

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Evaluation des activités diplomatiques des petites représentations suisses à l'étranger

Département fédéral des affaires étrangères

| | |
|----------------------------|--|
| Bestelladresse | Contrôle fédéral des finances (CDF) |
| Adresse de commande | Monbijoustrasse 45 |
| Indirizzo di ordinazione | 3003 Berne |
| Ordering address | Suisse |
| Bestellnummer | 1.17565.201.00072 |
| Numéro de commande | |
| Numero di ordinazione | |
| Ordering number | |
| Zusätzliche Informationen | www.efk.admin.ch |
| Complément d'informations | info@efk.admin.ch |
| Informazioni complementari | twitter: @EFK_CDF_SFAO |
| Additional information | + 41 58 463 11 11 |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reprint | Authorized (please mention source) |

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| L'essentiel en bref | 5 |
| Das Wesentliche in Kürze..... | 7 |
| L'essenziale in breve | 10 |
| Key facts..... | 12 |
| 1 Mission et déroulement | 15 |
| 1.1 Contexte | 15 |
| 1.2 Objectif et questions de l'évaluation..... | 16 |
| 1.3 Etendue de l'évaluation et principe..... | 17 |
| 1.4 Documentation et entretiens | 17 |
| 1.5 Discussion finale | 18 |
| 2 Stratégie, conduite et objectifs : une approche modulaire pour gérer les représentations..... | 19 |
| 2.1 Plus de flexibilité dans la gestion du réseau des ambassades, mais peu de temps pour approfondir des thèmes sur place..... | 19 |
| 2.2 Une grande latitude laissée au chef de mission | 20 |
| 2.3 Un cadre pour des objectifs annuels, mais pas pluriannuels | 20 |
| 2.4 Des stratégies régionales, mais pas de stratégie par pays | 22 |
| 3 Organisation et répartition des tâches : forces et faiblesses | 24 |
| 3.1 Une organisation de base | 24 |
| 3.2 Prédominance des activités routinières | 26 |
| 3.3 Plus de la moitié des ressources consacrées aux tâches administratives et de gestion | 28 |
| 3.4 Faible visibilité | 29 |
| 3.5 Conscience des forces et faiblesses..... | 30 |
| 4 Compétences : niveau d'exigences élevé pour le personnel | 32 |
| 4.1 Valorisation difficile de la fonction de chef de mission..... | 32 |
| 4.2 Chances pour le personnel local, mais risque de surcharge..... | 33 |
| 5 Difficile de montrer la plus-value | 36 |
| 5.1 Plus-value axée sur les résultats immédiats..... | 36 |
| 5.2 Instruments et critères d'appréciation du DFAE | 37 |
| 5.3 Ambassades peu profilées et intangibilité du principe d'universalité | 39 |

| | | |
|--|--|-----------|
| 5.4 | D'autres pays sont confrontés à la même évolution des conditions-cadres..... | 40 |
| 5.5 | Constats comparables faits par d'autres pays..... | 41 |
| Annexe 1 : Bases légales et interventions parlementaires | | 44 |
| Annexe 2 : Abréviations | | 45 |
| Annexe 3 : Bibliographie | | 46 |
| Annexe 4 : Méthodes..... | | 47 |
| Annexe 5 : Modèle d'impact | | 50 |
| Annexe 6 : Liste des petites représentations suisses à l'étranger | | 51 |
| Annexe 7 : Carte du réseau extérieur du DFAE | | 52 |
| Annexe 8 : Département fédéral des affaires étrangères, catalogue des tâches du réseau extérieur..... | | 54 |
| Annexe 9 : Exemples de cahiers des charges d'employés locaux..... | | 57 |

Evaluation des activités diplomatiques des petites représentations suisses à l'étranger

Département fédéral des affaires étrangères

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la fonctionnalité et l'utilité des petites ambassades suisses à l'étranger. Il s'agit de représentations avec un seul diplomate soutenu par trois à quatre employés locaux. En comparaison internationale, notre pays possède un réseau dense, de taille similaire à celui des Pays-Bas. Parmi ses 169 représentations, la Confédération dispose d'une centaine d'ambassades. 31 correspondent au modèle de petite représentation. Leurs coûts annuels avoisinent les 25 millions de francs. La majorité d'entre elles se trouvent dans les pays de l'Union européenne (UE).

En l'absence de moyens supplémentaires, les petites représentations sont une réponse du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à l'extension du réseau en Europe de l'est, en Asie centrale et dans les pays émergents. C'est une façon de maintenir l'universalité, l'un des trois principes de la gestion du réseau extérieur avec la cohérence et l'efficacité. Les petites représentations n'offrent pas de services consulaires, partie la plus visible des activités auprès des citoyens. Ces derniers doivent s'adresser à des centres régionaux.

Globalement, le CDF estime nécessaire de revoir la stratégie des petites représentations. Leur multiplication entraîne une dispersion des ressources. Ce modèle ne doit pas être étendu. Le DFAE doit examiner les besoins et profiler davantage les ambassades avec des objectifs plus ambitieux. Pour les représentations apportant une plus-value limitée, le DFAE doit envisager des solutions alternatives, comme la régionalisation ou l'ambassadeur en résidence à Berne, sur le modèle des solutions développées par d'autres pays.

Ambassades dont les résultats sont peu visibles faute de vision stratégique

Ces petites représentations sont peu profilées et servent d'abord à maintenir l'état des relations bilatérales. Logiquement, des représentations ouvertes récemment disposent d'un fil conducteur guidant leurs activités. Les actions sur le moyen et long terme sont rares et, le plus souvent, en lien avec des projets de coopération au développement.

Pour le DFAE, la plus-value est axée sur les résultats immédiats, en lien avec la réactivité, le cahier des charges et les objectifs annuels, par exemple la rédaction des rapports demandés, le nombre de contacts établis ou d'événements organisés. Il est plus difficile de tracer l'effet de ces activités. Le CDF n'a guère trouvé de traces concrètes des effets des activités des petites ambassades sur le dossier bilatéral avec l'UE.

Des objectifs génériques peu ambitieux

Toutes les ambassades ne fournissent plus les mêmes services ni ne remplissent les mêmes tâches, ni ne traitent les mêmes thèmes. Le DFAE a introduit une approche modulaire pour l'ambassade afin de se focaliser sur certaines tâches, comme les activités diplomatiques, les prestations consulaires ou la coopération au développement. Dans les petites représentations, les chefs de missions n'ont en principe pas les moyens d'approfondir des thèmes.

En revanche, ils disposent d'une grande marge de manœuvre dans la définition de leurs priorités et objectifs.

Ces derniers sont définis sur une base annuelle. Ils s'inscrivent le plus souvent dans une logique de maintien des relations bilatérales existantes et mentionnent les analyses et rapports à fournir. Il n'existe pas d'objectifs pluriannuels ni de stratégie par pays pour les petites représentations étant donné qu'elles ne figurent pas parmi les pays prioritaires du DFAE. Il y a peu de réflexions sur les défis à relever et sur les possibilités d'améliorer la relation bilatérale au terme d'un mandat de quatre ans.

Poids des tâches administratives et continuité difficile dans les tâches de représentation

Ces petites représentations consacrent plus de la moitié de leurs ressources aux tâches administratives et de gestion. Cette part est très élevée et limite la viabilité du modèle d'organisation. Cela explique la faible plus-value de ces représentations. Le chef de mission lui-même doit s'engager dans cette gestion chronophage et dénouer des problèmes de logistique.

Les tâches routinières constituent l'essentiel des activités opérationnelles. Il s'agit d'activités de veille, d'observation et d'analyses, complétées par l'entretien d'un réseau de contacts. Elles s'inscrivent dans le court terme. Les ambassades doivent aussi répondre aux sollicitations ponctuelles, comme la visite d'une délégation. Peu de représentations ont développé des actions à moyen terme. Leur visibilité est faible. De surcroît, la continuité des actions n'est pas garantie lors du changement d'ambassadeur, de même que la transmission des informations et du réseau de contacts.

Des postes exigeants, voire frustrants pour le personnel

S'occuper d'une petite représentation nécessite des compétences particulières et une forte capacité d'adaptation. Il faut être multifonctionnel, prêt à se trouver confronté à des situations inhabituelles. Si l'autonomie est grande, il faut faire face à la solitude dans la gestion des dossiers et la prise de décision. Ceci peut se révéler compliqué dans des pays avec un mode de fonctionnement différent du standard suisse. Ces postes sont difficiles à valoriser, car les enjeux et les responsabilités sont de moindre importance. Il existe un risque de frustration, faute de moyens. Un chef de mission dynamique ne pourra que difficilement concrétiser ses idées.

Les employés locaux sont un soutien essentiel, y compris pour les activités diplomatiques. Leur niveau de compétences varie selon les pays. La gestion des absences est un véritable casse-tête pour une petite équipe. Il existe un risque de surcharge de travail pour les employés locaux, conséquence de la multitude des tâches. Parfois, ces derniers ne se sentent guère soutenus et ne savent pas toujours à qui s'adresser en cas de problèmes.

Evaluation der diplomatischen Aktivitäten der kleinen Schweizer Vertretungen im Ausland

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Funktionsweise und den Nutzen der kleinen Schweizer Vertretungen im Ausland untersucht. Gemeint sind Vertretungen mit einem einzigen Diplomaten oder einer einzigen Diplomatin, die von drei bis vier lokalen Angestellten unterstützt wird. Im internationalen Vergleich besitzt unser Land ein dichtes Netz, vergleichbar mit demjenigen der Niederlande. Von seinen 169 Vertretungen verfügt der Bund über 100 Botschaften. 31 entsprechen dem Modell der kleinen Vertretung. Ihre jährlichen Kosten erreichen knapp 25 Millionen Franken. Die meisten von ihnen befinden sich in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU).

Mangels zusätzlicher Ressourcen gelten die kleinen Vertretungen als Antwort des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf die Erweiterung des Netzes in Osteuropa, Zentralasien und den Schwellenländern. Ein Ansatz, um die Universalität, die neben der Kohärenz und der Wirksamkeit das dritte Grundprinzip in der Führung des Vertretungsnetzes ist, aufrechtzuerhalten. Die kleinen Vertretungen bieten keine konsularischen Dienste an, dem für die Bürgerinnen und Bürger sichtbarsten Teil der Aktivitäten. Mit ihren Anliegen müssen sich diese an regionale Zentren wenden.

Die EFK hält eine Überarbeitung der Strategie der kleinen Vertretungen insgesamt für notwendig. Ihre wachsende Zahl hat eine breite Streuung der Ressourcen zur Folge. Dieses Modell soll nicht weiter ausgebaut werden. Das EDA muss eine Bedarfsanalyse erstellen und das Profil der Botschaften mit ehrgeizigeren Zielen schärfen. Für die Vertretungen mit einem begrenzten Mehrwert muss das EDA Alternativlösungen in Betracht ziehen, etwa die Regionalisierung oder das System des Botschafters-In-Residence in Bern, nach dem Vorbild der von anderen Ländern entwickelten Lösungsansätze.

Botschaften, deren Ergebnisse mangels einer strategischen Vision kaum sichtbar sind

Diese kleinen Vertretungen haben kein klar erkennbares Profil und dienen in erster Linie der Aufrechterhaltung der bilateralen Beziehungen. Den Aktivitäten einer erst kürzlich eröffneten Vertretung liegt logischerweise ein Leitgedanke zugrunde. Mittel- und langfristige Aktionen sind selten und hängen meistens mit Projekten der Entwicklungszusammenarbeit zusammen.

Für das EDA ist der Mehrwert auf die unmittelbaren Ergebnisse ausgerichtet, die mit der Reaktivität, dem Pflichtenheft und den Jahreszielen zusammenhängen, beispielsweise dem Verfassen der angeforderten Berichte, der Anzahl hergestellter Kontakte oder organisierter Events. Die Wirksamkeit dieser Aktivitäten aufzuzeigen erweist sich schon als schwieriger. Im bilateralen Dossier mit der EU fand die EFK kaum konkrete Spuren der Auswirkungen der Aktivitäten der kleinen Vertretungen.

Übergeordnete Ziele sind wenig ehrgeizig

Die Botschaften erbringen nicht mehr alle dieselben Dienste und weder erfüllen sie dieselben Aufgaben, noch befassen sie sich mit denselben Themen. Das EDA hat das Baukastenprinzip für die Botschaften eingeführt, sodass sich diese auf bestimmte Aufgaben fokussieren, beispielsweise auf die diplomatischen Aktivitäten, die konsularischen Dienste oder die Entwicklungszusammenarbeit. In den kleinen Vertretungen haben die Missionschefinnen und -chefs im Prinzip keine Möglichkeit, einzelne Themen zu vertiefen. Hingegen verfügen sie bei der Definition ihrer Prioritäten und Ziele über einen grossen Gestaltungsspielraum.

Die Ziele werden jedes Jahr neu definiert. Meistens gehorchen sie einer Logik der Aufrechterhaltung der bestehenden bilateralen Beziehungen und zählen die zu erstellenden Analysen und Berichte auf. Für die kleinen Vertretungen gibt es weder mehrjährige Ziele, noch länderspezifische Strategien, da sie nicht zu den prioritären Staaten des EDA gehören. Nach Ablauf eines vierjährigen Mandats werden nur wenige grundsätzliche Überlegungen zu den anstehenden Herausforderungen und zu den Verbesserungsmöglichkeiten der bilateralen Beziehungen angestellt.

Administrative Belastung und schwierige Kontinuität bei den Repräsentationsaufgaben

Die kleinen Vertretungen wenden mehr als die Hälfte ihrer Ressourcen für administrative und Managementaufgaben auf. Das ist sehr viel und schränkt die Nachhaltigkeit dieses Organisationsmodells ein. Es erklärt auch den geringen Mehrwert dieser Vertretungen. Die Missionschefinnen und -chefs müssen selber zeitaufwendige Verwaltungsarbeiten erledigen und logistische Probleme lösen.

Routineaufgaben machen den Hauptteil der operativen Aktivitäten aus. Es handelt sich hierbei um Monitoring-, Beobachtungs- und Analysetätigkeiten, ergänzt durch die Pflege des Beziehungsnetzes, also allesamt kurzfristige Tätigkeiten. Die Botschaften müssen sich ausserdem um punktuelle Aufträge, wie den Besuch einer Delegation, kümmern. Nur wenige Vertretungen haben mittelfristige Aktionen entwickelt. Ihre Visibilität ist gering. Bei einem Wechsel des Botschafters oder der Botschafterin ist zudem die Kontinuität dieser Aktionen nicht gewährleistet, so wenig wie die Informationsweitergabe und die Weiterführung des Beziehungsnetzes.

Anspruchsvolle, bisweilen auch frustrierende Stellen für das Personal

Es braucht besondere Kompetenzen und eine grosse Anpassungsfähigkeit, wenn man eine kleine Vertretung unter sich hat. Man muss vielseitig begabt sein und die Bereitschaft haben, sich mit ungewohnten Situationen zu konfrontieren. Es hat zwar viel Raum für Eigenständigkeit, aber man muss sich alleine um die Dossiers kümmern und einsame Entscheidungen treffen. Das kann sich in Ländern, in denen manches anders funktioniert als in der Schweiz, als kompliziert erweisen. Diese Stellen sind schwer vermittelbar, denn die Herausforderungen und Verantwortungen sind von geringerer Bedeutung. Aufgrund der beschränkten Mittel existiert ein gewisses Frustrationsrisiko. Dynamische Missionschefinnen und -chefs werden ihre Ideen nur schwer umsetzen können.

Die lokalen Angestellten sind eine wesentliche Unterstützung, auch für die diplomatischen Aktivitäten. Ihr Kompetenzniveau ist von Land zu Land verschieden. Für ein kleines Team erweist sich das Absenzmanagement als Knacknuss. Als Folge der Aufgabenvielfalt besteht das Risiko einer Arbeitsüberlastung bei den lokalen Angestellten. Sie fühlen sich mitunter kaum unterstützt und wissen bei Problemen oft nicht, an wen sie sich wenden sollen.

Originaltext auf Französisch

Valutazione delle attività diplomatiche delle piccole rappresentanze svizzere all'estero

Dipartimento federale degli affari esteri

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il funzionamento e l'utilità delle piccole ambasciate svizzere all'estero. Nello specifico si tratta di rappresentanze diplomatiche che contano soltanto un capomissione, affiancato da tre o quattro impiegati locali. Nel confronto internazionale, la Svizzera dispone di un'ampia rete esterna, paragonabile a quella dei Paesi Bassi. Tra le 169 rappresentanze della Confederazione figurano un centinaio di ambasciate; 31 sono piccole rappresentanze, i cui costi annuali si aggirano sui 25 milioni di franchi. La maggior parte di esse si trova negli Stati membri dell'Unione europea (UE).

In assenza di risorse supplementari, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) ha individuato nel modello delle piccole rappresentanze una soluzione per far fronte all'estensione della rete nell'Europa dell'Est, in Asia centrale e nei Paesi emergenti. Ciò consente di mantenere l'universalità, uno dei tre principi cardine che, accanto alla coerenza e all'efficacia, disciplinano la gestione della rete esterna. Le piccole rappresentanze non offrono servizi consolari, la parte di attività più visibile ai cittadini. Per le loro richieste questi ultimi devono rivolgersi alle sedi esterne regionali.

Il CDF ritiene necessario rivedere globalmente la strategia delle piccole rappresentanze, il cui numero crescente comporta un dispendio di risorse. Pertanto il modello delle piccole rappresentanze non dovrebbe essere ampliato. Il DFAE deve procedere a un'analisi del fabbisogno e aumentare la visibilità delle ambasciate ponendo obiettivi più ambiziosi. Per le rappresentanze che apportano un valore aggiunto esiguo, il DFAE deve trovare soluzioni alternative, ad esempio avviando la regionalizzazione delle attività diplomatiche o nominando un ambasciatore di stanza a Berna, sulla stregua delle soluzioni sviluppate da altri Paesi.

Ambasciate con risultati poco visibili a causa di una visione strategica carente

Queste piccole rappresentanze hanno poca visibilità e servono in primo luogo a mantenere le relazioni bilaterali in essere. Logicamente le rappresentanze aperte di recente gestiscono le loro attività orientandosi a linee direttrici. Le azioni a medio e lungo termine sono rare e spesso sono correlate a progetti di sviluppo e cooperazione.

Per il DFAE il valore aggiunto è incentrato sui risultati immediati, legati alla reattività, al mansionario e agli obiettivi annuali (ad es. la redazione dei rapporti richiesti, il numero di contatti stabiliti o di eventi organizzati). Determinare l'efficacia di queste attività è però difficile. Nel dossier bilaterale con l'UE, il CDF non ha trovato pressoché traccia degli effetti delle attività svolte dalle piccole rappresentanze.

Obiettivi generali poco ambiziosi

Non tutte le ambasciate forniscono gli stessi servizi, né svolgono gli stessi compiti né trattano le stesse questioni. Il DFAE ha introdotto un approccio modulare per le ambasciate, cosicché si focalizzano su alcuni compiti come le attività diplomatiche, i servizi consolari o la cooperazione allo sviluppo. Di solito nelle piccole rappresentanze i capimissione non dispongono di mezzi per approfondire certe questioni, per contro hanno un ampio margine di manovra per definire le loro priorità e i loro obiettivi.

Tali obiettivi, stabiliti su base annua, rispondono perlopiù a una strategia di mantenimento dei rapporti bilaterali in essere e indicano le analisi e i rapporti da fornire. Dal momento che le piccole rappresentanze sono situate in Paesi non reputati prioritari per il DFAE, per esse non esistono né obiettivi pluriennali né strategie specifiche del Paese. Inoltre, alla fine del mandato quadriennale vengono fatte poche considerazioni sulle sfide da affrontare e sulle possibilità di migliorare i rapporti bilaterali.

Sovraccarico amministrativo e continuità difficile nei compiti di rappresentanza

Le piccole rappresentanze dedicano oltre la metà delle loro risorse a compiti amministrativi e gestionali: una quota cospicua, che limita la sostenibilità del modello organizzativo. Ciò spiega anche il motivo dello scarso valore aggiunto delle piccole rappresentanze. I capimissione devono svolgere in prima persona questi compiti amministrativi supplementari nonché gestire problemi logistici.

I compiti di routine sono a breve termine e rappresentano l'essenza delle attività operative. Si tratta di attività di monitoraggio, osservazione e analisi, cui si aggiunge la cura della rete di contatti, dunque tutti compiti a breve termine. Le ambasciate devono anche evadere richieste occasionali, come la visita di una delegazione. Le rappresentanze che hanno introdotto compiti a medio termine sono poche e la loro visibilità è scarsa. Non da ultimo, l'avvicinarsi degli ambasciatori non garantisce la continuità di queste azioni, né la trasmissione di informazioni o il mantenimento della rete di contatti.

Posti di lavoro impegnativi se non frustranti per gli impiegati

Per dirigere una piccola rappresentanza sono richieste competenze particolari e grandi capacità di adattamento. Inoltre bisogna essere eclettici e pronti ad affrontare situazioni insolite. Si dispone di un elevato grado di autonomia, ma è importante saper gestire i dossier e prendere decisioni in solitudine. Questo può risultare complicato nei Paesi in cui le cose funzionano in modo molto diverso rispetto alla Svizzera. Questi posti di lavoro sono difficili da valorizzare, dato che le sfide e le responsabilità rivestono un'importanza soltanto secondaria. La mancanza di mezzi può portare a un senso di frustrazione e, in genere, i capimissione dinamici faticano a mettere in atto le proprie idee.

Gli impiegati locali sono un sostegno fondamentale anche per le attività diplomatiche. Il loro livello di competenza varia da Paese a Paese. Per un piccolo team, la gestione delle assenze è un vero e proprio rompicapo. L'ampia varietà dei compiti da svolgere potrebbe generare un sovraccarico di lavoro per gli impiegati locali, che talvolta si sentono poco sostenuti e non sempre sanno a chi rivolgersi in caso di problemi.

Testo originale in francese

Evaluation of the diplomatic activities of small Swiss representations abroad

Federal Department of Foreign Affairs

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the functionality and utility of small Swiss embassies abroad. These are representations with a single diplomat supported by three to four local employees. Switzerland has a dense network by international standards, similar in size to that of the Netherlands. Among its 169 representations, the Confederation has about 100 embassies. 31 are small representations. Their annual costs are around CHF 25 million. Most of them are located in European Union (EU) countries.

In the absence of additional resources, small representations are a response by the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) to the expansion of the network in Eastern Europe, Central Asia and emerging countries. It is a way of maintaining universality, one of the three principles of managing the external network coherently and efficiently. Small representations do not offer consular services, which is the most visible part of the activities for citizens, who have to contact regional centres.

Overall, the SFAO considers it necessary to review the strategy for small representations. Their growing numbers lead to a dispersion of resources. This model should not be extended. The FDFA has to examine the needs and give a better profile to embassies with more ambitious objectives. For representations providing limited added value, the FDFA must consider alternative solutions, e.g. regionalisation or the ambassador-in-residence in Bern, along the lines of the solutions developed by other countries.

Embassies with inconspicuous results due to a lack of strategic vision

These small representations have a poor profile and serve primarily to maintain bilateral relations. Logically, recently opened representations have a main theme guiding their activities. Medium- and long-term actions are rare and in most cases are in connection with development cooperation projects.

For the FDFA, added value is focused on immediate results, in line with responsiveness, specifications and annual objectives, e.g. the drafting of requested reports, the number of contacts made or events organised. It is more difficult to track the impact of these activities. The SFAO found little concrete evidence of small embassies' impact on the bilateral dossier with the EU.

Rather unambitious generic objectives

Not all embassies provide the same services, perform the same tasks or deal with the same issues. The FDFA introduced a modular approach for embassies in order to focus on certain tasks such as diplomatic activities, consular services and development cooperation. In small representations, heads of mission generally do not have the means to explore topics in depth. However, they have a lot of leeway for defining their priorities and objectives.

Objectives are defined on an annual basis. Their rationale usually concerns maintaining existing bilateral relations and they mention the analyses and reports to be provided. There are no multi-year objectives or country strategies for small representations, as they are not among the FDFA's priority countries. There is little reflection on the challenges and opportunities for improving bilateral relations after a four-year mandate.

Burden of administrative tasks and difficult continuity in representation tasks

These small representations devote more than half of their resources to administrative and management tasks. This share is very high and limits the viability of the organisational model. This explains the low added value of these representations. The head of mission has to become personally involved in this time-consuming management and solve logistical problems.

Routine tasks constitute the bulk of operational activities. They include monitoring, observation and analysis activities, as well as the maintenance of a network of contacts. They are based on the short term. Embassies also have to respond to ad hoc requests such as the visit of a delegation. Few representations have developed medium-term actions. Their visibility is low. Moreover, the continuity of actions is not ensured when the ambassador changes, nor is the transmission of information and the network of contacts.

Positions that are demanding and even frustrating for staff

Dealing with a small representation requires special skills and considerable adaptability. You have to be multifunctional and ready to face unusual situations. Although there is a high degree of autonomy, it is necessary to face loneliness in case management and decision-making. This can be complicated in countries that operate differently from the Swiss standard. It is difficult to enhance the value of these positions, as the issues and responsibilities are less important. There is a risk of frustration due to a lack of resources. A dynamic head of mission will have difficulty turning his or her ideas into reality.

Local employees provide vital support, including for diplomatic activities. Their skill level varies from country to country. Absence management is a real headache for a small team. There is a risk of a work overload for local employees due to the multitude of tasks. Sometimes, they feel they have little support and do not always know whom to contact if they have problems.

Original text in French

Prise de position générale des audits

Das EDA begrüsst den Bericht der EFK zum Thema «Wirksamkeitsprüfung der diplomatischen Aktivitäten in kleinen Vertretungen» und bedankt sich für die gute Zusammenarbeit.

Das EDA teilt die Einschätzung der EFK, dass das Universalitätsprinzip nicht ein Ziel an sich sein kann. Nichtsdestotrotz ist es unumgänglich, dass sich die Schweiz als souveräner Staat auf ein breit aufgestelltes Vertretungsnetz abstützen muss, um die eigenen Interessen (seien diese politischer, wirtschaftlicher, kultureller, wissenschaftlicher, etc. Natur) vertreten und verteidigen zu können. Die Schweiz bzw. der Bundesrat verfolgt zudem eine langfristige und konsistente Aussenpolitik. Dieser langfristige Ansatz bedingt, dass die Eröffnung oder Schliessung einer Vertretung nicht allzu stark von kurzfristigen Entwicklungen abhängig gemacht werden kann. Zumal Schliessungen und allfällige Wiedereröffnungen teuer und dem bilateralen Verhältnis zum Gaststaat wenig zuträglich sind. Es versteht sich aber von selbst, dass die aussenpolitische Schwerpunktsetzung einen direkten Einfluss auf die Ressourcenzuteilung im Aussenetz hat. Das EDA wird diesem Aspekt in Zukunft noch stärker Rechnung tragen.

Nichtsdestotrotz stellt sich das EDA ähnliche Fragen, wie sie die EFK in Bezug auf die Viabilität von Kleinstvertretungen hat. Kleinstvertretungen sind teilweise weniger visibel, und die administrativen Aufgaben nehmen oft einen zu grossen Anteil im Tagesgeschäft ein. Zudem stellen Kleinstvertretungen für die Missionschefinnen mit nur einer versetzbaren Person in der Interessenwahrung eine grosse Herausforderung dar und erfordern ein spezifisches Profil. Umso wichtiger ist es, die geeigneten Personen für diese Stellen identifizieren zu können.

Das EDA anerkennt die Notwendigkeit, seine Strategie in Bezug auf die Kleinstvertretungen zu überprüfen und dankt der EFK für ihre Analyse, welche eine gute Grundlage für diese Überprüfung bildet.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le réseau des représentations suisses à l'étranger est un outil de mise en œuvre de la politique extérieure. Il assure la défense des intérêts de la Suisse et contribue à la concrétisation des objectifs généraux de la Confédération. Ceux-ci sont définis de manière générale¹ :

- Soigner les relations avec l'Union européenne et avec les Etats de l'UE et de l'AELE,
- Approfondir les relations avec des partenaires mondiaux,
- S'engager pour la paix et la sécurité,
- Garantir un développement durable et un monde sans pauvreté.

Le réseau extérieur est composé de 169 représentations, parmi lesquelles une centaine d'ambassades. L'annexe 7 présente deux cartes situant les représentations suisses à l'étranger, dans le monde et en Europe. Dans les petites représentations, les activités se focalisent sur les activités diplomatiques, également qualifiées par la défense des intérêts. Elles sont conduites par un chef de mission, seul poste transférable. Ceci correspond à 31 représentations pour un montant d'environ 25 millions de francs par an, soit 6 % du budget pour le réseau extérieur (hors DDC). La liste est présentée à l'annexe 6.

Les petites représentations sont une réponse du DFAE pour maintenir l'universalité en dépit de la pression budgétaire : maintenir une présence même réduite dans un grand nombre de pays. Depuis la fin des années 1990, la Confédération a ouvert de nouvelles représentations diplomatiques, en particulier en Europe de l'Est et en Asie centrale, suite aux changements consécutifs à la chute du Mur de Berlin et à l'éclatement de l'URSS puis de la Yougoslavie. Le DFAE a également étendu le réseau dans les pays émergents.

En comparaison internationale, la Suisse dispose d'un réseau étendu comme le montre le tableau ci-dessous.

| Pays | Population (millions) | PNB (\$, millions) | Nombre total de représentations | Ambassades | Consulats généraux | Missions permanentes et autres | Classement global |
|----------|-----------------------|--------------------|---------------------------------|------------|--------------------|--------------------------------|-------------------|
| Suisse | 8,2 | 701 | 145 | 102 | 29 | 14 | 17 |
| Pays-Bas | 16,9 | 879 | 143 | 102 | 27 | 14 | 18 |
| Israël | 8,2 | 306 | 106 | 78 | 21 | 7 | 29 |
| Suède | 9,7 | 571 | 104 | 88 | 7 | 9 | 30 |
| Hongrie | 9,9 | 138 | 104 | 74 | 20 | 10 | 31 |
| Norvège | 5,1 | 500 | 99 | 83 | 8 | 8 | 32 |
| Autriche | 8,5 | 437 | 96 | 79 | 8 | 9 | 33 |
| Danemark | 5,6 | 342 | 93 | 70 | 15 | 8 | 34 |

Tableau 1: Index diplomatique global, comparaison par pays 2016, Lowy Institute for International Policy. Le classement se fait sur la base du nombre total de représentations.

¹ Axes stratégiques de la politique étrangère 2016–2019.

D'après le classement du *Lowy Institute for International Policy*, elle se situe au 17^{ème} rang mondial, alors qu'elle est au 39^{ème} rang en ce qui concerne son PNB et au 96^{ème} quant à sa population. Son réseau est comparable à celui des Pays-Bas.

1.2 Objectif et questions de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation est de savoir si les petites représentations sont fonctionnelles au regard de la réalisation des tâches et des ressources attribuées et si elles apportent une plus-value dans l'atteinte des objectifs en matière de politique extérieure.

L'évaluation se concentre sur les cinq questions suivantes :

1. Les petites représentations remplissent-elles leurs tâches et atteignent-elles leurs objectifs ?

Cette question aborde les thèmes relatifs à la fixation de priorités, la répartition des tâches et la définition des objectifs, puis à leur réalisation. Il s'agit d'apprécier leur cohérence par rapport aux réflexions stratégiques en lien avec la gestion du réseau extérieur.

2. La part des tâches administratives et de gestion est-elle adaptée ?

A travers cette question, le CDF cherche à comprendre la nature de ces tâches et leur poids par rapport aux tâches de base des petites représentations. Leur organisation donne une idée des contraintes administratives auxquelles elles sont soumises.

3. L'affectation des ressources correspond-elle aux exigences et besoins des petites représentations ?

Sous ce point, le CDF s'intéresse à la répartition des ressources, entre le personnel transférable et les employés locaux. Il s'agit de se pencher sur le profil requis, les compétences nécessaires, la délégation de tâches et les attentes du personnel.

4. Les petites représentations apportent-elles une utilité en matière de politique extérieure ?

Le CDF examine la visibilité des actions menées par les petites représentations, leur capacité à développer des initiatives et dans quel domaine. L'objectif est de voir si ces représentations se focalisent principalement sur des tâches de base et d'observation à court terme ou si leurs actions s'inscrivent dans une perspective à long terme. Il s'agit d'identifier les résultats des actions menées et leur contribution. Le CDF cherche à comprendre la plus-value qu'elles apportent.

5. Existe-t-il des modèles alternatifs ?

A travers l'analyse de la situation dans d'autres pays, le CDF entend examiner les problèmes auxquels ceux-ci se trouvent confrontés dans la gestion de leur réseau extérieur, ainsi que les solutions mises en place ou envisagées.

1.3 Etendue de l'évaluation et principe

Sur la base d'une phase préparatoire menée fin 2016, le projet s'est déroulé entre mai 2017 et juin 2018. Les données se réfèrent aux années 2016 et 2017. Les informations ont été recueillies lors du second semestre de l'année 2017. L'évaluation a été conduite en vertu des standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et respecte les principes fondamentaux de l'audit de rentabilité (International Standards of Supreme Audit Institutions)².

Le projet a été réalisé par Laurent Crémieux (chef de projet) avec l'aide de Konstantin Hoegen et de Gabriela Carappa. Eveline Hügli a participé à la phase de préparation. Emmanuel Sangra, responsable du centre de compétences évaluation, a assuré la supervision.

La réponse aux questions d'évaluation se base sur une approche combinant différents types d'analyses :

- Analyse documentaire
- Entretiens approfondis
- Analyse de données
- Enquête par questionnaire auprès d'une cinquantaine de représentations suisses à l'étranger
- Etude de cas afin d'approfondir la situation pour 6 ambassades : Bakou, Dublin, Luanda, Mascate, Nicosie et Zagreb
- Comparaison internationale : le CDF s'est intéressé plus particulièrement aux mesures prises par le Danemark, les Pays-Bas et la Suède.

Les détails des modules méthodologiques sont présentés à l'annexe 4.

Le CDF a présenté les résultats le 26 avril 2018 à la Direction des ressources et au Secrétariat d'Etat.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par l'ensemble des services du DFAE, ainsi que par les autres unités de la Confédération consultées. Le CDF remercie le DFAE et tout particulièrement les ambassades concernées pour l'organisation et le déroulement des visites sur place. Le CDF a pu rencontrer les personnes souhaitées dans de très bonnes conditions. Les informations et documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'évaluation sans restriction.

² Voir <http://www.seval.ch/fr/standards/index.cfm> et <http://fr.issai.org/media/69915/issai-300-french.pdf>.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 4 septembre 2018. Le DFAE était représenté par la Secrétaire d'Etat suppléante, la cheffe d'état-major du Secrétariat d'Etat, le directeur suppléant de la Direction des ressources et la cheffe d'état-major de la Direction des ressources. Au niveau du CDF, ont participé à cette séance le responsable de mandat pour le DFAE, le responsable du centre de compétences « évaluation » et le responsable de l'évaluation.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Stratégie, conduite et objectifs : une approche modulaire pour gérer les représentations

2.1 Plus de flexibilité dans la gestion du réseau des ambassades, mais peu de temps pour approfondir des thèmes sur place

Depuis 2009, les ambassades ne doivent plus toutes offrir les mêmes services ni remplir les mêmes tâches jusqu'alors axées de manière homogène sur les activités diplomatiques et les prestations consulaires (« approche modulaire »). Les tâches sont définies en fonction des besoins et peuvent être revues périodiquement, en vertu du principe de l'évaluation permanente du réseau. Ceci permet de focaliser les tâches de l'ambassade sur la défense des intérêts, la coopération au développement ou les prestations consulaires. Par exemple, les ambassades de Quito et de Saint Domingue sont orientées sur les prestations consulaires. Des ambassades intégrées comme Bischkek, Katmandou et Skopje sont centrées vers la coopération internationale. Il est possible de préciser les priorités en matière de défense des intérêts : promotion économique, accent sur les droits humains ou relations avec l'UE, pour ne citer que quelques exemples.

Le DFAE dispose d'un catalogue standardisé des tâches, outil qui lui sert à piloter le réseau extérieur. Il est subdivisé entre activités diplomatiques, activités de coopération, prestations de services et tâches administratives. L'annexe 8 présente les différentes catégories avec, pour chacune d'entre elles, l'éventail des tâches couvertes. Chaque représentation est chargée de remplir, puis de mettre à jour les informations.

Avec un minimum de ressources à disposition, les chefs de mission des petites représentations n'ont, en règle générale, pas les moyens d'approfondir des thématiques. Ils ont une marge de manœuvre pour définir leurs priorités et orienter leurs activités. Il leur est souvent difficile de renoncer à des tâches. Il demeure une volonté de montrer une capacité d'initiative, de répondre aux demandes, voire d'offrir les mêmes prestations avec moins de ressources. Le socle tourne autour de trois axes : activités politiques, promotion des intérêts économiques, promotion de l'image de la Suisse par le biais d'organisations d'événements culturels. Le manque de temps et de ressources pour prendre des initiatives et approfondir les dossiers revient parmi les réponses les plus citées lors de l'enquête du CDF.

Parmi les représentations ayant dû réduire leurs activités, plusieurs ont dû renoncer aux prestations consulaires (visa, passeport et carte d'identité, soutien aux Suisses, ...), transférées dans des centres régionaux. C'est le cas des ambassades à Dublin, Nicosie et Zagreb. Ces activités sont la partie la plus visible de leurs activités auprès du public. Si cette régionalisation entraîne une baisse de la qualité des prestations, le CDF n'a pas constaté de problèmes, ni reçu de plaintes montrant que les solutions proposées étaient impraticables. Pour les citoyens suisses, il est difficile de comprendre qu'une représentation ne fournit plus ces prestations. L'image de l'ambassade y est fortement associée. Une information adéquate permet néanmoins de surmonter les changements. En Irlande ou en Croatie, la création de consulats honoraires offre un premier soutien de proximité, par exemple dans des situations de détresse comme la perte ou le vol de documents d'identité. Les petites représentations reçoivent encore des demandes pour des prestations consulaires et doivent apporter une première aide puis orienter les personnes vers d'autres services.

2.2 Une grande latitude laissée au chef de mission

Le profil et la catégorisation de l'ambassade ainsi que la répartition entre les tâches diplomatiques, les activités de coopération et les prestations de service consulaire sont décidées par le DFAE. Les chefs de missions doivent avoir les compétences requises selon le profil de l'ambassade. Pour une ambassade intégrée profilée sur la coopération au développement, le chef de mission doit disposer des compétences dans ce domaine. Une personne issue de la carrière consulaire peut gérer une ambassade consulaire ou un consulat diplomatique. Les tâches administratives et de gestion sont communes à toutes les représentations. Le DFAE utilise la présentation schématique suivante pour catégoriser les activités principales.

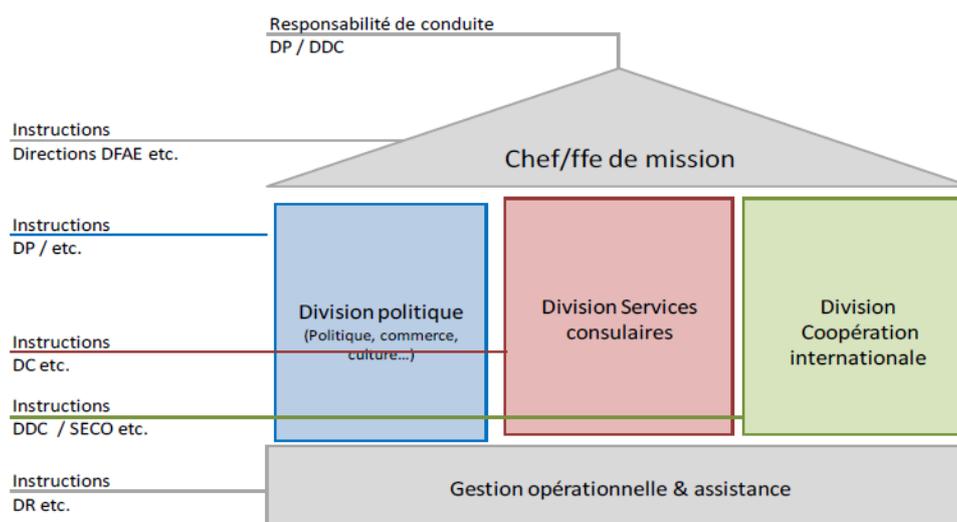


Schéma 1 : Conduite des représentations suisses à l'étranger. Source : DFAE

DR : direction des ressources ; DP : direction politique ; DC : direction consulaire ; DDC : direction du développement et de la coopération

Le chef de mission dispose d'une grande latitude pour définir ses priorités et ses objectifs parmi les activités diplomatiques. Il n'est pas tenu de suivre les actions et activités de son prédécesseur. Sur la base de son expérience et de sa propre analyse de la situation, il peut s'intéresser à telle ou telle politique sectorielle, privilégier le soutien aux milieux économiques, les activités culturelles ou la promotion de l'image de la Suisse. La continuité avec les activités de son prédécesseur n'est pas garantie. Il existe un risque de perte d'informations et de contacts, surtout si les centres d'intérêt du chef de mission sont différents de ceux de son prédécesseur. Tout dépend également de sa personnalité et de son dynamisme.

2.3 Un cadre pour des objectifs annuels, mais pas pluriannuels

Le processus de sélection des chefs de mission, de même que le processus de fixation des objectifs sont communs à toutes les ambassades. C'est une démarche formalisée. La fixation des objectifs se fait de manière annuelle entre la direction régionale et le chef de mission. La définition des objectifs se fait de manière commune, le plus souvent sur la base de propositions du chef de mission. Les résultats de l'enquête du CDF auprès des représentations ne montrent pas de problème particulier. Le processus est clair et bien accepté.

C'est la base de la collaboration entre chaque ambassade et la direction régionale compétente.

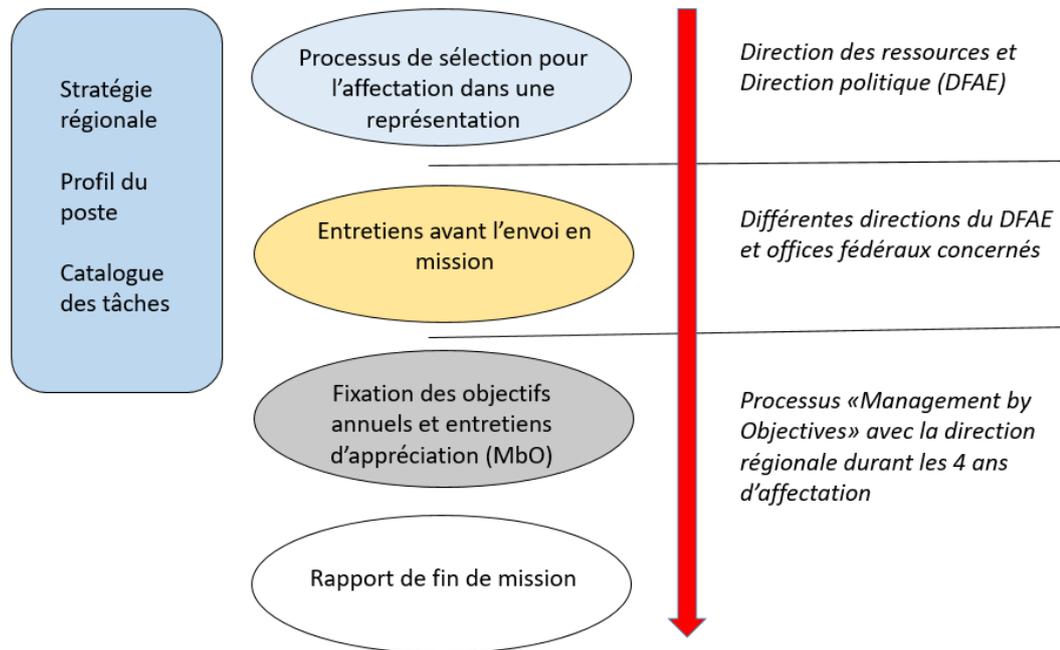


Schéma 2 : Processus pour l'affectation et la définition des objectifs. Présentation CDF

En revanche, il n'existe pas d'objectifs pluriannuels et les attentes sont rarement précises pour les quatre ans que dure l'affectation à un poste. Il y a peu de réflexion sur les défis à relever, les objectifs visant à améliorer les relations bilatérales entre les deux pays. En résumé, peu d'éléments sur ce que le DFAE souhaite atteindre au terme d'un ou de plusieurs mandats de quatre ans. Ce constat est flagrant pour des petites représentations qui ne figurent pas parmi les pays prioritaires du DFAE. Certains diplomates souhaitent pouvoir conserver la plus grande marge de manœuvre possible et estiment préférable de fixer des priorités une fois sur place. À l'inverse, d'autres sont d'avis que la fixation d'objectifs à moyen terme donnerait un cadre de référence et d'action plus claire. Cela permettrait d'avoir une vision dépassant les activités annuelles et de fixer des objectifs plus ambitieux afin de renforcer effectivement l'état des relations bilatérales.

Avant une nouvelle prise de poste, les chefs de mission ont des entretiens d'affectation avec les différentes directions du DFAE, de même qu'avec d'autres services fédéraux. Ces entretiens correspondent à des *briefings*, soit à informer le futur ambassadeur et à lui communiquer des points d'intérêts. Le rapport de fin de mission du précédent chef de mission correspond à un état général de la situation dans le pays hôte. Les résultats des activités menées, la nécessité de les poursuivre ainsi que leurs effets (leur plus-value) ne sont que rarement évoqués. Pour de nombreuses petites représentations, les objectifs principaux tournent autour du maintien des relations entre les deux pays.

2.4 Des stratégies régionales, mais pas de stratégie par pays

Le DFAE ne se réfère pas à des stratégies par pays pour les petites représentations, faute de temps et de ressources au sein de la direction politique. Les consultations politiques bilatérales sont plus rares avec ces pays. En revanche, le DFAE a élaboré des stratégies pour les pays importants, considérés comme des partenaires stratégiques, par exemple les États-Unis, le Brésil ou la Russie.

Plusieurs divisions régionales ont développé des stratégies régionales ou des objectifs généraux. Par exemple, la division Afrique sub-saharienne dispose d'un tableau récapitulatif des objectifs principaux et les points forts de l'année en cours. En 2017, la représentation en Angola, devait valoriser le programme de restitutions des avoirs confisqués en Suisse, qui s'est achevé. La division Amériques détermine de manière synthétique les priorités et objectifs de l'année autour de thèmes transversaux. La division Asie Pacifique a des objectifs annuels autour de trois thèmes : relations bilatérales, présence suisse au sein d'organisations et forums régionaux, coopération au développement. La division Moyen-Orient et Afrique du nord a élaboré une stratégie thématique détaillée pour les pays du Golfe.

Les activités diplomatiques de la Confédération se développent aussi dans des organisations, des institutions et des forums régionaux. Ainsi, les représentations ne se concentrent pas sur les seules relations bilatérales. Une petite représentation est rarement concernée par ce cas de figure. Pour les politiques sectorielles, les négociations se déroulent directement avec les offices fédéraux.

Le DFAE communique de manière régulière une liste des actualités de politique étrangère aux Commissions de politique étrangère de l'Assemblée fédérale. Celle-ci distingue les relations bilatérales, les relations régionales se rapportant à plusieurs pays et les relations multilatérales. Parmi les relations bilatérales, les pays où se situent une petite représentation sont rarement évoqués. De manière générale, l'accent est mis sur les pays avec un partenariat stratégique, les négociations d'accords bilatéraux, ainsi que sur les stratégies et actions en matière de coopération. En fonction de la situation sont indiquées des activités en lien avec des conflits ou des questions humanitaires.

Appréciation

L'introduction de l'approche modulaire est un progrès dans la mesure où le DFAE concentre les tâches des représentations sur les aspects les plus importants. Il n'est plus question d'offrir toute la palette classique des activités. Il en ressort une grande diversité des représentations. Le CDF juge que cette approche facilite le pilotage en offrant plus de flexibilité et de transparence au réseau. Beaucoup de petites représentations sont le résultat d'une réduction des activités avec l'abandon des prestations consulaires.

Le CDF est d'avis que l'élaboration d'objectifs et de stratégies au niveau régional constitue une base intéressante. Cependant les pays où sont localisés des petites représentations ne font pas partie des pays prioritaires, ni des pays avec lesquels un partenariat stratégique a été développé. Peu d'éléments figurent dans les attentes vis-à-vis des petites représentations, ni dans la perspective de dynamiser la relation bilatérale. L'objectif principal consiste souvent à maintenir l'état des relations, objectif peu ambitieux selon le CDF.

Les chefs de mission ont une grande latitude dans la fixation des priorités et des objectifs, surtout si les attentes de la centrale sont faibles. La continuité des actions n'est toutefois pas garantie. Le processus de fixation des objectifs s'effectue sur une base annuelle et est bien formalisé. En revanche, il n'existe pas d'objectifs pluriannuels.

Le CDF estime nécessaire de se poser davantage de questions sur les besoins et les attentes. Que veut-on améliorer dans la relation entre la Suisse et le pays hôte ? Quelle est la contribution de l'ambassade ? Quels résultats au terme d'une période de 4 ans ?

Cette appréciation du CDF est en lien avec les constats sur la plus-value des petites représentations et la recommandation sur la définition des objectifs qui figure au chapitre 5.

3 Organisation et répartition des tâches : forces et faiblesses

3.1 Une organisation de base

L'organisation d'une petite ambassade répond à des exigences assez standards. Elle est axée autour du chef de mission qui est entouré d'employés locaux : assistant exécutif, responsable de l'exploitation, chauffeur chargé de la maintenance et personnel de résidence. Le schéma suivant présente le modèle d'organisation de base.

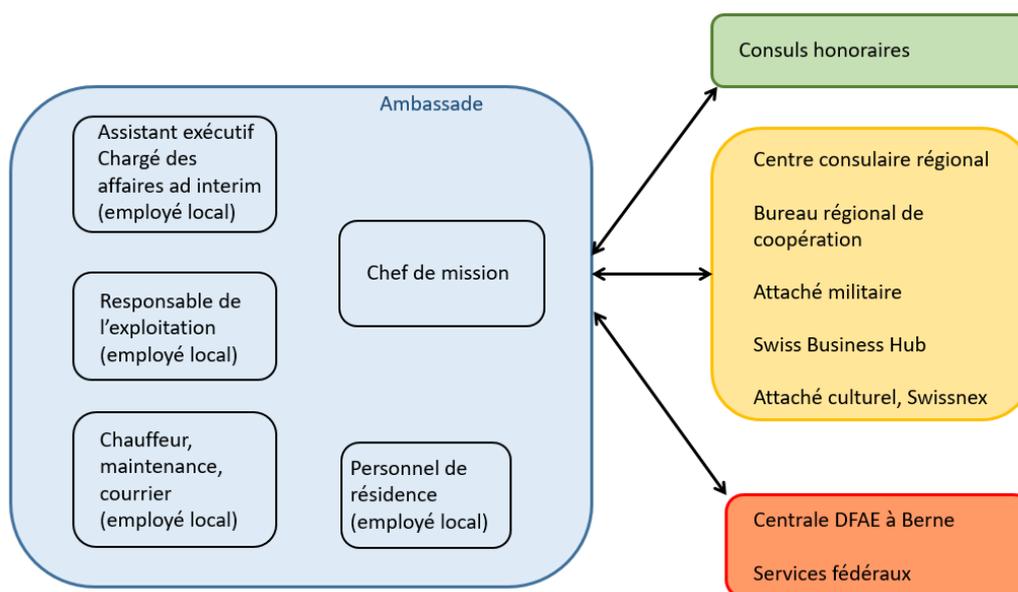


Schéma 3 : Modèle d'organisation d'une petite ambassade ; présentation CDF

Selon les besoins, des adaptations sont possibles pour chaque représentation : personnel dédié aux services consulaires, chargé de programme pour la coopération au développement ou pour le fonds de cohésion dans le cadre de la contribution à l'élargissement de l'UE. Le tableau 2 ci-après présente les ressources et les principales caractéristiques des ambassades sélectionnées par le CDF comme étude de cas.

Confier le poste de chargé des affaires à un employé local n'est pas toujours accepté par le pays hôte. Il s'agit de remplacer le chef de mission pour les affaires courantes, en cas d'absence. La représentation dispose parfois du soutien de consuls honoraires. Au niveau des relations avec d'autres représentations suisses, elle est en lien permanent avec le centre consulaire régional, ainsi qu'avec l'attaché militaire. Selon le cas, elle a des contacts avec le Swiss Business Hub pour la promotion économique, le bureau de coopération régional pour les projets de coopération au développement ou l'attaché scientifique et culturel.

| Ambassade | Coûts (en millions de francs) | Postes (équivalent plein temps) | Particularités | Spécialisation | |
|----------------|---|------------------------------------|----------------------------------|--|--|
| Bakou | Total | 1,8 | 13 postes | Ambassade intégrée et services consulaires | Importance des questions énergétiques et économiques Suivi du conflit entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie Coopération au développement (Caucase du Sud) Intérêts mutuels au sein des institutions de Bretton Woods Accréditation pour le Turkménistan |
| | Personnel | 1,2 | - 4 transférables | | |
| | <i>(dont 0,13 pour employés locaux)</i> | | - 9 employés locaux | | |
| | Exploitation | 0,3 | - Stagiaire académique | | |
| Transfert | 0,3 | | | | |
| Dublin | Total | 0,64 | 6 postes | 2 consuls honoraires | Relations avec l'UE Promotion économique et de l'image de la Suisse |
| | Personnel | 0,57 | - 1 transférable | Hébergement de l'ambassade d'Autriche | |
| | <i>(dont 0,23 pour employés locaux)</i> | | - 5 employés locaux | | |
| | Exploitation | 0,06 | Stagiaire académique | | |
| | | | | | |
| Luanda | Total | 0,76 | 9,5 postes | Colocation avec les Pays-Bas | Promotion économique Mise en œuvre du programme de restitution d'avoirs confisqués (PADA) |
| | Personnel | 0,48 | - 1,75 transférable | Accréditation à Sao Tomé | |
| | <i>(dont 0,23 pour employés locaux)</i> | | - 7,75 employés locaux | | |
| | Exploitation | 0,28 | | | |
| | | | | | |
| Mascate | Total | 0,6 | 4 postes | Colocation avec les Pays-Bas | Coopération mutuelle dans un contexte géopolitique régional marqué par une forte instabilité Promotion économique Accréditation pour le Yémen |
| | Personnel | 0,56 | - 1 transférable | Résidence sans fonction officielle | |
| | <i>(dont 0,11 pour employés locaux)</i> | | - 3 employés locaux | | |
| | Exploitation | 0,04 | Stagiaire académique depuis 2017 | | |
| | | | | | |
| Nicosie | Total | 0,63 | 5,7 postes | | Relations avec l'UE Fonds de cohésion Suivi du conflit chypriote Base de repli en cas d'évacuation du Moyen-Orient Promotion économique |
| | Personnel | 0,56 | - 1 transférable | | |
| | <i>(dont 0,18 pour employés locaux)</i> | | - 4,7 employés locaux | | |
| | Exploitation | 0,07 | | | |
| Zagreb | Total | 0,72 | 6,5 postes | 2 consuls honoraires | Relations avec l'UE Fonds de cohésion Promotion économique |
| | Personnel | 0,64 | - 1 transférable | | |
| | <i>(dont 0,3 pour employés locaux)</i> | | - 5,5 employés locaux | | |
| | Exploitation | 0,08 | Stagiaire académique | | |

Tableau 2: Données sur les représentations choisies dans l'échantillon du CDF. Sources : DFAE, Finkomp, ch@world, 2016.

Une ambassade a des contacts quotidiens avec la centrale du DFAE à Berne, en priorité avec le coordinateur régional dont elle dépend à la direction politique. En revanche, il est très rare qu'une personne transférable soit envoyée en renfort pour une durée temporaire³ afin de soutenir une petite représentation.

De plus en plus de représentations ont le soutien temporaire de stagiaires académiques. C'est le cas dans 50 % des représentations ayant participé à l'enquête du CDF, et même 56 % dans les plus petites représentations. Le chef de mission a une marge de manœuvre dans le budget de sa représentation pour recourir à des stagiaires. Leur soutien est jugé indispensable pour chercher des informations en vue de la rédaction des rapports et des activités de veille. Ils apportent une contribution lors de l'organisation de visites officielles. Ils participent à des événements et assistent à des colloques.

L'organisation en cas d'absence du chef de mission revêt un caractère particulier pour les petites représentations. Sans un second transférable, il n'est pas possible pour un chef de mission de se faire remplacer par du personnel local. Les pays hôtes n'acceptent le plus souvent pas que du personnel non diplomatique assure la suppléance, au mieux comme chargé des affaires. Il existe des formes de collaboration ponctuelle avec d'autres représentations étrangères. Se posent également des questions de sécurité, les employés locaux ne pouvant pas avoir accès à toutes les informations. Il arrive que la représentation ait des activités très limitées lors d'absence du chef de mission. En cas d'urgence, celui-ci est amené à revenir rapidement. Cette situation s'avère compliquée si les distances à parcourir sont importantes. Une solution consiste à garantir une suppléance, par exemple en ayant un numéro 2 en poste à Berne avec le statut de chargé d'affaires, en mesure de suppléer de manière opérationnel le chef de mission. La représentation à Mascate fonctionne selon ce principe.

3.2 Prédominance des activités routinières

Parmi les petites représentations, le CDF a constaté une prédominance des activités routinières (jusqu'à 80 % hors activités administratives). Ces activités font partie des tâches de base d'un diplomate et se déclinent de la manière suivante :

- Veille et observation.
- Développement et entretien d'un réseau de contacts.
- Soigner les relations politiques.
- Elaboration de notes et de rapports (politiques, économiques, droits humains, environnement, ...).
- Répondre aux sollicitations de l'économie.
- Répondre aux demandes venant de la Suisse ou du pays hôte.
- Organiser des événements (repas avec les milieux d'affaires, promotion de la culture et de l'image de la Suisse).
- Soigner les liens avec la communauté suisse.

La plupart des activités routinières se mènent sur un horizon temporel à court terme et ne s'inscrivent pas nécessairement dans le cadre d'une stratégie à plus long terme (voir chapitre précédent). Si ces activités routinières sont nécessaires et font partie des tâches

³ Le terme de « Springer » est utilisé pour qualifier ces diplomates.

de base d'un diplomate, plusieurs d'entre eux estiment que, dans une petite représentation, leur poids est trop important.

Les ambassades doivent aussi répondre à des demandes ou participer à des événements de manière sporadique. Il s'agit d'événements ponctuels demandant un grand engagement de la représentation. Par exemple, la visite d'une délégation officielle suisse (conseiller fédéral, parlementaires, administration fédérale), le fait que le pays hôte assure une fonction particulière durant une année comme la présidence tournante de l'UE ou encore l'organisation d'un événement particulier par le pays hôte (conférence internationale, exposition nationale). Si ceux-ci font partie du cahier des charges de base, leur intensité est très variable d'une représentation à une autre. Une représentation peut n'avoir aucune sollicitation, alors qu'une autre peut avoir la visite de quatre délégations suisses durant une année. Les représentations suisses attachent une grande fierté à répondre à ces sollicitations, car elles mettent en valeur leur travail. Aucune des représentations interrogées ne s'est plainte d'une surcharge de travail générée par ces activités sporadiques.

Le CDF a noté une faible part des actions et projets menés à moyen et long terme par les petites représentations. Le plus souvent reviennent des projets s'inscrivant dans le cadre de la coopération au développement ou de la contribution à l'élargissement de l'UE. Parfois sont citées les actions menées pour la promotion de la culture et de l'image de la Suisse. Parmi les cas plus rares, les chefs de mission ont évoqué un programme de restitution des avoirs confisqués (Angola), ou encore les activités de médiation dans un climat de tension entre différentes communautés nationales (pré-guerre civile).

Dans les situations où la Suisse peut offrir des services de médiation ou de soutien à la résolution de conflits entre deux ou plusieurs Etats, le rôle des représentations se concentre sur la fourniture de rapports et d'informations, ainsi que sur les contacts avec les autorités locales. Les activités de médiation se déroulent dans le cadre d'organisations multilatérales et parfois en Suisse, à l'image de la question chypriote. Les diplomates en poste dans les pays concernés ne prennent pas part à ces réunions. Elles sont suivies par des diplomates spécialisés en poste à Berne ou dans les organisations internationales.

Exemple de profil de poste de chef de mission pour une petite représentation

La compréhension du cahier des charges d'un chef de mission d'une petite représentation centrée sur les services de base, sans activité liée à la coopération au développement et au fonds de cohésion, se résume aux aspects suivants :

- Conduite et gestion de l'ambassade (40 %)
- Activités diplomatiques (40 %) : promouvoir les liens entre les gouvernements, s'informer sur les développements des différentes politiques du pays, assumer les tâches de représentation lors de manifestations et de rencontres officielles, soigner un réseau de contacts, rédiger rapports, analyses et compte rendu.
- Suivre les développements économiques et financiers, de même que soutenir les entreprises suisses (10 %)
- Promouvoir une image positive de la Suisse (5 %)
- Soutenir la politique multilatérale de la Suisse et les candidatures suisses (5 %)

Ce profil correspond à un poste dont l'objectif principal est de maintenir l'état des relations bilatérales. La répartition du temps entre les activités est indicative. On retrouve les tâches de conduite, les activités diplomatiques, les questions économiques et la promotion de l'image de la Suisse. Ce socle de tâches est commun à toutes les représentations.

3.3 Plus de la moitié des ressources consacrées aux tâches administratives et de gestion

Les tâches administratives et de gestion représentent en moyenne près de 55 % des activités des petites représentations⁴. A titre de comparaison, les ambassades classiques consacrent en moyenne 46 % de leur temps à ces tâches et les consulats généraux 35 %.

Le tableau 3 montre la répartition des tâches pour les études de cas. Dans certaines représentations, les tâches administratives dépassent les 60 %. Au niveau des coûts, la part du budget consacré aux tâches administratives tourne autour de 30 %, sachant qu'elles sont accomplies par du personnel local nettement moins cher que le personnel transférable.

| Ambassade | Tâches diplomatiques | Prestations consulaires et de service | Coopération au développement | Tâches administratives, de maintenance et de gestion |
|-----------|----------------------|---------------------------------------|------------------------------|--|
| Bakou | 16 % (2) | 20 % (2,7) | 23 % (2,9) | 41 % (5,3) |
| Dublin | 40 % (2,4) | -- | -- | 60 % (3,6) |
| Luanda | 19 % (1,8) | 20 %* (2) | 8 %** (0,8) | 53 % (5) |
| Mascate | 27 % (1,1) | 8 %* (0,3) | -- | 65 % (2,7) |
| Nicosie | 35 % (2) | -- | --*** | 65 % (3,7) |
| Zagreb | 36 % (2,4) | 7 %* (0,5) | --*** | 57 % (3,7) |

Tableau 3 : Répartition des tâches pour les 6 représentations retenues comme études de cas ; calcul sur la base des ressources en personnel. Entre parenthèse figure le nombre de postes équivalent plein temps. Source : DFAE, répartition des ressources en personnel selon le catalogue de tâches, ch@world, 2016.

*ces ambassades ne disposent pas de sections consulaires mais répondent à des demandes qui leur sont adressées.

**dans le cadre du programme de restitution des fonds bloqués en Suisse (PADA)

***ces ambassades mettent en œuvre les projets octroyés par la contribution à l'élargissement de l'UE ; ces activités sont intégrées sous les tâches diplomatiques.

Le résultat de Bakou se situe dans la moyenne générale. Il montre que cette part est moins élevée dans une représentation de taille moyenne inférieure. Ceci montre que la part des tâches administratives est difficilement compressible. A l'exception de l'ambassade située à Mascate, le nombre de postes affectées aux tâches diplomatiques est très proche.

⁴ Source : DFAE, ch@world, catalogue des tâches, 2016.

La responsabilité de l'exploitation est confiée à un employé local qui occupe de fait la fonction de chef de chancellerie. Le chef de mission a peu de personnel pour le seconder. Il doit s'impliquer dans des questions techniques, logistiques ou encore d'infrastructure. Ceci peut engendrer un engagement important, notamment en cas de changement de locaux ou de rénovation (cas de Nicosie et de Zagreb). Dans certains pays, les formalités administratives peuvent s'avérer compliquées et demander du temps (ouverture d'un compte bancaire, engagement de personnel et droit du travail, ...). La gestion des systèmes informatiques et des moyens de communication demandent des compétences techniques. Plusieurs chefs de mission estiment trop élevé le poids des tâches administratives. Ils n'ont pas suffisamment de temps à consacrer à leurs activités diplomatiques.

De surcroît, les directives et consignes sont identiques pour l'ensemble des représentations, quelle que soit leur taille. Elles doivent respecter les prescriptions en matière de sécurité, qui se sont multipliées ces dernières années avec la mise en place des plans de gestion de sécurité (*Security management plan*). Elles doivent disposer d'un système de contrôle interne. Ces mécanismes sont lourds pour des petites représentations. Le DFAE a proposé quelques solutions pour les décharger de certaines tâches administratives. Par exemple, la comptabilité est effectuée à Berne. Quelques représentations n'ont plus leur propre serveur informatique.

Pour l'immobilier, le DFAE encourage les solutions de colocation avec des pays partageant des intérêts communs. Cette possibilité est utilisée pour réduire les coûts et optimiser l'infrastructure dans un contexte de diminution de tâches, donc de personnel. Plusieurs modèles existent: des locaux entièrement séparés ou des espaces communs partagés⁵. La colocation offre des avantages pour une petite représentation, surtout comme locataire. Elle réduit la charge administrative et offre la possibilité d'avoir des échanges directs avec ses homologues. Ceci suppose une bonne entente personnelle entre chefs de mission. Si tel n'est pas le cas, la situation est difficile.

3.4 Faible visibilité

Du fait de leur taille et de leurs ressources limitées, la visibilité des petites représentations est faible. Il leur est plus difficile de promouvoir l'image de la Suisse et de multiplier l'organisation d'événements culturels ou de mettre en valeur des produits suisses. Dans la plupart des cas, ces pays ne sont pas parmi les priorités de Présence Suisse ou des organismes de promotion de la Suisse (Switzerland Global Enterprises, Pro Helvetia, Suisse Tourisme, etc.). Les représentations peuvent recevoir un soutien très ponctuel de ces organisations pour un événement, par exemple 1500 francs de Pro Helvetia pour inviter un artiste suisse. Pourtant, les activités de communication et de promotion sont considérées comme importantes⁶ afin que les pays hôtes aient une bonne image de la Suisse. Les ambassadeurs s'efforcent de mettre en valeur des points forts de notre pays et ses valeurs : partenaire fiable, image de la Suisse solidaire et engagements de la Suisse au niveau international, diversité culturelle, réputation des entreprises et des produits helvétiques. Il s'agit d'assurer le rayonnement de l'ambassade auprès des institutions, des décideurs et de la société civile dans le pays hôte. Et aussi de garder un lien avec la communauté suisse sur place.

⁵ La Suisse loue tantôt des espaces à d'autres pays, par exemple à Dublin où des locaux sont loués à l'Autriche, tantôt se retrouve locataire, par exemple à Luanda et Mascate où la Suisse est hébergée par l'ambassade des Pays-Bas.

⁶ En vertu de la stratégie de communication du DFAE.

Certains diplomates suisses développent une présence sur les réseaux sociaux (compte Twitter, profil facebook), y compris dans les petites représentations, comme Bischkek, Copenhague ou Dublin. C'est un moyen de faire connaître la Suisse et les activités de l'ambassade à moindres coûts. Il n'existe cependant pas de ligne directrice ni de stratégie claire du DFAE en matière d'utilisation des médias sociaux (contenu, messages, information sur la Suisse, information sur les activités organisées par l'ambassade, information des activités de l'ambassadeur, informations sur les projets soutenus par la Suisse, etc.). Ceci demande en outre des compétences particulières. D'autres diplomates sont beaucoup plus réticents arguant que leurs activités ne doivent pas faire l'objet d'une médiatisation.

3.5 Conscience des forces et faiblesses

Les chefs de mission sont souvent conscients des forces et faiblesses des petites représentations. Comme points forts, leur petite structure offre une grande flexibilité et permet de réduire les distances hiérarchiques, sous réserve d'instaurer une nouvelle culture de travail. Une plus grande proximité parmi le personnel entraîne une meilleure réactivité. Elles maintiennent une présence sur place à peu de coût, les liens économiques et commerciaux et garantissent un accès direct aux autorités politiques du pays (*goodwill*, accès aux informations, soutien réciproque entre pays *like-minded*). Il est toujours possible d'organiser de petits événements valorisant la Suisse et de réagir en cas de crise.

Les petites représentations sont le plus souvent le résultat d'une réorganisation et d'une réduction des ressources. Parmi les faiblesses : perte de motivation du personnel, manque de confiance dans la hiérarchie, manque de perspectives pour les employés locaux et incertitudes quant aux attentes, très faible visibilité de l'ambassade, manque de relais dans le pays hôte, augmentation des tâches administratives et le manque de temps pour défendre les intérêts de la Suisse, tant politiques qu'économiques. En cas de crise touchant des ressortissants suisses, l'ambassade est dépendante du centre consulaire régional. Ces points faibles diminuent le sens même et la raison d'être de l'ambassade sur place.

Appréciation

Les petites représentations ont un modèle d'organisation basique autour d'un chef de mission épaulés par des employés locaux, parfois des stagiaires. Ceux-ci s'occupent des tâches administratives et assistent le chef de mission dans ses activités diplomatiques. Ils ont repris les fonctions autrefois attribuées au personnel de carrière.

La gestion des absences est souvent réglée de manière *ad hoc*. En l'absence du chef de mission, l'ambassade fonctionne au ralenti.

Le CDF estime que la part des tâches administratives et de gestion est très élevée dans une petite représentation. Ceci interroge sur ce modèle d'organisation et la plus-value que ces antennes peuvent offrir (voir chapitre 5). Il existe un risque de se noyer dans ces activités chronophages. Le temps consacré aux activités de base est dès lors fortement limité. Il leur est difficile de développer des actions sur le moyen terme. Le CDF est d'avis que ceci est un facteur important limitant leur utilité.

Les activités opérationnelles sont concentrées sur des tâches routinières qui correspondent aux tâches de base de toute représentation. C'est un travail de veille, d'observation, d'analyses et d'entretien des contacts. Peu de représentations ont élaboré des actions à moyen terme. Ceci se comprend dans la mesure où il n'existe pas d'objectifs pluriannuels,

ni d'attentes définies à moyen terme (voir chapitre 2). Leur visibilité est limitée. Le recours aux médias sociaux est intéressant car cela multiplie les canaux de diffusion de l'information à moindre coût. Ceci se fait de façon disparate, selon des initiatives individuelles.

Le modèle des petites représentations n'est que peu adapté dans des pays lointains avec un système politico-administratif et un contexte culturel très éloigné de la Suisse.

Les constats et appréciations sur l'organisation et la répartition des tâches doivent être mis en perspective avec les résultats sur la plus-value (voir chapitre 5). Les recommandations figurent au chapitre 5.

Recommandation 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande au DFAE d'adopter une ligne claire pour l'utilisation des médias sociaux par les représentations afin de promouvoir l'image de la Suisse à l'étranger.

Prise de position du DFAE

Das EDA schätzt das Potenzial von Social Media - gerade auch für kleine Vertretungen - als hoch ein. Gleichzeitig darf der Arbeitsaufwand nicht unterschätzt werden. Die erneuerte Social-Media-Strategie, die am 1.9.2018 in Kraft getreten ist, trägt den Erfahrungen der letzten fünf Jahre und dieser Einschätzung Rechnung. Die Strategie sieht vor, dass Präsenz Schweiz PRS im Rahmen der Landeskommunikation und der Strategie 2018 die Präsenz der EDA-Aussenstellen auf Social Media fördert, u.a. mit so genannten regionalen Hubs, die die Vertretungen bei ihren Social-Media-Auftritten unterstützen.

Diese Form der Unterstützung hat sich in einem ersten Projekt in Buenos Aires für Lateinamerika bewährt. Weitere solche Hubs sind in Vorbereitung. PRS engagiert sich weiterhin für Ausbildung und Coaching und stellt den Vertretungen wöchentlich Inhalt in verschiedensten Formaten (Fotos, Videos, Animationen und Infografiken), zugeschnitten auf die unterschiedlichen Social-Media-Plattformen, zur Verfügung. Ausserdem haben Missionschef/innen neu die Möglichkeit, personalisierte Konten in ihrem Namen zu eröffnen, die bei einem Funktionswechsel an den Nachfolger respektive die Nachfolgerin übergehen. Die Anlaufstelle für Social-Media Anliegen bei Information EDA wird auf mind. 80% aufgestockt.

4 Compétences : niveau d'exigences élevé pour le personnel

4.1 Valorisation difficile de la fonction de chef de mission

Pour gérer une petite représentation, le profil du chef de mission est déterminant. S'occuper d'une petite représentation nécessite des capacités d'adaptation particulières. La personne doit être polyvalente, multifonctionnelle, prête à gérer des situations inhabituelles, y compris sur le plan administratif et logistique. Il est préférable d'avoir un caractère aventurier, surtout pour des postes dans des pays éloignés. Il faut avoir une aptitude à supporter la solitude dans la gestion des dossiers et la prise de décision. Pour de nombreux diplomates, ce type de représentations ne correspond pas à l'image qu'ils se font de la carrière⁷. Elles offrent moins de prestige et les enjeux paraissent plus limités. La faiblesse des ressources ne permet pas de multiplier les activités. A contrario, l'autonomie est grande. Certains diplomates se satisfont d'avoir un nombre limité de personnes à gérer. Et ils précisent que les petites représentations offrent des services de base, comparables à une grande représentation, avec des ressources limitées.

La valorisation de ces postes est difficile, étant donné que les enjeux et les responsabilités sont de moindre importance. Il existe des diplomates attirés par des contextes politiques particuliers et ne cherchant pas le développement d'une carrière linéaire. Ceux-ci peuvent se retrouver à la tête d'une petite représentation. A priori, le DFAE ne va pas affecter ses meilleurs éléments à ces postes. En cas de problème, les répercussions sont moins importantes, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un pays avec des enjeux prioritaires. Etre nommé à un tel poste n'est pas nécessairement perçu comme une promotion par les collègues.

Le DFAE peut nommer des diplomates en fin de carrière. Ceux-ci seront souvent désappointés par rapport à ce qu'ils ont connu précédemment et auront l'impression de ne plus pouvoir répondre à leur mission. Autre possibilité, offrir la chance à de jeunes diplomates de se faire une première expérience. Il y a un risque de frustration à cause du manque de moyens. Du fait de la charge administrative, ils ne pourront pas mettre en œuvre leurs priorités ou leurs projets. Il y a de surcroît un risque de surcharge pour le personnel local, en cas de multiplication des activités du chef de mission. Par ailleurs, les jeunes chefs de mission peuvent se retrouver livrés à eux-mêmes, sans coaching, en particulier lors de la gestion de situations difficiles.

Comme seul transférable, les chefs de mission en poste dans de petites représentations sont confrontés à la solitude. Ils ne peuvent pas échanger et discuter de leurs problèmes au quotidien avec des collègues sur place. Sans une bonne organisation et une « grande intelligence émotionnelle⁸ », il est possible de se perdre dans des détails ou que l'attention se focalise sur les questions logistiques et administratives. Cette situation peut s'avérer compliquée dans des pays éloignés connaissant une culture politico-administrative très différente de la Suisse. Certains diplomates jugent difficiles d'atteindre un quelconque effet

⁷ Lors des multiples entretiens, le CDF a rarement rencontré des diplomates expérimentés motivés à devenir chef de mission dans une petite représentation.

⁸ Selon les termes utilisés par le DFAE dans les descriptions de profil requis pour ce genre de poste.

dans des pays où les conditions de travail, l'état de l'infrastructure, les relations interpersonnelles et le système administratif sont éloignés des standards helvétiques. De surcroît, la situation se complique encore lorsque la suppléance n'est pas réglée et que le personnel local ne peut guère accomplir d'activités en l'absence du chef de mission. En dépit des informations reçues avant d'être envoyé sur place, des diplomates se retrouvent surpris lorsqu'ils découvrent la réalité du terrain.

Si la gestion des absences du diplomate en poste constitue un défi, la continuité lors d'un changement de poste n'est pas garantie. En effet, le plus souvent, le nouvel ambassadeur n'a pas l'occasion de rencontrer son prédécesseur. Ceci rend plus difficile la transmission des dossiers et des informations sur les relations bilatérales, du réseau et des personnes de contact ou encore des aspects pratiques. Il peut parfois s'écouler plusieurs semaines entre le départ et l'arrivée du nouveau chef de mission, période durant laquelle les activités de l'ambassade sont quasiment à l'arrêt. Cette situation a des conséquences plus importantes pour les petites représentations où le diplomate est seul⁹. Lorsque du personnel transférable est présent, que ce soit de la coopération au développement ou de la carrière consulaire, celui-ci assure un minimum de continuité et peut informer directement le nouveau chef de mission. C'est un avantage des ambassades intégrées avec le regroupement de l'ambassade et des services de la coopération au développement.

4.2 Chances pour le personnel local, mais risque de surcharge

Selon les résultats de l'enquête du CDF, dans 80 % des cas, les employés locaux participent aux activités diplomatiques¹⁰. Il n'existe pas de différence significative selon le type de représentation. A titre d'illustration, l'annexe 9 présente les tâches effectuées par un assistant exécutif et un responsable de l'exploitation.

Dans de nombreux cas, les employés locaux travaillent depuis longtemps pour la représentation suisse. Ils sont ainsi les seuls à pouvoir assurer une certaine forme de continuité. La réduction du personnel transférable a entraîné de nouvelles opportunités pour le personnel local. Suite au transfert des prestations consulaires dans des centres régionaux, de nouvelles tâches leur ont été proposées : gestion de l'exploitation et soutien du chef de mission dans ses activités diplomatiques. Dans certains cas, des tâches en lien avec des projets de coopération ou du fonds de cohésion leur ont été attribuées.

Dans la majorité des cas, les employés locaux sont satisfaits de cette évolution¹¹. Ils ont davantage de responsabilités et la possibilité de prendre des initiatives. Les tâches sont plus intéressantes et diversifiées. De manière générale, les chefs de mission jugent suffisantes les compétences des employés locaux compte tenu de leurs connaissances et de leur expérience au sein de la représentation. Il existe cependant de grandes différences selon les représentations. Certaines ont des difficultés à recruter du personnel qualifié avec les compétences nécessaires pour soutenir les tâches diplomatiques. Dans d'autres représentations, il faut composer avec des employés locaux à qui il est difficile de déléguer des tâches autres qu'administratives ou d'assistants. Le manque de connaissances linguistiques et le faible niveau de connaissances des institutions suisses et de l'administration fédérale constituent le plus souvent les

⁹ Constat partagé par 50 % des chefs de mission interrogés dans le cadre de l'enquête menée par le CDF.

¹⁰ Sur les 51 représentations ayant pris part à l'enquête.

¹¹ Source : entretiens menés par le CDF dans le cadre des études de cas.

principales limites évoquées par les chefs de mission. Si ces problèmes peuvent exister dans d'autres représentations, ils prennent une acuité particulière dans une représentation où l'ambassadeur ne peut compter que sur des employés locaux.

Il existe un risque de surcharge de travail (heures supplémentaires ; travail supplémentaire non compensé le week-end ; difficultés de prendre les vacances) pour les employés locaux, conséquence de la multiplicité des tâches à assurer. Conséquence aussi des exigences et des attentes du chef de mission. Des tensions peuvent survenir avec le chef de mission. Lors de l'attribution de nouvelles tâches, les employés locaux se sentent parfois insuffisamment soutenus, estiment manquer de formation continue. Les formations offertes par le DFAE sont intéressantes car elles permettent de rencontrer d'autres personnes actives dans des représentations suisses et confrontées aux mêmes problèmes. Encore faut-il avoir le temps et disposer des ressources pour les effectuer. Dans une toute petite équipe, la gestion des absences et des remplacements prend une dimension particulière. Confrontés à des incertitudes ou à des problèmes concrets, ils ne savent pas toujours à qui s'adresser à la Centrale. En cas de divergences ou de conflits avec le chef de mission, les employés locaux peuvent se retrouver bien seuls. Il leur est difficile de trouver un interlocuteur de confiance à qui parler. La pression est encore plus forte en cas de doute, voire de soupçon d'irrégularité.

Appréciation

Le CDF estime que le DFAE est confronté à un dilemme. Il lui est compliqué de trouver une personne répondant aux exigences tout en sachant que le poste présente en règle générale moins d'enjeux et moins de responsabilité. Si ces postes peuvent présenter des avantages, ils sont difficiles à valoriser. Cela nécessite probablement une évolution des mentalités et des attentes. Le DFAE doit trouver des solutions pour mettre en valeur ces postes et les expériences acquises dans une perspective de développement de carrière.

Le constat sur la solitude confirme que ce modèle n'est guère adapté pour des contextes extra-européens. Le CDF estime nécessaire de garantir un meilleur appui aux chefs de mission gérant des petites représentations, par exemple au moyen d'une réelle suppléance.

Si le soutien des employés locaux est positif, y compris pour les activités diplomatiques, ces derniers ne peuvent pas toujours suppléer le personnel transférable. De surcroît, dans une petite représentation, ils sont confrontés à bien des tâches et donc à une certaine dispersion. Si l'évolution des tâches est jugée positivement, le CDF trouve nécessaire que les employés locaux puissent bénéficier d'un soutien adéquat pour remplir leurs nouvelles tâches.

Le CDF est d'avis que le modèle des petites représentations montre rapidement ses limites. Si un chef de mission se montre dynamique avec beaucoup de projets, il existe un risque de surcharge de travail et l'ensemble du personnel peut s'en trouver frustré. Le CDF juge nécessaire de renforcer l'information auprès des employés locaux pour savoir à qui s'adresser en cas de problème, y compris en matière de *whistleblowing*.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande au DFAE de renforcer le soutien auprès des employés locaux dans des petites représentations avec des offres de formation et avec un service chargé de répondre à leurs interrogations et questions concrètes. Le DFAE doit renforcer l'information auprès des employés locaux pour savoir à qui ils peuvent s'adresser en cas de problèmes, y compris en matière de *whistleblowing*.

Prise de position du DFAE

Lokal angestellte Mitarbeitende im EDA haben grundsätzlich die gleichen Verpflichtungen und Möglichkeiten sich weiterzubilden, wie alle anderen Mitarbeitenden des EDA auch. Dazu verfügen alle Vertretungen im EDA-Aussennetz über ein Budget für Aus- und Weiterbildung ihres Personals.

Das EDA bietet eine Vielzahl von internen Kursen in deutscher, französischer und englischer Sprache an. Entscheidend für die Zulassung zu den einzelnen Kursen sind die Funktion und die Sprachkenntnisse der Kandidatinnen und Kandidaten, unabhängig davon, ob sie versetzbar oder lokal angestellt sind. Bei den wenigen Ausnahmen handelt es sich um Kurse, die sich explizit nur an das Lokalpersonal richten. EDA-interne Kurse sind für alle EDA-Mitarbeitenden sichtbar auf der Lernplattform des Bundes LMS publiziert, werden im System gebucht und von den direkten Vorgesetzten bestätigt. Die andere Möglichkeit sich weiterzubilden ist der individuelle Besuch von Kursen und Lehrgängen, die ausserhalb des EDA angeboten werden. Wegweisend dafür sind die Richtlinien für individuelle Weiterbildungen, die für alle Mitarbeitenden des EDA Gültigkeit haben, inklusive das lokal angestellte Personal. Zustimmung und Entscheid über die Beteiligung des EDA an den Weiterbildungskosten ist den direkten Vorgesetzten vorbehalten.

Whistleblowing:

Das EDA hat bereits im August 2018 (nach dem EFK-Bericht) einen neuen Code of Conduct eingeführt und alle Mitarbeitende, inkl. Lokalpersonal, über die neue Regelung und die Kontaktmöglichkeiten informiert. Der neue Verhaltenskodex wird im Intranet unter den Leitdokumenten an erster Stelle präsentiert. Auf der Intranet Seite Lokalpersonal wird eine direkte Verlinkung zum Verhaltenskodex vorgenommen.

5 Difficile de montrer la plus-value

5.1 Plus-value axée sur les résultats immédiats

Pour le DFAE, la plus-value s'apprécie sur la base des résultats immédiats, soit les outputs (voir modèle d'impacts à l'annexe 5). Le CDF a constaté que l'utilité d'une petite représentation s'apprécie sur l'accomplissement des tâches selon le cahier des charges et les objectifs annuels (voir encadré à la page suivante). Les résultats se concrétisent comme suit :

- Etablissement des rapports demandés
- Nombre de rencontres réalisées dans le cadre du dialogue et des consultations politiques
- Nombre de contacts établis durant l'année
- Nombre de réceptions organisées et nombre de participations à des réceptions ; participation à des conférences
- Nombre de sollicitations et réponses fournies à des entreprises
- Organisation de business lunch et activités dans le cadre d'un *Swiss Business Club*
- Discussions et rencontres avec des représentants de pays *like-minded*
- Maintien des liens avec la communauté suisse, soutien au club suisse
- Nombre d'événements organisés afin de promouvoir l'image de la Suisse
- Nombre de sollicitations d'acteurs de la société civile et de journalistes
- Réponses fournies aux demandes de la Centrale
- Réussite lors de la visite d'une délégation et niveau de satisfaction
- Réalisation des exercices de sécurité et respect des consignes
- Gestion de l'ambassade conforme aux prescriptions et directives du DFAE ; appréciation grâce aux indications fournies par exemple suite aux résultats de l'Audit interne du DFAE ou des exercices de préparation à la gestion de crise.

Si ces résultats sont mesurables d'un point de vue quantitatif, le CDF a trouvé nettement moins d'information sur les effets de ces activités, sur ce qu'elles apportent en termes de plus-value. Les feedbacks s'inscrivent dans une perspective d'exécution des tâches et non sur leur contribution en termes d'effets.

Ce n'est pas une surprise, car les chefs de mission ne reçoivent que rarement des objectifs à moyen terme. Les actions sur le moyen et long terme sont rares. Dans les réponses à l'enquête du CDF, très peu de représentations indiquent de telles actions. Celles citées le sont souvent en lien avec les projets de coopération au développement ainsi qu'avec les projets issus de la contribution à l'élargissement de l'UE ou encore des projets en lien avec un programme de restitution de fonds bloqués, comme l'illustre le cas de l'Angola.

Dans le domaine de la médiation et des bons offices, le rôle de la représentation se limite le plus souvent à fournir des informations et des analyses sur la situation. Les actions sont menées par des diplomates depuis Berne ou au sein des institutions internationales.

Objectifs annuels et critères d’appréciation : exemple pour une représentation axée vers le maintien des relations bilatérales avec une dimension coopération au développement

- Poursuite des contacts bilatéraux au niveau politique et économique.
- Analyses et rapports sur les développements importants de la politique étrangère, intérieure et sectorielles du pays.
- Consolidation du réseau de contacts et des liens avec les représentants économiques suisses et du pays hôte. Soutien aux entreprises suisses.
- Mise en œuvre de la stratégie de coopération.

S’ajoutent des objectifs en termes de conduite et d’organisation de la représentation.

L’atteinte des objectifs est appréciée si les rapports et analyses sont livrés à la satisfaction de la Centrale. Autres indicateurs, l’organisation optimale de visite de délégation et un échange régulier avec les entreprises suisses organisé grâce à des *business lunches*. Une bonne collaboration avec la Centrale, les autres services fédéraux et les partenaires extérieures sont des critères supplémentaires. La stratégie de coopération est mise en œuvre et la Centrale est informée des développements.

La gestion de situations de crise représente un défi particulier pour les petites représentations. Elles risquent d’être rapidement dépassées par les événements. Pour un scénario d’évacuation, un renfort en personnel venant de Berne et des représentations situées dans les pays limitrophes est nécessaire. Par exemple, pour des exercices organisés à Chypre¹² dans le cadre d’un scénario d’évacuation de ressortissants suisses du Moyen-Orient, les participants viennent des représentations suisses à Athènes, Beyrouth et Amman. Seul un employé local de l’ambassade à Nicosie prend part à l’exercice. Les opérations sont coordonnées par le centre de gestion des crises à Berne.

Les cas de crise politique entre la Suisse et le pays hôte démontrent la capacité de réaction des chefs de mission. Par exemple, les résultats de la votation sur l’initiative « Contre l’immigration de masse » en février 2014 ont généré de vives réactions de la part de pays européens. Le chef de mission doit pouvoir réagir en défendant la position suisse et rappelant les particularités des mécanismes politiques helvétiques. Dans une petite représentation, il doit se débrouiller seul. Dans le cas d’une crise plus grave des relations avec le pays hôte, les opérations sont prises en charge par une *task force* à Berne. Le rôle du chef de mission peut devenir secondaire s’il n’a pas développé lui-même les contacts nécessaires, compliquant les discussions et la sortie de crise.

5.2 Instruments et critères d’appréciation du DFAE

Les instruments pour apprécier l’utilité des activités se résument aux feedbacks reçus de la part de la centrale à Berne ou des partenaires sur place. Le feedback communiqué par la Centrale sur une note ou un rapport se limite souvent à un accusé de réception positif. Il est en revanche plus difficile de connaître les suites données aux propositions et analyses des chefs de mission des petites représentations.

¹² Exercice ARGONAUT organisé annuellement par les autorités chypriotes et auxquelles prennent part plus d’une quinzaine de pays.

Plusieurs chefs de mission considèrent qu'il n'est pas de leur rôle d'apprécier l'utilité des informations qu'ils transmettent. Ils estiment que la Centrale analyse ces données, effectue un triage et examine l'opportunité de donner suite aux propositions, voire d'engager des actions. Etant donné l'étendue du réseau, les pays où figure une petite représentation ne font pas partie des priorités de la Centrale.

Le niveau de satisfaction des délégations lors de visite sur place est un critère important, car cela permet de faire connaître les activités et les compétences de l'ambassade à des conseillers fédéraux, des parlementaires, des hauts responsables de l'administration ou des chefs d'entreprise. Il s'agit toutefois de feedbacks immédiats, sur le court terme. Une réflexion sur la plus-value des activités et ce qu'elles ont permis d'améliorer dans la relation bilatérale entre la Suisse et le pays hôte est très rare.

A titre d'illustration, le CDF n'a pas trouvé de traces concrètes d'un éventuel soutien des pays de l'UE où se trouve une petite ambassade sur le dossier bilatéral. Cet argument est fréquemment avancé pour justifier une présence diplomatique même réduite dans la plupart des pays membres de l'UE. Il s'agit de conserver de bons contacts au niveau politique et de promouvoir une image positive de la Suisse.

La réactivité revient comme un critère essentiel de la plus-value d'une représentation et des compétences de son personnel. La réactivité se traduit par la capacité de la représentation à répondre dans les délais requis aux demandes de la centrale et de l'administration fédérale, de même qu'aux sollicitations du pays hôte en cas de besoin. Cela peut se présenter par exemple si ce dernier demande des éclaircissements sur des décisions politiques (cas de l'initiative sur l'immigration de masse). La réactivité s'illustre aussi par la capacité d'organiser rapidement la visite d'un conseiller fédéral ou d'une délégation, de préparer les contacts et de fournir les informations nécessaires. Ou encore de gérer une situation de crise, de quelque nature qu'elle soit, comme le soutien aux ressortissants suisses en cas de catastrophe, la survenance d'un événement entraînant un différend entre les deux pays, une détérioration de la situation sécuritaire.

La contribution à l'atteinte d'objectifs à moyen terme est plus facile à démontrer pour une représentation ouverte récemment. En effet, le DFAE doit présenter au Conseil fédéral les raisons justifiant l'ouverture d'une nouvelle ambassade. Des attentes étant définies, il est plus aisé de suivre la réalisation des objectifs. Le CDF l'a constaté avec l'ambassade suisse à Mascate, inaugurée en 2014. Parmi les raisons évoquées figurent la stabilité et la position indépendante d'Oman comparé à ses voisins. Par rapport à la situation conflictuelle au Moyen-Orient et dans les Etats du Golfe, ce Sultanat représente un partenaire stratégique intéressant. La ligne politique omanaise en politique étrangère connue par sa discrétion et sa neutralité est dans une certaine mesure proche de la Suisse. Il y a donc un intérêt à développer des relations privilégiées, face à l'instabilité des pays voisins. C'est une manière de créer des liens dans une perspective de soutien à la gestion de conflits. Les enjeux économiques et les perspectives de développement sont présentés comme la seconde raison motivant l'ouverture de cette ambassade.

5.3 Ambassades peu profilées et intangibilité du principe d'universalité

Avec des ambassades peu profilées et centrées sur les services de base de veille et d'observation, la plus-value d'être présent sur place n'est pas aisée à démontrer. Le CDF a constaté que l'argumentation par la négative l'emporte, c'est-à-dire que la fermeture de la représentation aurait un impact négatif. La fermeture d'une ambassade causerait une perte et un dégât d'image. Il est plus facile de justifier le maintien d'une présence en agitant le spectre d'un éventuel retrait que de montrer le besoin d'être sur place et les possibilités de dynamiser les relations bilatérales. Ceci traduit un manque d'intérêt mutuel, comme l'illustre ce commentaire lu en première page du rapport de fin de mission d'un ambassadeur : « La Suisse ne se trouve pas sur le radar de [ce gouvernement]. Et réciproquement ».

Plusieurs observateurs et interlocuteurs externes au DFAE soulignent le manque de plus-value générée par des ambassades peu profilées. Le maintien d'une présence, sous forme d'une petite représentation, est justifié en vertu du principe d'universalité.

D'où vient le principe de l'universalité ?

Vis-à-vis de la gestion du réseau des représentations suisses à l'étranger, ce concept est récent. Le DFAE l'a formalisé en 2014 dans la Stratégie du réseau extérieur de la Suisse. Auparavant, ce concept était plus flou. Une présence « universelle » favorise le maintien et le développement de bonnes relations avec les Etats, ce qui rend nécessaire l'existence d'un vaste réseau de représentations¹³. Comme principe de la politique étrangère suisse, l'universalité consiste à développer des relations diplomatiques et d'avoir des liens étroits avec l'ensemble des Etats. Afin de concrétiser cette approche, le DFAE s'engage à maintenir un réseau extérieur fort et universel. C'est un gage de flexibilité et de proximité avec les acteurs à l'étranger et le garant d'une politique étrangère indépendante. C'est aussi une manière de renforcer la Genève internationale. En étant présent dans autant de pays que possible, le DFAE applique une forme de réciprocité par rapport aux pays qui disposent d'une représentation diplomatique à Genève¹⁴.

La discussion sur l'universalité du réseau s'est développée à partir de la fin des années 1990. En effet, l'émergence de nouveaux pays et l'évolution du contexte international ont entraîné l'ouverture de représentations. L'adaptation du réseau doit tenir compte des contraintes financières de la Confédération. La pression sur les ressources implique la fermeture d'une représentation ou la réduction des ressources dans d'autres pour l'ouverture d'une nouvelle. Ainsi, le DFAE a fermé 36 représentations, principalement des consulats. Il en a ouvert 38, principalement des ambassades. La Suisse a ainsi étendu son réseau en développant sa présence dans 18 nouveaux pays.

La fermeture d'une ambassade est difficile et se heurte à des oppositions, comme l'a montré la tentative de fermeture de la représentation au Guatemala. Seule l'ambassade à Asunción a été fermée. Selon le CDF, l'universalité se concrétisant par une présence sur place ne doit pas être intangible dans la gestion du réseau. Si la représentation n'apporte rien, le DFAE doit envisager d'autres solutions, comme une régionalisation des activités

¹³ Rapport sur la politique extérieure de 2009.

¹⁴ Stratégie du réseau extérieur de la Suisse. Rapport à l'attention des Commissions de politique extérieure des deux Conseils, Berne, 11 avril 2014, p. 2.

diplomatiques ou un l'accréditation d'un diplomate en résidence à Berne. Celui-ci se consacrerait aux activités diplomatiques et ne se heurterait plus aux limites d'une petite représentation.

Les résultats du CDF confirment les opinions d'experts. Dans une analyse publiée par le Center for Security Studies (CSS) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ), l'auteur estime nécessaire d'envisager un resserrement du réseau extérieur. Il juge discutable l'efficacité de nombreuses représentations qualifiées de minuscules. Face au manque de ressources, « une priorisation accrue dans le réseau des représentations est préférable à une dispersion au nom du principe de l'universalité »¹⁵.

5.4 D'autres pays sont confrontés à la même évolution des conditions-cadres

Le DFAE participe à des échanges réguliers avec ses homologues d'autres pays concernant l'organisation du réseau extérieur, les possibilités de rationalisation et d'augmentation de l'efficacité¹⁶. Les discussions portent sur les défis, les innovations et l'évolution des attentes dans un monde en constante mutation. Le DFAE est membre du Groupe de Toronto, forum informel, qui réunit les représentants des ministères des affaires étrangères d'une vingtaine de pays¹⁷. Les différents pays font part de leurs expériences et de leurs préoccupations¹⁸ : complexité des enjeux, travail en réseau et réaction en temps réel sur la scène internationale ; multiplication des activités internationales des autres ministères sur les politiques sectorielles ; développement de la communication et de la « *public diplomacy* » pression budgétaire et augmentation des attentes ; pression pour démontrer les résultats et les effets des activités diplomatiques ; dilution des responsabilités et tendance à devenir de simples exécutants. Ces évolutions nécessitent une adaptation des structures et des mentalités. Montrer la plus-value des activités reste difficile pour un domaine habitué à travailler dans la discrétion.

Les mesures prises par les autres pays vont en grande partie dans la même direction que celles mises en place par le DFAE :

- Multiplication des petites représentations,
- Multiplication des accréditations multiples suite à des fermetures d'ambassades,
- Réduction du personnel transférable et développement du personnel local,
- Développement des consuls honoraires,

¹⁵ Möckli, Daniel (2011). Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey. Analyses du CSS, ETH Zurich, n° 106, décembre 2011, p. 3.

¹⁶ Nitzschke, Heiko (2016). Making Foreign Ministries Fit for Purpose. Lessons from Recent Change Processes. A Workshop co-hosted by the Foreign Ministries of Germany, Netherlands and Norway. Berlin, 30/31 May 2016. Workshop Report.

¹⁷ Le DFAE a accueilli une réunion de ce groupe en 2015. Toronto Group (2015). Innovation in representations abroad. 4th informal meeting of the Toronto Group. Bern, 20-21 April 2015. Programme, conference report and list of participants. Bern, DFAE.

¹⁸ Ces enjeux sont synthétisés dans le compte rendu de Nitzschke, Heiko (2016). Pour des réflexions nationales, voir par exemple : Taksoe-Jensen (2016). Danish Diplomacy and Defence in Times of Change. A Review of Denmark's Foreign and Security Policy, May 2016. Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service (2013). Modernising Dutch diplomacy, Process report, 29 May 2013.

- Régionalisation des activités consulaires et des tâches administratives,
- Développement des collaborations avec d'autres pays pour la délivrance de visas Schengen,
- Redimensionnement de l'infrastructure,
- Développement de colocations.

Parmi d'autres mesures, les pays nordiques ont l'expérience d'une longue collaboration. Celle-ci ne se limite pas au seul partage de l'infrastructure, mais concerne aussi les activités.

Quelques pays ont développé le système des ambassadeurs itinérants. Singapour a ainsi un réseau très réduit à l'étranger. Les ambassadeurs itinérants résident à Singapour et se déplacent selon les besoins. Singapour met l'accent sur la promotion économique. La Suède a mis en place des ambassadeurs basés à Stockholm. Ils sont accrédités dans un pays particulier, principalement en Europe, mais vivent en Suède. Ils ne disposent pas d'infrastructure ni de personnel dans le pays hôte. Il existe huit postes d'ambassadeur de ce type.

5.5 Constats comparables faits par d'autres pays

Pour plusieurs pays, une ambassade avec deux expatriés fait déjà figure d'une petite ambassade. Le Danemark a une quinzaine de représentations (21 % du réseau) avec une seule personne transférable et trois à quatre employés locaux. Les constats relatifs aux expériences faites avec le système des petites ambassades sont comparables à la Suisse :

- Elles offrent une alternative à la fermeture de l'ambassade, lorsque les relations bilatérales sont limitées.
- Elles sont réalisables dans des pays d'une culture politico-administrative comparable, mais ne sont pas appropriées pour des contextes difficiles. Dans ce cas, un minimum de deux diplomates est requis.
- L'ambassadeur est absorbé par les tâches administratives. Il est difficile de couvrir l'ensemble des thèmes.
- La question de la suppléance est toujours un problème.
- Les petites représentations doivent être déchargées de tâches administratives et de gestion. Elles fournissent moins de rapports.
- Les pays nordiques et les Pays-Bas ont recours aux médias sociaux afin de renforcer la visibilité des représentations. Celles-ci disposent d'une assez grande marge de manœuvre dans leur communication.

Entre 54 % et 73 % des postes sont occupés par des employés locaux dans les représentations néerlandaises, danoises et suédoises.

Si la colocation est pratiquée par ces pays, celle-ci présente des risques quand la représentation se retrouve dans la situation du bailleur (location d'espace à une autre représentation). C'est un grand effort de coordination ainsi qu'une charge supplémentaire de gérance immobilière. Il existe une tendance à se séparer de biens immobiliers surdimensionnés.

Appréciation

La plus-value se résume le plus souvent à l'atteinte des objectifs annuels et à la réactivité de l'ambassade. Les effets à moyen terme sont plus rares ou difficilement identifiables. Les exemples cités sont souvent liés à la coopération au développement ou au résultat d'une bonne combinaison entre le contexte politique (fenêtre d'opportunité) et la personnalité du chef de mission. Pour le CDF, ceci découle du faible profil des petites représentations et d'un système axé sur les résultats immédiats (outputs), sans s'interroger sur les effets. Premièrement, il n'y a pas vraiment de vision sur l'évolution à moyen terme des relations bilatérales, du fait de l'absence d'objectifs pluriannuels. Deuxièmement, beaucoup de ces représentations ont pour mission de maintenir l'état des relations, objectif peu ambitieux. Troisièmement, la charge administrative élevée liée au modèle d'organisation et le poids des activités routinières rendent difficile la multiplication des initiatives.

Le DFAE se tient informé des évolutions au niveau international pour la gestion du réseau extérieur. L'échange d'informations et de pratiques permet d'avoir un retour sur les expériences menées, les mesures prises et les nouvelles tendances. Plusieurs ministères des affaires étrangères en Europe sont confrontés à des contraintes analogues à celles du DFAE, parfois dans une plus large proportion comme les mesures d'économies. Quelques pays vont plus loin que la Suisse dans l'application de solutions alternatives : fermeture d'ambassade, ambassadeur en résidence au ministère, régionalisation et centralisation accrues, réduction de l'infrastructure.

Les pays ayant introduit un modèle de petite représentation se heurtent à des difficultés analogues à la Suisse. La comparaison confirme les limites du modèle des petites représentations. Elle indique également qu'il n'existe pas une solution meilleure qu'une autre. Les mesures doivent être combinées et appliquées au cas par cas, selon les besoins.

Toutefois, la multiplication des petites représentations entraîne une dispersion des ressources. Si ce modèle peut fonctionner sous certaines conditions, le CDF considère que le DFAE ne doit pas l'étendre davantage. Il doit être utilisé avec parcimonie. Les petites représentations devraient être davantage profilées avec des objectifs plus ambitieux. Ceci suppose une analyse des besoins en amont et une définition des attentes à moyen terme (voir chapitre 2). Ceci donnerait une meilleure cohérence des activités. Dans le cas où la plus-value d'une petite représentation est faible, le DFAE devrait envisager des solutions alternatives : regroupement au niveau régional, ambassadeur en résidence à Berne. Le CDF ne prétend pas qu'une solution soit meilleure qu'une autre. La situation doit être analysée au cas par cas. Le DFAE doit utiliser au mieux la combinaison des multiples solutions et mesures à disposition afin d'augmenter l'efficacité de son réseau.

En effet, l'universalité ne doit pas devenir un objectif en soi. Le CDF considère que le maintien des petites représentations peu profilées correspond au respect du seul principe d'universalité. Il s'agit de maintenir une présence sur place coûte que coûte, avec les tâches de base, avant tout de veille et d'observation, sans perspective à moyen et long terme. L'universalité est un moyen d'atteindre des objectifs plus larges et ne doit pas devenir sacrosaint pour justifier le maintien de chacune des représentations, indépendamment de la plus-value qu'elle apporte. Si le besoin n'est pas avéré, alors le DFAE devrait chercher des solutions alternatives à une présence sur place.

Recommandation 3 (Priorité 1)

Le CDF recommande au DFAE de revoir la stratégie pour les petites représentations. Il s'agit de profiler davantage les ambassades lorsque les besoins sont avérés et de définir les attentes et objectifs à moyen terme. Le modèle des petites représentations avec une seule personne transférable ne doit pas être étendu. Dans le cas où la plus-value d'une représentation est faible en terme d'impact, le DFAE doit envisager des solutions alternatives : fermeture, régionalisation ou ambassadeur en résidence à Berne. Il s'agit de rendre le réseau plus efficace avec les mêmes ressources.

Prise de position du DFAE

Das EDA teilt die Einschätzung der EFK, dass das Modell der Kleinstvertretungen nicht ausgeweitet werden soll, bzw., dass es ein Modell ist, das nur in bestimmten Kontexten sinnvoll ist. Die im Bericht aufgeworfenen Fragestellungen bieten dem EDA eine gute Gelegenheit, das Modell zu prüfen und sich, wie die EFK dies empfiehlt, Gedanken zu machen über eine mögliche Neuausrichtung der Kleinstvertretungen mit einer stärkeren Profilierung. Was den von der EFK konstatierten hohen administrativen Aufwand betrifft wird das EDA prüfen, wie beispielsweise bei der Buchführung die Auslandvertretungen noch vermehrt unterstützt werden können. Das EDA wird diese Überprüfungen u.a. im Rahmen der aussenpolitischen Strategie vornehmen.

Recommandation 4 (Priorité 1)

S'il existe un besoin de développer la relation bilatérale, le CDF recommande au DFAE d'élaborer des objectifs pluriannuels en réfléchissant aux résultats et à la plus-value escomptée à moyen terme. Le DFAE peut s'appuyer sur des stratégies par pays afin d'identifier le potentiel de développement des relations bilatérales Ceci offrirait un cadre d'action pour mener des activités dans des domaines prioritaires où l'ambassade peut apporter une plus-value.

Prise de position du DFAE

Den Vorschlag, mehrjährige Ziele für die Kleinstvertretungen zu definieren, nimmt das EDA gerne entgegen. Ausgehend von den beginnenden Strategiediskussionen im Hinblick auf die aussenpolitische Strategie der neuen Legislatur wird das EDA auch die Schwerpunktsetzung sowie den Ressourceneinsatz im Aussennetz überprüfen. Weiter geht das EDA mit der EFK einig, dass im Aussennetz mehrjährige thematische Schwerpunkte sinnvoll sein könnten.

Gleichzeitig wird das EDA bemüht sein, den Vertretungen (egal welcher Grösse) genügend Flexibilität zu belassen, damit auf kurzfristige Entwicklungen schnell und effektiv reagiert werden kann.

Annexe 1 : Bases légales et interventions parlementaires

Textes législatifs

Loi fédérale sur l'assemblée fédérale (Loi sur le parlement, LParl), RS 171.10, état au 1^{er} mars 2016

Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr) du 26 septembre 2014, RS 195.1, état au 1^{er} novembre 2015

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE) du 20 avril 2011, RS 172.211.1, état au 1^{er} juillet 2018

Ordonnance du DFAE concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers-DFAE) du 20 septembre 2002, RS 172.220.111.343.3, état au 1^{er} juin 2018

Weisung zur Einstufung der Funktionen nach Anhang 2 der VBPV-EDA vom 1. Januar 2014, Nr. 200-4-026-D

Interventions parlementaires

14.4003 – DFAE. Renforcer le réseau extérieur. Motion déposée par la Commission de politique extérieure du Conseil national, 3 novembre 2014

13.3007 – Contre la fermeture du consulat général à Chicago. Motion déposée par la Commission de politique extérieure du Conseil national, 14 janvier 2013

12.3991 – Maintien de l'ambassade de Suisse au Guatemala. Motion déposée par la Commission de politique extérieure du Conseil national, 20 novembre 2012

11.3760 – Schéma directeur du réseau extérieur suisse. Postulat déposé par la Commission de politique extérieure du Conseil des états, 5 septembre 2011

10.3212 – Pour une stratégie claire en matière de politique extérieure. Motion déposée par Walter Müller, Conseil national, 18 mars 2010

Messages

18.009 – Rapport sur la politique extérieure 2017 du 21 février 2018, FF 2017 2427

17.009 – Rapport sur la politique extérieure 2016 du 11 janvier 2017, FF 2016 2585

16.009 – Rapport sur la politique extérieure 2015 du 13 janvier 2016, FF 2015 2490

09.052 – Rapport sur la politique extérieure 2009 du 2 septembre 2009, FF 2008 3098

Annexe 2 : Abréviations

| | |
|-------|---|
| AELE | Association européenne de libre échange |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| CSS | Center for Security Studies |
| DC | Direction consulaire |
| DDC | Direction du développement et de la coopération |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DP | Direction politique |
| DR | Direction des ressources |
| EPFZ | Ecole polytechnique fédérale de Zurich |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| SEVAL | Société suisse d'évaluation |
| UE | Union européenne |
| URSS | Union des républiques socialistes soviétiques |

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 3 : Bibliographie

Advisory Committee on Modernising the Diplomatic Service (2013). Modernising Dutch diplomacy, Process report, 29 May 2013.

Commission de gestion du Conseil national (2014). Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Rapport du 28 février 2014.

Commission de gestion du Conseil national (2002). Politique du personnel de carrière et organisation du service extérieure au Département fédéral des affaires étrangères. Rapport du 22 août 2002.

Cour des comptes (2013). L'évolution du réseau diplomatique depuis 2007. Paris, Cour des comptes.

DFAE (2017). Independent Peer Review of the Integration of Swiss Representations Abroad. Evaluation 2017/1. Bern, April 2017.

DFAE (2016). Stratégie de politique étrangère 2016–2019. Rapport du Conseil fédéral sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature.

DFAE (2016). Bericht zur Strategie und Entwicklung des Aussennetzes der Schweiz. Bern, EDA, 18. Mai 2016.

DFAE (2014). Stratégie du réseau extérieur de la Suisse. Rapport à l'attention des Commissions de politique extérieure des deux Conseils, Berne, 11 avril 2014.

Möckli, Daniel (2011). Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey. Analyses du CSS, ETH Zurich, n° 106, décembre 2011.

Nitzschke, Heiko (2016). Making Foreign Ministries Fit for Purpose. Lessons from Recent Change Processes. A Workshop co-hosted by the Foreign Ministries of Germany, Netherlands and Norway. Berlin, 30/31 May 2016. Workshop Report.

Oliver, Alex (2016). «The Irrelevant Diplomat. Do We Need Embassies Anymore?» Foreign Affairs, March 14, 2016.

Taksoe-Jensen (2016). Danish Diplomacy and Defence in Times of Change. A Review of Denmark's Foreign and Security Policy, May 2016.

Toronto Group (2015). Innovation in representations abroad. 4th informal meeting of the Toronto Group. Bern, 20-21 April 2015. Programme, conference report and list of participants. Bern, DFAE.

Widmer, Paul (2015). «Die Diplomatie verliert an Tiefe». Neue Zürcher Zeitung, 14. September 2015.

Annexe 4 : Méthodes

Die Beantwortung der Evaluationsfragen erfolgte in 6 Modulen, die teilweise parallel umgesetzt werden konnten.

Modul 1: Dokumentenanalyse

Der Wissensstand in bestehenden Dokumenten wird für jede Evaluationsfrage aufgearbeitet. Es werden damit zudem Grundlagen geschaffen, auf denen in den Modulen 4 (Befragung) und 6 (internationaler Vergleich) aufgebaut werden kann.

Verschiedene Dokumente mit übergeordnetem Charakter werden auf Ihren Beitrag zu den interessierenden Fragestellungen ausgewertet: So insbesondere die Aussenpolitische Strategie, die Strategie des EDA über das Aussenetz und dazugehörige Berichte/Arbeitspapiere, rechtliche Grundlagen und Weisungen, Ergebnisse aus anderen Untersuchungen (inkl. Peer-Review) sowie Untersuchungen ausländischer Rechnungshöfe (vgl. Dokumentation in Anhänge 1 und 3).

Modul 2: Interviews

Mit den Interviews werden übergeordnete Informationen und Einschätzungen abgeholt. Sie leisten zudem einen Beitrag an die Auswahl von geeigneten Vertretungen für Fallstudien (Modul 5) und von Alternativmodellen für den internationalen Vergleich (Modul 6). Sie liefern ausserdem Inputs für die Konzipierung der schriftlichen Befragung (Modul 4). Der Fokus liegt auf den folgenden Fragestellungen:

- Definition von Aufgaben, Zielen und Prioritäten; Abstimmung auf Gesamtstrategie; Berücksichtigung von Anliegen der Fachämter; Überprüfung der Umsetzung
- Festlegung des Anteils Betriebsführungsaufgaben, Übernahme durch Zentrale
- Personal- und Versetzungspolitik für kleine Vertretungen
- Ergebnisse diplomatischer Arbeit von kleinen Vertretungen, Initiativen durch die Zentrale, Sicherstellung der Kontinuität, Kohärenz und Koordination mit anderen Bundeämtern, Handlungsfähigkeit in Krisenfällen
- Sicherstellung von Universalität, Kohärenz und Effizienz trotz Sparvorgaben, Lösungsvorschläge vergleichbarer Länder, Kriterien zur Eröffnung/Schliessung einer Vertretung.

In insgesamt ca. 30 Interviews werden die zuständigen Personen im EDA (inkl. z. B. Präsenz Schweiz), zuständige Personen in Fachämtern (z. B. SEM, SECO, SIF, BAG) und gegebenenfalls Dritte (z. B. Pro Helvetia) befragt.

Modul 3: Datenanalyse

Mit der Datenauswertung wird ein quantitativer Gesamtüberblick über die kleinen Vertretungen geschaffen. Dieser beinhaltet die Daten über finanzielle und personelle Ressourcen pro Vertretung und im Vergleich zwischen den Vertretungen. Die Datenauswertung liefert zudem Informationen zur Aufteilung von Ressourcen auf Aufgabentypen und zum Anteil Betriebsführungsaufgaben pro Vertretung und im Vergleich mit den anderen Vertretungen. Damit leistet sie einen Beitrag an die Beantwortung der folgenden Fragestellungen:

- Aufteilung von finanziellen und personellen Ressourcen auf Aufgabentypen
- Anteil Betriebsführungsaufgaben (insgesamt der Vertretung, an den Aufgaben der Vertretung, im Vergleich mit anderen Vertretungen); Vergleich zwischen kleinen und grösseren Vertretungen.

Die Datenanalyse erfolgt auf Basis der Datenbank „CH@WORLD“ des EDA sowie der Buchhaltungsdatenbank „Finkomp“. Die entsprechenden Daten werden der EFK vom EDA zur Verfügung gestellt.

Modul 4: Befragung

Mit der schriftlichen Befragung sollen quantitative und qualitative Aussagen über die Gesamtheit der kleinen Vertretungen generiert werden. Es stehen daher primär folgende Fragen im Zentrum:

- Definition, Umsetzung und Überprüfung von Prioritäten, Aufgaben und Zielen
- Angemessenheit des Anteil Betriebsführungsaufgaben an den Aufgaben insgesamt der Vertretung
- Interesse an Posten in kleinen Vertretungen und notwendiges Profil, Unterstützung durch Zentrale, Austausch mit anderen Vertretungen, Aufgaben Lokalpersonal, Sicherstellung der Kontinuität
- Ergebnisse der diplomatischen Arbeit in kleinen Vertretungen, Lancierung von Initiativen und Beteiligung an Umsetzung, Sicherstellung Kontinuität, Kohärenz und Koordination mit anderen Bundesämtern, Handlungsfähigkeit in Krisen
- Alternative Modelle, Notwendigkeit der Vertretung vor Ort.

Befragt werden die kleinen und weniger kleinen Vertretungen (ca. 50 Vertretungen wo eine versetzbare Person im diplomatischen Bereich tätig ist). Mehrheitlich beziehen sich die Fragen auf das aktuelle Personal in der Vertretung. Die Befragung wird mittels eines schriftlichen Fragebogens (elektronisch ausfüllbares Word-Formular) durchgeführt und enthält geschlossene und offene Fragen. Es wird angestrebt, die Befragung in einer Sprache durchzuführen. Zur Beurteilung der Tauglichkeit des Fragebogens wird der Fragebogen mit dem EDA getestet. Für die Auswertung der Befragung werden die Daten aggregiert und anonymisiert.

Modul 5: Fallstudien

Die Fallstudien liefern vertiefte Erkenntnisse darüber, wie die kleinen Vertretungen funktionieren, welchen Nutzen sie bringen und welche Probleme und Lösungsansätze vorhanden sind. Mit den Fallstudien soll primär die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Sichtbare Ergebnisse diplomatischer Arbeit und Gründe dafür; Lancierung von Initiativen und Beteiligung an der Umsetzung, Kohärenz zwischen den Aufgabengebieten, Koordination mit anderen Bundesämtern, Handlungsfähigkeit in Krisensituationen
- Definition, Umsetzung und Überprüfung von Prioritäten, Aufgaben und Zielen
- Wahrgenommene Angemessenheit des Anteils an Betriebsführungsaufgaben und deren Inhalt
- Besetzung von Posten in kleinen Vertretungen und Profil, Unterstützung durch Zentrale, Austausch mit anderen Vertretungen, Aufgabenwahrnehmung durch Lokalpersonal, Erwartungen, Kontinuität der Aufgabenerfüllung
- Mögliche alternative Lösungsvorschläge; Notwendigkeit einer Vertretung vor Ort.

Es wird insgesamt sechs Fallstudien ausgewählt. Die Vielfalt kleiner Vertretungen wird bei der Auswahl berücksichtigt, z. B. unterschiedlicher thematischer Fokus (Friedensförderung, Krisenmanagement, Wirtschaftsförderung, Landeswerbung, EU-Beziehungen, Osthilfe/Ostzusammenarbeit). Interessant könnte ausserdem der Einbezug einer neu eröffneten Vertretung. Die Vertretungen werden zu diesem Zweck in einem ersten Schritt entlang dieser Dimensionen kategorisiert.

Für jede Fallstudie erfolgen eine Dokumentenanalyse sowie Interviews vor Ort und in Bern:

- Dokumentenanalyse: Dokumente zur Aufgabenerfüllung, den Zielen, Prioritäten etc. dieser sechs Vertretungen, die in der Zentrale verfügbar sind; Dokumente, die vor Ort in den Vertretungen verfügbar sind und Aufschluss geben über die Aufgabenerfüllung, Zielerreichung etc. Ausserdem Dokumentationen zu den Ergebnissen diplomatischer Arbeit der Vertretung sowohl in der Zentrale wie auch vor Ort in der Vertretung
- Interviews vor Ort: Teilstrukturierte Leitfadengespräche vor Ort mit dem versetzbaren Personal und dem Lokalpersonal in den sechs Vertretungen; Interviews mit schweizerischen und lokalen Partnern vor Ort (z. B. bilaterale Handelskammer)
- Interviews an der Zentrale: Die Dokumentenanalyse wird ergänzt durch Gespräche mit den für die Überprüfung der Aufgabenerfüllung und Zielerreichung zuständigen Personen.

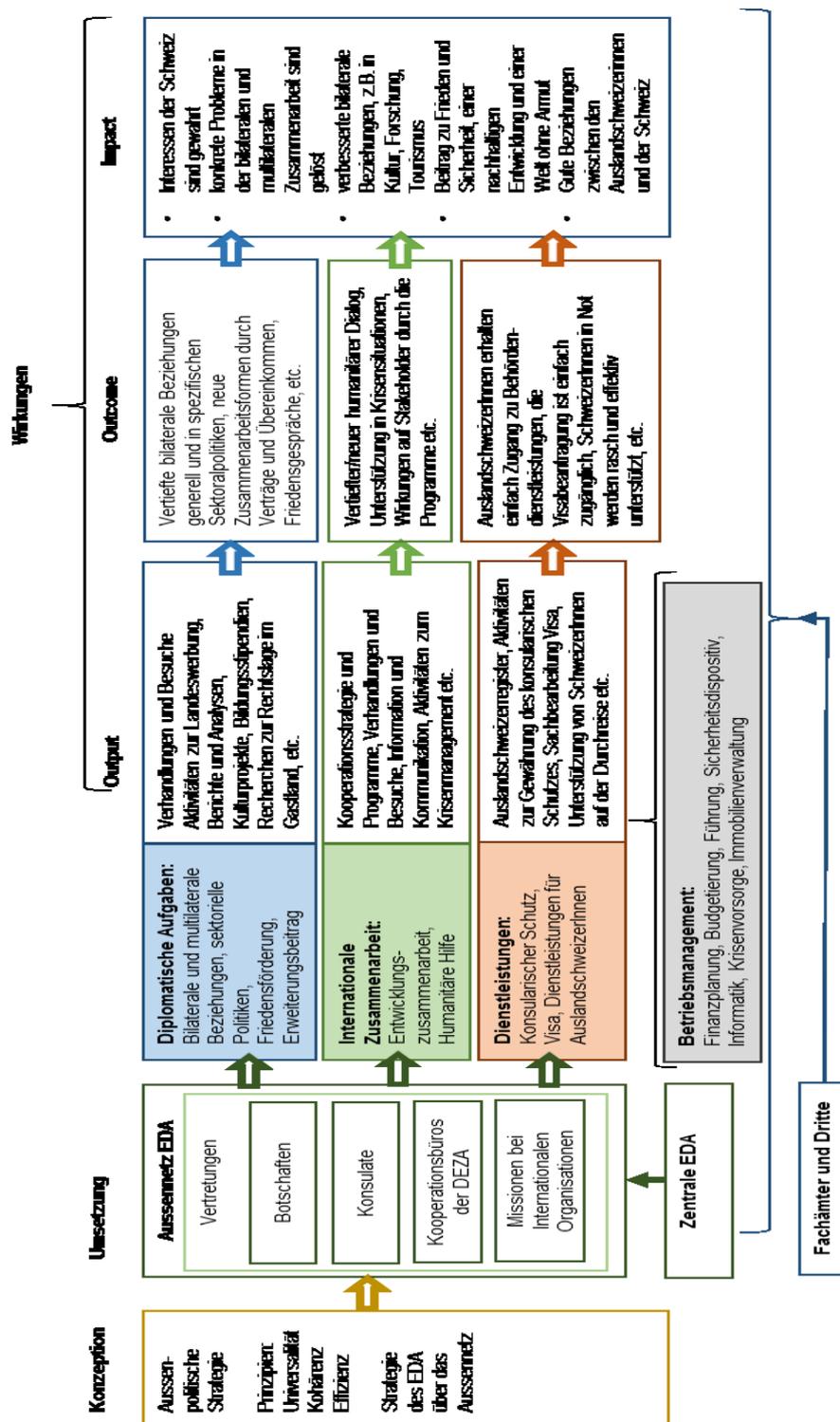
Modul 6: Internationaler Vergleich

Ansätze anderer Länder, die mehr Effizienz im Aussennetz versprechen, werden in die Evaluation einbezogen und hinsichtlich ihrer Tauglichkeit und Übertragbarkeit auf die Schweiz untersucht.

Anhand der verfügbaren Dokumentation (Modul 1) sowie den Interviews (Modul 2) werden drei Ansätze anderer Länder ausgewählt, die hinsichtlich Effizienz im Aussennetz vielversprechend sind (Niederlande, Schweden, Dänemark).

Ergänzend zum Dokumentenstudium erfolgt eine Kurzbefragung mit offenen und halb-offenen Fragen zu den Erfahrungen und zum Nutzen des Ansatzes. Die Ansätze werden anschliessend mit Vertreterinnen und Vertretern des EDA hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf die Schweiz diskutiert.

Annexe 5 : Modèle d'impact



Source : présentation CDF

Annexe 6 : Liste des petites représentations suisses à l'étranger

| | |
|---|----------------------------|
| Antananarivo | Montevideo |
| Bichkek | Nicosie |
| Bratislava | Oslo |
| Chengdu* | Saint Pétersbourg** |
| Copenhague | Sofia |
| Dubaï* | Tachkent |
| Dublin | Tirana |
| Erevan | Zagreb |
| Guatemala City | |
| Harare | |
| Helsinki | |
| Ho Chi Minh Ville* | |
| Karachi* (fermeture fin 2018) | |
| Koweït | |
| Lagos* | |
| Lisbonne | |
| Ljubljana | |
| Los Angeles** (fermeture fin 2018) | |
| Luanda | |
| Luxembourg | |
| Mascate | |
| Maputo | |
| Minsk*** | |

Représentations classées en catégorie D1 et D2 (petites représentations) selon la directive du DFAE (Weisung zur Einstufung der Funktionen nach Anhang 2 VBPV-EDA vom 1. Januar 2014). Le CDF a retenu les représentations où il y a moins de deux personnes transférables en charge des activités diplomatiques. Certaines représentations ont également des activités de coopération au développement.

Les 25 représentations figurant en gras sont celles avec une seule personne transférable.

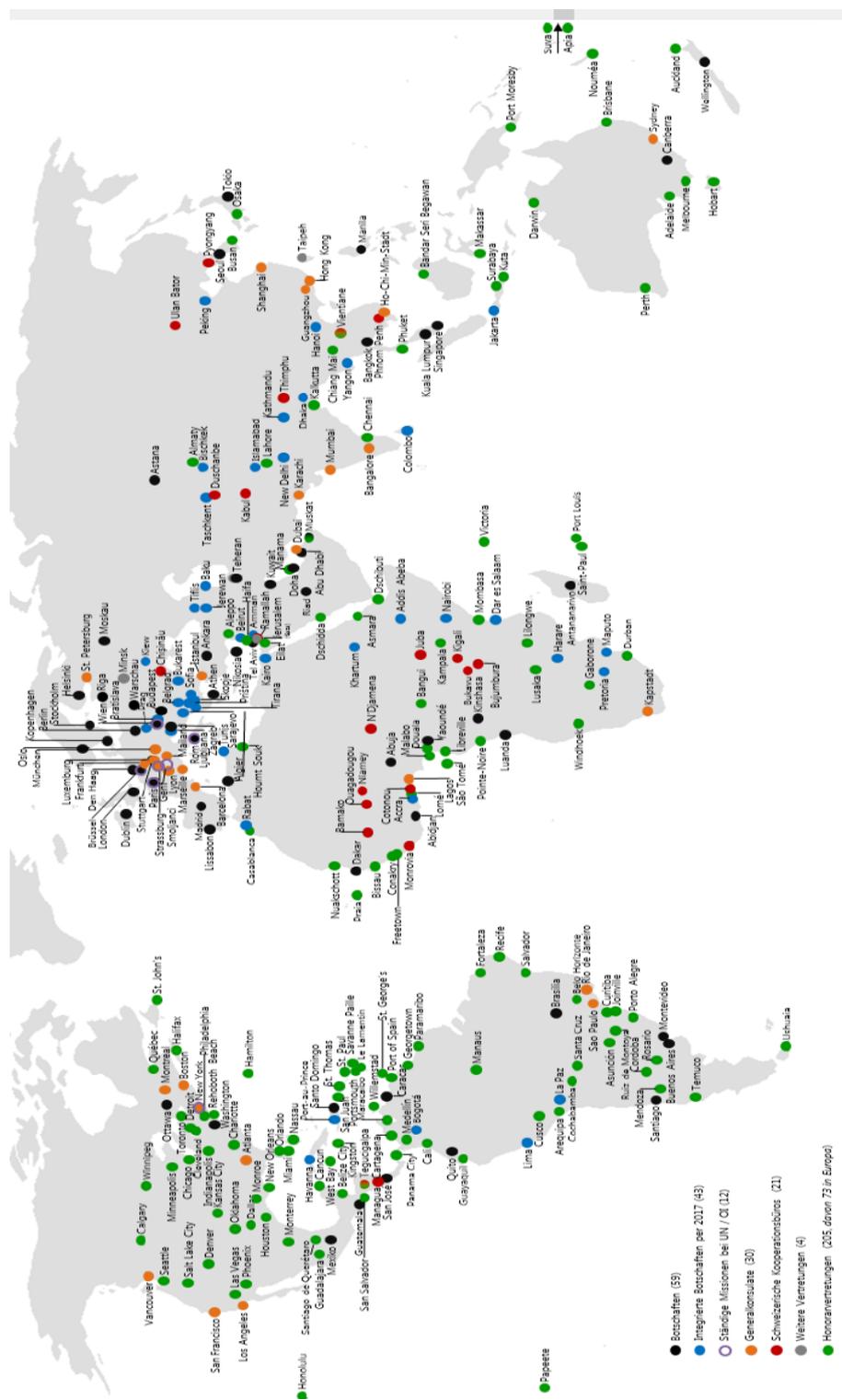
Etat au 31 décembre 2017.

* Consulat général axé principalement sur les activités diplomatiques (promotion économique)

** Consulat général centré uniquement sur les activités diplomatiques

*** Bureau de l'ambassade de Suisse

Annexe 7 : Carte du réseau extérieur du DFAE



Annexe 8 : Département fédéral des affaires étrangères, catalogue des tâches du réseau extérieur

| | | |
|---|---|---|
| S | Tâches politiques | Politique intérieure et étrangère du pays hôte |
| | | Relations bilatérales |
| E | Tâches politiques | Politique régionale |
| | | Politique de défense et de sécurité |
| D | Tâches politiques | Négociations et visites |
| | | Co-accréditations |
| C | Questions économiques, financières, fiscales et commerciales | Comptes rendus et analyses économiques |
| | | Place financière, questions fiscales et financières |
| I | Promotion de la place économique et du tourisme suisses | Promotion du commerce et des exportations |
| | | Négociations et visites |
| H | Promotion de la place économique et du tourisme suisses | Promotion de la place économique suisse |
| | | Promotion du tourisme en Suisse |
| A | Communication internationale | Promotion de l'image de la Suisse |
| | | Projets culturels |
| M | Communication internationale | Médias et politique des médias |
| | | Plateformes digitales |
| O | Science, formation, environnement, énergie, transports, santé | Science et formation |
| | | Bourses de formation, reconnaissance des diplômes, renseignements |
| J | Science, formation, environnement, énergie, transports, santé | Environnement et développement durable |
| | | Energie |
| P | Science, formation, environnement, énergie, transports, santé | Transports (aériens et routiers) |
| | | Santé |
| T | Science, formation, environnement, énergie, transports, santé | Autres politiques sectorielles |
| | | Négociations et visites |
| D | Sécurité humaine, politique de paix, droits de l'homme, migration | Politique de paix, promotion de la paix |
| | | Droits de l'homme |
| S | Sécurité humaine, politique de paix, droits de l'homme, migration | Politique humanitaire et migration |
| | | Prévention de l'extrémisme violent |
| N | Sécurité humaine, politique de paix, droits de l'homme, migration | Négociations et visites |
| | | Promotion de la Genève internationale |
| O | Organisations internationales et candidatures | Accords électoraux (ONU) |
| | | Démarches et autres types de soutien lors de négociations et de consultations (ONU) |
| I | Organisations internationales et candidatures | Accords électoraux (autres OI) |
| | | Démarches et autres types de soutien lors de négociations et de consultations (autres OI) |
| H | Organisations internationales et candidatures | Visites |
| | | Promotion du droit international |
| C | Organisations internationales et candidatures | Lutte contre le terrorisme |
| | | Fonction de dépositaire de conventions internationales |
| N | Droit internationale et affaires juridiques | Recouvrement d'avoirs |
| | | Commission internationale humanitaire d'établissement des faits |
| Z | Droit internationale et affaires juridiques | Recherches en trait à la situation juridique de l'Etat hôte |
| | | Situation juridique locale de la représentation, de ses membres et de leur famille |
| O | Droit internationale et affaires juridiques | Gestion de la représentation en conformité du droit |
| | | Notification d'actes judiciaires |
| F | Droit internationale et affaires juridiques | Développements au sein de l'UE, relations entre le pays hôte et l'UE |
| | | Politique européenne de la Suisse |
| F | UE et intégration européenne | Marché intérieur |
| | | Libre circulation des personnes |
| | UE et intégration européenne | Justice et affaires intérieures |

| | | |
|--|---|---|
| | | Négociations et visites |
| | Contribution à l'élargissement | Préparation et développement |
| | | Soutien de la mise en œuvre |
| | | Information et coordination |
| Consultations / dialogues politiques | Bilatéraux | |
| | Politique européenne | |
| | Economiques | |
| | Multilatéraux | |
| | Droits de l'homme | |
| | Sectorielles | |
| Encadrement de la colonie suisse | Juridiques | |
| | Migratoire | |
| | Sécuritaire | |
| | Encadrement de la colonie suisse | |
| S C O O P É R A T I O N I N T E R N A T I O N A L E | Coopération au développement et à la transition | Elaboration de la stratégie de coopération et des programmes / projets |
| | | Coordination des donateurs |
| | | Mise en œuvre de la stratégie de coopération et des programmes / projets |
| | | Information et communication |
| | Aide humanitaire | Négociations et visites |
| | | Elaboration de la stratégie de coopération et des programmes / projets |
| | | Coordination des donateurs |
| | | Mise en œuvre de la stratégie de coopération et des programmes / projets |
| | Coopération mondiale et multilatérale | Gestion des crises |
| | | Information et communication |
| | | Négociations et visites |
| | | Soutien à des initiatives et des programmes mondiaux |
| Dialogues politiques concernant la coopération internationale | Mise en œuvre de projets dans le cadre des programmes globaux | |
| | Information et communication | |
| | Négociations et visites | |
| | Dialogues sur la politique de développement et la politique de transition | |
| S E R V I C E S | Annonce et documents d'identité | Dialogues humanitaire |
| | | Dialogues avec les organisations multilatérales (politique de développement et questions institutionnelles) |
| | Visas | Registre des Suisses de l'étranger |
| | | Documents d'identité |
| | Etat civil et nationalité | Visas, tâches de soutien |
| | | Visas, gestion, traitement des dossiers |
| | Protection consulaire | Visas, coopération |
| | | Etat civil |
| | Aide sociale et assistance | Nationalité suisse |
| | | Protection consulaire |
| S E R V I C E S | Services divers | Aide sociale pour les Suisses de l'étranger |
| | | Assistance aux Suisses de passage |
| | | Légalisations, attestations et certificats |
| | | Permis de conduire, plaques d'immatriculation |
| | | Objets trouvés |
| | Dépôts | |
| | Assurance AVS/AI | |
| | Successions et héritages | |

| | | |
|---|--|--|
| G E S T I O N O P É R A T I O N N E L L E | | <i>Recouvrement de créances</i> |
| | | <i>Objets trouvés, permis de conduire, plaques d'immatriculation</i> |
| | | <i>Navigation maritime</i> |
| | Entraide judiciaire et assistance administrative | <i>Entraide judiciaire et assistance administrative</i> |
| | | <i>Notification de décisions officielles</i> |
| | | <i>Transmission de documents de tiers destinés à une autorité suisse</i> |
| | Emigration | <i>Emigration Suisse DFAE</i> |
| | Intérêts étrangers | <i>Intérêt étrangers</i> |
| | Tâches de gestion | <i>Personnel, cycle de conduite, organisation</i> |
| | | <i>Formation continue</i> |
| | <i>Planification financière, budgétisation, contrôle, CSI, Révision/audit</i> | |
| | <i>Dispositif de sécurité, prévention des crises</i> | |
| | <i>Gestion du personnel</i> | |
| | <i>Comptabilité</i> | |
| | <i>Gestion des programmes et des projets</i> | |
| Tâches administratives | <i>Gestion des contrats</i> | |
| | <i>Gestion des immeubles</i> | |
| | <i>Gestion de l'information et des documents</i> | |
| | <i>Traductions</i> | |
| | <i>Tâches de soutien administratif</i> | |
| | <i>Informatique, communication, internet</i> | |
| | <i>Transport de personnes, coursiers</i> | |
| Tâches de soutien, d'entretien et de sécurité | <i>Tâches de service de la résidence et de la représentation, entretien des jardins et des immeubles</i> | |
| | <i>Protection des personnes et tâches de surveillance</i> | |

Annexe 9 : Exemples de cahiers des charges d'employés locaux

Les employés locaux disposent d'un cahier des charges. Un assistant exécutif effectue les tâches suivantes réparties entre la défense des intérêts, le soutien au chef de mission et la suppléance en cas d'absence des autres personnes :

- Personne de contact pour les questions économiques et commerciales ; fournir les informations de base ; assurer le reporting
- Organisation d'événements culturels et consolider le réseau
- Transmettre les informations utiles aux personnes concernées, selon les thèmes. Par exemple, à l'attaché de défense ou à l'attaché scientifique de la zone concernée. Organisation de visites et d'événements selon besoins.
- Traiter les demandes de bourse
- Assurer le secrétariat de l'ambassadeur, inclues les notes verbales communiquées au DFAE et le travail de traduction
- Gérer l'agenda du chef de mission
- Soutenir le chef de mission pour les questions relatives au protocole, mettre à jour la liste des personnes importantes
- Assurer la réception des appels téléphoniques
- Remplacement du chef de mission et du responsable de l'exploitation en cas d'absence.

Un employé local en charge de l'exploitation et de l'administration assure les tâches suivantes :

- Administration des ressources humaines (salaires, gestion des vacances)
- Facturation et gestion de la caisse
- Gestion de la boîte mail de l'ambassade
- Gestion de l'entretien de l'ambassade et de la résidence ; inventaire
- Gestion du site Internet et éventuellement des réseaux sociaux
- Remboursement TVA
- Gestion courrier local et diplomatique
- Classement et archivage
- Responsable de la sécurité, mise à jour du dispositif et mise à jour du dispositif de crise
- Liens avec la colonie suisse
- Relations avec le centre consulaire régional et réponses aux questions de citoyens
- Suppléance de l'assistant exécutif.