

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.