE), mais c'est finalement la convention de Vienne sur les relations diplomatiques qui est la plus claire. Elle reconnaît aux diplomates les trois fonctions suivantes:

- une fonction d'observation et d'information,
- une fonction de représentation,
- une fonction de négociation.

Le diplomate exerce d'abord une fonction d'observation et d'information. Les postes à l'étranger doivent rédiger, à intervalles réguliers ou sur demande, différents types de rapports (rapports politiques, rapport annuel concernant la situation des droits de l'homme dans le pays, rapports concernant l'économie, la culture, l'environnement, etc.) Pour élaborer ces rapports, les diplomates se basent sur les informations disponibles dans le pays de résidence ainsi que sur leur réseau de relations avec les organes gouvernementaux et avec les représentants de la société civile (parlementaires, organisation non gouvernementales, forces de l'opposition, etc.). Etant donné que les sources d'informations sont multiples, les représentations doivent y apporter une valeur ajoutée. Au-delà de l'information brute, la centrale est intéressée par la synthèse, la mise en perspective et la hiérarchisation des informations.

La fonction de représentation est la tâche la plus visible, et aussi la fonction la plus indiscutée, d'un diplomate. Elle est exercée en premier lieu par le chef de mission et par son suppléant. Cette activité s'exerce souvent dans ces mondanités qui sont critiquées ou enviées par l'opinion publique. Ces activités constituent, de l'avis des concernés, des occasions de rencontres et des sources d'informations précieuses. La cordialité des rapports avec certains représentants de l'élite d'un pays permet, dans certaines situations, le succès d'une intervention politique. La fonction de représentation n'est pas axée uniquement sur les autorités gouvernementales, elle porte aussi, et de plus en plus, sur l'opinion publique et la société civile du pays de résidence.

La fonction de négociation s'est considérablement amenuisée avec le temps, notamment pour les représentations bilatérales. Une part importante des négociations est maintenant conduite par des représentants des départements envoyés spécialement à cet effet. Les diplomates sont donc moins actifs qu'auparavant dans la négociation. Ils agissent davantage en amont et en aval des négociations. Ils prépa-

⁷⁴ Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Spuhler du 27 septembre 2000, «Représentations suisses à l'étranger. Renforcement de l'efficacité» (00.3474).

rent la négociation en informant les délégués des dernières nouvelles à leur disposition et se chargent ensuite du suivi des négociations.

Contrairement aux prestations consulaires, les activités en matière de sauvegarde des intérêts (politique, économie, culture, droits de l'homme, environnement, etc.) ne sont souvent pas quantifiables ni mesurables, tant pour ce qui est de la charge de travail qui en découle que pour ce qui est de leur efficacité. Aussi est-il difficile d'isoler les résultats individuels et de comparer les performances des uns et des autres. La qualité des contacts («networking») et le travail de représentation sont également difficiles à apprécier. La fréquence des réceptions auxquelles un diplomate assiste ou qu'il organise ne donne en effet aucune indication sur la qualité des informations obtenues et des contacts réalisés.

Pour la commission, l'activité diplomatique ne peut certainement porter ses fruits qu'à long terme ou lors d'une crise majeure. Comme l'a indiqué une des personnes auditionnées par le groupe de travail, le travail d'un diplomate est comparable parfois à celui d'un pompier: «Le réseau qu'un diplomate peut tisser à l'étranger n'est généralement pas sollicité en situation normale, mais seulement en cas d'urgence (prise d'otage, catastrophe naturelle) – lorsqu'un tel cas survient, il est trop tard pour se faire des contacts».

C'est pourquoi il est difficile pour la commission de porter un jugement sur la qualité du travail diplomatique fourni par les ambassades.

La commission tient néanmoins à faire deux observations:

- La première observation concerne le travail d'information et d'observation. Pour la commission, cette tâche est essentielle dans les pays où la presse et les médias ne sont pas libres ainsi que dans les pays où la langue est difficile. En revanche, dans les pays où la liberté d'information est garantie, la commission estime que cette fonction est moins essentielle. On peut effectivement se demander en quoi des rapports sur la situation des droits de l'homme en Autriche, en France et en Norvège ou des analyses sur la situation en matière d'environnement en Belgique et au Canada ou encore des rapports sur la culture au Japon – à supposer par ailleurs qu'ils soient nécessaires ou qu'ils soient lus – diffèrent des informations qui paraissent dans les journaux ou qui sont disponibles à Berne sur Internet ou dans des banques de données.

Cet exemple montre surtout la nécessité d'intégrer les nouvelles technologies de l'information dans le travail diplomatique. De l'avis de la commission, le travail diplomatique ne tire pas encore suffisamment profit de la révolution technologique en cours. On est bien loin pourtant de l'époque où le président américain Thomas Jefferson écrivait à son ministre des affaires étrangères James Madison: «Nous n'avons rien entendu de notre ambassadeur à Paris depuis deux ans. Si nous n'avons pas de nouvelles de lui d'ici la fin de l'année, alors il faudra que nous lui écrivions une lettre»⁷⁵. Les sources d'information à disposition sur Internet ou dans des banques de données doivent être exploitées plus systématiquement par la centrale. Il s'agit

⁷⁵ Cité dans DIZARD, W., «Digital diplomacy, U.S. foreign policy in the information age», Praeger Publishers (Westport) and the Center for Strategic and International Studies (CSIS, Washington D.C.), 2001, p. 100 (traduction de l'anglais).

d'éviter de demander aux représentations des informations disponibles à Berne et de ne solliciter ces dernières uniquement que lorsqu'il s'agit de valider une information ou de rechercher des informations précises.

La commission est d'avis qu'une réflexion de fonds devrait être menée au DFAE sur les possibilités et les incidences des nouvelles technologies de l'information dans la conduite des relations internationales. Une telle réflexion doit également intégrer la fonction que peuvent jouer les nouvelles technologies de l'information dans la projection de l'identité suisse dans le cyberspace. Pour l'instant, on notera que seules trente représentations sont présentes sur le Web.

- La deuxième observation concerne les possibilités de nos représentations à l'étranger. La commission a pu constater que les chefs de mission disposent d'une assez grande marge de manœuvre dans la conduite de leur ambassade, mais que leurs ressources sont restreintes. Mis à part les grandes ambassades et missions multilatérales, la majeure partie de nos missions est de tailles réduites. Certains postes ne comptent qu'un seul diplomate. Comment un ambassadeur pourrait-il dans ces conditions mener à bien sa tâche et informer régulièrement Berne sur les affaires politiques, économiques, sociales, juridiques, culturelles, environnementales etc. de son pays de résidence autrement qu'en synthétisant la presse locale?

Pour la commission, il ne faut pas se faire d'illusions. La Suisse s'enorgueillit de posséder un réseau diplomatique et consulaire étendu, mais les moyens de fonctionnement sont faibles. Dans de nombreux pays et domaines, la Suisse n'a souvent pas les moyens de sa politique.

La commission est d'avis que la Suisse ne peut pas être omniprésente et être active dans tous les domaines et sur tous les terrains. Il est indispensable de faire des choix clairs et de fixer des priorités thématiques fortes pour orienter le travail de nos représentations. A l'instar de ce qui existe pour la coopération au développement ou pour les activités de «Présence suisse», le Conseil fédéral devrait fixer pour chaque pays d'accréditation des domaines d'action prioritaires. Dans certains pays, l'accent serait mis essentiellement sur la politique scientifique ou sur la politique commerciale. Dans d'autres pays, la Suisse pourrait se concentrer exclusivement sur la coopération au développement, les questions d'environnement, la promotion des droits de l'homme ou les questions de migration. Une telle approche permettrait de concentrer les moyens et les compétences du DFAE et de rendre l'action extérieure de la Suisse plus lisible et plus efficace.

La commission est d'avis que, mis à part les grandes ambassades et certaines représentations multilatérales, nos représentations ne peuvent pas tout faire, ni *a fortiori* tout faire bien. Il est important de définir, pays par pays, région par région, ce qui est nécessaire pour la défense des intérêts de la Suisse et de renoncer à tout ce qui n'est que souhaitable.

3.2.4 **Digression: déclin ou renouveau de la fonction consulaire?**

Les services de carrière du DFAE connaissent une séparation nette entre la carrière diplomatique d'une part et la carrière consulaire d'autre part. Cela se traduit par des conditions d'admission différentes, par des concours différents, par des possibilités professionnelles et salariales distinctes. Cette séparation part du principe que les activités diplomatiques sont fondamentalement différentes des activités consulaires.

Autrefois, les rôles étaient clairs: les diplomates s'occupaient des relations d'Etat à Etat, les consuls étant appelés à s'occuper des Suisses à l'étranger ainsi que de diverses activités administratives (immatriculation, légalisation, octroi de visas, etc.). D'un côté les tâches nobles dans des locaux parfois prestigieux, de l'autre côté l'intendance parfois ingrate au service des particuliers.

Pendant longtemps, l'activité consulaire a été le parent pauvre des services extérieurs de la Suisse et ses agents opéraient dans l'ombre des diplomates. Aujourd'hui la réalité est toute différente. Avec l'introduction des nouvelles technologies, une grande partie des travaux administratifs des consulats ont été supprimés. Certaines activités ont été transférées à d'autres services (gestion de l'AVS facultative, production des passeports et des pièces d'identité, etc.). De nouvelles tâches, plus complexes, sont apparues. Dans certains domaines, les consuls généraux doivent représenter les intérêts de la Suisse sur le terrain. Dans de nombreuses métropoles économiques (Stuttgart, Francfort, Sao Polo, Mumbai, Melbourne, etc.), ils sont amenés à assumer la promotion de l'économie suisse ou à traiter d'affaires commerciales. Lorsque des problèmes politiques surviennent, les consuls sont souvent également aux avant-postes comme l'a montré l'affaire des fonds en déshérence. En outre, dans de nombreuses représentations à l'étranger, le premier collaborateur d'un chef de mission diplomatique est souvent un agent de la carrière consulaire.

Les collaborateurs consulaires ne sont pas toujours assez bien préparés pour assumer ce genre de tâches. Cela touche à leur formation et aux conditions d'admission. Pour combler cette lacune, le DFAE a mis sur pied un programme de perfectionnement. Quiconque a travaillé dix ans dans le service consulaire et a participé avec succès à une évaluation de carrière peut se porter candidat. Le programme prévoit des études par correspondance d'une durée de deux ans, menées en cours d'emploi. A l'issue de cette formation, l'agent peut devenir premier collaborateur dans une ambassade ou consul général.

La commission appuie cette démarche de perfectionnement permettant aux agents consulaires de remplir leurs tâches dans un environnement toujours plus complexe. A terme, le DFAE devra réfléchir s'il est toujours nécessaire et opportun d'avoir deux filières distinctes. Certes, des passerelles existent entre le corps consulaire et le corps diplomatique: il arrive qu'un agent consulaire exerce les fonctions diplomatiques de premier collaborateur, voire même de chef de mission (c'est le cas actuellement à Harare, à Tirana et à Dhaka); les cas inverses où un diplomate occupe un poste de consul général se produisent également de temps en temps (c'est le cas actuellement à Lyon, à Marseille, à Hong-Kong, à Shanghai, etc.). Il s'agit cependant de cas exceptionnels et qui ne concernent que des postes élevés de la hiérarchie. Aux échelons hiérarchiques inférieurs, les deux corps vivent en bonne intelligence, se côtoient, mais ne se mélangent pas. On notera d'ailleurs que les activités consulaires ne font pas partie du cursus d'un diplomate et que les diplomates ont

tendance à ne se préoccuper de ces questions que lorsqu'ils y sont acculés par une impérieuse nécessité.

Pour la commission, les tâches diplomatiques et consulaires s'interpénètrent toujours plus et la délimitation entre les deux secteurs d'activités ne paraît plus aussi nette qu'auparavant. La direction d'un consulat général dans une grande métropole économique nécessite certainement des qualités diplomatiques aussi importantes que celles qui sont attendues d'un chef de mission dans une petite de représentation.

Pour la commission, il est nécessaire de clarifier tout d'abord l'ambiguïté qui caractérise la fonction consulaire. Cette dernière consiste à la fois en des travaux administratifs, mais comprend également des activités plus exigeantes dans le domaine de la protection consulaire et de la défense des intérêts.

Il convient de séparer ces deux activités au niveau du personnel. Pour la commission, les activités administratives ne demandent pas l'existence d'un corps professionnel soumis à la discipline des transferts. Ces activités pourraient être prises en charge par du personnel administratif expatrié qui ne serait pas soumis à la discipline des transferts ou par du personnel local. Quant au reste des activités consulaires (protection consulaire et de défense des intérêts), elles vont poser des exigences toujours plus élevées qui se rapprocheront à terme de celles des diplomates.

Dans ce contexte, la commission est d'avis que la séparation entre carrière diplomatique et carrière consulaire n'a plus beaucoup de sens et qu'il conviendrait de les fonder au sein d'un seul cursus professionnel.

3.3 Carte diplomatique et consulaire

Le réseau des représentations à l'étranger est l'un des moyens permettant à la Suisse de poursuivre ses objectifs en matière de politique extérieure, tels qu'ils sont présentés dans le Rapport sur la politique extérieure du 15 novembre 2000.

Avec 151 représentations, la Suisse dispose d'un réseau diplomatique et consulaire étendu. En comparaison internationale, il se situe derrière la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie, mais devant la Belgique, l'ensemble des pays scandinaves et l'Irlande (cf. tableau 11). Le réseau suisse est comparable en taille à celui des Pays-Bas qui compte un nombre légèrement plus élevé d'ambassades bilatérales, mais moins de postes consulaires.

Tableau 11

Réseau diplomatique et consulaire de quelques pays⁷⁶

Pays	Ambassades bilatérales	Missions multilatérales	Postes consulaires	Total
France	149	17	106	272
Grande-Bretagne	145	10	69	224
Allemagne	142	12	58	219
Italie	122	11	116	195
Pays-Bas	108	19	31	158
Suisse ⁷⁷	93	10	48	151
Belgique	89	13	28	130
Suède	92	7	10	109
Norvège	78	7	15	100
Autriche	77	6	15	100
Finlande	79	7	11	97
Danemark	74	17	17 ⁷⁸	98
Irlande	45	6	9	60

Sources: Ministères des affaires étrangères français, britannique, allemand, italien, néerlandais, belge, norvégien, autrichien, irlandais et finnois (2001).

Le réseau diplomatique et consulaire suisse a connu des modifications importantes ces douze dernières années. De nombreuses représentations de carrière ont été fermées ou transformées en représentations honoraires (cf. tableau 12). C'est ainsi que les ambassades de Suisse à Conakry (Guinée), Monrovia (Libéria), Panama (Panama) et Luanda (Angola) ont été fermées et remplacées par des consulats ou consulats généraux honoraires. L'ambassade de Suisse à Yaoundé (Cameroun) a été transformée en consulat général honoraire avec du personnel de carrière. L'ambassade de Suisse à Berlin-Est a été définitivement fermée à la suite de la réunification allemande. L'ambassade de Suisse à Bagdad a été fermée provisoirement.

Plusieurs consulats de carrière ont également été transformés en postes honoraires. C'est le cas des consulats de Casablanca (Maroc), de Lomé (Togo), de Curitiba (Brésil), de Windhoek (Namibie) ainsi que de nombreux postes en France (5 postes), en Espagne (2 postes), en Autriche (1 poste), en Italie (1 poste) et en Allemagne (1 poste).

⁷⁶ Représentations dirigées par du personnel de carrière uniquement, sans les postes honoraires. Les chiffres ne sont pas toujours comparables du fait que les systèmes de dénomination et de répartition des tâches entre les représentations des différents pays ne sont pas les mêmes. Les chiffres permettent tout de même d'avoir une bonne idée de la question.

⁷⁷ Sans les chancelleries détachées, les bureaux de liaison et le bureau de représentation.

⁷⁸ A ce nombre s'ajoutent encore 27 missions commerciales.

Tableau 12

Transformations de représentations de carrière en représentations honoraires (1990–2002)

Lieu (pays)	Année	Avant	Après
Conakry (Guinée)	1992	Ambassade	Consulat honoraire
Monrovia (Libéria)	1992	Ambassade	Consulat honoraire
Panama (Panama)	1995	Ambassade	Consulat général honoraire
Luanda (Angola)	1996	Ambassade	Consulat général honoraire
Yaoundé (Cameroun)	1996	Ambassade	Consulat général honoraire*
Lomé (Togo)	1993	Consulat général	Consulat honoraire
Windhoek (Namibie)	1996	Consulat général	Consulat général honoraire
Annecy (France)	1998	Consulat général	Consulat honoraire
Casablanca (Maroc)	1992	Consulat	Consulat honoraire
Bregenz (Autriche)	1995	Consulat	Consulat honoraire
Curitiba (Brésil)	1995	Consulat	Agence consulaire
Dijon (France)	1995	Consulat	Consulat honoraire
Le Havre (France)	1995	Consulat	Consulat honoraire
Freiburg i. Br. (All.)	1996	Consulat	Consulat honoraire
Besançon (France)	1998	Consulat	Consulat honoraire
Malaga (Espagne)	1998	Consulat	Consulat honoraire
Nice (France)	1998	Consulat	Consulat honoraire
Palma de Mallorca (Esp.)	1998	Consulat	Consulat honoraire
Venise (Italie)	2000	Consulat	Consulat honoraire

* Représentation de carrière

Dans le même temps (1990 à 2002), la Suisse a ouvert 18 nouvelles représentations de carrière à Riga (Lettonie), à Tirana (Albanie), à Kiev (Ukraine), à Tachkent (Ouzbékistan), à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine), à Skopje (Macédoine), Bratislava (Slovaquie), à Tbilissi (Géorgie), à Ljubljana (Slovénie), à Abuja (Nigeria), à Koweït (Koweït, réouverture), à Shanghai (Chine, consulat général), à Saint-Pétersbourg (Russie, consulat général), à Almaty (Kazakhstan, consulat général) et à Las Palmas (consulat, Espagne) ainsi que deux bureaux de liaison à Pristina (Kosovo) et Bagdad (Irak) et un bureau de représentation à Ramallah (Cisjordanie). Elle a ouvert également plus de 60 nouveaux consulats honoraires, par exemple à Bali (Indonésie), Djibouti (Djibouti), Calcutta (Inde), Tallin (Estonie), Minsk (Biélorussie), Phnom Penh (Cambodge), Durban (Afrique du Sud), Ho Chi Minh Ville (Vietnam), Montpellier (France), Klagenfurt (Autriche), Padoue (Italie), etc.

Le réseau évolue au gré des événements du monde, des besoins de l'économie ou encore de l'évolution des colonies suisses à l'étranger. Les éléments qui entrent en jeu pour l'ouverture d'une représentation sont nombreux. Par ordre d'importance, il faut citer l'importance politique d'un Etat, les intérêts économiques de la Suisse, les relations politiques d'un Etat au niveau régional (poste d'observation pour toute la région), l'importance de la communauté suisse dans l'Etat en question, l'existence de dossiers bilatéraux importants, le nombre et l'importance des organisations

internationales à couvrir par la représentation ainsi que la présence à Berne d'une ambassade du pays en question (principe de la réciprocité de représentation).

Les moyens financiers et en personnel restent néanmoins le paramètre essentiel pour l'ouverture d'une représentation. Les dépenses occasionnées par le réseau diplomatique et consulaire à l'étranger s'élèvent à quelque 250 millions de francs (2001), dont 60 % environ concernent les frais de personnel. Cette somme représente approximativement 10 % des dépenses consacrées par la Confédération aux relations avec l'étranger. Ce montant, est resté stable durant ces dix dernières années, alors que les tâches ont nettement augmenté. Par comparaison, la DDC dispose d'un budget annuel de l'ordre de 1,2 milliard de francs.

Tableau 13

Evolution des dépenses pour le service extérieur (1992 à 2001),
(en millions de francs)

	Personnel	Biens et services	Total
1992	179,5	73,2	252,7
1993	181,5	67,4	248,9
1994	189,0	63,9	252,9
1995	182,5	63,0	245,5
1996	184,7	65,6	250,3
1997	196,3	68,6	264,9
1998	151,9	103,5	255,4
1999	151,3	95,3	246,6
2000	156,0	101,5	257,5
2001	158,2	96,8	255,0

Pour autant qu'elle puisse en juger, la commission estime que les mesures prises par le DFAE dans la réorganisation du réseau diplomatique et consulaire sont justifiées. Les modifications sont d'ailleurs intervenues à la marge et les ouvertures et fermetures se sont plus ou moins équilibrées.

La commission a pu constater les tendances et mouvements suivants:

- Tendence à privilégier la création de postes diplomatiques en les compensant par la fermeture de postes consulaires de carrière.
- Ouverture de nouveaux consulats et ambassades consécutivement à la dissolution du bloc de l'Est. Rappelons que ce qui constituait en 1990 trois pays et donc trois ambassades de Suisse (URSS, Yougoslavie, Tchécoslovaquie) représente maintenant 22 Etats indépendants⁷⁹, ce qui a conduit la Suisse à créer notamment onze ambassades supplémentaires⁸⁰.
- Fermeture de consulats de carrière dans des pays où existent plusieurs postes consulaires (Italie, Allemagne, France, Espagne, Brésil).

⁷⁹ La dissolution de l'URSS a donné naissance à 15 nouveaux Etats et celle de la Yougoslavie à cinq nouveaux Etats. La Tchécoslovaquie s'est scindée en deux Etats.

⁸⁰ Représentations diplomatiques en Lettonie, en Albanie, en Ukraine, en Ouzbékistan, en Macédoine, en Slovaquie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en Slovénie, en Géorgie et au Kosovo.

Bien que des ajustements ponctuels soient toujours nécessaires, la commission est d'avis que le réseau diplomatique et consulaire a atteint aujourd'hui son extension maximale, à budgets constants.

Si le DFAE a pu stabiliser ses dépenses dans une période où les changements géopolitiques ont été aussi considérables, cela n'est pas allé sans affecter le fonctionnement des postes à l'étranger. Un examen critique du réseau montre que la plupart des représentations suisses sont de taille réduites. 90 % des représentations comptent moins de trois diplomates (cf. tableau 14).

Pour avoir une idée des dimensions d'une représentation-type, citons le cas de l'ambassade de Suisse au Portugal. Outre le chef de mission, elle compte un diplomate, 3 agents consulaires, une secrétaire expatriée ainsi que 10 agents recrutés localement. Les frais d'exploitation annuels s'élèvent à environ 1,7 million de francs, dont la moitié est constituée par les salaires du personnel expatrié.

Tableau 14

Nombre de diplomates dans les représentations et missions

	Nombre de représentations	En %
Uniquement personnel consulaire	55	36,4
1 diplomate	35	23,2
2-3 diplomates	47	31,1
3-5 diplomates	10	6,6
6 diplomates (max.)	4	2,6
Total	151	100

La commission est convaincue que certaines représentations ne disposent pas aujourd'hui de la taille critique pour garantir une présence efficace et durable. Par exemple, l'ambassade de Suisse à Kuwaït est composée, hormis le personnel de secrétariat et le personnel local, d'un diplomate et d'un membre de la carrière consulaire. Il en va de même par exemple à Bratislava, à Abu Dhabi, à Montevideo et à Maputo. Le consulat général suisse à Almaty compte deux agents consulaires. Le DFAE considère lui-même que le chiffre de quatre unités de personnel correspond à un minimum critique pour assurer la continuité des activités de sauvegarde des intérêts suisses (notamment en cas d'absence pour raisons de santé ou de vacances)⁸¹.

Selon la commission, il convient de remettre en question l'opportunité et la viabilité de très petites structures dans certains pays et de concentrer le cas échéant les moyens dans des représentations plus grandes situées dans le pays le plus important de la région. Dans cet ordre d'idée, il serait possible, par exemple, de fermer l'ambassade de Suisse à Montevideo et d'étoffer l'ambassade de Suisse en Argentine. Une solution analogue serait également envisageable pour le Sri Lanka (trans-

⁸¹ Rapport du DFAE au groupe de travail des Commissions de gestion concernant le réseau de représentations, du 16 mars 2001, p. 3 (non publié).

fert dans la sphère d'accréditation de l'ambassade de Suisse en Inde) ou la Nouvelle-Zélande (transfert dans la sphère d'accréditation de l'ambassade en Australie).

Il ne s'agit pas en l'occurrence, pour la commission, de faire des économies⁸², mais d'accroître l'efficacité de la présence suisse à l'étranger en recourant à une concentration des moyens. Le principe d'universalité qui est à la base de la politique étrangère ne signifie pas que la Suisse soit présente partout dans le monde. Pour la commission, il faut que le Conseil fédéral fixe des priorités géographiques claires en matière de politique étrangère et qu'il détermine les Etats et régions du monde dans lesquels il entend concentrer les moyens diplomatiques et consulaires. Le Conseil fédéral l'a d'ailleurs reconnu dans son rapport sur la politique extérieure 2000: «Dans l'esprit d'une politique d'intérêts plus déterminés, et au regard des moyens disponibles, le Conseil fédéral ne pourra toutefois pas éviter à l'avenir de définir des points forts en matière géographique également (...)»⁸³.

Des concepts ont déjà été élaborés pour l'Europe du Sud-est (Balkans)⁸⁴ et le bassin méditerranéen⁸⁵, mais ils n'ont pas encore eu de conséquences concrètes sur le déploiement des moyens diplomatiques et consulaires dans ces pays.

Parmi d'autres solutions envisageables, la commission estime qu'il vaudrait la peine d'examiner la possibilité d'engager des ambassadeurs itinérants⁸⁶ pour couvrir certains groupes de pays. Cette solution est fréquente dans les pays scandinaves. C'est le cas, par exemple, de la Suède qui compte six ambassadeurs itinérants couvrant 30 pays, avec des résultats très positifs. La Finlande dispose également de quatre ambassadeurs itinérants qui sont responsables depuis Helsinki de dix-huit pays⁸⁷. La France assure aussi ses relations avec l'Erythrée, la Moldavie et la Mongolie avec des ambassadeurs itinérants.

La commission est d'avis également que la politique d'implantation de nos représentations devrait tirer davantage partie des potentialités et des infrastructures des bureaux de coordination de la DDC et d'autres organisations actives à l'étranger (antennes extérieures de Pro Helvetia, représentations auprès d'organisations internationales). Cela est particulièrement vrai pour les structures de coordination au développement. En effet, il existe de nombreux pays dans lesquels la Suisse ne

⁸² On aurait tort de surestimer les économies de la fermeture de petites représentations, qui sont des candidats tout désignés à la fermeture. Une partie des tâches de ces représentations doit être reprise par une autre représentation, dont les effectifs doivent par conséquent être augmentés.

⁸³ Rapport du Conseil fédéral du 15 novembre 2000 sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration, ch. 3.4.1.1; FF 2001 297.

⁸⁴ Stratégie de politique extérieure de la Suisse pour l'Europe du Sud-est, *Politorbis*, n° 30, 1/2002, DFAE, Berne, pages 4 ss.

⁸⁵ Stratégie de politique extérieure de la Suisse pour le bassin sud et est de la Méditerranée, *Politorbis*, n° 28, 3/2001, DFAE, Berne, p. 32 ss.

⁸⁶ «Chef de mission diplomatique qui représente son Etat auprès d'une pluralité d'autres Etats constituant, en règle générale, un ensemble homogène. Il n'est donc pas affecté dans une ambassade et conserve sa résidence dans la capitale de son Etat.». Définition tirée de PANCRACIO, J.-P., *Dictionnaire de la Diplomatie*, Editions Micro Buss – G. de Bussac, Clermont-Ferrand, 1998, p. 85.

⁸⁷ Un ambassadeur itinérant pour l'Amérique centrale (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Haïti, Costa Rica et Panama); un ambassadeur pour la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine; un ambassadeur itinérant pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie et un ambassadeur pour le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Mongolie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

dispose pas d'une ambassade de plein exercice, mais d'un bureau de coordination de la DDC. C'est le cas notamment au Honduras, au Nicaragua, au Salvador, au Mali, au Niger, au Bénin, au Burkina Fasso, au Tchad, au Népal, au Bangladesh et au Kirghizstan. Dans ces pays, les relations au niveau diplomatique ne sont pas assurées par un ambassadeur résidant, mais par un chef de mission ayant sa résidence dans un Etat voisin. Par exemple, les relations diplomatiques avec le Mali sont prises en charge par l'ambassadeur de Suisse à Dakar. Les relations diplomatiques avec le Honduras et le Salvador sont assumées par l'ambassadeur de Suisse au Guatemala.

La commission a constaté que dans les pays où la Suisse est très active en matière de développement (pays de concentration de la DDC⁸⁸), mais où elle ne dispose pas d'une ambassade de plein exercice, le représentant de la DDC joue *de facto* le rôle de représentant de la Suisse auprès des autorités. La commission est d'avis que dans ces cas le chef bureau de coordination de la DDC devrait se charger non seulement de la coopération au développement *strictu sensu*, mais également des relations diplomatiques et consulaires, par exemple au niveau d'un chargé d'affaires en pied⁸⁹. Cela apporterait nécessairement un progrès dans la rapidité d'accès aux décideurs locaux et dans le suivi des principaux dossiers. Une telle solution a déjà été expérimentée à Madagascar et au Mozambique, mais n'a pas été poursuivie.

Cette mesure permettrait à des agents de la DDC d'assumer des tâches diplomatiques et consulaires et contribuerait à rapprocher les agents de la DDC de ceux de la direction politique.

La commission a également cherché à savoir s'il était possible de rationaliser nos implantations diplomatiques et consulaires en développant des collaborations avec d'autres Etats. Une telle possibilité existe déjà avec l'Autriche qui assure la protection et l'assistance consulaires aux ressortissants suisses dans les Etats ou archipels où la Confédération ne dispose d'aucune représentation consulaire⁹⁰. C'est le cas à Tahiti, en Gambie, en Crète et à Madère. La Suisse, de son côté, assure la protection consulaire des ressortissants autrichiens au Gabon, en Guinée, à Bali, au Niger, au Tchad et en Corse.

La commission a pu se rendre compte, à l'exemple de la Gambie, que ce type de collaboration est souvent plus onéreux et plus compliqué que de disposer d'un consul honoraire sur place⁹¹. Un consul honoraire présente également l'avantage qu'il peut offrir une gamme plus large de prestations consulaires et être actif dans la sauvegarde des intérêts de la Suisse.

Pour la commission, seule une participation de la Suisse à l'Union européenne (UE) ou pour le moins une intégration dans le dispositif de sécurité de Schengen permettrait de rendre utile et efficace une collaboration avec d'autres Etats, notamment

⁸⁸ Une telle solution n'est pas envisageable pour les pays dans lesquels la Suisse mène des programmes spéciaux (p. ex. Rwanda), car ces engagements sont limités dans le temps.

⁸⁹ Un chargé d'affaires en pied (ou chargé d'affaires avec lettres) est nommé en tant que tel à titre permanent comme chef de mission diplomatique. Sa fonction se distingue de celle du chargé d'affaires ad intérim.

⁹⁰ Accord entre la Suisse et l'Autriche sur la collaboration dans le domaine consulaire, du 3 septembre 1979; RS **0.191.111.631**.

⁹¹ Un consul honoraire touche une indemnité forfaitaire de l'ordre de 6000 frs par année.

dans les domaines de la protection consulaire⁹² et des visas. Il apparaît donc peu réaliste, à l'heure actuelle, de chercher des collaborations avec d'autres Etats⁹³ que ceux de l'UE.

Il est utile de souligner qu'une participation à l'UE permettrait de coopérer avec d'autres Etats également en matière d'infrastructures. Les pays de UE ont décidé, en 1995, de développer la coopération entre leurs représentations accréditées auprès de pays tiers. L'accord prévoit notamment l'utilisation commune de locaux, de mobilier ainsi que d'autres services auxiliaires aux fins d'une gestion plus économique et plus pratique des représentations diplomatiques et consulaires⁹⁴. C'est sur cette base que les pays de l'UE ont créé un complexe d'ambassades commun dans la nouvelle capitale du Nigeria, à Abuja. D'autres projets communs existent à Minsk entre la Grande-Bretagne et l'Italie, à Almaty (Allemagne, Grande-Bretagne et France) ainsi qu'à Reykjavik (Allemagne et Grande-Bretagne). La France et l'Allemagne disposent d'un poste diplomatique commun en Ouzbékistan.

Dans le domaine consulaire, la commission est d'avis que les moyens existant dans l'espace européen pourraient être concentrés davantage. Il semblerait possible de ne maintenir qu'un seul consulat général de carrière par pays, à condition toutefois qu'il dispose des effectifs suffisants. Pour la commission il est discutable que la Suisse entretienne encore 4 consulats généraux de carrière en France, 6 en Allemagne et 3 en Italie. La majeure partie des affaires administratives ne demande plus en effet de se présenter personnellement au consulat et se règle par courrier ou par téléphone, voire même par courrier électronique. Quant aux cas de protection consulaire, ils sont peu nombreux en Europe et peuvent être réglés le cas échéant directement depuis Berne.

S'agissant des consulats dans les Etats extra européens, la commission n'a pas de remarque particulière à faire.

3.4 Collaboration entre les différents services de l'administration fédérale implantés à l'étranger

Plusieurs services de l'administration fédérale détachent du personnel spécialisé dans les représentations suisses à l'étranger (tableau 15):

- Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) dispose de deux spécialistes auprès d'organisations internationales (Genève et New York), de deux spécialistes pour les questions

⁹² Cf. l'art. 20 (ex-art. 8 C) du Traité instituant la Communauté européenne – introduit par le traité de Maastricht de 1992 – qui prévoit: «Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout Etat membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat.»

⁹³ Pour un avis différent, cf. le rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1998, du 26 février 1999, ch. 422; FF **1999** 3519, ainsi que le rapport de la Délégation des finances aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1999, du 29 février 2000, ch. 4.1.1; FF **2000** 3213.

⁹⁴ Mémorandum d'entente général concernant le regroupement des missions diplomatiques et consulaires, du 20 novembre 1995.

d'armement à Washington et d'un spécialiste à la mission suisse auprès de l'OTAN à Bruxelles ainsi que de 26 attachés de défense et adjoints intégrés dans les représentations suisses à Ankara, Beijing, Berlin, Bruxelles, Budapest, Le Caire, Kiev, Londres, Moscou, Madrid, Paris, Rome, Stockholm, Tokyo, Washington et Vienne.

- Le Département fédéral de l'économie (DFE), compétent pour la politique économique extérieure de la Suisse, compte 20 collaborateurs répartis dans différentes missions et délégations permanentes auprès d'organisations internationales (mission auprès de l'UE, de l'OMC, de l'AELE, de l'OCDE, de la FAO) ainsi que dans certains postes bilatéraux (Ankara, Hanoi, Lagos, Londres, Moscou, Tokyo et Washington).
- Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) dispose de conseillers scientifiques en France (Paris), en Afrique du Sud (Pretoria), au Japon (Tokyo), aux Etats-Unis (Washington, Boston, San Francisco) ainsi qu'à la mission suisse auprès de l'OTAN à Bruxelles.
- Le Département fédéral de justice et police (DFJP) occupe cinq agents de liaison à Francfort, Lyon, Prague et Washington et trois spécialistes pour les questions de migration à Ankara, Colombo et Pristina.
- Le Département fédéral des finances (DFF) dispose d'un agent à la mission suisse auprès de l'UE à Bruxelles et d'un collaborateur à Washington. La Banque nationale suisse (BNS) dispose également d'un agent à Washington et d'un agent auprès de la délégation permanente auprès de l'OCDE (Paris).
- Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) dispose d'un collaborateur auprès de la mission suisse auprès de l'UE à Bruxelles.

Tableau 15

Agents d'autres départements détachés auprès de représentations suisses à l'étranger

Département	Fonctions
DDPS	2 attachés auprès de missions multilatérales (New York, Genève) 3 attachés pour les questions d'armement (Washington, mission auprès de l'OTAN à Bruxelles) 26 attachés de défense et assistants
DFE	19 attachés pour les questions économiques 1 conseiller auprès de la représentation FAO
DFI	8 attachés pour les questions scientifiques (Washington, Boston, San Francisco, Pretoria, Tokyo, Bruxelles, Paris)
DFJP	5 agents de liaison (Lyon, Francfort, Washington, Prague), 3 attachés pour les questions de migration (Ankara, Colombo, Pristina)
DFF	2 attachés pour les questions financières (mission auprès de l'UE à Bruxelles, Washington)

Département	Fonctions
BNS	2 attachés pour les questions financières (Washington, OCDE Paris)
DETEC	1 attaché pour les questions de communication (mission auprès de l'UE à Bruxelles)
Total	72 agents

Les agents des autres départements ne font généralement pas partie des services de carrière. Ils sont recrutés par le département ou l'office qui les envoie et sont généralement rétribués par eux. Vis-à-vis du pays de résidence, ces agents sont des membres de la représentation suisse et sont dotés d'un statut diplomatique (par exemple comme attachés d'ambassade, attaché consulaire ou conseiller d'ambassade). Ils communiquent en règle générale directement avec leur département ou office de tutelle et informent le chef de la représentation (chef de mission, chef de poste) lorsque ce dernier le demande. Sur le plan administratif, ils sont subordonnés au chef de la représentation. Ce dernier n'a en revanche pas de pouvoir d'instructions clairement établi à l'égard des agents des autres départements.

Hormis ces agents, certaines représentations abritent également des services de la Direction pour le développement et la coopération (DDC). Sur les 39 bureaux de coordination au développement de la DDC, 25 sont intégrés au sein d'une représentation suisse, alors que 14 sont situés dans des pays où la Suisse ne dispose pas de représentation diplomatique.

La commission a constaté que l'intégration de ces spécialistes dans les représentations se passe généralement bien et que ces agents complètent utilement le dispositif diplomatique et consulaire du DFAE à l'étranger. La collaboration entre ces agents et le DFAE fait dans certains cas l'objet d'accords entre les départements concernés. C'est le cas pour les attachés scientifiques du DFI⁹⁵ et pour les agents de liaison du DFJP⁹⁶. La répartition des tâches entre la DDC et les représentations est réglée quant à elle dans une directive interne du DFAE⁹⁷ du 1^{er} novembre 1986.

La commission a relevé néanmoins qu'il existe, dans certains cas, des chevauchements entre les activités des spécialistes des départements ou de la DDC d'une part et les services des représentations d'autre part. C'est par exemple le cas pour les attachés de défense. On compte dans certaines ambassades des attachés de défense affectés à l'observation de la politique de sécurité dont les activités empiètent en partie sur le travail effectué par les diplomates de l'ambassade. C'est notamment le cas à Moscou.

⁹⁵ Accord entre la direction politique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Groupe de la science et de la recherche du Département fédéral de l'intérieur (DFI) concernant l'intégration administrative et organisationnelle d'agents chargés des questions scientifiques (attachés scientifiques) dans les représentations suisses à l'étranger, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999 (existe seulement en allemand).

⁹⁶ Accord entre le secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (SG DFAE) et l'Office fédéral de la police (OFP) concernant l'intégration dans les représentations suisses à l'étranger d'agents de liaisons suisses en matière de police, du 15 février 2000 (existe seulement en allemand).

⁹⁷ Tâches et collaboration des chefs de missions et des coordinateurs de la DDC en matière de coopération internationale au développement et d'aide humanitaire (directive 642.1, existe seulement en allemand).

Plus généralement, la commission est d'avis que le fonctionnement et l'opportunité des attachés de défense mériteraient un examen particulier qui n'a pas sa place ici. La commission se saisira de cette question dans un prochain rapport.

Il y a parfois également des doubles emplois entre les activités déployées par les bureaux de coordination DDC, en matière de promotion du respect des droits de l'homme par exemple, et les projets soutenus par les ambassades.

Pour la commission, ces chevauchements constituent une déperdition importante de ressources et peuvent porter atteinte à l'unité et à la cohérence de la politique extérieure de la Suisse.

La commission est d'avis que ces doubles emplois pourraient être éliminés si tous les agents de la Confédération détachés dans les représentations étaient placés sous la responsabilité hiérarchique du chef de mission. En effet, le chef d'une mission diplomatique n'est pas seulement l'agent du DFAE dans l'Etat accréditaire. Il y représente le Conseil fédéral ainsi que tous ses départements et offices fédéraux. Pour pouvoir jouer ce rôle et assurer la cohérence de la politique extérieure de la Suisse⁹⁸, le chef de mission doit être l'unique dépositaire de l'autorité de la Confédération dans son secteur d'accréditation et disposer d'un pouvoir d'instructions étendu à l'égard de tous les agents de la Confédération.

Pour la commission, l'autorité du chef de mission doit s'étendre à tous les agents des départements ainsi qu'à tous les collaborateurs de la DDC actifs à l'étranger. Actuellement les bureaux de coordination au développement intégrés dans les représentations sont largement autonomes dans l'exercice de leurs activités. Ils dépendent directement de la DDC à Berne qui leur donne les instructions nécessaires. Cela entraîne parfois des situations difficiles lorsque les projets de la DDC ne coïncident pas avec la ligne politique défendue par l'ambassade. Dans certains pays de concentration de l'aide au développement, il peut arriver que le coordinateur de la DDC fasse concurrence à l'ambassadeur étant donné qu'il dispose de moyens financiers très importants.

Pour la commission, cette situation de concurrence n'est pas satisfaisante. Il estime que tous les services de la Confédération doivent défendre à l'étranger une seule et même position, ce qui n'est possible que si les agents de la DDC sont placés formellement sous l'autorité des chefs de mission. Il ne s'agit pas pour la commission de remettre en question la nécessaire autonomie des agents de la DDC dans l'exécution des projets, mais de garantir l'intégration de leurs activités dans celles des ambassades.

Il peut certes être tentant d'accorder à la politique de coopération une spécificité particulière du fait qu'elle a pour vocation «d'améliorer les conditions de vie des (...) populations (des pays en développement)»⁹⁹ plutôt que de participer à la défense des intérêts de la Suisse. Il reste que la politique de coopération joue un rôle important dans le rayonnement de la Suisse et qu'elle est partie intégrante de sa politique extérieure. Il n'y a aucune raison dès lors qu'elle soit soustraite des domaines de responsabilités des chefs de mission.

⁹⁸ Cf. art. 1, al. 2, let. b, org DFAE. Voir également les instructions du Conseil fédéral du 29 mars 2000 sur le maintien et l'approfondissement des relations internationales de l'administration fédérale; FF **2000** 2705.

⁹⁹ Art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales; RS **974.0**.

La collaboration entre la DDC et les représentations suisses est rendue compliquée également par le fait qu'il n'y a pas toujours d'unité entre la sphère d'accréditation d'une ambassade et le champ couvert par la DDC¹⁰⁰. C'est le cas notamment dans le sous-continent indien. L'ambassadeur de Suisse à Delhi est accrédité en Inde, au Bangladesh, au Népal et au Bhoutan. Dans tous ces pays, il existe des structures de la DDC qui sont indépendantes entre elles et qui relèvent directement de Berne. Alors que l'ambassadeur de Suisse est responsable de défendre les intérêts de la Suisse en Inde, au Népal, au Bangladesh et au Bhoutan, la coopération au développement dans ses quatre pays est le fait de quatre structures différentes qui plus est dépendent de deux sections différentes au sein de la DDC à Berne (section Asie I et section Asie II).

Pour la commission, il serait judicieux que le maillage des implantations de la DDC corresponde au réseau d'accréditation d'un ambassadeur et que les structures de la DDC soient organisées en conséquence. La commission estime qu'à l'instar des accréditations multiples d'un ambassadeur, il conviendrait d'examiner la possibilité de créer des délégués régionaux de la DDC qui couvriraient les activités de coopération dans les différents pays d'accréditation d'une ambassade. On pourrait imaginer la création, au sein de l'ambassade de Suisse à Delhi, d'un délégué régional de la DDC qui couvrirait les activités de la DDC en Inde, au Bangladesh, au Népal et au Bhoutan. Une solution analogue serait également envisageable à Abidjan pour coordonner les activités de la DDC au Burkina Fasso et au Niger ainsi qu'à Maputo pour les activités de la DDC au Mozambique et en Angola. Une telle solution permettrait d'assurer plus facilement la cohérence entre les activités diplomatiques des chefs de mission et celles liées à la coopération au développement.

La commission est d'avis qu'une meilleure collaboration entre la DDC et les ambassades à l'étranger est indispensable. Cela ne concerne pas seulement les problèmes de fonds, mais également parfois des questions d'intendance. La commission a été frappée de constater que les bureaux de coordination intégrés dans des représentations diplomatiques disposaient souvent de leur propre comptabilité ainsi que de leurs propres infrastructures administratives «en doublon» avec celles des ambassades. Cette organisation est peu rationnelle et génère des frais supplémentaires en matière de personnel et de moyens de fonctionnement.

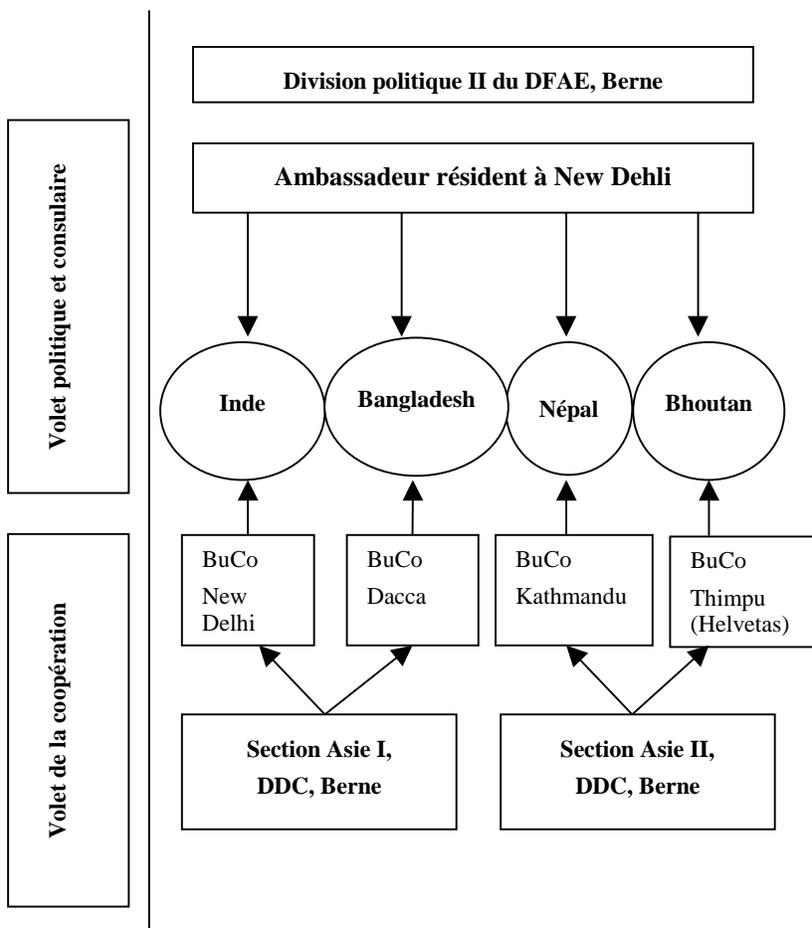
La commission est d'avis que lorsque plusieurs services de la Confédération sont implantés au même endroit, il conviendrait de regrouper en une seule unité toutes les structures administratives et comptables et de mettre en commun certaines facilités (parc immobilier, standards téléphoniques, salles de réunion, moyens de communication, équipements informatiques, parcs automobiles, dispositifs de sécurité et de

¹⁰⁰ Un problème analogue existe également, sous une forme atténuée, pour les attachés de défense. Ces derniers sont souvent accrédités dans des pays qui ne font pas partie du domaine d'accréditation de l'ambassade à laquelle ils sont rattachés. C'est le cas par exemple de l'attaché de défense au Caire qui est accrédité en Egypte, mais aussi en Libye, au Pakistan, en Arabie Saoudite et aux Emirats arabes unis alors que l'ambassadeur de Suisse en Egypte est également accrédité en Erythrée et au Soudan. Un autre exemple est donné par l'attaché de défense à Moscou qui est accrédité dans des pays qui ne font pas partie de la sphère d'accréditation de l'ambassadeur (Ouzbékistan, Tadjikistan, Géorgie et Kirghizstan), mais n'est pas accrédité en Azerbaïdjan, quand bien même l'ambassade de Moscou couvre ce pays. L'Azerbaïdjan fait partie de la sphère d'accréditation de l'attaché de défense à Ankara. De tels arrangements ne facilitent pas la collaboration.

gardienage, achats locaux, etc.). Un tel regroupement permettrait de réaliser des économies de fonctionnement importantes.

Figure 3

Relations entre la DDC et l'ambassade de Suisse à New Delhi



La commission a constaté que les problèmes de collaboration entre les bureaux de coordination et les ambassades à l'étranger reflètent pour une grande part la situation existant à Berne entre la direction politique du DFAE et la DDC. Tout sépare ces deux services: budgets séparés, modes de recrutement des agents et perspectives

de carrière différents, autres échelles de traitement, autres règlements¹⁰¹, etc. La commission a également constaté que peu d'agents de la DDC travaillent au sein de la direction politique et que rares sont les diplomates qui passent une partie de leur carrière à la DDC. La commission a été frappée également par la tendance qu'avaient, qui les diplomates, qui les agents de la DDC, de définir leur travail en stigmatisant celui des autres, souvent de manière péjorative. Il est utile de citer ici ce que le directeur de la DDC a dit lors de son audition: «Nous avons une autre culture que le DFAE et nous sommes mesurés à l'aune des effets de nos prestations et non en fonction de loyautés personnelles. (...) Cela fait plus de quarante ans que les services de carrière pensent être supérieurs aux autres». De tels propos sont symptomatiques d'un réel problème et révèlent l'existence de deux cultures qui éprouvent beaucoup de peine à dialoguer.

La commission déplore cette situation qui est d'autant plus préoccupante qu'elle se manifeste au sein du même département. Pour la commission, il est important de rapprocher ces deux cultures, notamment en permettant à des agents de la DDC d'exercer des fonctions diplomatiques et en encourageant à l'inverse des diplomates à exercer des fonctions au sein de la DDC. La commission reste persuadée aussi que la coopération au développement devrait faire partie intégrante du cursus de tout diplomate. On notera au passage que l'actuel secrétaire d'Etat ainsi que l'ancien secrétaire général ont débuté leur carrière au sein de la DDC.

3.5 Rôle de l'inspectorat diplomatique

L'inspectorat diplomatique (ID) a été introduit en 1995 lors de la réorganisation du DFAE. Initialement subordonné au secrétaire d'Etat, il a été rattaché, depuis le 1^{er} juin 2002, au secrétariat général du DFAE (art. 5, let. d, Org DFAE).

L'ID comprend deux inspecteurs provenant du service diplomatique ainsi que du personnel administratif. Il a pour mission de surveiller la conduite des affaires diplomatiques par les représentations suisses à l'étranger. Il examine notamment la manière avec laquelle le chef d'une représentation dirige son personnel et le motive. Le champ d'activités de l'ID porte avant tout sur le service extérieur du DFAE. Il peut exceptionnellement être appelé à contrôler des unités de l'administration centrale en Suisse, ce qui n'est arrivé qu'une seule fois jusqu'à présent.

En principe, toutes les représentations diplomatiques devraient faire régulièrement l'objet d'une inspection. Etant donné que l'ID fait quelque douze inspections par an, cela signifie qu'un poste est inspecté en moyenne tous les huit ans. L'ID coordonne son travail avec les activités de l'inspectorat consulaire et financier du secrétariat général du DFAE (ICF) ainsi qu'avec les inspections effectuées par le DDPS auprès des attachés de défense. Des inspections conjointes ont déjà eu lieu.

Les inspections couvrent l'ensemble des activités diplomatiques de l'ambassade. Elles portent sur l'organisation de l'ambassade, les tâches accomplies par celle-ci ainsi que son fonctionnement et sa gestion. A l'issue des travaux, l'inspecteur consigne ses constatations dans un rapport assorti de recommandations. Le rapport contient également des appréciations sur les membres de l'ambassade (qualifications).

¹⁰¹ C'est notamment le cas en ce qui concerne l'engagement et la rémunération du personnel local. Voir à ce propos le ch. 2.11.1 du présent rapport.

La commission estime que l'inspectorat diplomatique est un instrument indispensable à la conduite du service extérieur. Il permet au département d'avoir une vue actualisée des activités du service extérieur.

Plusieurs problèmes ne sont toutefois pas résolus. Le premier concerne la fréquence des inspections qui est insuffisante. Avec l'effectif actuel, les représentations ne sont soumises à une inspection que tous les huit ans. Vu que le mandat d'un chef de mission est en moyenne de quatre ans, il est tout à fait possible qu'un ambassadeur ne soit jamais inspecté. De l'avis de la commission, une périodicité plus courte serait souhaitable comme elle existe déjà pour les inspections consulaires qui ont lieu en moyenne tous les trois à quatre ans. Une périodicité raccourcie permettrait de juger chaque chef de mission au moins une fois pendant la durée de son affectation à l'étranger. Cela donnerait une appréciation de ses compétences dont on sait par ailleurs qu'elles ne font l'objet d'aucun examen systématique.

La commission voit deux solutions pour augmenter la fréquence des inspections. La première consisterait à doter l'ID de moyens supplémentaires, ce qui semble difficilement réalisable vu les problèmes actuels d'effectifs du DFAE. Une deuxième solution serait de réunir en un seul corps d'inspection – et sous un même toit – l'inspectorat diplomatique avec l'inspectorat consulaire et financier. Ce dernier service constitue un service de révision interne et a pour mandat de vérifier l'ensemble de la gestion administrative, consulaires et financière des représentations suisses, en particulier sous l'angle de l'application correcte des lois et des règlements qui régissent ces activités.

La commission a pu réaliser au cours de ses auditions et de ses visites qu'une stricte délimitation des activités diplomatiques et consulaires n'est pas toujours possible. Il existe d'ailleurs des chevauchements entre les activités de l'ID et de l'ICF notamment dans l'analyse des frais de représentation, dans le contrôle de la gestion des immeubles ainsi que dans l'examen de l'organisation des représentations et de leur dotation en personnel. Il arrive aussi que l'ICF examine les activités «diplomatiques» des postes consulaires en matière de défense des intérêts¹⁰². Lors de ces inspections, l'ICF porte des appréciations sur l'activité des postes dans les domaines économique, commercial, culturel ou en matière de relations publiques. Ce type de travail fait appel aux mêmes compétences et aux mêmes méthodes de travail que celles de l'ID.

La commission est d'avis que la séparation actuelle des activités d'inspection est artificielle étant donné l'imbrication croissante des fonctions diplomatique et consulaire. En définitive, c'est l'ensemble des activités d'une représentation qui est déterminante, et non pas seulement l'une ou l'autre de ses composantes. D'ailleurs, le chef de mission est responsable de l'ensemble de la gestion d'une représentation, des questions de haute politique jusqu'aux questions d'intendance. Pour la commission, la dispersion actuelle des compétences entre l'inspectorat diplomatique d'une part et l'inspectorat consulaire d'autre part ne correspond plus à la réalité du travail des représentations et affaiblit la surveillance sur ces dernières plus qu'elle ne la renforce.

Une fusion des deux structures d'inspection semble nécessaire. Elle permettrait d'exploiter les synergies, de disposer au niveau du personnel de la masse critique suffisante et de rapprocher les cultures des corps diplomatique et consulaire. Une

¹⁰² Cf. l'art. 5, let. b, c et m, de la convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24 avril 1963; RS **0.191.02**.

fusion avait d'ailleurs déjà été envisagée en 1997 et 1998, mais à l'époque le chef du département ne l'avait pas jugée prioritaire¹⁰³. On pourrait également imaginer de rattacher à ce nouvel ensemble l'inspectorat de la DDC. Cela permettrait de créer une équipe polyvalente et pluridisciplinaire.

On notera que dans la plupart des Ministères des affaires étrangères, il n'existe qu'un seul service d'inspection. C'est notamment le cas en Allemagne, en Autriche, en France, en Belgique, aux Etats-Unis et aux Pays-Bas.

La commission est d'avis que les inspectorats devraient également intégrer davantage dans leur démarche la notion d'efficacité. En effet, il paraît de plus en plus important de savoir si une représentation défend avec efficacité les intérêts de la Suisse à l'étranger que de connaître si une mission diplomatique remplit sa tâche conformément aux directives de la centrale ou si un consulat applique correctement le recouvrement des émoluments en matière d'état civil.

Mis à part la DDC qui dispose d'outils performants, la commission estime que l'évaluation de l'efficacité des mesures de politique étrangère est encore insuffisamment développée à l'heure actuelle au DFAE. Dans la perspective de la mise en œuvre de l'art. 170 de la constitution fédérale, il conviendra d'y remédier.

Finalement, la commission estime que la composition actuelle de l'ID n'est pas satisfaisante. En effet l'inspecteur et son adjoint sont issus de la carrière diplomatique. Ils ont déjà été en postes à l'étranger soit comme ambassadeur soit comme conseiller d'ambassade, ce qui leur permet de juger le travail d'une mission en connaissance de cause. En revanche, soumis qu'ils sont à la discipline des transferts, il est probable qu'ils se retrouveront après plusieurs années sous les ordres de ceux qu'ils avaient inspectés auparavant ou qu'ils soient eux-mêmes contrôlés par ceux qu'ils avaient jugés quelques années plus tôt. L'indépendance de l'ID est certes garantie par sa subordination directe au secrétaire général. Il reste que cette indépendance ne vaut que par la capacité des inspecteurs de la défendre, ce qui semble difficile dans un milieu marqué par la proximité professionnelle et culturelle entre contrôleurs et contrôlés.

Sans remettre en question l'intégrité et le professionnalisme des membres de l'ID, la commission estime qu'il serait préférable que les travaux d'inspection puissent être confiés à des agents qui disposent de la distance critique nécessaire vis-à-vis des organes à contrôler. C'est pourquoi la commission recommande de confier les tâches d'inspection à des agents qui ne sont pas (plus) soumis à la discipline des transferts.

4 Conclusions

De tout temps, la diplomatie a été le domaine de l'administration inspirant le plus grand nombre de clichés. Les médias, la publicité, la littérature et le cinéma se plaisent ainsi à véhiculer l'image de diplomates passant le plus clair de leur temps dans des réceptions aux frais du contribuable. L'opinion publique a d'autant plus de mal à dépasser cette image que la diplomatie a développé – certains diront par

¹⁰³ Voir à ce propos le rapport annuel 1996 de l'inspectorat diplomatique, du 24 janvier 1997, p. 4, ainsi que le rapport annuel 1997 de l'inspectorat diplomatique, du 28 janvier 1998, p. 2.

nécessité, d'autres par inclination naturelle – une culture du secret qu'alimente l'éloignement géographique de certains postes, et qui est une véritable invitation à l'idéalisation.

L'inspection de la commission avait pour but de percer une partie du mystère qui enveloppe ce secteur, somme toute assez mal connu, de l'administration fédérale. La commission tient à relever d'emblée qu'elle a rencontré, au DFAE et dans les représentations, des agents ouverts et désireux œuvrer dans l'intérêt de la Suisse.

Les conclusions de la CdG-N sont l'aboutissement d'une analyse complexe et nuancée de l'appareil diplomatique et consulaire. Elles peuvent être résumées en six points principaux:

1. Pour la CdG-N, la Suisse ne saurait se passer d'un appareil diplomatique et consulaire. Bien que les moyens de communication et les technologies de l'information se modernisent sans cesse, la vie internationale continue à se tisser par contacts personnels et relations informelles et les antennes à l'étranger restent encore le meilleur moyen de connaître un pays, les mœurs de ses habitants ainsi que les sensibilités et les humeurs de ses dirigeants politiques. Les contacts que nouent les agents diplomatiques et consulaires dans leur pays de résidence sont des investissements à long terme valorisés lors de crises. Ces contacts permettent également à la Suisse d'être informée des décisions prises dans les organisations internationales ou intergouvernementales dont elle est absente. Du fait de sa non appartenance à l'Union européenne, la Suisse a besoin d'un réseau particulièrement dense de représentations bilatérales pour faire valoir ses intérêts de manière directe et immédiate, notamment dans le domaine commercial. L'existence d'un tel réseau est d'autant plus importante que, contrairement aux Etats membres de l'UE, la Suisse n'a pas la possibilité de se faire représenter indirectement par une autre représentation de l'UE, par exemple dans le domaine de la protection consulaire et des visas.
2. De l'avis de la CdG-N, le réseau diplomatique et consulaire répond, pour l'essentiel, aux besoins de la politique étrangère de la Suisse. Il est certes étendu, mais n'est doté que de moyens assez réduits: pratiquement neuf représentations diplomatiques sur dix comptent moins de trois diplomates et les dépenses occasionnées chaque année par le service extérieur, soit environ 250 millions de francs (2001), sont équivalentes aux sommes alloués par la Confédération à la sylviculture, à l'assurance militaire ou encore à l'encouragement à la construction de logements. La commission voit une contradiction flagrante entre cette faiblesse de moyens et le principe d'universalité de la politique étrangère de la Suisse. S'il n'est pas possible d'accorder des moyens supplémentaires à l'appareil diplomatique et consulaire, il apparaît urgent de concentrer davantage les ressources disponibles. Mais cela pré-suppose une définition claire des priorités dans la présence suisse à l'étranger, l'identification, pour chaque pays ou région, des domaines clefs d'intervention, la réduction de certaines prestations consulaires aux ressortissants suisses à l'étranger et le redimensionnement du réseau consulaire, particulièrement en Europe.

3. Dans la majorité des postes à l'étranger les conditions de vie sont nettement plus difficiles qu'en Suisse et n'ont cessé de se détériorer au cours des dernières années. Les agents du DFAE répondent aux nombreuses servitudes du métier (fréquence des changements de domicile, étendue des obligations sociales et mondaines, manque de continuité dans la scolarisation des enfants, contrainte pour le conjoint ou le partenaire d'abandonner une profession, etc.) en déposant des revendications toujours plus précises et sur un ton toujours plus ferme. La commission a le sentiment que le décalage entre les attentes des agents et la réalité des postes à l'étranger va grandissant. La commission craint qu'à terme les garanties offertes par le système de carrière, le prestige encore intact de la diplomatie et l'exotisme indiscutablement lié aux postes à l'étranger ne représenteront plus une source de motivation suffisante pour les agents en place et n'amèneront plus les meilleurs éléments de chaque génération à s'inscrire aux concours d'admission. Pour attirer les meilleurs éléments, le DFAE est en effet soumis à une concurrence toujours plus forte d'autres secteurs de l'administration fédérale et du privé qui proposent parfois de meilleures perspectives financières et des conditions de vie et de travail plus favorables, notamment pour les familles.
4. Suite aux profondes mutations subies par la société et le monde du travail, les principes traditionnellement à la base des services de carrière, à savoir le respect de la hiérarchie, l'ancienneté et la loyauté ont peu à peu fait place à de nouvelles valeurs telles que les compétences, l'égalité des chances, le mérite et la compétitivité avec le secteur privé. Ces changements ont naturellement provoqué de nouvelles attentes chez les agents du DFAE: égalité de traitement avec les autres agents de l'administration fédérale, davantage d'autonomie, plus de satisfaction au travail, développement des possibilités de concilier harmonieusement vie professionnelle et vie privée, etc. Les jeunes agents, souvent bardés de diplômes, veulent acquérir le plus rapidement possible de nouvelles compétences et se voir confier de véritables responsabilités avant l'âge de 40 ans. Toutes ces nouvelles attentes doivent être prises extrêmement au sérieux, car la flexibilité, l'efficacité et l'avenir d'une institution reposent avant tout sur la qualité des agents qui la servent et qui lui permettent de remplir sa mission. La commission déduit de tous ces éléments que, dans les services de carrière, la gestion des ressources humaines doit se libérer de la tutelle qu'exerce traditionnellement le corps, la hiérarchie, les solidarités obligées et l'ancienneté et obéir davantage à des principes tels que l'utilisation optimale des compétences, la capacité à prendre des risques et la mise en valeur des performances. Un tel changement de cap présuppose toutefois des méthodes modernes de gestion ainsi qu'un effort de sélection et de formation tout au long de la carrière professionnelle. Cela implique également des structures d'organisation moins hiérarchiques où les fonctions exercées sont plus importantes que les titres.
5. Selon la CdG-N, la politique du personnel menée par le DFAE doit être repensée. Une professionnalisation devrait permettre un gain en transparence, en prévisibilité et en continuité. Elle devrait également favoriser le jeu de la concurrence au sein du marché de l'emploi. Actuellement, les agents diplomatiques et consulaires sont sélectionnés sur concours et effectuent l'essentiel de leur parcours professionnel au sein du même département. Les systèmes du recrutement par concours et de la carrière à vie ont certes fait

leurs preuves, mais cela ne suffit pas à en faire des principes immuables. La commission estime que les limites d'âge pour l'admission dans les services diplomatiques et consulaires devraient être assouplies, tout comme d'ailleurs l'ensemble du système de carrière. La CdG-N est également d'avis que les filières de recrutement devraient être diversifiées et que le DFAE devrait confier plus régulièrement des fonctions limitées dans le temps à des personnes extérieures au département et qui ne sont pas diplomates de métier. Cela permettrait en effet de mieux tenir compte des transformations du marché du travail et d'apporter de nouvelles compétences dans les services du DFAE. Inversement, la commission invite le DFAE à encourager ses agents à exercer des fonctions dans d'autres secteurs de l'administration fédérale, dans des organisations internationales, voire dans le secteur privé. La commission est enfin d'avis qu'une réflexion devrait être menée sur l'opportunité de maintenir à terme une distinction entre la carrière diplomatique et la carrière consulaire.

6. Le manque de cohérence de la politique suisse à l'étranger s'explique notamment par la prolifération des services fédéraux actifs sur le plan international. Peu à peu, les départements dits techniques se sont mis à développer leurs activités à l'étranger et à négocier pour leur propre compte, avec leurs propres agents, mais malheureusement en fonction de considérations sectorielles et sans tenir compte du cadre global de la politique étrangère de la Suisse. L'extension des compétences des chefs de mission – qui représentent non seulement le gouvernement suisse, mais également l'ensemble de l'administration fédérale – à l'ensemble des services qui mènent des activités dans leur secteur d'accréditation permettrait une meilleure coordination des ces activités et partant une efficacité accrue de la présence suisse à l'étranger.

Au terme de ses travaux, la commission est d'avis que l'appareil diplomatique et consulaire doit faire l'objet, non pas de simples réformes ponctuelles ou «cosmétiques», mais d'une véritable réflexion en profondeur. Les recommandations émises par la commission pourraient dès lors paraître modestes. Elles jettent cependant les bases d'un programme ambitieux qui doit conduire à un changement d'état d'esprit dans le corps diplomatique et consulaire ainsi que dans sa conduite. Le pragmatisme qu'il inspire constitue la seule chance pour qu'il soit mis en œuvre.

5 **Recommandations et suite des travaux**

Sur la base de ses observations, la Commission de gestion du Conseil national propose au Département fédéral des affaires étrangères ainsi qu'au Conseil fédéral d'examiner les recommandations suivantes:

Recommandation 1 Ouverture des filières de recrutement

La commission recommande au DFAE d'assouplir et de diversifier les filières de recrutement de ses agents et de faire appel plus régulièrement, pour certains postes, à des personnes extérieures au département.

Recommandation 2 Réexamen de la hiérarchie des postes et fonctions

La commission recommande au DFAE de procéder à un réexamen complet de la hiérarchie des postes et fonctions existant dans le service extérieur et à la centrale. Les postes seront repositionnés en fonction de leur importance réelle et des exigences qui leur sont liées. Dans ce contexte, le DFAE veillera à appliquer le principe de «réversibilité» pour mettre fin à la pratique qui veut qu'une fois nommé ambassadeur, un agent le reste jusqu'à la fin de sa carrière.

Recommandation 3 Nouvelle orientation du système de carrière

La commission recommande au DFAE de mettre en place un système de carrière qui soit conçu de manière moins verticale et linéaire qu'aujourd'hui. Il examinera notamment la possibilité de créer des filières de spécialisation permettant de valoriser certaines compétences (affaires bilatérales, questions économiques, intégration européenne, coopération, gestion, etc.). Il encouragera activement les agents à exercer d'autres fonctions dans l'administration fédérale, dans des organisations internationales ou dans le secteur privé et veillera à ce que ce type d'engagement soit valorisé dans la carrière des agents.

Recommandation 4 Mise en place de bilans professionnels réguliers

La commission recommande au DFAE d'offrir à tous les agents transférables la réalisation de bilans professionnels réguliers destinés à planifier le déroulement de leur carrière professionnelle et à évaluer leurs besoins en formation.

Recommandation 5 Adaptation du système de rétribution

La commission recommande au DFAE d'introduire au niveau salarial un système de rétribution combinant un traitement de base et une indemnité de fonction. Cette dernière serait acquise uniquement pour la durée d'occupation du poste.

Recommandation 6 Amélioration de l'organisation, de la transparence et de l'équité des transferts

- 6.1 La commission recommande au DFAE d'organiser les transferts de façon à ce que les agents soient informés de leur nouvelle affectation au moins six mois à l'avance. On assurera également que l'agent en poste puisse personnellement faire connaître à son successeur tous ses contacts et lui remettre ses dossiers.
- 6.2 La commission recommande au DFAE d'introduire un seul mouvement de transferts par année à date fixe. Les mises à la retraite seront adaptées en conséquence.
- 6.3 La commission recommande au DFAE de mettre en place un système de règles destiné à encadrer les procédures de transferts et visant à assurer une plus grande transparence des mécanismes de décision et à garantir, pour tous les agents, un équilibre entre les postes difficiles et les postes moins difficiles.

Recommandation 7 Réduction du personnel transférable engagé à la centrale

La commission recommande au DFAE de procéder à une réduction des postes occupés à la centrale par du personnel transférable.

Recommandation 8 Amélioration de la représentation des femmes

- 8.1 La commission invite le DFAE à éliminer toutes les barrières discriminatoires existant pour les femmes dans les services de carrière, notamment le ralentissement des promotions et carrière en cas de détachement dans d'autres services de l'administration fédérale, de congé parental prolongé et de travail à temps partiel.
- 8.2 La commission invite le DFAE à mettre en place des filières plus spécifiquement destinées aux femmes et qui permettent à ces dernières d'exercer des postes à responsabilités.

Recommandation 9 Affectations plus longues pour les agents avec enfants

La commission invite le DFAE à proposer des affectations plus longues, à l'étranger ou en Suisse, aux agents ayant des enfants en âge de scolarité obligatoire, et ce pour limiter les changements de systèmes scolaires.

Recommandation 10 Tâches de représentation des conjoints et partenaires

La commission recommande au DFAE de conclure des contrats avec l'ensemble des conjoints ou partenaires qui exercent des activités de représentation. Le DFAE donnera également des instructions aux chefs de mission diplomatique afin que ces derniers ne formulent aucune exigence, implicite ou explicite, à l'égard des agents dont le conjoint ou le partenaire ne voudrait pas assumer des tâches de représentation ou des activités analogues.

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.
- 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 postes à l'étranger.
- 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.

Recommandation 12 Analyse de la situation en matière de logement des agents à l'étranger

La commission recommande au DFAE de procéder à une analyse de la situation existant en matière de logement pour les agents transférés à l'étranger et de recourir plus systématiquement qu'aujourd'hui à l'acquisition de logements de service, notamment dans les pays où les loyers sont très élevés.

Recommandation 13 Professionnalisation du service du personnel

La commission invite le DFAE à confier la responsabilité de direction ainsi que la responsabilité opérationnelle de la gestion des ressources humaines à des personnes extérieures aux corps diplomatique et consulaire ou qui ne sont plus soumises à la discipline des transferts. Le DFAE veillera également à ce que ces agents disposent de la formation et des compétences nécessaires à la gestion des ressources humaines.

*Recommandation 14 Uniformisation des règles applicables
au personnel local*

La commission recommande au DFAE de procéder, en collaboration avec les autres départements concernés, à une analyse de la situation des recrutés locaux. Cette analyse doit déboucher sur une solution globale pour tous les agents locaux qui travaillent dans les différents services des représentations suisses à l'étranger.

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.

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.

Recommandation 17 Concentration des moyens consulaires en Europe

La commission recommande au DFAE de procéder à une concentration plus poussée des moyens consulaires dans les pays de l'espace européen et de ne conserver qu'un seul consulat général de carrière dans ces pays.

*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.

Recommandation 19 Fusion des carrières diplomatique et consulaire

La commission recommande au DFAE d'examiner l'opportunité de fusionner les carrières diplomatique et consulaire au sein d'un seul cursus professionnel et de faire en sorte que les fonctions administratives des représentations soient dorénavant confiées à des agents suisses ou locaux qui ne sont pas soumis à la discipline des transferts.

Recommandation 20 Création d'ambassadeurs itinérants

La commission recommande au DFAE d'examiner l'opportunité d'engager des ambassadeurs itinérants pour couvrir, depuis Berne, certains groupes de pays.

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.

Recommandation 22 Engagement des chefs des bureaux de coordination de la DDC en tant que chefs de mission

La commission recommande au DFAE de charger les chefs des bureaux de coordination d'assurer des fonctions diplomatiques et consulaires dans les pays de concentration de la DDC dans lesquels la Suisse ne dispose pas d'une ambassade de plein exercice. Les chefs des bureaux de coordination seront dotés à cet effet des titres diplomatiques nécessaires.

Recommandation 23 Création de délégués régionaux de la DDC

La commission recommande au DFAE d'examiner la création de délégués régionaux de la DDC qui auraient pour mandat de coordonner, au sein d'une représentation diplomatique, l'ensemble des activités de coopération exercées dans les pays d'accréditation de ladite représentation.

Recommandation 24 Rapprochement de la DDC et de la direction politique

La commission recommande au DFAE de prendre des mesures visant à rapprocher les activités, les personnels et les cultures de la DDC et de la direction politique du DFAE. Le DFAE favorisera activement les échanges de personnel entre ces deux directions et veillera notamment à intégrer la coopération au développement dans le cursus des agents diplomatiques.

Recommandation 25 Concentration des moyens d'inspections

- 25.1 La commission recommande au DFAE de fusionner en un seul service d'inspection l'inspectorat diplomatique avec l'inspectorat consulaire et financier, et de subordonner ce nouveau service au chef du département. Le DFAE examinera également l'opportunité de rattacher à ce nouvel ensemble l'inspectorat de la DDC.
- 25.2 La commission recommande au DFAE d'intégrer la notion d'efficacité dans les activités des inspectorats diplomatique et consulaire. Il invite également le DFAE à développer des instruments et programmes de recherche destinés à évaluer l'efficacité des mesures prises par la Confédération en matière de politique étrangère (art. 170 cst.).
- 25.3 La commission recommande au DFAE de confier les tâches d'inspection à des agents qui ne sont pas (plus) soumis à la discipline des transferts.

La Commission de gestion prie le Conseil fédéral de l'informer, d'ici à la fin de l'année 2002, de la suite que ce dernier entend donner au présent rapport et à ses recommandations.

22 août 2002

Au nom de la Commission de gestion du Conseil national:

La présidente de la commission:
Brigitta M. Gadiant, conseillère nationale

Le président du groupe de travail:
Alexander Tschäppät, conseiller national

Le secrétaire des Commissions de gestion:
Philippe Schwab

Abréviations

ACF	Association des conjoints des fonctionnaires transférables du DFAE
AELE	Association Européenne de Libre Echange
AFD	Administration fédérale des douanes
AI	Assurance-invalidité
al.	Alinéa
APC	Association du personnel de la Confédération
art.	Article
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BNS	Banque nationale suisse
CCI	Centre du commerce international
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CEE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
ch.	Chiffre
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CSIS	Center for Strategic and International Studies
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDIP	Direction du droit international public
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection, de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DRRE	Direction des ressources et du réseau extérieur
etc.	Et cetera
EUFASA	European Union Foreign Affairs Spouses' Association
EVA	Etablissement électronique des visas (<i>Elektronische Visa Ausstellung</i>)
FAO	Food and Agriculture Organisation
FINKOMP	Compétence financière (<i>Finanzielle Kompetenz</i>)
frs.	Francs
ICF	Inspectorat consulaire et financier
ID	Inspectorat diplomatique
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
INEDA	Association du personnel non marié du DFAE
LASE	Loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger
let.	Lettre

LISE	Loi fédérale sur l'instruction des Suisses de l'étranger
lit.	Lettre
LOGA	Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LPD	Loi fédérale sur la protection des données
LPers	Loi fédérale sur le personnel de la Confédération
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
max.	Maximum
No	Numéro
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OAF	Ordonnance concernant l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative
OASE	Ordonnance sur l'assistance des Suisses de l'étranger
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEArr	Ordonnance concernant l'entrée et la déclaration d'arrivée des étrangers
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFP	Office fédéral de la police
OI-DDPS	Ordonnance du DDPS sur le corps des instructeurs
OISE	Ordonnance sur l'instruction des Suisses de l'étranger
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
Org DFAE	Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PNR 42	Programme national de recherche 42
RE I	Règlement d'exécution I
RE II	Règlement d'exécution II
RS	Recueil systématique du droit fédéral
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG DFAE	Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères
ss.	Pages suivantes
tabl.	Tableau
UE	Union européenne
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UP	Unités de personnel
VERA	Administration des Suisses de l'étranger sur réseau (<i>Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizer</i>)
vol.	Volume
%	Pour-cent

Personnes entendues

(fonctions exercées au moment de leur audition)

1. Ammann-Fiechter Silvia, représentante de l'Association des conjoints des fonctionnaires transférables du DFAE (ACF) auprès de l'European Union Foreign Affairs Spouses' Association (EUFASA), Berne
2. Balzaretto Roberto, président de la section DFAE de l'Association du personnel de la Confédération (APC), chef de la section du droit international public, Direction du droit international public, DFAE, Berne
3. Brügger Gerhard, chef de la section des affaires financières au personnel, Secrétariat général, DFAE, Berne
4. Chenaux-Repond Dieter (†), ancien ambassadeur de Suisse en République fédérale d'Allemagne, Bâle
5. Comtesse Colette, manager international employment conditions, Nestec, Nestlé SA, Vevey
6. von Däniken Franz, secrétaire d'Etat, Direction politique, DFAE, Berne
7. Davison Alistair, director human resources headquarter and international assignments, Philip Morris Europe SA, Lausanne
8. Deiss Joseph, conseiller fédéral, chef du DFAE, Berne
9. Dürler Reto, chef de la section des affaires internationales, Office fédéral de la santé publique, DFI, Berne
10. Frenkel Max, journaliste, Neue Zürcher Zeitung (NZZ), Zurich
11. Frey Nakonz Regula, déléguée à l'égalité, Secrétariat général, DFAE, Berne
12. Fust Walter, directeur, Direction du développement et de la coopération, DFAE, Berne
13. Goetschel Laurent, directeur du programme national de recherche (PNR 42) «Fondements et possibilités de la politique extérieure suisse», Fondation suisse pour la paix, Berne
14. Haffner Walter, chef de la section affectation et gestion du personnel, Secrétariat général, DFAE, Berne
15. Knoblauch Rudolf, ambassadeur de Suisse au Nigeria, au Bénin et dans les Républiques du Tchad et de Guinée équatoriale, Abuja
16. Krauer Müller Anne-Pascale, section concepts et tâches spéciales, Secrétariat général, DFAE, Berne
17. Krieg Polejack Catherine, chef de l'Inspectorat diplomatique, Secrétariat d'Etat, DFAE, Berne
18. Lardi Arnaldo, délégué aux questions de sécurité du département, Secrétariat général, DFAE, Berne

19. Lebet Jean-Hubert, chef de la section recrutement et formation, Secrétariat général, DFAE, Berne
20. Litscher Thomas, secrétaire général, Secrétariat général, DFAE, Berne
21. Marfurt Bernhard, secrétaire général adjoint, chef des ressources, Secrétariat général, DFAE, Berne, puis: directeur, Direction des ressources et du réseau extérieur, DFAE, Berne
22. Miéville S. Daniel, journaliste, Le Temps, Berne
23. Mühlhauser Roby, chef du personnel «étranger», SAir Group, Zurich
24. Nordmann François, ambassadeur, représentant permanent de la Suisse auprès des organisations internationales, DFAE, Genève
25. Nützi Sulpizio Gabriela, division multilatérale, représentation permanente de la Suisse auprès des organisations internationales, DFAE, Genève
26. Pfirter Didier, Centre d'analyse et de prospective et Service historique, secrétariat d'Etat, DFAE, Berne
27. Reinhardt Monika, présidente de l'Association des conjoints des fonctionnaires transférables du DFAE (ACF), Berne
28. Rossi Michele, ancien diplomate, Lugano
29. Rossini Lorenza, ancienne diplomate, Lugano
30. Sieber Ivo, chef de la section environnement, division politique V, DFAE, Berne
31. Sigg Ueli, entrepreneur, ancien ambassadeur de Suisse en République populaire de Chine, en République démocratique de Corée et en Mongolie, Mauensee
32. Tagliavini Heidi, représentante du président en exercice de l'OSCE pour les missions dans le Caucase, DFAE, Berne
33. Thévoz Lagast Barbara, rapporteuse, Secrétariat général, DFJP, Berne
34. Volkart Heinz, assignment manager, UBS, Zurich
35. Walt Siri, co-présidente de l'Association du personnel non marié du DFAE (INEDA), division politique III, DFAE, Berne
36. Weichelt Krupski Marion, division politique II, DFAE, Berne
37. Zubler Georg, chef de la division du personnel, Secrétariat général, DFAE, Berne

Les membres du groupe de travail ont eu des entretiens avec le personnel des représentations et bureaux de coordination suivants:

- Ambassade de Suisse à Paris, France
- Délégation suisse près l'OCDE à Paris, France
- Délégation permanente de la Suisse auprès de l'UNESCO à Paris, France
- Ambassade de Suisse à Moscou, Russie
- Bureau de coordination DDC/seco à Moscou, Russie

- Ambassade de Suisse à Dakar, Sénégal
- Ambassade de Suisse à New Delhi, Inde
- Bureau de coordination DDC à New Delhi, Inde
- Koordinationsbüro DEZA in New Delhi, Indien

Représentations diplomatiques et consulaires ainsi que de la DDC a l'étranger au 1.1.2002

Dirigées par	Ambas- sadeurs	Ministres	Chargés d'affaires a.i.	Consuls généraux de carrière	Consuls de carrière	Consuls généraux honoraires	Consuls honoraires	Agents consulaires avec titres de consuls	Agents consulaires avec titres de vice- consuls	Coordinateurs de la DDC (pour les bureaux qui ne sont pas intégrés) c)	Total
Types de représentation											
Ambassades	85		7							1	93
Missions auprès d'org. Internationales*	9	1									10
Consulats généraux	2			38		5					45
Consulats					3						3
Chancelleries détachées				2							2
Bureau de liaison		1	1								2
Bureau de représentation			1								1
Bureaux de coordination DDC										14	14
a) Représentations professionnelles											170
Consulats généraux**						17	1				18
Consulats**							85				85
Agences consulaires**							1	48	2		51
b) représentations honoraires											154
Total des représentations	96	2	9	40	3	22	87	48	2	15	324

* La mission à Vienne et la mission auprès de l'OSCE à Vienne comptent pour une seule représentation

** Disposent de compétences réduites

Nombre d'Etat reconnus: 188 / Accréditations: 187 (85 directement/94 indirectement/8 seulement sur le plan consulaire) / aucune accréditation: 1 (Iraq)

c) La Direction pour le développement et la coopération (DDC) compte en tout 39 bureaux de coordination
14 bureaux de coordination se trouvent dans des Etats dans lesquels la Suisse ne dispose d'aucune représentation de carrière. 25 bureaux sont intégrés dans des représentations suisses disposant de personnel de carrière.

Tableau comparatif entre le réseau diplomatique et consulaire bilatéral suisse et certains réseaux européens

(France, Grande-Bretagne, Irlande, Allemagne et Italie)

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Afghanistan						
– Kaboul	Sect. int.	AMB ¹⁰⁴	AMB	–	Sect. int.	AMB ¹⁰⁵
Afrique du Sud						
– Pretoria	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Durban	–	–	C	–	–	C
– Johannesburg	CG	CG	CG	–	–	CG
– Le Cap	CG	CG	Ch. Dét.	–	CG	C
– Port Elisabeth	–	–	C	–	–	–
Albanie						
– Tirana	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Scutari	–	–	–	–	–	C
– Valona	–	–	–	–	–	CG
Algérie						
– Alger	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Annaba	–	CG	–	–	–	–
– Oran	–	CG	–	–	–	–
Allemagne						
– Berlin	AMB	AMB	AMB	AMB	–	AMB
– Brême	–	–	C	–	–	–
– Cologne	–	–	–	–	–	CG
– Dortmund	–	–	–	–	–	C
– Dresde	CG	–	–	–	–	–
– Düsseldorf	CG	CG	CG	–	–	–
– Francfort-sur-le Main	CG	CG	CG	–	–	CG
– Fribourg	–	–	–	–	–	C
– Hambourg	CG	CG	–	–	–	CG
– Hanovre	–	–	C	–	–	CG
– Kiel	–	–	C	–	–	–
– Leipzig	–	–	–	–	–	CG
– Munich	CG	CG	CG	–	–	CG
– Nuremberg	–	–	C	–	–	C
– Sarrebruck	–	CG	–	–	–	C
– Stuttgart	CG	CG	CG	–	–	CG
Andorre						
– Andorre-la-Vieille	–	AMB	C	–	–	CG
Angola						
– Luanda	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Antigua-et-Barbuda						
– Saint-John's	–	–	AMB	–	–	–
Arabie Saoudite						
– Riyad	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Dhahran	–	–	–	–	–	–
– Djedda	CG	C	CG	–	Ch. dét.	CG

¹⁰⁴ Chargé d'affaires en mission à Kaboul, mais résidant à Islamabad.

¹⁰⁵ Actuellement en sommeil.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Argentine						
- Buenos Aires	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB CG
- Bahia Blanca	-	-	-	-	-	CG
- Cordoba	-	-	-	-	-	CG
- La Plata	-	-	-	-	-	CG
- Mar del Plata	-	-	-	-	-	C
- Mendoza	-	-	-	-	-	C
- Rosario	-	-	-	-	-	CG
Arménie						
- Erevan	-	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Australie						
- Canberra	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
- Adelaide	-	-	C	-	-	C
- Brisbane	-	-	CG	-	-	C
- Melbourne	CG	-	CG	-	CG	CG
- Perth	-	-	CG	-	-	C
- Sydney	CG	CG	CG	CG	CG	CG
Autriche						
- Vienne	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB C
- Bregenz	-	-	C	-	-	-
- Graz	-	-	C	-	-	-
- Klagenfurt	-	-	-	-	-	CG
- Innsbruck	-	-	C	-	-	CG
- Salzburg	-	-	C	-	-	-
Azerbaïdjan						
- Bakou	-	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Bahamas						
- Nassau	-	-	AMB	-	-	-
Bahreïn						
- Manama	-	AMB	AMB	-	AMB	-
Bangladesh						
- Dacca	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Barbade						
- Bridgetown	-	-	AMB	-	-	-
Belgique						
- Bruxelles	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
- Anvers	-	CG	CG	-	-	-
- Charleroi	-	-	-	-	-	CG
- Liège	-	CG	C	-	-	CG
- Mons	-	-	-	-	-	VC
Belize						
- Belmopan	-	-	AMB	-	-	-
Bénin						
- Cotonou	-	AMB C	-	-	AMB	-
Biélorussie						
- Minsk	-	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Birmanie						
- Rangoon	-	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Bolivie						
- La Paz	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Bosnie-Herzégovine						
- Sarajevo	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Botswana						
– Gaborone	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Brésil						
– Brasilia	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Belém	–	–	C	–	–	–
– Belo Horizonte	–	–	C	–	–	C
– Curitiba	–	–	–	–	–	CG
– Fortaleza	–	–	C	–	–	–
– Porto Alegre	–	–	–	–	CG	CG
– Recife	–	C	–	–	CG	C
– Rio de Janeiro	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Salvador	–	–	C	–	–	–
– Santos	–	–	C	–	–	–
– Sao Paulo	CG	CG	CG	–	CG	CG
Brunei						
– Bandar Seri Begawan	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Bulgarie						
– Sofia	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Varna	–	–	C	–	–	–
Burkina Faso						
– Ouagadougou	–	AMB C	–	–	AMB	–
Burundi						
– Bujumbura	–	AMB	–	–	–	–
Cambodge						
– Phnom Penh	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Cameroun						
– Yaoundé	–	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Douala	–	CG	C	–	–	–
– Garoua	–	C	–	–	–	–
Canada						
– Ottawa	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Calgary	–	–	–	–	–	–
– Edmonton	–	–	–	–	–	C
– Moncton et Halifax	–	CG	C	–	–	–
– Montréal	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Québec	–	CG	C	–	–	–
– Saint John's	–	–	C	–	–	–
– Toronto	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Vancouver	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Winnipeg	–	–	C	–	–	–
Cap-Vert						
– Praia	–	AMB	–	–	–	–
– Sao Vincente	–	–	C	–	–	–
Centrafricaine (République)						
– Bangui	–	AMB CG	–	–	–	–
Chili						
– Santiago	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Chine						
– Beijing	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Canton	–	CG	CG	–	CG	CG
– Chengdu	–	–	–	–	–	–
– Chongqing	–	–	CG	–	–	–
– Hong-Kong	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Macau	–	–	CG	–	–	–

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
– Shanghai	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Shenyang	–	–	–	–	–	–
– Wuhan	–	CG	–	–	–	–
Chypre						
– Nicosie	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Colombie						
– Bogota	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Cali	–	–	C	–	–	–
– Medellin	–	–	C	–	–	–
Comores						
– Moroni	–	AMB	C	–	–	–
Congo						
– Brazzaville	–	AMB	–	–	–	AMB
– Pointe Noire	–	C	–	–	–	–
Congo (République démocratique du)						
– Kinshasa	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Cook (Îles)						
– Rarotonga	–	–	C	–	–	–
Corée (République de)						
– Séoul	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Corée (République populaire démocratique de Corée)						
– Pyongyang	–	–	AMB	–	AMB	–
Costa Rica						
– San José	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Côte d’Ivoire						
– Abidjan	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
Croatie						
– Zagreb	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Fiume	–	–	–	–	–	CG
– Dubrovnik	–	–	C	–	–	–
– Split	–	–	C	–	–	VC
Cuba						
– La Havane	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Danemark						
– Copenhague	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Aabenraa	–	–	C	–	–	–
– Ålborg	–	–	C	–	–	–
– Århus	–	–	C	–	–	–
– Esbjerg	–	–	C	–	–	–
– Fredericia	–	–	C	–	–	–
– Herning	–	–	C	–	–	–
– Odense	–	–	C	–	–	–
– Torshavn	–	–	C	–	–	–
Djibouti						
– Djibouti	–	AMB CG	C	–	–	–
Dominicaine (République)						
– Saint-Domingue	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Puerto Plata	–	–	C	–	–	–
Dominique						
– Roseau	–	–	AMB C	–	–	–

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Egypte						
- Le Caire	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
- Alexandrie	-	CG	CG	-	-	CG
Emirats Arabes Unis						
- Abou Dhabi	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Dubaï	CG	CG	Ch. dét.	-	CG	-
Equateur						
- Quito	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Guayaquil	-	-	-	-	-	-
Erythrée						
- Asmara	-	AMB ¹⁰⁶	AMB	-	AMB	AMB
Espagne						
- Madrid	AMB	AMB CG	AMB CG	AMB	AMB	AMB CG
- Alicante	-	Ch. dét. ¹⁰⁷	C	-	-	-
- Barcelone	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Bilbao	-	CG	CG	-	-	-
- Grenade	-	-	C	-	Ch. dét.	-
- Ibiza	-	-	VC	-	-	-
- Las Palmas	C	-	C	-	-	-
- Malaga	-	-	C	-	CG	-
- Minorque	-	-	VC	-	-	-
- Palma	-	-	C	-	Ch. dét.	-
- Santa Cruz de Tenerife	-	-	C	-	-	-
- Santander	-	-	C	-	-	-
- Séville	-	CG	C	-	Ch. dét.	-
- Vigo	-	-	C	-	-	-
Estonie						
- Tallinn	-	AMB	-	-	AMB	AMB
Etats-Unis						
- Washington	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB
- Anchorage	-	-	C	-	-	-
- Atlanta	CG	CG	CG	-	CG	-
- Boston	C	CG	CG	CG	CG	-
- Charlotte	-	-	C	-	-	-
- Chicago	CG	CG	CG	CG	CG	CG
- Dallas	-	-	C	-	-	-
- Denver	-	-	C	-	-	-
- Detroit	-	-	-	-	-	C
- Houston	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Kansas City	-	-	C	-	-	-
- La Nouvelle Orléans	-	CG	C	-	-	-
- Los Angeles	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Miami	-	CG	C	-	CG	CG
- Minneapolis	-	-	C	-	-	-
- Nashville	-	-	C	-	-	-
- Newark	-	-	-	-	-	VC
- New York	CG	CG	CG	CG	CG	CG
- Orlando	-	-	C	-	-	-
- Philadelphie	-	-	C	-	-	CG
- Pittsburgh	-	-	C	-	-	-
- Portland	-	-	C	-	-	-

¹⁰⁶ Ambassadeur itinérant.

¹⁰⁷ Jusqu'à sa transformation en antenne consulaire à l'été 2002.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
– Puerto Rico	–	–	C	–	–	–
– Saint-Louis	–	–	C	–	–	–
– San Francisco	CG	CG	CG	CG	CG	CG
– Seattle	–	–	C	–	–	–
Ethiopie						
– Addis-Abeba	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Fidji						
– Suva	–	AMB	AMB	–	–	–
Finlande						
– Helsinki	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Îles Åland	–	–	C	–	–	–
– Jyväskylä	–	–	C	–	–	–
– Kotka	–	–	C	–	–	–
– Kuopio	–	–	C	–	–	–
– Oulu	–	–	C	–	–	–
– Pori	–	–	C	–	–	–
– Tampere	–	–	C	–	–	–
– Turku	–	–	C	–	–	–
– Vaasa	–	–	C	–	–	–
France						
– Paris	AMB	–	AMB CG	AMB	AMB	AMB CG
– Bastia	–	–	–	–	–	C
– Bordeaux	CG	–	CG	–	CG	–
– Chambéry	–	–	–	–	–	C
– Le Havre	–	–	C	–	–	–
– Lille	–	–	CG	–	–	C
– Lorient	–	–	C	–	–	–
– Lyon	CG	–	CG	–	CG	CG
– Marseille	CG	–	CG	–	CG	CG
– Metz	–	–	–	–	–	CG
– Mulhouse	C	–	–	–	–	C
– Nice	–	–	–	–	–	CG
– Rennes	–	–	–	–	–	–
– Saumur	–	–	C	–	–	–
– Strasbourg	CG	–	–	–	CG	–
– Toulouse	–	–	–	–	–	C
– Tours	–	–	C	–	–	–
Gabon						
– Libreville	–	AMB C	C	–	AMB	AMB
– Port-Gentil	–	CG	–	–	–	–
Gambie						
– Banjul	–	–	AMB	–	–	–
Géorgie						
– Tbilissi	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Ghana						
– Accra	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Grèce						
– Athènes	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Corfou	–	–	C	–	–	–
– Héraklion	–	–	C	–	–	–
– Kos	–	–	VC	–	–	–
– Patras	–	–	VC	–	–	–
– Rhodes	–	–	C	–	–	–
– Syros	–	–	VC	–	–	–
– Thessalonique	–	–	C	–	CG	CG

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
– Zakyntos	–	–	VC	–	–	–
Grenade						
– Saint-Georges	–	–	AMB	–	–	–
Guatemala						
– Guatemala	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Guinée						
– Conakry	–	AMB	C	–	AMB	–
Guinée-Bissao						
– Bissao	–	AMB	C	–	–	–
Guinée équatoriale						
– Malabo	–	AMB	–	–	–	–
Guyana						
– Georgetown	–	–	AMB	–	–	–
Haïti						
– Port-au-Prince	–	AMB	C	–	AMB	–
Honduras						
– Tegucigalpa	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– San Pedro Sula	–	–	C	–	–	–
Hongrie						
– Budapest	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Marshall (îles)						
– Majuro	–	–	–	–	–	–
Inde						
– New Delhi	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Calcutta	–	–	CG	–	CG	CG
– Goa	–	–	C	–	–	–
– Mumbai (Bombay)	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Pondichéry et Chennai	–	CG	CG	–	CG	–
Indonésie						
– Jakarta	AMB	AMB	AMB	CG	–	AMB
– Bali	–	–	C	–	–	–
– Medan	–	–	C	–	–	–
– Surabaya	–	–	C	–	–	–
Iran						
– Téhéran	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Irak						
– Bagdad	Bureau li.	Sect. int. ¹⁰⁸	–	–	AMB ¹⁰⁹	Sect. int.
Irlande						
– Dublin	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Islande						
– Reykjavik	–	AMB	AMB	–	AMB	–
– Akureyri	–	–	VC	–	–	–
Israël						
– Tel-Aviv	AMB	AMB	C	AMB	AMB	AMB
– Eilat	–	–	C	–	–	–
– Haïfa	–	C	–	–	–	–
– Jérusalem	–	CG	CG	–	–	CG

¹⁰⁸ Section d'intérêt auprès de l'ambassade de Roumanie.

¹⁰⁹ Actuellement en sommeil.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Italie						
- Rome	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	-
- Bari	-	-	C	-	-	-
- Brindisi	-	-	C	-	-	-
- Cagliari	-	-	C	-	-	-
- Catane	-	-	C	-	-	-
- Florence	-	-	C	-	-	-
- Gênes	CG	-	C	-	-	-
- Milan	CG	CG	CG	-	CG	-
- Naples	CG	CG	C	-	CG	-
- Palerme	-	-	C	-	-	-
- Trieste	-	-	C	-	-	-
- Turin	-	CG	C	-	-	-
- Venise	-	-	C	-	-	-
Jamaïque						
- Kingston	-	AMB	AMB	-	AMB	-
Japon						
- Tokyo	AMB	AMB	AMB CG	AMB	AMB	AMB
- Fukuoka	-	-	-	-	-	-
- Nagoya	-	-	C	-	-	-
- Naha	-	-	-	-	-	-
- Osaka	CG	CG	-	-	CG	CG
- Sapporo	-	-	-	-	-	-
Jordanie						
- Amman	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Kazakhstan						
- Almaty	CG	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Kenya						
- Nairobi	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Kirghizistan						
- Bichkek	-	-	-	-	AMB	-
Kiribati						
- Tarawa	-	-	AMB	-	-	-
Koweït						
- Koweït	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Laos						
- Vientiane	-	AMB	AMB	-	AMB	-
Lesotho						
- Maseru	-	-	AMB	AMB	-	-
Lettonie						
- Riga	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Liban						
- Beyrouth	AMB	AMB CG	AMB	-	AMB	AMB
- Tripoli	-	-	C	-	-	-
Liberia						
- Monrovia	-	-	-	-	-	-
Libye						
- Tripoli	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB CG
- Bengazi	-	-	-	-	-	CG

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Liechtenstein						
– Vaduz	AMB ¹¹⁰	–	–	–	–	–
Lituanie						
– Vilnius	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Luxembourg						
– Luxembourg	AMB	AMB C	AMB	AMB	AMB	AMB
– Esch-sur-Alzette	–	–	–	–	–	C
Macédoine						
– Skopje	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Madagascar						
– Antananarivo	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	–
– Diego Suarez	–	CG	–	–	–	–
– Majunga	–	Ch. dét.	–	–	–	–
– Tamatave	–	Ch. dét.	–	–	–	–
– Toamasina	–	–	C	–	–	–
Malaisie						
– Kuala Lumpur	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Malawi						
– Lilongwe	–	–	AMB	–	AMB	–
Maldives						
– Malé	–	–	–	–	–	–
Mali						
– Bamako	–	AMB CG	C	–	AMB	–
Malte						
– La Valette	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Maroc						
– Rabat	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Agadir	–	C	C	–	–	–
– Casablanca	–	CG	CG	–	–	CG
– Fès	–	CG	–	–	–	–
– Marrakech	–	CG	C	–	–	–
– Tanger	–	CG	C	–	–	VC
Maurice						
– Port-Louis	–	AMB	AMB	–	–	–
Mauritanie						
– Nouakchott	–	AMB	–	–	AMB	–
Mexique						
– Mexico	AMB	AMB CG	AMB C	AMB	AMB	AMB
– Ciudad Juarez	–	–	–	–	–	–
– Guadalajara	–	–	–	–	–	–
– Hermosillo	–	–	–	–	–	–
– Matamoros	–	–	–	–	–	–
– Merida	–	–	–	–	–	–
– Monterrey	–	–	C	–	–	–
– Nogales	–	–	–	–	–	–
– Nuevo Laredo	–	–	–	–	–	–
– Tijuana	–	–	–	–	–	–
Moldavie						
– Chisinau	–	AMB ¹¹¹	–	–	AMB	–

¹¹⁰ Avec siège à Berne.

¹¹¹ Ambassadeur itinérant.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Monaco						
– Monaco	–	CG	C	–	–	AMB
Mongolie						
– Oulan-Bator	–	AMB ¹¹²	AMB	v	AMB	–
Mozambique						
– Maputo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Beira	–	–	C	–	–	–
Namibie						
– Windhoek	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Népal						
– Katmandou	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Nicaragua						
– Managua	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Niger						
– Niamey	–	AMB	VC	–	–	–
Nigeria						
– Abuja	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Lagos	Ch. dét.	CG	CG	–	–	–
Norvège						
– Oslo	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Ålesund	–	–	C	–	–	–
– Bergen	–	–	C	–	–	–
– Harstad	–	–	C	–	–	–
– Kristiansand	–	–	C	–	–	–
– Kristiansund	–	–	C	–	–	–
– Stavanger	–	–	C	–	–	–
– Tromsø	–	–	C	–	–	–
– Trondheim	–	–	C	–	–	–
Nouvelle-Zélande						
– Wellington	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Auckland	–	–	CG	–	–	–
Oman						
– Mascate	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Ouganda						
– Kampala	–	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Ouzbékistan						
– Tachkent	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Pakistan						
– Islamabad	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Karachi	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Lahore	–	–	Ch. dét.	–	–	–
– Peshawar	–	–	–	–	–	–
Palau						
– Koror	–	–	–	–	–	–
Panama						
– Panama	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Papouasie-Nouvelle-Guinée						
– Port-Moresby	–	AMB	AMB	–	–	–

¹¹² Ambassadeur itinérant.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Paraguay						
– Assomption	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Pays-Bas						
– La Haye	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Amsterdam	CG	CG	CG	–	CG	CG
– Willemstad (Antilles néerlandaises-Curacao)	–	–	C	–	–	–
Pérou						
– Lima	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Philippines						
– Manille	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Cebu	–	–	C	–	–	–
Pologne						
– Varsovie	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Breslau	–	–	–	–	CG	–
– Cracovie	–	CG	C	–	CG	–
– Gdansk	–	–	C	–	CG	–
– Katowice	–	–	C	–	–	–
– Opole	–	–	–	–	Ch. dét.	–
– Poznan	–	–	C	–	–	–
– Szczecin	–	–	C	–	–	–
– Wroclaw	–	–	C	–	–	–
Portugal						
– Lisbonne	AMB	AMB	CG AMB	AMB	AMB	AMB
– Portimao	–	–	C	–	–	–
– Porto	–	CG	C	–	–	–
Qatar						
– Doha	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Roumanie						
– Bucarest	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Sibiu	–	–	–	–	CG	–
– Timisoara	–	–	–	–	Ch. dét.	–
Royaume-Uni						
– Londres	AMB	AMB	CG –	AMB	AMB	AMB CG
– Bedford	–	–	–	–	–	VC
– Cardiff	–	CG	–	CG	CG	CG
– Edimbourg	–	CG	–	CG	CG	CG
– Manchester	CG	–	–	–	–	C
Russie (Fédération de)						
– Moscou	AMB	AMB	C AMB	AMB	AMB	AMB
– Iekaterinbourg	–	–	CG	–	–	–
– Novossibirsk	–	–	–	–	CG	–
– Saint Pétersbourg	Ch. dét.	CG	CG	–	CG	CG
– Saratov	–	–	–	–	CG	–
– Vladivostok	–	–	–	–	–	–
Rwanda						
– Kigali	–	AMB	AMB	–	AMB	–
Saint-Kitts-et-Nevis						
– Basseterre	–	–	AMB	C –	–	–
Saint-Marin						
– Saint-Marin	–	–	CG	–	–	AMB

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Saint-Siège						
– Rome	AMB ¹¹³	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Saint-Vincent-et-les-Grenadines						
– Kingstown	–	–	AMB	–	–	–
Sainte-Lucie						
– Castries	–	AMB	AMB	–	–	–
Salomon (Îles)						
– Honiara	–	–	AMB	–	–	–
Salvador						
– San Salvador	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Samoa occidentales (Îles)						
– Apia	–	–	AMB	–	–	–
Sao Tomé-et-Principe						
– Sao Tomé	–	–	C	–	–	–
Sénégal						
– Dakar	AMB	AMB CG	AMB	–	AMB	AMB
– Saint-Louis	–	CG	–	–	–	–
Seychelles						
– Victoria	–	AMB	AMB	–	–	–
Sierra Leone						
– Freetown	–	–	AMB	–	–	–
Singapour						
– Singapour	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Slovaquie						
– Bratislava	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Slovénie						
– Ljubljana	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Capodistria	–	–	–	–	–	CG
Somalie						
– Mogadiscio	–	–	AMB	–	–	AMB ¹¹⁴
Soudan						
– Khartoum	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Sri Lanka						
– Colombo	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
Suède						
– Stockholm	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
– Göteborg	–	–	CG	–	–	–
– Malmö	–	–	C	–	–	–
– Sundsval	–	–	C	–	–	–
Suisse						
– Berne	–	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB C
– Bâle	–	–	VC	–	–	CG
– Genève	–	CG	CG	–	CG	CG
– Lausanne	–	Ch. dét.	–	–	–	CG
– Lucerne	–	–	–	–	–	VC
– Lugano	–	–	VC	–	–	CG
– Montreux	–	–	C	–	–	–
– Saint-Gall	–	–	–	–	–	C

¹¹³ Ambassadeur en mission spéciale auprès du Saint-Siège, avec résidence à Prague.

¹¹⁴ Délégation diplomatique spéciale.

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
- Valais	-	-	VC	-	-	-
- Zurich	-	CG	VC	-	-	CG
Suriname						
- Paramaribo	-	AMB	C	-	-	-
Swaziland						
- Mbabane	-	-	AMB	-	-	-
Syrie						
- Damas	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Alep	-	Ch. dét.	C	-	-	-
Tadjikistan						
- Douchanbe	-	-	-	-	AMB	-
Tanzanie						
- Dar-es-Salam	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Tchad						
- Ndjamena	-	AMB	C	-	-	-
Tchèque (République)						
- Prague	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Thaïlande						
- Bangkok	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
- Chiang Mai	-	-	-	-	-	-
Togo						
- Lomé	-	AMB C	C	-	AMB	-
Tonga						
- Nuku'alofa	-	-	AMB	-	-	-
Trinité-et-Tobago						
- Port-d'Espagne	-	AMB	AMB	-	AMB	-
Tunisie						
- Tunis	AMB	AMB CG	AMB	-	AMB	AMB
- Sfax	-	Ch. dét.	-	-	-	-
Turkménistan						
- Achkhabad	-	AMB	AMB	-	AMB	-
Turquie						
- Ankara	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
- Adana	-	-	-	-	-	-
- Antalaya	-	-	VC	-	-	-
- Istanbul	CG	CG	CG	-	CG	CG
- Izmir	-	-	C	-	CG	C
- Mersin	-	-	C	-	-	-
Ukraine						
- Kiev	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB
Uruguay						
- Montevideo	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB C
Vanuatu						
- Port-Vila	-	AMB	AMB	-	-	-
Venezuela						
- Caracas	AMB	AMB	AMB	-	AMB	AMB CG
- Maracaibo	-	-	C	-	-	C
- Margarita	-	-	C	-	-	-
- Mérida	-	-	C	-	-	-
- Puerto La Cruz	-	-	C	-	-	-
- San Cristobel	-	-	C	-	-	-
- Valencia	-	-	C	-	-	-

Pays	Réseau suisse	Réseau français	Réseau britannique	Réseau irlandais	Réseau allemand	Réseau italien
Vietnam						
– Hanoi	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Ho-Chi-Minh-Ville	–	CG	CG	–	CG	–
Yémen						
– Sanaa	–	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Aden	–	–	CG	–	–	–
– Hodeidah	–	–	C	–	–	–
Yougoslavie						
– Belgrade	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB
– Bar	–	–	–	–	–	CG
Zambie						
– Lusaka	–	AMB	AMB	AMB	AMB	AMB
Zimbabwe						
– Harare	AMB	AMB	AMB	–	AMB	AMB

Légende:

AMB:	ambassade
Bureau li.	Bureau de liaison
CG:	consulat général.
C:	consulat.
VC:	vice-consulat.
Ch. dét.:	chancellerie détachée.
Sect. int.:	section d'intérêt.

Sources:

Assemblée nationale française, Commission des finances, de l'économie et du plan, rapport d'information sur le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs, du 20 février 2002; Ministère irlandais des affaires étrangères (*Department of foreign affairs*), avril 2001; Département fédéral des affaires étrangères.

Extrait de la brochure «L'attaché de défense», DDPS, Berne, juillet 1998, page 9

Le rôle de l'épouse

«Par sa personnalité et sa présence dont on ne saurait assez apprécier l'importance, la femme tient un rôle prédominant aux côtés de son époux. Comme pour son mari, il lui tiendra à cœur de découvrir les us et coutumes d'une population, son hospitalité et les attraits culturels de sa civilisation. Pour lui faciliter l'intégration au pays d'accueil, elle organisera son ménage de sorte à être disponible de jour et décontractée le soir afin de faire face aux nombreuses obligations officielles et mondaines qui l'attendent. Elle se fera donc seconder pour le ménage par un personnel adéquat. Il existe d'ailleurs dans la plupart des pays des écoles et des clubs de toutes sortes qui prennent en charge les enfants de diplomates. Dans certains cas il est pourtant préférable de mettre les enfants en pension ou dans un bon internat; au besoin la Confédération octroie sur demande les subsides nécessaires.

Le doigté d'une maîtresse de maison lors du choix de ses invités, un placement judicieux à table et les soins apportés à la composition du menu sont d'une grande importance et peuvent contribuer de manière décisive au succès d'une invitation.

Ce sont ailleurs souvent des rencontres entre femmes qui profitent aux époux en permettant à ces derniers d'établir par la suite des contacts fructueux avec des personnalités importantes.

L'épouse qui ne saurait renoncer à une activité professionnelle alors qu'il lui incombe d'épauler son mari dans l'exercice de ses fonctions, ne répond pas aux exigences du service diplomatique fut-il temporaire à l'étranger; elle compromet en revanche le devoir du couple qui est appelé à travailler en team.

De nombreuses femmes exerçant un métier ont de la peine à renoncer à leur activité professionnelle. La disponibilité déclarée tout au long du concours ayant pour but d'appuyer son mari en contribuant au succès d'un travail en équipe se heurte souvent à un conflit d'intérêt.

Le sacrifice des épouses est pourtant rémunéré par les biais d'un «petit contrat» valable pour la durée de la formation; tandis que le service à l'étranger est récompensé par un règlement des indemnités très sophistiqué. L'allocation diplomatique prévoit d'ailleurs un montant destiné à l'épouse.

Une fonction d'attaché est souvent l'unique occasion dans la vie d'un couple d'accomplir ensemble et pour une durée prolongée une mission fascinante. Cette chance est un privilège et un enrichissement qui n'a pas de prix!».

Table des matières

Résumé	2668
1 Introduction	2673
1.1 Contexte général	2673
1.2 Mandat et buts de l'inspection	2674
1.3 Limites	2675
1.4 Démarche et organisation des travaux	2676
2 Personnel diplomatique et consulaire	2679
2.1 Généralités	2679
2.2 Sélection et recrutement	2680
2.3 Système de carrière	2684
2.4 Promotions	2691
2.5 Affectation du personnel et discipline des transferts	2695
2.6 Egalité des chances dans les services de carrière	2699
2.7 Conditions de vie à l'étranger	2702
2.8 Personnes accompagnantes	2705
2.8.1 Les enfants	2705
2.8.2 Conjoints et partenaires	2706
2.9 Logements des agents du DFAE à l'étranger	2708
2.10 Organisation de la fonction personnel	2709
2.11 Autres constatations	2710
2.11.1 Situation du personnel local	2710
2.11.2 Octroi de titres diplomatiques	2713
2.11.3 Agents diplomatiques et consulaires: image et culture	2716
3 Le service extérieur du DFAE	2718
3.1 Généralités	2718
3.2 Fonctions des représentations suisses à l'étranger	2720
3.2.1 Généralités	2720
3.2.2 Fonction consulaire	2720
3.2.3 Fonction diplomatique	2725
3.2.4 Digression: déclin ou renouveau de la fonction consulaire?	2728
3.3 Carte diplomatique et consulaire	2729
3.4 Collaboration entre les différents services de l'administration fédérale implantés à l'étranger	2736
3.5 Rôle de l'inspectorat diplomatique	2742
4 Conclusions	2744
5 Recommandations et suite des travaux	2747
Abréviation	2754
Annexes	2756