

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



Evaluation des services consulaires fournis par les 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	1.19404
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)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

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 : de quoi s'agit-il ?	15
1.2 Objectif et questions de l'évaluation.....	16
1.3 Etendue de l'évaluation et principes	17
1.4 Documentation et entretiens	17
1.5 Discussion finale	17
2 Une loi unique en son genre et des services consulaires au centre de l'attention	19
2.1 Une loi sur les Suisses de l'étranger voulue par le Parlement.....	19
2.2 Les services consulaires : la carte de visite du DFAE	20
2.3 Une stratégie établie avec les principales parties prenantes.....	21
2.4 Pas de base comparable dans les autres pays.....	22
3 Une stratégie de digitalisation, un manque de vision transversale et une forte dépendance des autres acteurs	24
3.1 Une stratégie de digitalisation avec des priorités	24
3.2 Une dépendance vis-à-vis d'autres services et acteurs : beaucoup d'interfaces manuelles.....	25
3.3 E-VERA, une base de données avec un guichet virtuel encore peu utilisé.....	26
3.4 A quand les dossiers des Suisses de l'étranger numérisés ?	28
3.5 La digitalisation entraîne des craintes pour le personnel consulaire	29
4 Organisation du réseau : un difficile équilibre entre services sur place, à distance et itinérants	33
4.1 De multiples indicateurs permettent d'adapter les ressources aux besoins	33
4.2 Des centres consulaires régionaux fonctionnels sous certaines conditions	35
4.3 Les consuls honoraires : un engagement à géométrie variable	36
4.4 Des réponses nuancées pour les autres pays confrontés aux mêmes défis	37
5 Services pour les Suisses à l'étranger : une grande diversité de l'offre et beaucoup de demandes d'informations	40

5.1	Une démarche client initiée dès les années 2010	40
5.2	Pléthore de demandes chronophages dans leur traitement	41
5.3	Suisses en difficulté : disponibilité et engagement sur place.....	41
5.4	Une gestion de crises établie et en évolution	43
5.5	Grand engagement dans la gestion de la crise du COVID et des rapatriements.....	45
6	Visas: flexibilité et coopération dans un secteur à hauts risques	49
6.1	Des règles adaptées en fonction des risques locaux	49
6.2	Demandes de visas longue durée : des dossiers compliqués soumis aux décisions cantonales.....	51
6.3	L'externalisation des demandes de visas : dépendance des prestataires et plus de temps pour traiter les demandes	51
6.4	Collaboration nécessaire avec les pays de l'espace Schengen.....	52
7	Des services de qualité à condition d'avoir un personnel formé et motivé	55
7.1	Rôle déterminant du responsable des affaires consulaires.....	55
7.2	Incertitudes sur l'avenir et l'attractivité de la fonction consulaire	56
7.3	Personnel local : un soutien essentiel et le premier contact avec les usagers	57
	Annexe 1 : Photos de l'enquête sur le terrain	60
	Annexe 2 : Bases légales	66
	Annexe 3 : Abréviations	67
	Annexe 4 : Carte du réseau extérieur du DFAE.....	69
	Annexe 5 : Département fédéral des affaires étrangères, catalogue des tâches	71
	Annexe 6 : Carte présentant les accords de coopération en matière de visas.....	73

Evaluation des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger

Département fédéral des affaires étrangères

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les services consulaires des représentations suisses à l'étranger. L'évolution des besoins et la hausse de la demande impliquent des adaptations de l'offre. Cette dernière se distingue selon trois groupes de produits : les prestations pour les Suisses installés à l'étranger, le soutien aux voyageurs suisses et le traitement des demandes de visas. Fin 2021, environ 788 000 Suisses étaient enregistrés auprès d'une représentation consulaire.

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dispose de 94 centres et sections consulaires répartis dans des ambassades et des consulats généraux. Pour cela, il dépense 128 millions de francs, soit 27 % des coûts de son réseau extérieur. Le DFAE consacre quelque 540 postes équivalents plein temps aux tâches consulaires, 60 % pour les activités pour les Suisses et 40 % pour les visas. Avant la pandémie de coronavirus, ses prestations généraient un revenu de 43 millions de francs l'an, dont 34 millions pour les visas.

Globalement, le CDF estime que le DFAE dispose d'une stratégie, des instruments et des indicateurs nécessaires pour gérer les services consulaires et les développer. Il juge nécessaire de renforcer les efforts en matière de transformation digitale en encourageant le recours aux services numériques et en associant davantage le personnel consulaire à leurs développements. Les centres consulaires régionaux sont fonctionnels à condition d'avoir du personnel motivé et de développer les compétences de conduite pour les diriger.

Vision stratégique avec un potentiel des services numériques à exploiter

Les services consulaires sont au centre de l'attention du DFAE, car ils constituent la partie la plus visible de ses activités auprès du public. La loi sur les Suisses de l'étranger de 2015 offre des conditions-cadres bien plus généreuses que dans d'autres pays. La couverture des coûts des prestations n'est pas une priorité et il n'existe pas de prix différenciés. Le DFAE a élaboré une vision stratégique avec des priorités sur le développement de l'offre digitale. Celle-ci s'ajoute aux offres existantes pour répondre aux besoins des différents groupes de population. Le guichet en ligne reste peu utilisé, en-deçà des attentes initiales.

Dans les représentations, les dossiers des Suisses de l'étranger sont conservés sous forme papier. Sans archivage électronique et gestion numérisée des dossiers, il est difficile d'inciter le personnel à travailler sans papier. De surcroît, ce dernier ressent le développement de l'offre digitale comme une crainte pour son propre emploi. Il doit être davantage associé à ce changement culturel. Les usagers doivent aussi être intégrés dès les premières étapes de développement d'un service en ligne afin d'en assurer une meilleure utilisation.

Le DFAE est dépendant de projets informatiques élaborés par d'autres administrations, par exemple pour les questions d'état civil, d'annonces de déménagement, de rentes ou des documents d'identité. Le manque de standardisation dans l'échange de données constitue

un frein. Les interfaces ne sont pas automatisées, d'où une transmission des documents par courrier postal ou par voie électronique.

Centres consulaires régionaux fonctionnels à condition d'avoir une bonne coordination avec les autres services, les compétences pour les diriger et un personnel engagé

Le DFAE a réduit le nombre de représentations consulaires. Dès 2011, il a créé des centres consulaires régionaux qui couvrent plusieurs pays. Il en existe 16. Ils sont fonctionnels sous réserve d'avoir une coordination étroite avec les autres représentations de l'arrondissement consulaire et les consuls honoraires. De même, il convient de trouver un équilibre avec les services en ligne et les services itinérants. Les consuls honoraires constituent un relais important et ont souvent plus d'activités que prévu dans leur cahier des charges standard.

Diriger un centre consulaire régional nécessite de l'expérience ainsi que des compétences de conduite et sociales qu'il convient de développer et prendre en compte lors du recrutement. Le personnel consulaire vit une période d'incertitudes suite aux évolutions actuelles, fermeture de postes, régionalisation et digitalisation. Les orientations prises par la Centrale à Berne sont perçues comme éloignées de la réalité du terrain.

Qualité du service, large éventail des demandes et engagement pour aider les Suisses en difficulté

Dès 2010, le DFAE a renforcé son approche client et a amélioré la qualité des services. Le nombre de plaintes déposées a diminué. Le personnel doit gérer de nombreuses prestations. Il reçoit beaucoup de demandes d'informations des différents canaux disponibles. Il est confronté à des réactions négatives des usagers qui attendent des réponses rapidement ou ne comprennent pas pourquoi le traitement de leur dossier nécessite du temps. Ceci pose la question de l'accessibilité et de la clarté de l'information sur Internet. Les usagers préfèrent souvent contacter en direct un service consulaire.

Les cas de protection consulaires sont plus rares, quelque 650 l'an. Ils nécessitent un suivi particulier et une intervention rapide. Pour la gestion de crises, une centaine d'événements par an, les représentations sont soutenues par le Centre de gestion de crises du DFAE. La pandémie, l'une des plus grandes crises à gérer par le DFAE à l'étranger, a montré un grand engagement des différents services, des actions bien coordonnées et selon une stratégie adaptée aux circonstances.

Visas, domaine à risques encadrés par de multiples règles

Plus de 630 000 demandes de visas par an étaient traitées avant les restrictions de voyage liées à la pandémie. Ce domaine présente le niveau de risques le plus important des services consulaires, par exemple dans le domaine de la corruption. Le DFAE en est conscient. Les visas sont encadrés par de nombreuses règles définies dans le cadre de l'Accord de Schengen. Une collaboration étroite est assurée avec les représentations des Etats dits Schengen et ce, afin de surveiller les pratiques de délivrance de visas.

L'audit interne du DFAE examine régulièrement ce thème et l'Union européenne procède elle-même à des évaluations. Les résultats sont bons, dans l'ensemble. Parmi les points d'attention également constatés par le CDF figurent une mise à jour régulière des risques locaux, les contrôles des procédures et l'engagement de demandeurs tests (*mystery clients*).

Evaluation der konsularischen Dienstleistungen der Schweizer Vertretungen im Ausland

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die konsularischen Dienstleistungen der Schweizer Vertretungen im Ausland geprüft. Die sich wandelnden Bedürfnisse und die steigende Nachfrage machen eine Anpassung des Dienstleistungsangebots erforderlich. Letzteres lässt sich in drei Gruppen unterteilen: Dienstleistungen für im Ausland lebende Schweizer, die Unterstützung für Schweizer Reisende und die Bearbeitung von Visa-Anträgen. Ende 2021 waren rund 788 000 Schweizer bei einer konsularischen Vertretung registriert.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) verfügt über 94 Konsularcenter und -abteilungen, die sich auf Botschaften und Generalkonsulate verteilen. Die damit verbundenen Ausgaben des EDA belaufen sich auf 128 Millionen Franken, das sind 27 % der Kosten für sein Aussennetz. Das EDA setzt rund 540 Vollzeitstellen (FTE) für konsularische Aufgaben ein, 60 % davon für Dienstleistungen für Schweizer und 40 % für die Bearbeitung von Visa. Vor der COVID-19-Pandemie erwirtschaftete das EDA mit seinen Dienstleistungen Einnahmen von 43 Millionen Franken pro Jahr, davon 34 Millionen für Visa.

Die EFK ist insgesamt der Ansicht, dass das EDA über eine Strategie und die notwendigen Instrumente und Indikatoren für die Verwaltung der konsularischen Dienstleistungen und deren Entwicklung verfügt. Sie hält es für erforderlich, die Anstrengungen im Bereich der digitalen Transformation zu verstärken, indem die Nutzung digitaler Dienste gefördert und das konsularische Personal stärker in deren Entwicklung einbezogen wird. Die regionalen Konsularcenter sind funktionsfähig, sofern sie motiviertes Personal haben und Führungskompetenzen entwickeln, um sie zu leiten.

Strategische Vision mit Potenzial für digitale Dienste

Die konsularischen Dienstleistungen stehen beim EDA im Mittelpunkt, da sie für die Öffentlichkeit der sichtbarste Tätigkeitsbereich des Departements sind. Das Auslandschweizergesetz von 2015 bietet weitaus grosszügigere Rahmenbedingungen, als in anderen Ländern. Die Deckung der Dienstleistungskosten steht nicht im Vordergrund und es gibt keine gestaffelten Preise. Das EDA hat eine strategische Vision mit Fokus auf die Entwicklung des digitalen Angebots erarbeitet. Letzteres ergänzt das bestehende Angebot, damit auf die Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen eingegangen werden kann. Der Online-Schalter wird nach wie vor kaum genutzt, weniger als anfänglich erwartet.

In den Vertretungen werden die Dossiers der Auslandschweizer in Papierform aufbewahrt. Ohne elektronische Archivierung und digitalisierte Dossierführung ist es schwierig, das Personal zu papierlosem Arbeiten zu bewegen. Darüber hinaus sehen die Mitarbeitenden im Ausbau des digitalen Angebots eine Bedrohung ihres Arbeitsplatzes. Sie müssen stärker in den kulturellen Wandel eingebunden werden. Für ein bestmögliches Ergebnis müssen auch die Nutzer von Anfang an in die Entwicklung eines Online-Dienstes einbezogen werden.

Das EDA ist von IT-Projekten abhängig, die von anderen Ämtern entwickelt wurden, zum Beispiel bei Belangen, die den Zivilstand, Umzugsmeldungen, Renten oder Identitätsausweise betreffen. Die fehlende Standardisierung beim Datenaustausch stellt ein Hindernis dar. Da die Schnittstellen nicht automatisiert sind, werden Dokumente per Post oder E-Mail versandt.

Bei guter Koordination mit anderen Diensten, vorhandener Führungskompetenz und engagiertem Personal funktionieren die regionalen Konsularcenter

Das EDA hat die Zahl der konsularischen Vertretungen verringert. Seit 2011 hat es regionale Konsularcenter eingerichtet, die mehrere Länder abdecken und von denen es mittlerweile 16 gibt. Sie funktionieren, vorausgesetzt, dass sie sich eng mit den anderen Konsularbezirken und Honorarkonsulen abstimmen. Zudem muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Online- und mobilen Diensten gefunden werden. Die Honorarkonsule sind ein wichtiges Bindeglied und haben oft mehr Aufgaben als in ihrem Pflichtenheft standardmässig vorgesehen.

Die Leitung eines regionalen Konsularcenters erfordert Erfahrung sowie Führungs- und Sozialkompetenzen, die es zu fördern gilt und bei der Einstellung berücksichtigt werden sollten. Das konsularische Personal ist angesichts der aktuellen Entwicklungen, der Konsulatschliessungen, der Regionalisierung und der Digitalisierung mit viel Ungewissheit konfrontiert. Die von der Zentrale in Bern eingeschlagene Richtung wird als weit entfernt von der Realität vor Ort empfunden.

Dienstleistungsqualität, ein breites Aufgabenspektrum und Engagement, um Schweizer in Not zu helfen

Seit 2010 hat das EDA seine Kundenorientierung verstärkt und die Qualität der Dienstleistungen verbessert. Die Zahl der Beschwerden ist zurückgegangen. Das Personal muss zahlreiche Dienstleistungen verwalten und erhält etliche Auskunftsgesuche über verschiedene verfügbare Kanäle. Die Mitarbeitenden sind mit negativen Reaktionen von Kunden konfrontiert, die rasche Antworten erwarten oder nicht verstehen, warum die Bearbeitung ihres Dossiers Zeit in Anspruch nimmt. Dies wirft die Frage auf, wie zugänglich und klar die Informationen im Internet sind. Die Kunden ziehen es häufig vor, einen konsularischen Dienst direkt zu kontaktieren.

Die Fälle von konsularischem Schutz sind seltener geworden, ca. 650 pro Jahr. Sie erfordern eine besondere Überwachung und ein rasches Eingreifen. Bei der Bewältigung von Krisen – etwa hundert Ereignisse im Jahr – werden die Vertretungen vom Krisenmanagement-Zentrum des EDA unterstützt. Die Pandemie, eine der grössten Krisen, die das EDA im Ausland zu bewältigen hat, hat ein grosses Engagement der verschiedenen Dienste mit einem gut koordinierten Vorgehen und einer an die jeweiligen Umstände angepassten Strategie gezeigt.

Visa: ein risikobehafteter Bereich, für den eine Vielzahl von Regeln gelten

Vor den pandemiebedingten Reisebeschränkungen wurden über 630 000 Visa-Anträge pro Jahr bearbeitet. Von allen konsularischen Dienstleistungen weist dieser Bereich das höchste Risiko auf, zum Beispiel in Bezug auf Korruption. Das EDA ist sich dessen bewusst. Für Visa gelten zahlreiche Regeln, die im Rahmen des Schengen-Abkommens festgelegt wurden. Es wird eng mit den Vertretungen der sogenannten Schengen-Staaten zusammengearbeitet, um die Praxis bei der Visavergabe zu überwachen.

Die Interne Revision des EDA befasst sich regelmässig mit diesem Thema, und die Europäische Union führt selbst Evaluationen durch. Die Ergebnisse sind insgesamt gut. Zu den Punkten, die laut der EFK ebenfalls Beachtung finden sollten, gehören eine regelmässige Aktualisierung der lokalen Risiken, Verfahrenskontrollen und die Beauftragung von Testantragstellern (*mystery clients*).

Originaltext auf Französisch

Valutazione dei servizi consolari forniti dalle rappresentanze svizzere all'estero

Dipartimento federale degli affari esteri

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato i servizi consolari delle rappresentanze svizzere all'estero. L'evoluzione delle esigenze e l'aumento della domanda impongono un adeguamento dell'offerta. Quest'ultima è suddivisa in tre gruppi di prodotti: le prestazioni per i cittadini svizzeri residenti all'estero, il supporto ai viaggiatori svizzeri e il trattamento delle domande di visto. Alla fine del 2021, circa 788 000 cittadini svizzeri erano registrati presso una rappresentanza consolare.

Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) dispone di 94 centri e sezioni consolari nelle ambasciate e nei consolati generali, i cui costi ammontano a 128 milioni di franchi, ovvero il 27 per cento delle spese riguardanti la sua rete esterna. Il DFAE dedica circa 540 posti espressi in equivalenti a tempo pieno ai compiti consolari, di cui il 60 per cento alle attività per i cittadini svizzeri e il 40 per cento ai visti. Prima della pandemia di coronavirus, i suoi servizi generavano entrate per 43 milioni di franchi all'anno, di cui 34 milioni derivanti dai visti.

Nel complesso, il CDF ritiene che il DFAE disponga della strategia, degli strumenti e degli indicatori necessari per gestire e sviluppare i servizi consolari. Il CDF ritiene necessario rafforzare gli sforzi nell'ambito della trasformazione digitale con la promozione dell'uso dei servizi digitali e la partecipazione attiva del personale consolare allo sviluppo di questi servizi. I centri consolari regionali sono funzionali se dispongono di personale motivato e delle competenze dirigenziali necessarie per gestirli.

Visione strategica con un potenziale da sfruttare per i servizi digitali

I servizi consolari sono al centro dell'attenzione del DFAE, in quanto sono la parte più visibile delle sue attività presso il pubblico. La legge del 2015 sugli Svizzeri all'estero offre condizioni quadro molto più vantaggiose rispetto ad altri Paesi. La copertura dei costi delle prestazioni non è una priorità e non esistono prezzi differenziati. Il DFAE ha sviluppato una visione strategica definendo una serie di priorità per lo sviluppo dell'offerta digitale. Tuttavia, quest'ultima si aggiunge alle offerte esistenti per soddisfare le esigenze dei diversi cittadini. Lo sportello online è poco utilizzato, al di sotto delle aspettative iniziali.

Nelle rappresentanze, i dossier dei cittadini svizzeri all'estero sono custoditi in forma cartacea. In mancanza di un'archiviazione elettronica e di una gestione digitale dei dossier, risulta difficile incoraggiare il personale a fare a meno del supporto cartaceo. Inoltre, il personale guarda con timore allo sviluppo dell'offerta digitale che considera una minaccia per il proprio posto di lavoro. Il personale deve essere integrato maggiormente in questo cambiamento culturale. Gli utenti dovrebbero essere coinvolti fin dalle prime fasi di sviluppo di un servizio online per garantirne un migliore utilizzo.

Il DFAE dipende da progetti informatici sviluppati da altre amministrazioni, ad esempio per le questioni relative allo stato civile, le notifiche di trasloco, le rendite o i documenti d'identità. La mancanza di standardizzazione nello scambio dei dati è un ostacolo. Le interfacce non sono automatizzate, i documenti vengono quindi inviati per posta o per via elettronica.

Centri consolari regionali funzionali, sempre che vi siano un buon coordinamento con gli altri servizi, competenze per gestirli e personale impegnato

Il DFAE ha ridotto il numero delle rappresentanze consolari e dal 2011 ha aperto centri consolari regionali che coprono diversi Paesi. Ne esistono 16, sono funzionali a condizione che abbiano un coordinamento stretto con le altre rappresentanze del circondario consolare e i consoli onorari. Occorre inoltre trovare un equilibrio con gli altri servizi online e i servizi itineranti. I consoli onorari sono un collegamento importante e svolgono spesso più attività di quelle previste dal loro capitolato d'oneri.

Dirigere un centro consolare regionale richiede esperienza e competenze dirigenziali e sociali che occorre sviluppare e considerare in fase di reclutamento. Il personale consolare sta attraversando un periodo di incertezza a causa degli sviluppi attuali, delle cancellazioni di posti di lavoro, della regionalizzazione e della digitalizzazione. Gli orientamenti della sede centrale di Berna sono percepiti come lontani dalla realtà in loco.

Qualità del servizio, ampio ventaglio delle domande e impegno per aiutare i cittadini svizzeri in difficoltà

Dal 2010, il DFAE ha rafforzato la sua attenzione al cliente e migliorato la qualità dei servizi. Il numero dei reclami presentati è diminuito. Il personale deve gestire molti servizi e riceve molte richieste di informazione tramite i diversi canali disponibili. Deve gestire reazioni negative degli utenti che si aspettano risposte tempestive o non capiscono per quale motivo il disbrigo del loro dossier necessiti di tanto tempo. Questa situazione solleva la questione dell'accessibilità e della chiarezza dell'informazione su Internet. Spesso gli utenti preferiscono contattare direttamente un servizio consolare.

I casi di protezione consolare sono più rari, circa 650 all'anno, e richiedono un monitoraggio particolare e un intervento rapido. Per la gestione delle crisi, un centinaio di casi all'anno, le rappresentanze consolari sono supportate dal Centro di gestione delle crisi del DFAE. Durante la pandemia, una delle più grandi crisi che il DFAE è stato chiamato a gestire all'estero, i vari servizi hanno dimostrato grande impegno, azioni ben coordinate e una strategia adeguata alle circostanze.

Visti, un settore a rischio regolamentato da molteplici norme

Prima dell'introduzione delle restrizioni di viaggio dovute alla pandemia sono state evase oltre 630 000 domande di visto all'anno. Questo ambito presenta il livello di rischio più elevato per i servizi consolari, ad esempio per quanto riguarda la corruzione. Il DFAE ne è consapevole. I visti sono regolamentati da numerose norme definite nel quadro dell'Accordo di Schengen. Viene garantita una stretta collaborazione con le rappresentanze dei cosiddetti Stati Schengen per monitorare le pratiche di rilascio dei visti.

La verifica interna del DFAE esamina regolarmente questa tematica e anche l'Unione europea opera valutazioni proprie. I risultati sono complessivamente buoni. Il CDF ha anche posto l'accento sull'aggiornamento regolare dei rischi locali, sui controlli delle procedure e sull'impiego di persone che svolgono audit in incognito («mystery clients») per migliorare il servizio offerto.

Testo originale in francese

Evaluation of consular services provided by Swiss representations abroad

Federal Department of Foreign Affairs

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the consular services of Swiss representations abroad. Changing needs and increasing demands mean that the service offering needs to be adapted. Services can be divided into three groups: services for Swiss citizens residing abroad, support to Swiss travellers and the processing of visa applications. At the end of 2021, around 788,000 Swiss citizens were registered with a consular representation.

The Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) has 94 consular centres and sections, distributed across the embassies and consulates general. For this purpose, it spends CHF 128 million, or 27% of the costs for its external network. The FDFA devotes around 540 FTEs to consular tasks – 60% for activities for Swiss citizens and 40% for visas. Prior to the COVID-19 pandemic, these services generated revenue of CHF 43 million, of which CHF 34 million from visas.

Overall, the SFAO considers that the FDFA has the strategy, tools and indicators necessary for managing consular services and developing them further. In the SFAO's view, digital transformation efforts should be stepped up by encouraging the public to use digital services and motivating staff to identify more with their development. The regional consular centres can function if the staff are motivated and if management skills are developed.

Strategic vision with potential for digital services to be exploited

Consular services are a key focus area for the FDFA as they are the aspect of its activities that is most visible to the public. The Swiss Abroad Act of 2015 offers much more generous conditions than those in other countries. Covering the cost of services is not a priority and there is no price scaling. The FDFA has drawn up a strategic vision with priorities for developing the digital service offering. However, this is in addition to the existing offerings aimed at meeting the needs of different sections of the population. Usage of the online portal is well below initial expectations.

In the representations, the files of Swiss citizens abroad are kept in paper form. It is difficult to motivate the staff to move to paperless working when there is no electronic storage or digital file management. Moreover, the staff view the development of the digital offering as a threat to their own jobs. They need to be encouraged to identify more with this cultural change. The users also need to be involved right from the initial development stages of an online service, in order ensure greater usage.

As regards matters such as marital status, notification of change of address, pensions or identity documents, the FDFA is reliant on IT projects developed by other administrations. The lack of standardisation in the exchange of data is proving a hindrance. The interfaces are not automated, and as a result documents are sent by post or email.

Regional consular centres can function if there is good coordination with other services, plus management skills and motivated staff

The FDFA has reduced the number of consular representations. Since 2011, it has set up 16 regional consular centres covering several countries. They can function if there is close coordination with the other representations in the consular district and honorary consuls. Likewise, a balance must be sought between online services and walk-in services. The honorary consuls are an important link and often take on more activities than envisaged in the standard remit.

Managing a regional consular centre requires experience as well as behavioural and social skills, which should be developed and taken into consideration during a recruitment. The consular staff are going through a period of uncertainty following the recent developments, closures, regionalisation and digitalisation. The course followed by the headquarters in Bern is perceived as divorced from the realities on the ground.

Service quality, wide variety of requests and commitment to helping Swiss citizens in difficulty

Since 2010, the FDFA has strengthened its customer focus and improved the quality of its services. The number of complaints has decreased. The staff have to provide numerous services. They receive many requests for information through the various available channels. They have to deal with negative reactions from users who expect rapid responses or do not understand why their case is taking time to be processed. This raises the question of the accessibility and clarity of the information available online. Often, users prefer to contact a consular service in person.

Cases of consular protection are more rare, at around 650 a year. They require special handling and rapid intervention. To deal with crisis situations, of which there are around 100 a year, the representations are supported by the FDFA's Crisis Management Centre. The pandemic, one of the greatest crises that the FDFA has had to deal with abroad, revealed a high level of commitment from the different services and well-coordinated actions using an appropriate strategy in the circumstances.

Visas, a risky area bounded by a multiplicity of rules

Before travel was restricted by the pandemic, over 630,000 visa applications were processed each year. This area presents the highest risk of all the consular services, for example as regards corruption. The FDFA is aware of this. Visas are governed by numerous rules, which are defined in the Schengen Agreement. Close collaboration with the representations of Schengen states is ensured, in order to monitor visa issuance practice.

The FDFA's internal audit unit regularly addresses this topic and the European Union conducts its own evaluations. The results are good overall. Among the areas identified by the SFAO as being in need of attention are the regular updating of local risks, procedural controls and the recruitment of "mystery clients".

Original text in French

Prise de position générale de la direction consulaire du département fédéral des affaires étrangères

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA bedankt sich für die konstruktive Zusammenarbeit während der Evaluation. Es ist mit dem Bericht einverstanden und bedankt sich weiter für die wertvollen Empfehlungen, die in der Folge an entsprechender Stelle separat und ausführlich gewürdigt werden. Das EDA hat schliesslich auch mit Genugtuung festgestellt, dass viele der Evaluationspunkte und -bemerkungen bereits innerhalb des Departements erkannt und teilweise auch umgesetzt wurden. Eine der Herausforderungen besteht dabei allerdings meistens darin, weitere Optimierungen in den bestehenden Dienstleistungen, bewährten Arbeitsprozessen und Instrumenten mit verhältnismässigem Ressourceneinsatz zu erzielen. Auch diesen Aspekt wird das EDA bei der Erfüllung seiner Aufgaben weiterhin jeweils sorgfältig berücksichtigen.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte : de quoi s'agit-il ?

Les services consulaires sont en mutation. Ils doivent faire face à une augmentation de la demande et à l'évolution des besoins. L'éventail des tâches est vaste et s'articule autour de trois groupes principaux : les prestations pour les Suisses de l'étranger, le soutien aux Suisses en déplacement et le traitement des demandes de visas. Ces domaines sont couverts par la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Parmi les activités des services consulaires figurent l'enregistrement des départs et arrivées, l'établissement des documents d'identité, les changements de l'état civil, les questions en lien avec la nationalité, l'assistance aux Suisses en difficulté ou encore la légalisation des documents. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dispose d'un catalogue de tâches pour distinguer les activités de ses représentations, entre tâches diplomatiques, consulaires, de coopération ou administratives (voir annexe 5).

Le DFAE cherche à adapter son offre. Il a créé la Direction consulaire en 2011 qui regroupe différents services et fait office de guichet unique. Autre élément important, l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les Suisses de l'étranger en 2015 qui offre un cadre juridique unique et clarifie l'étendue des prestations consulaires. Le DFAE s'oriente davantage vers des services en ligne via différentes plateformes : centrale d'assistance (*helpline*) disponible 24/24, plateforme Travel Admin où les Suisses peuvent s'enregistrer lorsqu'ils voyagent. Ceci a des conséquences sur l'organisation du réseau extérieur qui doit s'adapter. Le DFAE emploie quelque 220 spécialistes pour les prestations consulaires et 250 personnes pour les affaires consulaires, la gestion et les finances, tous transférables. Ils sont soutenus par environ 400 employés locaux. Ils peuvent aussi être affectés à d'autres tâches, non consulaires. A Berne, la centrale du DFAE emploie également des personnes non transférables.

La Direction consulaire est responsable des orientations stratégiques, des services fournis directement comme la *helpline*, de l'essor des activités et des tâches de suivi et controlling. Elle accompagne la gestion des cas protection consulaire. Elle sert d'interface avec les représentations suisses à l'étranger. Elle assure la coordination avec les autres services concernés par les questions consulaires. La Direction des ressources assure la disponibilité et le pilotage des ressources humaines et financières. Elle soutient les représentations dans l'accomplissement de leur mission. Elle gère le personnel de même que les finances et fournit des services logistiques et informatiques. Le Centre de gestion de crises (KMZ), rattaché au Secrétariat d'Etat, est responsable pour la préparation aux crises, leur prévention et leur gestion au DFAE. Il gère à l'étranger les crises affectant des ressortissants suisses. Ces différentes unités de la centrale encadrent les activités des représentations suisses dans le domaine consulaire.

Plus de 788 000 Suisses et Suissesses vivent à l'étranger et sont enregistrés auprès d'une représentation suisse¹. La part des Suisses à l'étranger par rapport à l'ensemble de la population suisse a augmenté passant de près de 9 % en 1998 à près de 11 % en 2018. Parmi la population résidente en Suisse, 16,6 millions de voyages à l'étranger avec au minimum

¹ Les principaux pays de résidence sont les suivants (top 10 couvrant 75 % des Suisses établis à l'étranger) : France (198 000 personnes), Allemagne (90 400), Etats-Unis (80 400), Italie (49 500), Canada (40 000), Royaume-Uni (36 000), Australie (25 100), Espagne (23 800), Israël (20 200), Autriche (16 300).

une nuitée sur place ont été enregistrés, selon l'Office fédéral de la statistique (OFS). La grande majorité des déplacements a lieu en Europe et 1,4 million dans le reste du monde.

Parmi les chiffres-clé, les représentations suisses à l'étranger traitent par année environ 60 000 demandes pour des passeports et cartes d'identité, 55 000 changements au niveau de l'état civil, 30 000 demandes de légalisations et d'attestations, 1500 cas concernant la nationalité, 1750 cas de protection consulaire. Elles prenaient en charge plus de 630 000 demandes de visas² avant la pandémie. Pour ces dernières, l'évolution était en augmentation de 7 %.

1.2 Objectif et questions de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation est d'apprécier la qualité et l'efficacité des services consulaires fournis par les représentations suisses à l'étranger, en mettant l'accent sur les centres consulaires régionaux. Il s'agit de voir dans quelle mesure le regroupement des ressources avec le développement de services à distance, des équipes itinérantes et des consuls honoraires offre un niveau satisfaisant et permet de faire face à la diversité et à l'évolution de besoins. Il s'agit d'examiner la fonctionnalité des représentations, l'allocation des ressources et les compétences du personnel. L'analyse a pour but d'apprécier si l'organisation du réseau est flexible pour s'adapter à l'évolution des besoins et efficiente afin répondre à la diversité des demandes.

Quelques années après l'entrée en vigueur de la Loi sur les Suisses de l'étranger, le Contrôle fédéral des finances (CDF) estime opportun de dresser un bilan des activités consulaires du DFAE.

L'évaluation se concentre sur les cinq questions suivantes :

1. Les prestations, notamment celles pour venir en aide aux Suisses à l'étranger, sont-elles appropriées et adéquates ?
2. Le traitement des demandes de visas par les représentations suisses est-il effectué de manière efficiente, cohérente et uniforme ?
3. Face à l'évolution des besoins, l'organisation du réseau extérieur et l'affectation des ressources sont-elles suffisamment flexibles ?
4. Des alternatives sont-elles nécessaires pour améliorer l'offre ou rationaliser les services consulaires ?
5. L'application eVERA, intégrant la base de données des Suisses de l'étranger et un guichet en ligne, est-elle fiable et permet-elle un traitement efficace des demandes ?

² Les principales demandes viennent des pays suivants (top 10 couvrant plus de 75 % des demandes) : Inde (192 920), Chine (92 106), Thaïlande (44 869), Kosovo (38 452), Russie (24 696), Turquie (17 977), Arabie Saoudite (17 865), Iran (15 674), Philippines (12 068), Sri Lanka (10 568). Hormis le Kosovo, la Russie et la Turquie, l'essentiel des demandes est d'ordre touristique. Au Kosovo, les demandes sont motivées par des raisons familiales ou amicales. En Russie et en Turquie, la répartition se fait entre tourisme, affaires, visite familiale ou amicale.

1.3 Etendue de l'évaluation et principes

Après une phase préparatoire début 2020, le projet s'est déroulé entre septembre 2020 et septembre 2021, avec des interruptions. Les informations présentent la situation à la fin de l'année 2021. 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 performance (*International Standards of Supreme Audit Institutions*)³.

Le projet a été réalisé par Laurent Crémieux (chef de projet) avec la collaboration d'Andrea Häuptli, Ueli Luginbühl, Stefan Kofmehl et de Marc Walter, ainsi que le soutien de Meryem Ter. Emmanuel Sangra, responsable du centre de compétences évaluation, en a assuré la supervision.

La réponse aux questions d'évaluation se base sur une approche combinant différents types d'analyses standards avec des procédures spécifiques telles que :

- Analyse des enquêtes par questionnaire menées par le DFAE auprès des Suisses de l'étranger et auprès des représentations suisses
- Enquête par questionnaire auprès des consuls honoraires
- Examen de l'application gérant les données des Suisses de l'étranger (eVERA) selon le modèle de maturité digitale développé par le CDF
- Etude de cas afin d'approfondir la situation dans des ambassades et centres consulaires : Abidjan, Le Cap, Harare, Pretoria, Saint-Domingue, Vienne
- Comparaison internationale avec les pratiques des pays suivants : Australie, Autriche, Canada, Danemark, Pays-Bas, Suède.

Le CDF a présenté oralement les résultats à la Direction consulaire du DFAE le 21 mars 2022.

Les appréciations figurent à la fin de chaque chapitre principal.

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 acteurs consultés. Le CDF remercie le DFAE et tout particulièrement les ambassades et consulats concernés 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.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 5 mai 2022. Ont pris part à cette séance :

- Pour la Direction consulaire, le Secrétaire d'Etat suppléant et Directeur, le Chef de l'Etat-major, la Cheffe du secteur Protection consulaire et un collaborateur spécialiste du secteur Service aux citoyens.

³ Voir : https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_fr_2019.pdf.

- Pour la Direction des ressources, un collaborateur scientifique de l'Etat-major.
- Pour le Centre de gestion de crises, le Chef suppléant et une collaboratrice scientifique.

Le CDF était représenté par le responsable du centre de compétences Evaluations, le responsable de l'évaluation et une experte en évaluation, membre de l'équipe.

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 Une loi unique en son genre et des services consulaires au centre de l'attention

2.1 Une loi sur les Suisses de l'étranger voulue par le Parlement

Le soutien aux Suisses de l'étranger est ancré dans la Constitution, ce qui montre l'importance accordée à la cinquième Suisse

Constitution fédérale : article 40, Suisses et Suissesses de l'étranger

¹ La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif.

² Elle légifère sur les droits et les devoirs des Suisses et des Suissesses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement du service militaire et du service de remplacement, l'assistance des personnes dans le besoin et les assurances sociales.

Le CDF n'a pas trouvé trace d'une telle base constitutionnelle dans les autres pays analysés. Cet article témoigne du fort attachement à la communauté nationale et de l'engagement des autorités politiques à soutenir les Suisses de l'étranger.

La Loi sur les Suisses de l'étranger est la principale base légale relative aux mesures de soutien en faveur des Suisses, qu'ils voyagent ou qu'ils résident à l'étranger. Entrée en force en novembre 2015, elle répond à une demande des organisations regroupant les Suisses de l'étranger, en particulier l'Organisation des Suisses de l'étranger (OSE). Elle rassemble diverses prérogatives dans une seule loi. Elle offre une base en vue du développement d'une politique globale et cohérente de la Confédération envers ses citoyens expatriés.

Les Suisses à l'étranger disposent de relais en Suisse. Les autorités politiques sont sensibles à leurs demandes et propositions. Il existe une volonté que les services soient accessibles à tous et que les prestations soient comparables à celles obtenues en Suisse. La couverture des coûts des prestations⁴ n'est pas une priorité, ni le fait d'avoir des prix différenciés. Comme le montre le postulat Abate (voir encadré), l'assistance consulaire est une préoccupation politique.

Rapport du Conseil fédéral de 2015 sur les services consulaires

En réponse au postulat Abate (11.3572) sur l'assistance aux Suisses à l'étranger, le Conseil fédéral a publié un rapport en 2015 sur l'efficacité des services d'assistance consulaire incluant une analyse des structures existantes et de la capacité du personnel à répondre aux demandes. Le Conseil fédéral rappelle que l'assistance aux Suisses vivant ou voyageant à l'étranger est un axe prioritaire de la politique étrangère. Parmi les objectifs, le DFAE fournit aux Suisses à l'étranger un service de qualité égale à celui qu'ils recevraient en Suisse. Le DFAE entend apporter un meilleur soutien en cas de situation d'urgence et de crises.

⁴ Les tarifs sont fixés dans l'Ordonnance sur les émoluments du DFAE (OEmol-DFAE). L'émolument dû pour des prestations s'élève à 40 francs par document. Pour des engagements dépassant la demi-heure, le DFAE prévoit un tarif de 75 francs par demi-heure.

La Loi sur les Suisses de l'étranger règle les mesures de soutien, de mise en réseau et d'information des Suisses de l'étranger, leurs droits politiques, l'aide sociale, la protection consulaire et le soutien à des institutions spécifiques (art. 1). Elle a pour objectifs (art. 2) de :

- Régler de manière uniforme et cohérente les droits et obligations des personnes et institutions suisses à l'étranger ainsi que les prestations qui leur sont fournies ;
- Renforcer les liens qui unissent les Suisses de l'étranger entre eux et à la Suisse ;
- Faciliter la mobilité internationale des ressortissants suisses ;
- Promouvoir la présence de la Suisse à l'étranger et son insertion dans les réseaux internationaux.

La loi fixe le principe de la responsabilité individuelle pour les personnes qui séjournent ou ont une activité à l'étranger (art. 5). Le principe de subsidiarité s'applique en matière de protection consulaire (art. 42), c'est-à-dire qu'un soutien est offert aux personnes à l'étranger ne pouvant plus assumées seules ou avec l'aide d'un tiers la défense de leurs intérêts. La loi est complétée par l'Ordonnance sur les Suisses de l'étranger. Les principes régissant la répartition des compétences entre les différentes directions du DFAE ainsi qu'avec le réseau extérieur sont fixés dans l'Ordonnance sur l'organisation du DFAE. Celui-ci a pleine compétence pour décider l'ouverture et la fermeture de postes consulaires⁵.

2.2 Les services consulaires : la carte de visite du DFAE

Les services consulaires constituent la partie la plus visible des activités du DFAE. Les Suisses identifient les ambassades et les consulats aux services dont ils bénéficient, comme l'établissement des documents d'identité ou d'état civil. De même, ils s'attendent à recevoir des informations sur les formalités administratives à remplir, sur les conditions d'entrée et de sortie ou encore sur des risques potentiels. Ils comptent aussi sur un soutien en cas de problèmes ou s'ils se trouvent dans une situation de détresse. De même, les services de visas constituent le premier point de contact et le passage obligé pour les étrangers souhaitant venir en Suisse. A l'inverse, les activités diplomatiques sont nettement moins connues du grand public. Moins concrètes, elles s'inscrivent dans une logique de relations bilatérales, régionales ou multilatérales plus difficilement perceptible.

Pour le DFAE, la qualité du service est essentielle. Des personnes mécontentes, car elles n'ont pas obtenu les informations ou les services souhaités, peuvent se plaindre et communiquer leur ressenti en associant la mauvaise qualité à l'image de la Suisse. La gestion des visas peut avoir des répercussions pour les questions diplomatiques, économiques et touristiques. Ceci génère un risque en terme de réputation. Le développement de la mobilité, le besoin d'avoir des prestations rapidement et la multiplication des réseaux sociaux amplifient ce risque.

Prévu par la loi, le soutien à la communauté suisse sur place est un maillon important des activités des représentations suisses, à la fois diplomatiques et consulaires. Il s'agit de soutenir les associations et clubs suisses. Elles s'engagent pour soutenir des manifestations ou

⁵ Selon l'article 3 alinéa a de l'Ordonnance sur l'organisation du DFAE.
Pour les postes diplomatiques, il faut l'accord du Conseil fédéral. Le DFAE a donc une marge de manœuvre plus élevée pour la gestion des postes consulaires.
Les bases légales sont complétées par une dizaine de directives internes, précisant les procédures et les processus à appliquer, que ce soit pour l'octroi de prestations consulaires ou pour le traitement des demandes de visas.

pour organiser des événements à l'image des festivités du 1^{er} août. Ceci en vue d'encourager les liens entre les Suisses de l'étranger avec la Suisse. Et aussi de répondre aux attentes et besoins de la communauté établie dans le pays.

Les besoins des Suisses de l'étranger sont défendus par l'OSE. Celle-ci représente leurs intérêts vis-à-vis des autorités suisses et des Suisses de l'intérieur. Le Conseil des Suisses de l'étranger (CSE), composé de représentants des Suisses de l'étranger, constitue le porte-parole ou le « parlement » de la cinquième Suisse. Il existe un fort soutien politique à cette organisation. Celle-ci s'est beaucoup engagée en vue de l'adoption de la Loi sur les Suisses de l'étranger. Des personnalités politiques font régulièrement partie du Comité. Les commissions parlementaires en matière de politique extérieure sont consultées sur les adaptations apportées au réseau diplomatique et consulaire⁶.

2.3 Une stratégie établie avec les principales parties prenantes

Pour identifier les besoins futurs, la Direction consulaire a mené en 2019 une enquête auprès de Suisses de l'étranger. Parallèlement, elle a demandé leur avis aux représentations consulaires. Les résultats montrent une grande diversité des attentes entre les retraités installés à l'étranger, les jeunes et les Suisses de la 2^{ème} ou 3^{ème} génération. Ceci se manifeste par des différences entre les services fournis sur place ou à distance. Le DFAE a opté pour une stratégie intégrant les besoins des différents groupes de population. Il s'agit de développer les nouvelles technologies avec des applications susceptibles d'intéresser les jeunes tout en conservant les moyens traditionnels d'information et de communication destinés à un public plus âgé.

Même si la priorité est donnée au développement des services en ligne et mobile, la possibilité de contacter des opérateurs spécialisés ou d'avoir accès aux guichets des représentations doit rester ouverte. Il s'agit d'offrir des prestations consulaires et d'en assurer l'accès, indépendamment du lieu et de l'heure. De cette manière, le DFAE multiplie les canaux d'information en vue d'offrir des services. Il ne renonce à aucune offre. Il l'adapte en fonction du public-cible et développe des solutions sur mesure. Autre ligne directrice, les services consulaires doivent être fournis avec une perspective évoquant l'identité et le savoir-faire suisse (*swissness*), donc avant tout par des représentations suisses.

Depuis l'automne 2018, la Direction consulaire mène des réflexions sur l'avenir des prestations consulaires : quelles prestations consulaires seront assurées par qui, sous quelle forme et avec quels moyens à l'horizon 2025 ? Ceci est en phase avec la stratégie de politique étrangère 2020–2023. Selon celle-ci, l'optimisation et la modernisation permanentes de l'offre des services consulaires sont une priorité. Ils doivent toujours mieux répondre aux besoins des divers groupes de clients. Parmi les objectifs, l'offre de services consulaires en ligne et mobiles est continuellement développée. Cette offre doit être conviviale, même si une solution numérique n'est pas appropriée. Le DFAE souhaite mettre l'accent sur l'identification électronique sûre et fiable des clients. Outre les moyens techniques, cela suppose une formation et mise à niveau du personnel, avec l'essor de compétences digitales.

En 2020, la Direction consulaire a développé un plan d'action suite aux résultats de l'analyse des besoins fournis par les enquêtes menées en 2019. Il s'agit de présenter des nouveaux instruments numériques et d'adapter le profil professionnel pour les affaires consulaires.

⁶ Selon l'art. 152 al. 3 de la Loi sur le parlement.

Vision pour les services consulaires à l'horizon 2028

Le Chef du DFAE a mis sur pied un groupe de travail pour réfléchir à une vision de la politique étrangère à l'horizon 2028 (AVIS28). Ce groupe recommande le développement de prestations sur mesure pour les Suisses à l'étranger. Les nouvelles technologies permettront une plus grande efficacité, une grande proximité avec les citoyens et une amélioration des prestations. Ceci passe par une concentration des prestations et une prise en charge plus individuelle. Corollaire de cette évolution, les outils numériques permettent de s'adresser de manière plus ciblée aux communautés de Suisses à l'étranger.

Le DFAE examine aussi l'évolution du réseau et des prestations consulaires dans d'autres pays. Il a participé au *Global Consular Forum*. Ce dernier partage les expériences des différents pays et a rassemblé les bonnes pratiques dans un guide. Il présente les défis à venir dans différents domaines : l'avenir du modèle consulaire, les besoins de formation, la communication avec le public, la protection consulaire et l'assistance financière.

2.4 Pas de base comparable dans les autres pays

Les autres pays analysés par le CDF ne connaissent pas de bases légales comparables à celles existantes en Suisse. En règle générale, il n'existe pas de droit aux prestations, à l'exception du Canada. La volonté politique de soutenir les ressortissants nationaux à l'étranger est moins forte qu'en Suisse. L'accent est davantage mis sur la responsabilité individuelle lorsque des personnes s'installent à l'étranger. Par exemple, l'Australie investit beaucoup dans le travail d'information, afin d'indiquer que les consulats n'offrent pas un large soutien en cas de problèmes et que toutes les prestations sont payantes.

La couverture des coûts des prestations est en règle générale un principe davantage présent dans les autres pays analysés. Les ressortissants à l'étranger doivent ainsi assurer les coûts qu'ils génèrent. Ceci signifie des prix différenciés pour l'établissement de documents d'identité, par exemple. Cette préoccupation de la couverture des coûts est présente dans l'opinion publique nationale de certains pays, à l'image du Danemark.

Plusieurs pays comme l'Australie, le Danemark ou la Suède ont connu des restrictions budgétaires fortes, entraînant une réduction du réseau extérieur. La nécessité d'avoir une présence sur place est jugée moins importante. Seuls les cas de protection consulaire et de gestion de crises nécessitent une présence sur place. Les Pays-Bas ont aussi procédé à une réduction de leur présence et une centralisation de services directement à La Haye. A l'image de la Suède, il peut y avoir des plaintes par rapport à la réduction de l'offre sur place et l'accessibilité des services. Il n'est cependant pas prévu que les prestations soient accessibles partout, en tout temps et sous la même forme. Le risque de réputation apparaît plus modéré pour les ministères des affaires étrangères de ces pays, vu que le soutien politique aux communautés nationales installées ou en voyage à l'étranger est plus faible.

L'Autriche dispose d'une organisation, l'*Auslandösterreichischer Weltbund*. Elle vise à encourager les liens avec les Autrichiens installés à l'étranger, sur un modèle qui a des similitudes avec la Suisse. Les autres pays connaissent des clubs ou des associations locales, mais moins structurés et moins encadrés. Ces organisations ont des difficultés à être attractives pour les jeunes, plus attirés par les offres digitales pour se rencontrer. Les représentations mettent davantage l'accent sur les événements culturels que sur le soutien aux associations locales d'expatriés.

Des différences existent dans les offres de services en ligne pour bénéficier de prestations et obtenir des documents officiels. Des pays comme le Danemark ou l’Australie sont à la pointe dans ce domaine, le Canada moins. Ceci dépend d’abord du niveau de digitalisation des administrations nationales. Dans les cas les plus avancés, il n’existe pas de différence entre les usagers habitant sur le territoire national et ceux résidant à l’étranger. Ils s’adressent à un portail identique, indépendamment de leur lieu de résidence. De même, les demandes d’information se font via des formulaires en ligne. Il en est de même pour les formalités d’annonce, d’enregistrement ou la prise de rendez-vous. Tous les processus standards tendent ainsi à être numérisés, sans solution alternative. En fonction des cas, l’employé qui traite le dossier décide si un contact personnel est nécessaire.

Appréciation

Les services consulaires sont une préoccupation constante du DFAE. Il s’emploie à prendre en compte l’évolution des besoins pour adapter l’offre. Au fil des années, il a développé de nouveaux instruments comme la *helpline* ou l’application Travel Admin. La création de la Direction consulaire est positive. Elle offre un point de contact central au DFAE et coordonne l’ensemble des activités. Les autorités politiques sont attentives aux soucis et besoins des Suisses à l’étranger.

Le DFAE accorde un soin particulier aux services consulaires, car ils symbolisent la partie la plus visible et plus facilement compréhensible des activités du département auprès du grand public. Celui-ci réfléchit au développement et à la modernisation des services consulaires. Il a développé une stratégie en incluant les parties prenantes, ainsi qu’une vision. Cette démarche montre que le DFAE est orienté vers l’avenir et cherche à adapter les services selon l’évolution des besoins, digitaux notamment.

Si le DFAE propose de nouveaux services, il entend adapter l’offre selon différents groupes de population, sans la restreindre. La volonté de « tout offrir » rend plus difficile le développement de la digitalisation des services. En effet, les usagers ne sont pas incités à utiliser un service en ligne s’ils peuvent y accéder autrement. Les chapitres suivants reviennent sur ces éléments. La stratégie n’entend rien exclure. La loi sur les Suisses de l’étranger offre des conditions-cadre généreuses avec des prestations de qualité comparable à celles fournies en Suisse. La couverture des coûts n’est pas une priorité et il n’existe pas de prix différencié.

Dans les autres pays analysés par le CDF, le soutien politique n’est pas aussi prononcé qu’en Suisse. L’accent est davantage mis sur la responsabilité individuelle, la couverture des coûts et le fait d’avoir une offre étendue de services numériques identiques à ceux disponibles dans le pays d’origine. Sur ce point, les alternatives aux guichets en ligne sont très limitées. Avoir une présence sur place n’est, en général, pas jugé aussi importante qu’en Suisse.

3 Une stratégie de digitalisation, un manque de vision transversale et une forte dépendance des autres acteurs

3.1 Une stratégie de digitalisation avec des priorités

Le DFAE s'appuie aussi sur la Stratégie suisse de cyberadministration 2020–2023. Celle-ci prévoit la promotion des outils électroniques devant devenir le premier choix de la population. Il s'agit de proposer systématiquement des informations et des services sous forme digitale. Dans ses réflexions, le groupe AVIS 2028 met l'accent sur les avantages d'un service consulaire numérique. Un guichet en ligne est à même de répondre rapidement aux besoins des clients.

Sur cette base, la Direction consulaire a développé un Plan d'action 2021/22 relatif à la transformation numérique des prestations consulaires. Parmi les principes retenus, le DFAE donne la priorité au développement de services en ligne et mobiles⁷. L'échange de données entre les autorités est standardisé. Les réseaux sociaux sont utilisés dans une perspective de prévention et de communication.

Dans son plan d'action, le DFAE prévoit différentes mesures, parmi lesquelles :

- En matière de communication et d'informations, élaborer une application dédiée aux Suisses de l'étranger, sur le modèle de l'application Travel Admin destinée aux Suisses qui voyagent
- Développer les possibilités de digitalisation des processus dans le domaine de l'état civil et mettre à disposition des services en ligne
- Créer un guichet en ligne pour l'introduction des demandes d'aide sociale
- Etablir les fonctionnalités d'eVERA et du guichet en ligne ; développer l'interface avec les cantons et les communes afin d'échanger les données électroniquement
- Avoir un échange électronique des données relatives aux registres des électeurs
- Poursuivre l'accompagnement du projet de vote électronique de la Chancellerie fédérale
- Offrir une possibilité de paiement électronique pour les prestations en ligne ou au guichet
- Futurs développements de la *helpline* grâce à l'optimisation des processus, des services et de l'information.
- Développer une plateforme électronique de préparation et de gestion de crise
- Se préparer à l'introduction de nouveaux systèmes européens de gestion des visas et des frontières.

⁷ Selon la stratégie de politique extérieure 2020–2023, l'offre de services consulaires en ligne et mobiles est développée de manière continue. Ceci présuppose une identification sûre et fiable des clients.

3.2 Une dépendance vis-à-vis d'autres services et acteurs : beaucoup d'interfaces manuelles

Le Plan d'action du DFAE en matière de digitalisation contient de nombreux projets présentant des interfaces avec d'autres acteurs. De tels projets sont souvent développés par d'autres services et le DFAE est principalement un utilisateur. Il convient de citer :

- Le domaine de l'état civil dépend de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et des cantons. La base de données INFOSTAR est le système de gestion des registres de l'état civil. Il existe un projet de modernisation de ce système. Les interfaces se font manuellement. Les documents originaux sont le plus souvent sous forme papier. Depuis 2019, le DFAE a indiqué la nécessité de revoir les processus de travail et de moderniser les instruments à disposition. Il s'agit d'assurer l'échange digital des données avec INFOSTAR.
- Dans le cadre de Schengen, de nouveaux systèmes européens de gestion des visas et des frontières se développent, possiblement introduits dès 2023. Ceci concerne l'enregistrement préalable des voyageurs désirant se rendre dans l'espace Schengen pour les Etats non soumis à l'obligation de visa (*European travel information and authorization system – ETIAS*). Un autre système porte sur l'enregistrement des personnes entrant et sortant de l'espace Schengen (*Entry/Exit System – EES*). Il s'agit également d'améliorer l'interopérabilité en mettant en réseau les systèmes de police, migration et sécurité.
- Pour les questions de visas, naturalisations ou de regroupements familiaux, le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM) a lancé un programme de digitalisation eGov qui a des implications dans les échanges avec les représentations suisses à l'étranger.
- L'établissement de documents d'identité et des passeports dépend des évolutions au niveau de fedpol. Il s'agit de faciliter l'enregistrement des demandes et des données biométriques, ainsi que d'assurer un service en ligne.
- Le domaine des rentes AVS / AI relève de la compétence de la Centrale de compensation (CdC). Celle-ci développe un guichet en ligne (eCdC) pour faciliter les démarches des usagers. Le CDF a audité le versement des rentes à l'étranger⁸. Il a formulé une recommandation afin d'éviter les doublons avec les données d'e-Vera. Des progrès sont en cours pour supprimer définitivement les certificats de vie sous forme papier.

Même si la priorité est donnée aux services en ligne et mobiles, le DFAE est dépendant des calendriers des projets des autorités et services partenaires. Le DFAE a indiqué qu'une grande partie des services offerts nécessite un échange de données avec d'autres services fédéraux et cantonaux. Il souligne que, comme « aucun Master plan n'existe en Suisse à ce sujet, il s'agit d'adapter les développements et calendriers de manière coordonnée »⁹. Ceci supposerait une standardisation au niveau de l'échange de données afin d'assurer à l'utilisateur un accès facilité aux prestations en vertu du principe du « parcours client fluide ».

L'identification électronique est un autre défi de taille. Ceci permettrait d'étendre l'offre de services en ligne, y compris pour les Suisses de l'étranger. Là aussi, la solution dépend d'autres services fédéraux. Quant à la possibilité du vote électronique, une ancienne revendication des Suisses de l'étranger, l'avancée du dossier dépend de la Chancellerie fédérale.

⁸ « Audit des rentes AVS/AI versées à l'étranger » (PA 20419).

⁹ Selon une note interne au DFAE de 2019.

3.3 E-VERA, une base de données avec un guichet virtuel encore peu utilisé

Les Suisses de l'étranger doivent s'annoncer auprès du centre consulaire selon leur lieu de résidence¹⁰. Leurs données sont enregistrées dans le système eVERA¹¹. Il s'agit d'un outil informatique central pour le DFAE permettant l'identification des personnes installées à l'étranger et la gestion des affaires consulaires¹². Grâce aux informations de ce registre, le personnel consulaire peut ensuite accéder aux autres bases de données de la Confédération. Avec eVERA, le DFAE assure la communication avec les Suisses de l'étranger et leur communique des publications. Cette application fournit au DFAE des informations utiles en cas de gestion de crises et de catastrophes. Il est possible de localiser rapidement les Suisses enregistrés et de leur transmettre des informations.

E-VERA est en exploitation depuis 2016 et a remplacé l'ancienne application VERA. Les données des quelque 788 000 Suisses enregistrés auprès d'un consulat y figurent. Les services consulaires ont effectué quelque 474 000 mutations en 2020. Il s'agit, entre autres, de changements d'adresse, de modifications de l'état civil, des certificats de vie, des adaptations sur le registre des électeurs. Ceci correspond aux services classiques à la population offerts dans une commune. En octobre 2016, le DFAE a ajouté un guichet en ligne afin de réaliser les démarches par Internet. Les coûts du projet eVERA se sont montés à 6 millions de francs. Les coûts d'exploitation annuels sont d'environ 150 000 francs et les coûts de développement représentent environ 350 000 francs par an.

Le DFAE a développé eVERA comme une solution isolée, le but principal étant de remplacer l'ancienne base de données. Il n'a pas revu préalablement les processus pour une optimisation. Ainsi eVERA a été d'abord conçu pour répondre aux attentes des utilisateurs internes, soit les personnes en charge des services consulaires. Les besoins des clients n'ont pas été vraiment pris en compte lors de la conception. L'idée d'avoir un guichet en ligne est venue par la suite, sans pour autant intégrer dès le départ la perspective des usagers.

Les partenaires, soit les autres services ayant des interfaces avec eVERA, n'ont été que peu associés au développement de cette application. Plusieurs interfaces avec d'autres systèmes ne sont pas automatisées, exceptés les échanges entre eVERA et le registre d'identification des personnes (UPI – *Unique Personal Identification* avec le numéro AVS) de la Centrale de compensation, ainsi que les échanges avec l'Office fédéral de la statistique. Le DFAE est dépendant des évolutions, priorités et calendrier des autres acteurs (voir chapitre 3.2). Ci-dessous, le schéma 1 montre les interfaces entre eVERA et les autres applications.

¹⁰ Selon l'article 11 de la LSEtr, toute personne qui possède la nationalité suisse sans être domiciliée en Suisse doit s'annoncer à la représentation suisse compétente afin d'être inscrite au registre des Suisses de l'étranger. L'inscription à ce registre conditionne l'exercice des droits et des obligations des Suisses de l'étranger et l'accès aux prestations fournies par les autorités suisses.

Dans la pratique, les Suisses s'annoncent souvent auprès d'une représentation lorsqu'ils ont besoin d'un document ou d'une prestation.

¹¹ VERA signifie «Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und -schweizer».

¹² L'Ordonnance sur le système d'information E-VERA (O E-VERA) règle l'exploitation et l'utilisation de ce système d'information. Elle indique les buts ainsi que les conditions de traitement des données.

Le guichet en ligne reste peu utilisé. Seulement 10 % des demandes se font par ce canal, en 2021. La Direction consulaire s'était fixée l'objectif de 20 % dès la mise en service et 40 % deux ans plus tard, soit en 2018¹⁴. Si des améliorations sont constamment apportées, la convivialité et l'ergonomie du guichet en ligne n'étaient pas très élevées à ses débuts. Ceci s'est illustré par l'apparition d'erreurs lors du dépôt d'une demande, ou encore d'une saisie incomplète des informations requises. Des problèmes se sont posés par exemple pour l'authentification des personnes, l'annonce d'arrivée ou d'un changement d'adresse¹⁵. De surcroît, il a fallu attendre janvier 2021 pour pouvoir charger directement des documents avec une requête dans eVERA. Auparavant, il était nécessaire d'envoyer les documents complémentaires par courrier postal ou électronique. Ceci ne rendait pas le portail attractif.

3.4 A quand les dossiers des Suisses de l'étranger numérisés ?

Lors de ses visites sur place, le CDF a constaté que les dossiers des Suisses de l'étranger sont conservés sous forme papier. Selon le volume de personnes à enregistrer, ils sont stockés dans des tiroirs, des armoires, ou à l'aide de grands systèmes d'archivage style compactus. Un dossier est attribué à chaque personne célibataire, couple et famille. Ceci s'explique par le fait que seuls les documents papier originaux font foi, par exemple pour les actes d'état civil. Une telle conception implique que le personnel consulaire imprime l'ensemble des documents de même que la correspondance. Il en est de même lorsque les informations sont transmises en ligne par l'intermédiaire du guichet électronique. Cette situation n'incite pas le personnel consulaire à promouvoir l'utilisation de guichet en ligne.

Le CDF estime que ceci entraîne une charge supplémentaire pour le personnel, car les dossiers sont conservés physiquement, mais une partie des informations figurent aussi sur les fichiers électroniques. De surcroît, la pandémie a montré que ce système n'est pas optimal. En effet, lors de période de confinement strict, le personnel consulaire n'avait plus accès aux dossiers. Le plus souvent, les représentations ont mis en place des systèmes de rotation entre deux équipes travaillant une partie de la semaine à domicile et l'autre partie sur place.

Comme les autres départements fédéraux, le DFAE doit se doter du système standard de gestion des dossiers, Acta Nova, développé depuis 2015. Ce système a connu des retards au niveau de la Confédération. Les essais avec les représentations suisses n'ont pas été concluants à cause de problèmes de compatibilité entre Acta Nova et l'infrastructure IT. Une version plus simple d'Acta Nova pouvant être utilisée par les représentations suisses est en cours de développement. Un prototype devrait être prochainement testé. Au niveau du DFAE, un tel système représente un défi, car il doit être disponible de manière identique dans l'ensemble des représentations et répondre aux soucis de stabilité et de sécurité. Il doit être suffisamment pratique et convivial. Le personnel doit être formé.

Jusqu'à ici, il n'existe que peu d'incitations dans les représentations à travailler sans papier. Les contextes locaux peuvent rendre l'utilisation de l'informatique plus compliquée soit à cause de la faiblesse des réseaux de transmission de données, soit du fait des coupures de courant qui même avec l'appui des générateurs, peuvent provoquer des perturbations.

¹⁴ Konsularische Direktion (2016). Bericht Schlussbeurteilung Projekt eVERA, page 10.

¹⁵ Le CDF a constaté des cas concrets lors de ses visites sur place.

3.5 La digitalisation entraîne des craintes pour le personnel consulaire

L'accès aux différentes bases de données de la Confédération est déjà possible et constitue un outil de travail indispensable pour le personnel sur place. Elles sont utilisées lors de l'établissement des pièces d'identité ou contrôles les informations relatives à l'état civil, par exemple. Parmi les défis identifiés par le DFAE, les évolutions en terme de digitalisation ont des conséquences pour le personnel consulaire. Il est nécessaire d'avoir des profils adéquats, des connaissances spécifiques et de développer des compétences digitales.

Concrètement, les mesures restent balbutiantes. L'information du personnel est limitée. La Direction consulaire a élaboré une boîte à outils¹⁶ (*toolkit*) afin de mieux répondre aux questions et aux préoccupations. L'éloignement et le contexte local rendent plus difficile une communication uniforme de la Centrale. Le personnel consulaire en charge des activités opérationnelles dans les représentations suisses se sent peu intégré dans les réflexions et développements, alors qu'il est le principal utilisateur et en contact direct avec la clientèle.

Objectifs de la Direction consulaire en 2021 pour le réseau extérieur

Pour 2021, la Direction consulaire a, entre autres, défini comme objectifs au réseau extérieur :

- Assurer que les informations sur le site Internet de la représentation est à jour. Ceci implique une mise à jour régulière des informations sur la situation sanitaire et les conditions de voyage.
- Faire de la publicité pour le guichet en ligne. Il s'agit de montrer la plus-value de cette offre de même que d'accroître le nombre des utilisateurs.

Sans déclinaison adaptée au contexte local, l'objectif visant à encourager l'utilisation du guichet en ligne reste abstrait. Il conviendrait de prendre des mesures concrètes à l'échelle de l'arrondissement consulaire. De plus, le personnel doit être lui-même convaincu de la plus-value apportée par cette solution. En raison de la pandémie, les outils développés par la Direction consulaire pour soutenir les représentations n'étaient pas encore disponibles en 2021.

Le CDF a constaté que l'offre de services numériques est le plus souvent perçue comme une charge de travail supplémentaire pour le personnel consulaire sur place. En effet l'offre s'ajoute aux autres possibilités existantes, le courrier postal, le courrier électronique, le téléphone et les demandes au guichet. La digitalisation n'entraîne pas nécessairement de simplification dans la gestion des dossiers et le traitement des demandes. Les différentes voies de communication possibles avec les services consulaires génèrent beaucoup de sollicitations (voir aussi chapitre 5.2).

Parmi le personnel consulaire, certains ont des craintes face au développement de l'offre digitale. Les services en ligne, vont-ils le remplacer et conduire à une réduction des besoins sur place ? Dans un passé récent, les services consulaires ont fait l'objet d'une concentration des moyens et d'une réduction du nombre de consulats. La formation du personnel aux nouveaux outils technologiques est une opération de longue haleine. Par manque d'information sur les perspectives d'avenir, une partie du personnel consulaire est peu motivée

¹⁶ Dans cette boîte à outils figurent, par exemple, des vidéos promotionnelles, des liens vers des démonstrations sur YouTube, des indications sur l'utilisation des médias sociaux ou encore des explications pour utiliser des codes QR.

à encourager l'utilisation d'outils digitaux comme le guichet en ligne. De nombreuses personnes ont choisi cette carrière car elles apprécient le contact direct avec la clientèle. L'introduction de ces outils présuppose un changement culturel et une transformation des modes de travail.

Appréciation

Le DFAE s'est doté d'une stratégie de digitalisation et est actif dans ce domaine. Il entend mettre l'accent sur l'offre de services digitaux. Il a développé un plan d'action à cet effet avec des priorités. La stratégie intègre différents systèmes déjà existants. A l'origine, des projets comme eVERA ont été développés de manière isolée. Le DFAE n'a pas conçu un programme d'ensemble où les différents projets s'imbriqueraient. Le lancement d'eVERA ne correspondait pas à un projet de transformation digitale et découlait de la seule nécessité de remplacer l'ancienne application vieillissante. Il apparaît étonnant que l'élaboration d'un système de gestion électronique des dossiers n'ait pas précédé les autres étapes de digitalisation, comme la mise en place du guichet en ligne. De fait, il est difficile de promouvoir une transformation digitale si les dossiers des Suisses de l'étranger sont conservés et gérés sous forme papier. De plus, il n'existe pas d'obligation minimale de transmettre les informations par voie électronique.

Le potentiel de la transformation digitale n'est pas encore pleinement exploité. C'est un processus en cours. Les usagers et les partenaires ont souvent été intégrés trop tardivement dans la conception des projets. C'est le cas pour le guichet en ligne. Il en résulte un faible niveau d'utilisation. La Direction consulaire s'efforce de mieux les intégrer pour ses nouveaux projets comme Travel Admin. Les nombreuses interfaces avec d'autres acteurs rendent difficiles et longs les projets de numérisation et d'automatisation, surtout pour l'échange de données. Le fait qu'il n'existe pas de programme transversal de digitalisation empêche d'avoir un développement coordonné. Les exigences propres à chaque autorité en matière d'identification, en vue d'offrir des prestations en ligne compliquent la situation. Chacun agit selon ses propres priorités. Il reste encore de nombreux défis à surmonter afin de mettre en œuvre les principes définis dans la stratégie de digitalisation.

Les usagers doivent être mieux associés au développement d'offres et de services en ligne. Il s'agit de les convaincre d'utiliser ces offres numériques, par exemple en menant des actions de promotion spécifiques selon les régions et pays. Il est nécessaire d'avoir une application simple et intuitive. Ceci doit permettre d'augmenter l'attractivité du guichet en ligne, de tester des possibilités d'automatisation et de communication directe, de réduire les erreurs. L'utilisateur devrait avoir une relation fluide et unifiée via des portails d'accès en ligne. En comparaison avec d'autres pays, la Suisse n'est pas en avance. La multiplication des différents portails ne permet pas d'avoir une identification unique, un échange d'informations, la reconnaissance de données déjà connues et leur utilisation entre autorités.

Convaincre le personnel des représentations de la plus-value de cet outil est un autre défi. Il faut l'associer au processus de la transformation numérique qui implique un changement culturel. Ceci suppose de vaincre les réticences en interne et développer les compétences en matière de digitalisation (formation, sensibilisation, coaching). Il n'est pas possible d'ordonner un processus de transformation digitale depuis Berne. Les décisions et orientations prises par la Centrale restent générales et donnent l'impression de ne pas tenir compte des préoccupations locales. Il ne suffit pas de diffuser une directive en espérant qu'elle soit appliquée de manière uniforme.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande au DFAE de se doter d'un plan d'action pour numériser les dossiers des Suisses de l'étranger et garantir l'accessibilité aux dossiers électroniques.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DC

La recommandation est acceptée. Das EDA teilt die Einschätzung der EFK, wonach der Digitalisierung auch im Bereich der Dossiers der Auslandschweizergemeinschaft eine grosse Bedeutung zukommt. Entsprechende Anstrengungen werden unter anderem im Rahmen der Arbeiten rund um die digitale Transformation im EDA unternommen. Weiter arbeitet das EDA an einer individuellen Lösung, um die elektronische Geschäftsverwaltung auf der Basis von Acta Nova künftig auch im Aussennetz effizient einsetzen zu können. Mit dem heutigen System ist dies aus Gründen, die nicht durch das EDA verschuldet sind und beeinflusst werden können, noch nicht möglich.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande au DFAE d'intégrer davantage les usagers et les parties prenantes lors de la conception et du développement des offres digitales. Ceci doit se concrétiser par une plus grande utilisation du guichet en ligne et des services numériques.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DC

La recommandation est acceptée. Depuis le lancement du système eVERA, qui ne représentait pas en tant que tel une mesure de transformation digitale mais était nécessaire à l'époque au vu de la vétusté de l'ancien système VERA, l'intégration des utilisateurs externes (comme internes) est systématique dans les mesures de digitalisation en cours. La promotion du guichet en ligne, par exemple, a fait l'objet d'une promotion auprès des représentations en février 2022. Gemäss erster Erfahrungen und Rückmeldungen der Auslandsvertretungen hat die Nutzung des Online-Schalters seither denn auch spürbar zugenommen.

Das EDA wird den eingeschlagenen Weg fortsetzen. Bei der Entwicklung und Einführung neuer digitaler Angebote wird es die Nutzerinnen und Nutzer in geeigneter Form systematisch einbeziehen. Das Ziel einer breiteren Nutzung der digitalen Dienstleistungen wird dabei von Beginn an noch stärker als klar definiertes und messbares Ziel in die Projektplanung aufgenommen.

Recommandation 3 (Priorité 1)

Le CDF recommande au DFAE d'associer davantage le personnel des représentations suisses à l'étranger aux projets de transformation digitale, en les faisant participer à leur conception et mise en œuvre, ainsi qu'en indiquant la plus-value et les conséquences pour leurs activités professionnelles. Ceci nécessite des actions de motivation, sensibilisation et formation.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DC

La recommandation est acceptée (voir commentaire précédent). L'intégration des utilisateurs internes comme externes est systématique dans les mesures de digitalisation en cours. Das EDA wird daher bei der Entwicklung und Einführung neuer digitaler Angebote auch weiterhin Vertreterinnen und Vertreter der Auslandvertretungen in geeigneter Form systematisch einbeziehen. Zudem wird es noch vermehrt geeignete Massnahmen ergreifen, um die Mitarbeitenden frühzeitig und optimal auf die neuen Instrumente vorzubereiten und sie von deren Mehrwert für ihre Arbeit zu überzeugen. Entsprechende Schritte sollen daher künftig standardmässig bereits bei der Projektplanung berücksichtigt und festgelegt werden.

Es wird allerdings auch künftig nicht möglich sein, bei jedem Projektschritt eine breite Konsultation des Aussennetzes durchzuführen. Der Einbezug der Anliegen des Aussennetzes ist aber auch so sichergestellt. Dies aufgrund der Tatsache, dass auch an der Zentrale und speziell in der Konsularischen Direktion (KD) zahlreiche versetzbare konsularische Mitarbeitende tätig sind, die bereits über grosse Auslanderfahrung verfügen und in der Regel nach dem Einsatz in der KD auch wieder im Ausland tätig sind.

4 Organisation du réseau : un difficile équilibre entre services sur place, à distance et itinérants

4.1 De multiples indicateurs permettent d'adapter les ressources aux besoins

Le DFAE dispose de trois bases de données pour les services consulaires :

- **Visas**
Toutes les données relatives aux demandes puis aux traitements des visas sont enregistrées et disponibles dans l'outil « *VisaStatistikTool* ». Les données viennent du système ORBIS de traitement des demandes, géré par le SEM. Il est possible d'examiner l'évolution mensuelle et annuelle des demandes de visas par représentation, par pays, le motif des demandes de visa, la durée de traitement et le taux de refus. L'évolution du nombre de demandes de visas permet au DFAE d'adapter les ressources en conséquence, suite, par exemple, à la prise en considération des pics saisonniers, le plus souvent au printemps. Il est également possible d'identifier les représentations ayant les taux de refus les plus élevés, ou celles devant gérer des demandes pour raisons familiales, car ces cas nécessitent plus de temps et de ressources.
- **Prestations**
Les prestations délivrées par les représentations suisses sont enregistrées de manière systématique dans une base de données fournissant un Rapport annuel des affaires consulaires. Il est possible d'identifier le type et le volume de prestations délivrées par chacune des représentations consulaires, par année et par mois. Ces informations sont utilisées par le DFAE pour adapter les besoins et pour rendre compte des activités consulaires.
- **Réseau**
Cette base de données développée par la Direction des ressources comporte des indications précises sur l'éventail et la répartition des tâches au sein de chaque représentation (diplomatie, consulaire, coopération, gestion et administration). Chaque groupe de tâches comportent des sous-catégories reprenant les rubriques du catalogue des tâches du DFAE. Il existe ensuite une répartition des ressources (équivalent plein temps) en fonction des différentes tâches et par catégories de personnel (diplomatie, consulaire, coopération, autre transférable, local).

Ces bases de données fournissent des indications afin d'apprécier l'allocation et la répartition des ressources selon le type de tâches. Elles donnent les indications au DFAE pour piloter le réseau et adapter les ressources en fonction de l'évolution des besoins.

Parmi les 170 représentations suisses à l'étranger, 94 fournissent des prestations consulaires, réparties entre une soixantaine d'ambassades et une trentaine de consulats généraux. A ceci s'ajoute la présence d'une agence consulaire dans 16 bureaux de coopération. Les cartes figurant à l'annexe 5 présentent le réseau extérieur et la répartition des représentations en Europe ainsi que dans le monde.

Le réseau consulaire a subi d'importantes transformations ces dernières années. Dans les années 1990, il existait encore 140 consulats et sections consulaires. Cette évolution a fait l'objet de critiques de la part des organisations représentant les Suisses de l'étranger, car

la fermeture de consulats est perçue comme une nécessité de faire des économies et une réduction de l'offre de prestations. Depuis 2016, la situation s'est stabilisée dans la mesure où il y a eu peu de fermetures de consulats. En 2019, le DFAE a décidé de fermer les représentations consulaires à Los Angeles et à Karachi. Parallèlement, il a décidé de ré-ouvrir le consulat à Chicago et d'ouvrir un consulat à Osaka.

L'évolution du réseau des représentations consulaires est aussi la conséquence de l'approche modulaire des tâches développée par le DFAE depuis 2009. Selon celle-ci, les représentations suisses n'offrent plus toutes les mêmes prestations et doivent adapter l'affectation des ressources en fonction des besoins diplomatiques, consulaires et de coopération. Ainsi une ambassade comme celle à Saint-Domingue peut voir près de 80 % de ses activités consacrées aux affaires consulaires. A l'inverse, les petites ambassades n'ont plus d'activité consulaire. La plupart des consulats ont également des activités diplomatiques. Quelques-uns ont même principalement voire uniquement des activités diplomatiques. C'est le cas en Russie (Saint-Pétersbourg), en Chine (Chengdu), au Nigéria (Lagos) et aux Emirats arabes unis (Dubai).

Le regroupement de services consulaires peut se heurter à des résistances internes au DFAE. Pour celui-ci, le fait de maintenir ouvert un consulat peut se justifier par l'importance des tâches diplomatiques. En Afrique du Sud, le consulat général du Cap n'est pas intégré au centre consulaire de Pretoria. Outre les activités diplomatiques, la présence d'une importante communauté suisse sur place est avancée pour maintenir son activité. Un rapport de l'audit interne a présenté différents scénarios et le statu quo l'a emporté. Seules les services de visas ont été regroupés à Pretoria. Des discussions similaires ont eu lieu concernant l'organisation des services consulaires au Canada.

Les prestations consulaires à elles seules représentent environ 15 % des activités des représentations suisses. De manière plus large, les tâches consulaires incluent aussi les activités de gestion et d'administration des représentations.

Les consulats généraux coûtent environ 50 millions par an, soit 1,7 million de francs par unité et par an. Le consulat situé au Cap (Afrique du Sud) coûte 1 million de francs par an et occupe 8,5 postes équivalent plein temps. Le consulat à Lyon coûte 2,4 millions de francs pour 18 postes EPT.

Les 16 représentations où figurent des centres consulaires régionaux coûtent environ 48 millions de francs, soit plus ou moins 3 millions par an et par unité. Ces coûts couvrent toutefois l'intégralité des activités des représentations concernées.

En 2021, les coûts associés aux services consulaires se sont montés à près de 128 millions de francs, soit 27 % de l'ensemble des coûts du réseau extérieur correspondant à un total de 478 millions de francs.

Au niveau du nombre de postes pour le réseau extérieur, les tâches consulaires occupaient 559 EPT en 2020 et 541 en 2021. Environ 40 % des ressources en personnel sont consacrées aux activités de visas. Parmi les autres tâches, environ 20 % s'occupent de l'état civil et 16 % des documents d'identité.

En 2019, avant les restrictions dues à la pandémie, les prestations consulaires ont généré un revenu légèrement supérieur à 43 millions de francs dont 34 millions proviennent des visas.

4.2 Des centres consulaires régionaux fonctionnels sous certaines conditions

Depuis 2011, le DFAE a régionalisé les services consulaires dans certains pays en créant des centres consulaires régionaux. C'est une réponse aux programmes d'économies de la Confédération tout en garantissant la fourniture de prestations. Il en existe 16 actuellement (8 en Europe, 4 en Amérique centrale et du Sud, 3 en Asie, 1 en Afrique). Le DFAE a développé des critères pour justifier le regroupement de services consulaires : moins de 4000 Suisses résidents dans le pays ; moins de 2000 demandes de visas par an, entre autres.

Les centres consulaires régionaux couvrent plusieurs pays : par exemple, le centre consulaire de Pretoria en Afrique du Sud couvre tous les pays de l'Afrique australe. Outre les possibilités offertes par les services en ligne, ces centres consulaires offrent des services itinérants. Des équipes se rendent périodiquement sur place pour que les Suisses puissent remplir certaines formalités. Il en est de même pour des cas de protection consulaire et d'assistance à des Suisses en difficulté. Pour les visas, des accords de coopération existent avec des pays Schengen (voir chapitre 6).

Les centres consulaires régionaux sont exigeants au niveau des compétences de conduite et de la gestion des ressources humaines (voir chapitre 7). La connaissance des autres pays couverts par le centre consulaire, en particulier les langues, est essentielle de même que les compétences du personnel en lien avec les usagers. Le personnel peut être spécialisé par pays ou par thème. Ces centres régionaux demandent une coordination étroite avec les autres représentations de l'arrondissement consulaire, en particulier les ambassades n'offrant pas de services consulaires. Celles-ci disposent toutefois d'une personne de contact qui fait le lien avec le centre régional. Formellement, les petites ambassades ne devraient pas avoir de tâches consulaires. Dans la pratique, une personne assume ce type de tâches autour de 20 % de son temps de travail¹⁷. De même les consuls honoraires sont des relais utiles (voir chapitre 4.3), voire indispensables.

Les services itinérants sont importants. Ils permettent d'aller à la rencontre des usagers lors des journées consulaires. Celles-ci sont organisées dans les représentations sans services consulaires ainsi qu'avec l'aide des consuls honoraires. Les équipes disposent d'un matériel portable contenant un ordinateur, le matériel photo et pour les empreintes digitales. L'établissement d'un passeport nécessite la prise des empreintes biométriques. Les équipes mobiles fournissent d'autres services, lors de leurs déplacements. Comme l'authentification de documents ou procéder à un test ADN en cas de demande. Ils peuvent répondre à des questions. Il faut avoir une certaine expérience afin d'installer et d'utiliser le matériel portable.

Une grande flexibilité s'impose dans le travail des centres consulaires, de même qu'offrir des informations complètes et à jour sur les options possibles. Un ressortissant suisse peut remplir les formalités pour demander un passeport en Suisse ou dans une autre représentation. Par exemple, les Suisses installés au Liechtenstein dépendent du centre consulaire de Vienne. Ils peuvent remplir leurs formalités dans le canton de Saint-Gall, mais doivent au préalable s'annoncer aux services consulaires de Vienne. Le même centre consulaire couvre également la Bosnie-Herzégovine, pays non membre de l'Union européenne (UE). Il dispose d'une personne de contact dans la représentation suisse à Sarajevo pour répondre à des questions et constituer des dossiers.

¹⁷ Le CDF l'a constaté lors de son évaluation des petites ambassades (PA 17565).

4.3 Les consuls honoraires : un engagement à géométrie variable

Parallèlement à la réorganisation des services consulaires à l'étranger, le DFAE a étendu le réseau des consulats honoraires. A fin 2021, il en existait 216 dont 84 en Europe. Ils étaient 195 en 2015. Les consuls honoraires garantissent une présence sur place. Ils jouent un rôle de défense des intérêts de la Suisse en nouant des contacts sur place. Ils constituent un intermédiaire lors de l'assistance à des Suisses en difficulté, de protection consulaire et de gestion de crises. Ils sont un point d'accueil pour les services itinérants offerts par les consulats. Ils reçoivent une indemnité de 6500 francs par an auxquels peuvent s'ajouter des frais de communication et d'invitation.

Selon leur cahier des charges, les consuls honoraires sont responsables de la défense des intérêts de la Suisse, de tâches de représentation et de soutien aux Suisses en difficulté. Ils ne sont pas censés fournir d'autres services consulaires. Leurs activités se consacrent donc davantage sur les tâches diplomatiques. Ce cahier des charges a été standardisé dans les années 2010 afin d'avoir une uniformisation. Ceci dépeint la volonté du DFAE d'avoir un meilleur encadrement. En 2019, le DFAE a organisé une rencontre des consuls honoraires à Berne, en marge de la conférence des ambassadeurs. C'est une manière de les sensibiliser aux enjeux politiques et leur expliquer les attentes quant à leurs tâches. Une prochaine rencontre est prévue en 2023.

Dans la pratique, les consuls honoraires ont des tâches variables selon les pays et les besoins. Ceux-ci varient en fonction de l'importance de la communauté suisse sur place ou des Suisses qui voyagent. Ainsi, dans l'arrondissement consulaire de Pretoria, le consul honoraire au Botswana a surtout des activités de représentation. A l'inverse, à l'île Maurice, le consul honoraire est un précieux relais du centre consulaire régional auprès de la communauté suisse. Il en est de même pour le consul honoraire au Liechtenstein pour les Suisses installés dans la principauté ou pour le consulat honoraire de Split en Croatie pour les touristes suisses en difficulté. Ces deux représentations sont placées dans l'arrondissement consulaire de Vienne. Dans les Caraïbes, les consuls honoraires jouent un rôle important en cas de catastrophes dues à des cyclones. Les différents services se sont beaucoup engagés pour rendre possible la comparution de témoins au procès d'un criminel de guerre à Bellinzone¹⁸.

Les consulats honoraires ont pris de l'importance avec le développement des centres consulaires régionaux. Plusieurs postes ont été créés suite à la fermeture de services consulaires et à leur regroupement dans les centres consulaires. C'est le cas, par exemple, en Irlande ou en Croatie. Ils sont un point de contact fort appréciable lors de l'engagement des services itinérants et pour l'organisation des journées consulaires. Ils constituent ainsi un maillon essentiel du dispositif des centres régionaux.

Ils sont soumis à une double dépendance, à la fois du chef de mission et du centre consulaire. Le chef de mission a la charge d'identifier des personnes pouvant assumer la charge

¹⁸ « Crimes de guerre au Libéria. Les premiers témoins interrogés par le Tribunal pénal fédéral ». Tribune de Genève, 15 février 2021.

« Liberia : un criminel de guerre présumé comparaît à Bellinzone ». Swissinfo, 3 décembre 2020.

Mansour, Fati (2021). « Les plaignants libériens sont arrivés en Suisse pour être entendus au procès d'Alieu Kosiah ». Le Temps, 9 février 2021.

Mansour, Fati (2021). « En Suisse, Alieu Kosiah est condamné pour des crimes de guerre commis au Liberia ». Le Temps, 18 juin 2021.

de consul honoraire. Ils doivent collaborer avec le centre consulaire. Ceci nécessite un dialogue entre les deux responsables afin de définir le périmètre d'action des représentations honoraires. Les activités des consuls honoraires présentent des limites, car l'infrastructure mise à leur disposition est minime et ils n'ont de droit d'accès à tous les outils et données du DFAE. A Berne, les consuls honoraires dépendent de la Direction des ressources.

Les résultats de l'enquête menée par le CDF auprès des consuls honoraires a donné de bons résultats. 80 % des consuls honoraires ont pris part à cette enquête. La majorité d'entre eux a plus de 60 ans. Parmi ceux en activité, beaucoup sont indépendants. Le niveau de satisfaction concernant leurs activités en tant que consul honoraire est élevé, voire très élevé. L'immense majorité est satisfaite de cette fonction. Environ 60 % se consacre à des tâches principalement diplomatiques, environ 40 % a des tâches en premier lieu consulaires.

Parmi les tâches consulaires, ils reçoivent beaucoup de demandes d'information qu'ils retransmettent, selon les cas, au centre consulaire. Les demandes d'information ne proviennent pas seulement de citoyens suisses mais aussi de ressortissants étrangers concernant, par exemple, les conditions d'entrée en Suisse. Viennent ensuite les cas de protection consulaire puis l'établissement de laisser passer. Proportionnellement, il ressort légèrement plus de demandes de touristes suisses en Asie que sur les autres continents.

60 % consacre plus de 20 % de leur temps à leur fonction de consul honoraire. Les personnes situées en Afrique et en Asie consacrent davantage de temps que leurs homologues résidant sur d'autres continents. La grande majorité juge le dédommagement financier satisfaisant. La charge de travail est supportable et une majorité se dit prête à assurer des tâches supplémentaires.

Parmi les points à améliorer, la communication revient le plus souvent avec plus d'échanges réguliers souhaités. Ceci est également valable lors de gestion de crises. Quelques personnes estiment que les consuls honoraires pourraient être davantage utilisés pour venir en soutien aux services consulaires des représentations, à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays. Ceci suppose, dans certains cas, une plus étroite collaboration avec les centres consulaires régionaux.

4.4 Des réponses nuancées pour les autres pays confrontés aux mêmes défis

Les autres pays sont confrontés aux mêmes défis face à l'organisation du réseau extérieur. Il est difficile de trouver des indicateurs pour mesurer l'efficacité des ressources engagées et la nécessité d'avoir une présence sur place. L'Australie et les Pays-Bas ont essayé, mais sans aboutir à une solution satisfaisante. Il est en général plus facile de justifier une hausse des ressources lorsqu'une représentation est surchargée qu'une réduction des moyens.

Dans plusieurs pays, le redimensionnement du réseau extérieur est la conséquence de coupures budgétaires. Comme évoqué au chapitre 2, ils ont davantage investi sur les offres numériques lorsqu'ils disposent d'une stratégie nationale de digitalisation. Dans ce cas de figure, des services mobiles font moins de sens.

A l'image de l'Australie, plusieurs pays ont opté pour une régionalisation de leurs services. Le regroupement de services consulaires dans des centres régionaux augmente la masse critique au niveau du personnel. Ceci entraîne davantage d'échanges et de discussions sur des cas particuliers. Les cas de protection consulaire demandent toujours un engagement

sur place. Certains pays sont conscients des lacunes dans la couverture du réseau. La Suède s'appuie sur les consuls honoraires, pour lesquels le cahier de charges est adapté en fonction des besoins.

Les possibilités de collaboration sont plus grandes parmi les pays de l'UE. Les pays nordiques connaissent aussi une forme de soutien réciproque, comme les pays du Commonwealth (Canada et Australie). En outre beaucoup des pays analysés ne connaissent pas de claire distinction entre personnel diplomatique et consulaire. Il en résulte une plus grande flexibilité dans l'allocation des ressources.

Appréciation

Le DFAE dispose de données et d'indicateurs lui permettant de piloter l'allocation des ressources et le dimensionnement du réseau extérieur. L'approche modulaire implique que les représentations n'offrent plus toutes les tâches de manière standard. Elle permet aussi des adaptations en fonction des besoins. Revers de la médaille, il devient plus difficile d'avoir une vue d'ensemble avec beaucoup de modèles particuliers dépendant des contextes locaux. De plus, les consulats développent aussi leurs activités vers la défense des intérêts. Il est ainsi facile de justifier des cas particuliers. Les autres pays analysés n'ont pas créé des systèmes d'indicateurs pour un pilotage plus précis.

Le développement des centres consulaires régionaux est judicieux et peut être étendu. Dix ans après leur création, les critiques se sont estompées. Ils permettent un regroupement des ressources. Ils sont fonctionnels à condition de trouver un équilibre entre services sur place offerts par une représentation, services en ligne et services itinérants. Ils sont comparables à une horlogerie de précision. Il faut s'assurer d'avoir une bonne organisation du centre consulaire avec des compétences spécifiques et du personnel spécialisé par pays. Les appréciations sur le personnel sont présentées au chapitre 7.

Dans les autres représentations suisses couvertes par le centre régional, il est nécessaire d'avoir des points de contacts. Ceci implique une étroite collaboration. Les consuls honoraires offrent un soutien important et sont associés de manière pragmatique. Le CDF estime que leur engagement est judicieux et pourrait être étendu, selon les besoins et les conditions locales. Ils constituent là aussi un relais important. Il serait intéressant de réfléchir au rôle de la centrale à Berne en vue de renforcer la conduite et l'encadrement professionnel des consuls honoraires.

Le développement des services en ligne et l'engagement des services itinérants complètent le dispositif. Ces derniers pourraient même offrir davantage de prestations, y compris pour des demandes de visas longue durée.

Recommandation 4 (Priorité 2)

Le CDF recommande au DFAE d'élargir le cahier des charges standard des consuls honoraires afin de pouvoir l'adapter à la réalité du terrain et des besoins. Il s'agit d'intégrer des tâches de soutien, comme relais d'une représentation suisse.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DC

La recommandation est acceptée. Das EDA teilt die Einschätzung der EFK, wonach den Honorarvertretungen eine wichtige Bedeutung zukommt, die künftig in ausgewählten Bereichen sogar noch ausgebaut werden kann. Auch teilt das EDA die Einschätzung, wonach die

Grundlage der Zusammenarbeit mit den wichtigsten Kompetenzen und Aufgaben, festgehalten in einer Vereinbarung, so detailliert wie erforderlich geregelt werden soll. Dies ist bereits heute der Fall, indem es der vorgesetzten Vertretung obliegt, die von der Direktion für Ressourcen zur Verfügung gestellte Vorlage für eine Vereinbarung den effektiven Bedürfnissen der vorgesetzten Vertretung und den tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.

Zu berücksichtigen ist, dass es nicht *ein* Standardpflichtenheft geben wird, das für alle Honorarvertretungen Geltung hat. Zu gross sind beispielsweise die lokalen Unterschiede an den Einsatzorten. Zudem müssen – abgesehen von konsularischen Schutzfällen – die meisten konsularischen Tätigkeiten auch weiterhin hoheitlich von konsularisch ausgebildetem Berufspersonal ausgeführt werden. Nach Ansicht und Überzeugung des EDA kommt daher der vorgesetzten Vertretung bei der Ausgestaltung oder Ergänzung der Pflichtenhefte sowie bei der Betreuung und Instruktion der Honorarkonsulate in ihrem Zuständigkeitsbereich auch weiterhin eine zentrale Rolle zu. Dies schliesst aber nicht aus, dass auch grundsätzliche Überlegungen zur künftigen Führung und Kompetenz der Honorarvertretungen angestellt und vertieft werden.

Wichtig ist schliesslich der Hinweis, dass Honorarvertretungen nicht eigentliche «diplomatische» Aufgaben wahrnehmen, sondern insbesondere im Sinne von Art. 5 lit. b des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen die Entwicklung der kommerziellen sowie wirtschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen zwischen dem Entsendestaat und dem Empfangsstaat fördern und die gegenseitigen Beziehungen pflegen.

5 Services pour les Suisses à l'étranger : une grande diversité de l'offre et beaucoup de demandes d'informations

5.1 Une démarche client initiée dès les années 2010

Comme indiqué au chapitre 2.3, le DFAE porte une attention particulière aux services consulaires. Dès 2010, le DFAE a renforcé l'approche client, d'une part en multipliant l'offre et, d'autre part, en sensibilisant son personnel. Celui-ci est souvent le premier contact entre un usager et une autorité suisse. La qualité du service est essentielle. Il convient de fournir les informations actuelles sur les services dont peuvent bénéficier les usagers et un éventuel soutien en cas de problème.

Cette orientation est perceptible dans les objectifs annuels assignés au personnel. Le CDF en a consultés dans le cadre de ses études de cas.

Exemple d'objectifs et de mesures définies au personnel consulaire

Les clients obtiennent des informations correctes et complètes au guichet, par téléphone et par mail. La représentation fournit des services de haute qualité et orientés clients. Il convient d'éviter les erreurs inutiles grâce à la consultation et à l'application des règles et bases légales en vigueur. Les données et la communication avec la communauté suisse sont à jour dans eVERA.

Les mesures sont encouragées pour garantir la disponibilité et la convivialité, valoriser les compétences professionnelles et développer une attitude compréhensive. Il s'agit de garantir que les clients reçoivent des réponses rapides, simples, orientées selon leurs besoins et fournies par les personnes compétentes. Il convient d'être accueillant et de se montrer positif. Ceci suppose d'avoir les connaissances à jour sur les prestations.

L'objectif est atteint lorsque les clients sont contents. Le fait de ne pas avoir de plainte justifiée sur la qualité des prestations constitue l'indicateur.

La Direction consulaire tient un décompte des plaintes déposées. La majorité de celles-ci est liée à des demandes de visa. Celles-ci n'émanent pas seulement des demandeurs eux-mêmes, mais aussi de personnes vivant en Suisse. Elles sont concernées par exemple lors de demande de visas longue durée pour un regroupement familial ou encore en vue d'un mariage. En 2009, la Direction consulaire avait enregistré plus de 650 plaintes pour des visas¹⁹. 160 plaintes avaient été déposées pour d'autres motifs, se rapportant le plus souvent à des questions d'état civil, de pièces d'identité et de demandes de la part de touristes. Ces chiffres ont continuellement diminué jusqu'en 2015. Depuis, ils tournent autour de 50 réclamations pour les visas et atteignent à peine 40 pour les autres motifs.

Le développement des centres consulaires régionaux a suscité des critiques en 2011, du fait de la fermeture de consulats. Pour cette seule année, plus de 180 plaintes avaient été enregistrées, en lien avec la vague de fermeture des services. Plusieurs Suisses de l'étranger avaient directement écrit à des parlementaires pour exprimer leur incompréhension face à

¹⁹ Les questions relatives au visa sont traitées au chapitre 6.

un recul du service public. En examinant l'évolution du nombre de plaintes, les efforts déployés par le DFAE ont été suivis d'effets. Ils ont contribué à maintenir la qualité du service, voire à la renforcer, sachant que le nombre de demandes augmentaient.

5.2 Pléthore de demandes chronophages dans leur traitement

Lors de ses visites sur place, l'équipe du CDF a pu se rendre compte du travail quotidien des employés consulaires. Il a pu observer les demandes et sollicitations qui leur sont adressées. Ceux-ci reçoivent beaucoup de demandes d'informations par les différents canaux à disposition, courrier électronique et postal, appels téléphoniques ou directement sur place lors de l'ouverture des guichets. Les usagers s'adressent souvent directement au personnel consulaire avant de consulter les informations disponibles, par exemple sur les sites Internet. Ils espèrent ainsi obtenir une réponse complète et adaptée à leur situation particulière. Le DFAE a testé un *chatbot* à l'ambassade de Suisse à Paris afin d'apporter des réponses automatisées aux questions les plus fréquentes. Ce premier essai n'a pas été convaincant, car il s'est déroulé lors de la pandémie. Les conditions particulières ont compliqué son utilisation. Le DFAE a tiré des enseignements pour renouveler, le cas échéant, l'expérience.

Le CDF a constaté que les réclamations, critiques et signes de mauvaise humeur ne sont pas tous enregistrés. Certes, il ne s'agit pas de plaintes, mais cela montre que le personnel consulaire est confronté à des réactions négatives et des incompréhensions qu'il faut gérer. Ceci résulte de l'évolution des attentes où de nombreuses personnes attendent vite une réponse à leurs demandes ou ne comprennent pas pourquoi le traitement de leur dossier exige du temps. Les usagers comptent sur une grande disponibilité et un soutien rapide lors de difficultés. De surcroît, ils attendent à ce qu'on leur parle et réponde dans leur langue.

La plupart des demandes d'informations sont transmises par téléphone, message laissé sur une boîte vocale ou courrier électronique. Plusieurs dizaines de demandes sont adressées par jour à un centre consulaire régional. Ceci n'inclut pas les demandes d'informations des autres représentations suisses, de la centrale du DFAE à Berne, des services fédéraux et des administrations cantonales. Ces constats posent la question de l'accessibilité à l'information et de la clarté des informations disponibles. Pour être sûr de recevoir les informations complètes, beaucoup d'usagers préfèrent contacter directement une représentation, comme quand il s'agit de fournir des pièces justificatives en vue de recevoir une prestation.

Les dossiers d'état civil et de naturalisation sont souvent compliqués du fait de la traduction certifiée conforme et de la légalisation de documents officiels. Dans certains pays où le risque de faux documents est élevé, la vérification d'actes d'état civil est confiée à des avocats conseils. Le traitement des dossiers prend du temps et demande des contrôles approfondis. La représentation doit au préalable avoir trouvé des bureaux d'avocat compétents pour ce genre de travail. L'expérience du personnel consulaire est ici essentielle. Parmi les représentations visitées par le CDF, celles d'Abidjan et de Saint-Domingue ont recours à cette pratique. Il s'agit de surcroît de trouver des avocats conseils dans les autres pays faisant partie de l'arrondissement consulaire, par exemple Haïti pour Saint-Domingue.

5.3 Suisses en difficulté : disponibilité et engagement sur place

Venir en aide aux Suisses en difficulté demande un engagement sans délai. Selon les pays, les risques de vols ou d'attaques envers des touristes sont importants. Il arrive que les vic-

times se fassent dérober leurs documents d'identité. Elles s'adressent alors à la représentation la plus proche qui se charge d'aider la personne et lui fournir un laissez-passer, un passeport provisoire et ou un nouveau document d'identité selon le cas. La protection consulaire fait partie des domaines où les risques pour le DFAE sont élevés : intervention tardive, manque de disponibilité, réputation. Le DFAE est conscient de cette situation.

Les cas de protection consulaire sont plus rares mais nécessitent un suivi particulier et impliquent plus de ressources par cas. Il peut s'agir, par exemple, d'un rapatriement après un accident ou un décès, ou encore d'assistance à une personne emprisonnée. Il en est de même pour les demandes d'aide sociale. Le personnel consulaire doit indiquer les formalités à remplir pour déposer un dossier. Autre situation, une personne sans ressources souhaite rentrer en Suisse. Si elle n'a plus de famille, la représentation va l'aider à trouver une commune suisse prête à l'accueillir.

La protection consulaire et l'aide aux Suisses en difficulté font partie du cahier des charges de base des consuls honoraires (voir chapitre 4.3). Le CDF n'a pas eu connaissance de cas où l'éloignement d'un centre consulaire a posé problème pour venir en aide à des personnes en difficulté. Le dispositif incluant un premier point de contact dans une petite représentation n'ayant pas de services consulaires fonctionne aussi.

La disponibilité du personnel consulaire est étendue. Il assure un service de piquet pour les questions d'urgence et de protection consulaire. Ils sont également des personnes de contact lors de l'embarquement pour un vol direct à destination de la Suisse. La compagnie aérienne les appelle en cas d'incertitudes sur un passager. Par exemple, si elle a des doutes sur un passager à cause de son passeport (origine, nature du document, validité) ou si le transit par la Suisse est autorisé. Les sollicitations sont fréquentes en période de COVID du fait des règles différentes d'un pays à l'autre et qui évoluent en permanence.

Hormis les visas, il existe une volonté que les prestations soient fournies par des représentations suisses (principe de *swissness*, voir chapitre 2.3). Dans l'UE, tout citoyen peut s'adresser à une représentation d'un autre pays de l'Union si son Etat d'origine ne dispose pas d'une représentation sur place. La Suisse dispose d'un accord avec l'Autriche, mais il reste symbolique (voir encadré). Il est surtout dévolu à la protection consulaire et aux questions d'infrastructures. La Suisse héberge par exemple une antenne consulaire autrichienne dans ses locaux à Saint-Domingue. Les services consulaires autrichiens sont venus en aide à des touristes suisses navigant dans les Caraïbes. De telles situations restent rares.

Accord de coopération consulaire avec l'Autriche²⁰

Cet accord signé en 2015 se base sur la Convention de Vienne sur les relations consulaires qui prévoit que des représentations consulaires peuvent exercer des fonctions consulaires pour le compte d'un Etat tiers.

Il se concentre sur la protection consulaire, soit l'assistance et l'aide aux victimes, le soutien aux proches de personnes disparues, l'intervention pour les personnes privées de liberté, la gestion de décès et les prêts d'urgence. Il inclut le soutien en vue d'une demande d'aide sociale. Parmi les autres prestations consulaires figurent l'établissement de laissez-passer lors de perte de documents d'identité, la délivrance de certificats de vie et la prise en dépôt de documents et valeurs.

²⁰ Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République d'Autriche sur la coopération en matière d'affaires consulaires conclu le 3 décembre 2015 et entré en vigueur par échanges de notes le 1^{er} avril 2016.

Il prévoit aussi la possibilité d'intégrer du personnel consulaire de l'un des Etats dans les représentations consulaires de l'autre Etat.

Il comporte une liste des pays d'accueil où le transfert des fonctions consulaires est assuré. L'Autriche prend en charge ces fonctions sur six sites et la Suisse sur treize. Dans la majorité des cas, il s'agit de consuls honoraires.

Activités de coopération internationale dans le domaine consulaire (hors visa)

Par rapport à l'évolution rapide de la mobilité et des besoins inhérents, la Direction consulaire étudie les possibilités d'un renforcement de la coopération internationale²¹. Les Suisses voyagent davantage dans des contrées éloignées et exotiques. Les personnes ont des attentes élevées sur les prestations fournies. La pression migratoire augmente et demande une attention particulière avec les règles Schengen et la vérification de documents d'identité. Le soutien consulaire s'appliquant aux personnes en difficulté est difficile à délimiter. Pour des cas concrets, un soutien sur place est attendu.

L'accord avec l'Autriche reste le seul modèle de partenariat formalisé. Un *Memorandum of Understanding* a été signé avec les Pays-Bas en 2013, mais sans élément opérationnel. Il existe des consultations consulaires, par exemple avec la Turquie et le Brésil. Des groupes d'échange multilatéraux existent aussi, à l'instar du *Global Consular Forum* pour l'échange de bonnes pratiques et nouvelles expériences.

Dans l'UE, il existe une directive sur la protection consulaire qui assure une collaboration étroite parmi les pays membres. Une intégration de la Suisse n'est pas possible car les questions consulaires ne sont pas couvertes par les accords bilatéraux ou l'accord Schengen.

La Direction consulaire envisage de nouveaux accords sur le modèle autrichien. Elle souhaite développer les discussions dans le cadre des dialogues migratoires avec certains pays.

5.4 Une gestion de crises établie et en évolution

Les crises prennent des formes très diverses :

- Catastrophes naturelles comme des ouragans, inondations ou tremblements de terre
- Accidents de grande ampleur, de transport ou industriels par exemple
- Epidémies et pandémies
- Instabilité politique, conflits armés, guerre civile
- Attaques terroristes
- Prises d'otage.

Elles demandent un engagement adapté à la situation. Le KMZ définit le cadre institutionnel et assure la conduite. Il regroupe de 25 personnes (EPT) en temps normal. Il dispose de 9 postes de conseillers de sécurité régionaux dans le réseau extérieur. Il est doté d'un pool d'intervention en cas de crises d'environ 200 personnes activées en cas d'engagement et d'intervention. Le KMZ est chargé de prévenir et gérer les situations de crise, des questions

²¹ Selon une note interne de 2019.

de sécurité et de fournir des informations sur les conditions de voyage. Il a également un rôle de prévention et de sensibilisation.

Il soutient les représentations du réseau extérieur. Celles-ci doivent avoir un plan de gestion de la sécurité et un plan de gestion de crises. Il effectue des missions pour soutenir le personnel et examiner si les prescriptions sont appliquées compte tenu du contexte propre à chaque pays. La gestion des crises sur place est avant tout de la responsabilité des chefs de mission.

Il a géré entre 75 et 128 situations de crises selon les années pour 2016 à 2019. Les catastrophes naturelles sont les événements les plus fréquents suivies par les attaques terroristes, instabilités politiques et accidents de grande ampleur.

Lors de ses visites sur place, le CDF a pu se rendre compte de la gestion de cas récents, de même que du niveau de préparation. Il a constaté la mise en place de processus fiables et de solutions pragmatiques. Par exemple, à Saint-Domingue, le consulat s'appuie sur les représentants de la communauté suisse. Les consuls honoraires de l'arrondissement sont bien intégrés et disposent de téléphones satellitaires. Ce sont des éléments importants compte tenu du risque d'ouragans. Le CDF a pu remarquer la réactivité et l'intervention des différents services lors d'une attaque terroriste au Burkina Faso en avril 2020. Ceci a nécessité une rapide coordination entre le Centre de gestion de crises, l'ambassade suisse à Abidjan qui couvre le Burkina Faso et le bureau de coordination sur place.

Le CDF a constaté que pour les centres consulaires régionaux, la situation peut s'avérer être plus compliquée (voir encadré). En effet, ceux-ci couvrent un arrondissement consulaire incluant d'autres ambassades suisses. Ces dernières sont compétentes pour élaborer leurs propres plans de sécurité et de gestion de crises. Le centre consulaire garantit un soutien aux représentations qui ne disposent pas de section consulaire. Ceci est consigné dans un document commun. Dans certains cas, il n'est pas toujours clair de savoir quelles sont les contributions que le centre consulaire peut ou doit fournir aux autres représentations. Le centre consulaire dispose en effet de toutes les adresses et moyens de contacter les Suisses installés dans les différents pays composant l'arrondissement consulaire.

Coordination et gestion de crise lors du tremblement de terre de 2020 en Croatie

Un tel problème de coordination s'est posé lors du séisme du 29 décembre 2020 survenu en Croatie. Il concernait le centre consulaire de Vienne et l'ambassade à Zagreb. La répartition des tâches n'était pas claire empêchant une réaction coordonnée adéquate, en dépit d'un arrangement écrit entre les deux représentations élaboré quelques jours auparavant²². Il est primordial de se mettre d'accord sur les mesures respectives et les rôles de chacun pour gérer des situations d'urgence. Ceci nécessite un entraînement régulier entre les représentations concernées. Un soutien du centre consulaire régional devrait être un réflexe automatique. Etant donné que l'événement est survenu pendant une période de vacances, une partie du personnel était absent. Ces différents points ont fait l'objet d'un rapport de situation transmis à Berne²³, procédure usuelle lors de gestion d'une crise par une représentation suisse.

²² Zusammenarbeit zwischen Vertretungen in der Krisenvorbereitung sowie im Krisenmanagement. Absprache zwischen der IW-P Vertretung in Zagreb und dem Regionalen Konsular Center in Wien vom 17.12.2020.

²³ Le CDF a eu accès à ces informations.

Dans certaines représentations, les employés locaux ne sont pas systématiquement intégrés dans les exercices de préparation aux crises. Le CDF estime que les représentations se priveraient alors de ressources et de connaissances essentielles, linguistiques notamment.

5.5 Grand engagement dans la gestion de la crise du COVID et des rapatriements

La pandémie du COVID 19 constitue la plus grande opération de gestion de crise du DFAE de ces dernières années. Le KMZ a piloté et coordonné les actions menées en lien avec le réseau extérieur et en étroite collaboration avec les autres services à la centrale, comme la Direction consulaire et la Direction des ressources. Il a fallu informer sur la situation et l'évolution de la pandémie. Le DFAE a organisé le rapatriement de plus de 7000 personnes en organisant 35 vols spéciaux. Il a assuré l'information sur la situation et l'évolution de la pandémie selon le cadre donné par la Loi sur les Suisses de l'étranger. Un certain flottement a régné au début de la crise, faisant l'objet de critiques²⁴. Ceci a duré les premières semaines avant que les différents pays ne prennent des mesures drastiques. Par la suite, le DFAE a beaucoup communiqué sur la réussite de ses interventions, dans la presse et sur les réseaux sociaux.

Pour gérer la crise, le DFAE a défini une stratégie en trois points :

- Application du principe de responsabilité individuelle aussi longtemps que des vols commerciaux et des moyens de transport demeuraient à disposition.
- Application du principe de subsidiarité par l'organisation des vols de rapatriement suite à la suspension des vols commerciaux et aux restrictions de voyage, selon une décision du Conseil fédéral
- Protection consulaire sur place par un soutien aux Suisses de l'étranger qui en avaient besoin.

Cette crise a fait l'objet d'un grand engagement des différents services du DFAE ainsi que du réseau extérieur. Sur le terrain, le personnel s'est démené pour trouver des solutions afin d'identifier les personnes souhaitant être rapatriées, organiser la logistique pour les vols et acheminer les voyageurs. Le CDF a pu le constater a posteriori, lors de ses visites sur place. Il a noté une flexibilité et un haut niveau d'adaptation du personnel. Selon les situations, cette crise a permis de renforcer les collaborations avec des représentations d'autres pays, en particulier européens. Des ressortissants de pays européens ont ainsi été rapatriés sur des vols suisses et vice versa.

Les vols de rapatriement ont coûté quelque 10 millions de francs. Les frais du vol de retour étaient à la charge des personnes rapatriées. Ils allaient de 400 francs pour les vols courts (jusqu'à 1500 kilomètres) jusqu'à 1700 francs pour les vols dépassant 12 000 kilomètres. En pratique, elles ont dû rembourser le DFAE après leur retour en Suisse. Ils ne devaient pas payer avant le voyage. Le DFAE a récupéré 80 % des coûts en appliquant le principe du rapport coût / utilité.

²⁴ Voir par exemple : « Tausende Touristen sitzen im Ausland fest ». Neue Zürcher Zeitung, 19.03.2020.

Le DFAE a rapidement tiré des enseignements suite aux vols de rapatriements. Il était plus difficile de suivre et d'identifier les Suisses en voyage. En effet ceux enregistrés sur l'application du DFAE, Travel App, n'annonçaient pas systématiquement leur retour en Suisse, lorsqu'ils étaient rentrés par leur propre moyen. D'autres n'ont pas effacé leurs données pour des voyages programmés mais annulés. Ainsi, pendant un certain temps, le DFAE ne disposait pas de données fiables sur ce groupe de personnes. Les représentations ont effectué beaucoup de travail manuellement.

Une autre difficulté consiste en la mise à jour régulière des informations sur la pandémie, notamment sur la situation et les règles en vigueur dans chaque pays. Ces informations sont mises à disposition sur les sites Internet des ambassades et consulats. La situation évolue très rapidement si bien qu'il existe un risque d'avoir des informations périmées ou, à l'inverse, non encore diffusées. Le CDF a constaté que d'autres pays de l'UE offraient des informations plus complètes. Le DFAE se base sur son cadre juridique et n'a pas les compétences médicales pour orienter les conseils aux voyageurs. Il renvoie aux informations fournies directement par chaque pays.

Selon les pays, des Suisses ont pu se retrouver en difficultés, suite à la perte de leur emploi ou la fermeture de leur entreprise, se retrouvant sans revenu pour subsister. La Confédération peut leur apporter une aide sociale adaptée aux conditions de vie de la personne. Fin 2020, une soixantaine de Suisses ont bénéficié de cette aide, représentant moins de 10 % de l'ensemble de l'aide sociale accordée aux Suisses de l'étranger. Celle-ci se monte à environ 900 000 francs par an. Soliswiss, une coopérative d'entraide, fournit également de l'aide financière et des conseils.

Appréciation

Le personnel consulaire reçoit beaucoup de demandes d'informations. Parmi les personnes rencontrées par le CDF, nombreuses sont celles estimant que les usagers ne comprennent pas les informations de base ou ne les lisent pas. Ces derniers veulent être sûrs de recevoir les informations correctes et de manière complète. Ils appellent, demandent des informations, peuvent se trouver en difficulté, mais tous ne sont pas des cas relevant de la protection consulaire.

Le personnel des représentations doit-il répondre à toutes les demandes ? Existe-t-il une ligne rouge, c'est-à-dire une limite à partir de laquelle le personnel consulaire renvoie vers les informations existantes ou estime que le cas ne relève pas de sa compétence ? La Loi sur les Suisses de l'étranger fixe la responsabilité individuelle comme principe de base pour les personnes souhaitant séjourner et exercer une activité à l'étranger. Ce principe doit être appliqué et rappelé par le DFAE de même que par les représentations suisses.

La démarche client implique une grande disponibilité, renforcée par le fait que les services consulaires constituent la carte de visite du DFAE. Il y a un souci d'éviter des remous. Un problème, une personne mécontente, des articles dans la presse ou des commentaires sur les réseaux sociaux entraînent vite des risques de réputation. La responsabilité retombe alors sur la représentation.

Afin d'éviter une surcharge du personnel consulaire, il serait possible de renforcer les informations disponibles par d'autres canaux, comme les sites Internet ou les médias sociaux. Cela suppose que les informations soient facilement accessibles, complètes et mises à jour régulièrement. La Direction consulaire a entamé un travail pour harmoniser les sites Internet des représentations suisses. Il s'agit d'offrir un contenu standard minimal. Autre possibilité, davantage dévier les appels vers la *helpline* en dehors des heures de bureau.

Les cas de protection consulaire sont relativement rares, mais nécessitent un engagement en ressources sur place. La Direction consulaire et le Centre de gestion des crises du DFAE offre un soutien appréciable aux représentations. La flexibilité permet de s'adapter selon la nature de la crise. Le DFAE s'est beaucoup engagé lors de la gestion de la pandémie avec une démarche appropriée. L'organisation des vols de rapatriement s'est déroulée avec succès. Cette crise a aussi permis une collaboration étroite avec des représentations d'autres pays.

Au niveau des centres consulaires régionaux, une attention doit être portée à la répartition des compétences avec les autres représentations faisant partie de l'arrondissement consulaire. Il s'agit de mieux prévoir et d'exercer régulièrement les interventions de même que le soutien offert par un centre consulaire régional.

Recommandation 5 (Priorité 1)

Le CDF recommande au DFAE de privilégier les canaux d'information numériques comme les sites Internet, les réseaux sociaux, les applications dédiées, les formulaires de contact et toute autre technique afin de décharger les représentations suisses à l'étranger et réduire les sollicitations directes. Il s'agit de proposer des outils attractifs répondant aux attentes des usagers tout en rappelant le principe de la responsabilité individuelle.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DC

La recommandation est acceptée. Es ist unbestritten, dass eine umfassende und regelmässig aktualisierte Information über die konsularischen Dienstleistungen wichtig ist. Das Informationsangebot ist daher bereits heute gross. Dazu zählen u.a. auch die Reisehinweise, welche zwar nicht Teil der konsularischen Dienstleistungen sind, die aber ebenfalls regelmässig aktualisiert werden und den Schweizer Staatsangehörigen im Ausland detaillierte Informationen über die Situation in einem Land bieten. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass reine Textinformation oft ungenügend zur Kenntnis genommen wird. De plus, beaucoup d'usagers se considèrent comme un cas particulier et ne se satisfont des informations standards. Das EDA teilt daher auch die Einschätzung der EFK, dass die Information künftig noch vermehrt über verschiedene Kanäle und adressatengerecht vermittelt werden muss.

Das EDA anerkennt weiter auch die Notwendigkeit, die Schweizerinnen und Schweizer im Ausland noch mehr für das in Art. 5 des Auslandschweizergesetzes verankerte Prinzip der Eigenverantwortung zu sensibilisieren. Die Konsularische Direktion hat sich daher 2022 zum Ziel gesetzt, eine Sensibilisierung zur Eigenverantwortung durchzuführen und eine neue App für den Austausch mit der Auslandschweizergemeinschaft herauszugeben, die Umsetzung ist auf Kurs.

Die Helpline EDA schliesslich steht den Bürgerinnen und Bürgern schon heute rund um die Uhr für Anfragen zur Verfügung. Sie ist ressourcenmässig aber nicht so aufgestellt, um ausserhalb der Bürozeiten das *gesamte* konsularische Tagesgeschäft der Vertretungen übernehmen zu können. Vielmehr steht sie diesen für zeitkritische Notfälle resp. konsularische Schutzfälle zur Seite. Weiter verfügt die Helpline EDA auch nicht über die Kapazitäten, um alle Kundinnen und Kunden telefonisch durch Prozesse zu begleiten. Zielführender erscheinen reduzierte, strukturiertere telefonische Sprechstunden im Aussennetz.

Recommandation 6 (Priorité 1)

Le CDF recommande au DFAE de répartir les compétences opérationnelles en cas de crise, entre un centre consulaire régional et les autres représentations suisses faisant partie de l'arrondissement consulaire. Le centre régional doit faire partie du dispositif de préparation de gestion de crise des autres représentations. Il convient de veiller à l'application des principes fixés lorsqu'une crise survient.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DC

La recommandation est acceptée. Die R-KC werden bereits heute in das Krisendispositiv sowie in Krisenübungen miteinbezogen. Bei den KMZ-Missionen mit Fokus R-KC im Jahre 2021 (Pretoria und Stockholm) konnten zum Beispiel wichtige Erfahrungswerte gesammelt werden. Das KMZ arbeitet im Rahmen seiner Kompetenzen daran, Lösungen für Kleinstvertretungen zu finden, damit diese trotz limitierter Ressourcen ein Krisendispositiv erarbeiten und umsetzen können. Il faut simplement poursuivre ce travail au niveau des représentations. Le KMZ a mis en place des templates d'accord pour ce faire à intégrer dans les dispositifs de crise.

6 Visas: flexibilité et coopération dans un secteur à hauts risques

6.1 Des règles adaptées en fonction des risques locaux

Le domaine des visas représente un haut niveau de risques. Outre les risques de corruption, de pression sur le personnel et de faux documents, le DFAE est dépendant de partenaires externes pour le dépôt des demandes (voir sous-chapitre 6.3). Une interruption brusque des activités d'un de ces partenaires entraînerait des perturbations importantes dans le processus. Ceci est à mettre en perspective avec le nombre de demandes de visas traités, plus de 630 000 par an, avant la pandémie. Les visas génèrent un revenu d'environ 37 millions de francs. Le taux de couverture moyen des frais est nettement meilleur que pour les autres prestations consulaires.

Le DFAE a identifié le domaine des visas comme présentant le niveau de risques le plus important des services consulaires. Outre le risque sur le fonctionnement même des représentations, un incident aurait des conséquences en matière de réputation, puis au niveau politique. La probabilité de survenance d'un événement est qualifiée de possible et les effets de substantiels. Il s'efforce de prendre les mesures afin de minimiser la survenue d'un événement et sa portée.

Partie intégrante de l'espace Schengen, la Suisse est liée aux mesures européennes en matière de pratiques de visas courte durée. En effet, un visa délivré par une représentation suisse donne accès à l'ensemble des pays Schengen. Les conditions d'octroi sont définies dans le code des visas européens²⁵ et la Suisse doit s'y conformer. Ce code définit les types de visas, les procédures et les conditions de délivrance de visas. Il fixe les modalités de demande y compris les éléments d'identification biométrique et les documents justificatifs à fournir. Il donne des prérogatives sur l'organisation des services consulaires. La conservation et la comptabilisation des vignettes vierges est, par exemple, un élément important. Le SEM est compétent pour veiller à la reprise des conditions définies par l'accord Schengen, de même que pour les conditions générales d'entrée sur le territoire suisse.

Le DFAE et ses représentations appliquent ensuite ces règles. Ce Département a défini des directives spécifiques. Le contexte local a une influence sur l'organisation de chaque représentation en matière de visas. Les services consulaires situés en Europe ne sont pas confrontés aux mêmes demandes que ceux situés en Afrique, en Amérique ou en Asie. Tout dépend des obligations en matière de visas, puis de la pression migratoire. Chaque représentation identifie les risques qui lui sont propres et définit des règles locales pour la gestion et la délivrance des visas. De même, la perspective est différente pour un centre consulaire régional ou une représentation avec multi-accréditation. Ces représentations doivent connaître le contexte, les contraintes et les risques propres à chaque pays couvert.

L'expérience du personnel consulaire est importante pour détecter des anomalies dans les demandes (falsifications de documents, informations erronées ou incomplètes, fraudes sur

²⁵ Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

les vignettes, par exemple). Il est important que les connexions IT fonctionnent correctement afin de pouvoir procéder aux vérifications nécessaires dans la base de données Orbis. Il est ainsi possible de voir si une personne s'est déjà vue refuser une demande de visa, y compris par une autre représentation de l'espace Schengen²⁶. Le temps de traitement d'une demande est fixé à 15 jours, à partir de l'enregistrement. Dans des cas particuliers, il peut être porté à 45 jours au maximum.

Les conférences consulaires régionales sont l'occasion d'échanger les pratiques en matière de visas entre différentes représentations suisses. Selon le cas, des ateliers spécifiques traitent cette problématique. Ils permettent de partager les expériences avec les partenaires externes et de discuter les nouvelles règles et procédures, tout comme des questions de sécurité et de falsification de documents.

L'audit interne du DFAE examine régulièrement la problématique des visas lors de ses mandats. Parfois, il s'agit même du thème central de l'audit. Il a défini une checklist détaillée de points à contrôler. Celle-ci reprend les différents aspects du code des visas et des directives du DFAE. Il met l'accent sur l'organisation de la représentation pour les services de visas, les procédures de délivrance, l'externalisation et la coopération avec les autres représentations des pays de l'espace Schengen. Parmi les rapports consultés par le CDF, les principaux points récurrents à améliorer portent sur les contrôles des dossiers par sondages, les contrôles non annoncés et l'engagement de clients tests. L'analyse de risques doit être mise à jour régulièrement. Le changement de prestataire externe doit faire l'objet d'une attention particulière. La gestion des vignettes, la formation du personnel et l'information des usagers sont d'autres points qui en ressortent. Les résultats des grands centres consulaires sont jugés satisfaisants. Le DFAE dispose aussi d'un service de compliance où des soupçons d'irrégularités et de corruptions peuvent être annoncés.

L'UE procède elle-même à des évaluations des pays membres de Schengen concernant la mise en œuvre et le respect des règles communes en matière de visas. Les équipes se rendent sur place dans les représentations. La Suisse a, par exemple, fait l'objet d'une telle évaluation avant la crise du COVID. Deux représentations spécifiques ont été examinées. Parmi les points généraux à améliorer figurent, entre autres :

- Mettre à jour les informations en ligne des centres consulaires et s'assurer qu'elles soient correctes et complètes.
- S'assurer de la mise à jour régulière des risques concernant des groupes, des régions et des pratiques frauduleuses ; ces informations doivent être documentées afin que de nouvelles personnes en charge de ce secteur puissent se familiariser avec les principaux enjeux dans le pays concerné.
- S'assurer que les experts de visas utilisent les moyens informatiques disponibles pour enregistrer les documents fournis, les vérifications effectuées et les motifs de décision.

Une série d'observations spécifiques se rapportent à chacune des représentations examinées. La Suisse ne figure pas parmi les Etats où des lacunes graves ont été constatées²⁷.

²⁶ Un refus de visa antérieur n'entraîne pas a priori le refus d'une nouvelle demande. Celle-ci doit être examinée selon ses propres caractéristiques compte tenu de toutes informations disponibles.

²⁷ European Commission (2020). Report from the Commission to the Council and Monitoring Mechanism pursuant to Article 22 of Council Regulation (EU) N° 1053/2013 – First Multiannual Evaluation Programme (2015–2019), Brussels, 25.11.2020 COM(2020) 779 final.

6.2 Demandes de visas longue durée : des dossiers compliqués soumis aux décisions cantonales

Les visas pour les séjours de longue durée, supérieurs à 90 jours, font l'objet d'un traitement différent. Il s'agit de visas nationaux, aussi dénommés visa D. Les motifs sont multiples, comme un regroupement familial, un mariage, la prise d'un emploi ou des études. Le traitement des demandes et la délivrance de ce visa relèvent de la compétence cantonale. Ils sont soumis à l'autorité cantonale de migration du lieu de séjour envisagé en Suisse. Les représentations suisses se contentent de rassembler les documents nécessaires et de les transmettre aux cantons. Elles servent d'intermédiaires entre le requérant et le service cantonal. Si elles s'assurent que le dossier est complet, elles ne procèdent pas à un premier examen. Sur demande du canton, elles effectuent des auditions, par exemple en vue d'un mariage puis d'une demande d'établissement en Suisse.

Les demandes pour des visas D sont nettement inférieures à celles pour des visas C. Le dépôt des demandes n'est pas confié à une entreprise externe. Les requérants s'adressent directement au centre consulaire. Ils doivent venir sur place afin de déposer les documents demandés. Ils doivent disposer de garantie financière, d'une couverture médicale ou encore d'une lettre d'invitation. De tels dossiers prennent plus de temps à vérifier et sont souvent complexes. Une plus grande attention sera portée aux demandes provenant de pays où la pression migratoire est forte. Les représentations vérifient l'authenticité des documents et s'assurent des traductions certifiées conformes. Il arrive que les cantons aient des exigences différentes. Par exemple, un canton peut exiger la présence d'une apostille pour certifier l'authenticité d'un acte public, soit la signature d'un officier public. Dans des cas très particuliers de regroupement familial, des tests ADN peuvent être nécessaires afin de vérifier la filiation.

Ces dossiers prennent plus de temps à traiter, compte tenu de la correspondance entre la représentation et le service cantonal. Les requérants ou les personnes qui les invitent en Suisse ne comprennent pas toujours le temps nécessaire pour traiter leur dossier de même que les informations à fournir. Celles-ci ne sont pas toujours simples à comprendre. Il arrive que les représentations reçoivent des demandes d'information à ce propos, voire des réclamations. De plus, l'éloignement d'un centre consulaire peut compliquer la situation, surtout si le requérant doit venir plusieurs fois en personne au consulat.

6.3 L'externalisation des demandes de visas : dépendance des prestataires et plus de temps pour traiter les demandes

Suite à l'augmentation du nombre des visas – jusqu'à la période du COVID – et à l'introduction de la biométrie, l'infrastructure et le personnel des représentations suisses ne suffisent plus. A l'image de nombreux pays, le DFAE a choisi de recourir à des partenaires externes (*External Service Providers – ESP*) qui se chargent de la première partie du processus pour les visas de courte durée. Ils accueillent les demandeurs de visas qui doivent fournir les documents nécessaires, ainsi que leurs empreintes digitales. La représentation conserve le traitement de la demande et délivre le visa. Cela présente l'avantage que la représentation ne doit plus gérer le flux de personnes demandant un visa. Le personnel consulaire peut

Les problèmes les plus fréquents portent sur la reprise incomplète des dispositions Schengen et un manque de cohérence dans leur application, ainsi qu'un manque de personnel qualifié et des structures administratives cloisonnées.

consacrer son temps à l'analyse des documents et faire les recherches nécessaires. Il doit aussi suivre attentivement et régulièrement les activités du prestataire externes. Des rencontres régulières ont lieu de même que des contrôles inopinés avec, dans la mesure du possible, l'engagement de demandeurs test (*mystery client*).

Les critères d'externalisation dépendent du nombre de demandes de visas et de la présence d'un partenaire potentiel sur place. Des règles précises sont édictées pour fixer les modalités de collaboration. Une attention particulière est portée à des éléments comme l'accueil des clients, l'exactitude des informations, la saisie des données, leur transmission, le personnel, la prévention de la corruption, le suivi, la qualité du service ou les émoluments.

L'externalisation des demandes de visas concernent 26 pays. A l'intérieur d'un même pays, il peut exister plusieurs centres d'enregistrement (*visa application centers*). Le DFAE travaille avec deux entreprises, VFS Global²⁸ et TLS Contact²⁹, faisant partie des principaux acteurs de l'externalisation des visas au niveau mondial. Elles travaillent pour de nombreux pays, Schengen ou non. Le CDF a visité le centre d'enregistrement des visas à Pretoria.

La collaboration avec ces entreprises fait l'objet d'un appel d'offres régulier par régions prédéfinies, actuellement 3 régions au niveau mondial. Il peut y avoir des changements de partenaires au terme de la période. Il existe un contrat principal entre le DFAE et le prestataire mandaté puis un contrat local entre la représentation et le partenaire local représentant l'entreprise principale. En cas d'interruption brusque de la collaboration (en raison d'un scandale, de corruption ou d'une faillite, par exemple), les représentations ne pourraient pas faire face aux demandes de visas.

6.4 Collaboration nécessaire avec les pays de l'espace Schengen

Les visas de courte durée délivrés par une représentation donnent le droit d'accès à l'ensemble des pays de l'espace Schengen. Outre la nécessité d'avoir des règles et pratiques communes, ceci présente l'intérêt d'avoir une collaboration étroite. Elle permet de créer des synergies dans la mesure où un Etat peut délivrer des visas pour le compte d'un autre pays. Cette collaboration est intéressante lorsqu'un pays n'a pas de représentation sur place. Ces accords peuvent contenir des limites. Des demandes de visas sont, par exemple, exclues pour des séjours liés à des études, raisons médicales ou motifs lucratifs.

La Confédération a conclu des accords de coopération en matière de visas avec 19 des 25 Etats Schengen (situation en 2020). La Suisse représente un autre Etat Schengen dans 60 cas. A l'inverse, un autre Etat Schengen prend en charge le dépôt et le traitement des visas sur 58 sites. La carte présentée à l'annexe 6 indique la répartition par pays. Par exemple, dans le secteur couvert par le centre consulaire de Pretoria, la France assure les services de visas pour la Suisse en Angola et au Zimbabwe, l'Allemagne les prend en charge au Botswana et au Mozambique, la Suède en Zambie. La représentation suisse à Saint-Domingue effectue les procédures de visas pour l'Autriche et la Slovénie. Ces accords sont revus périodiquement.

²⁸ Visa Facilitation Services Global (VFS) est une société d'externalisation et de services technologiques pour les gouvernements et missions diplomatiques du monde entier. Dans certains pays, ils s'occupent aussi des formalités en lien avec les documents d'identité et des autorisations de séjour.

²⁹ TSL s'occupe des demandes de visas. Elle est présente dans plus de 90 pays et gère 150 centres de visas.

Sur place, des comparaisons sont faites afin de s'assurer qu'il n'y pas de différence significative (plus ou moins 5 %) dans la délivrance de visas selon les représentations des Etats Schengen. Cette comparaison est particulièrement importante dans les pays avec un taux élevé de refus de visas (plus de 40 %). Parmi les demandes rejetées figurent, par exemple, des dossiers de personnes ayant déjà connu un refus, des pièces justificatives manquantes ou des personnes en situation économique précaire.

Les informations selon lesquelles une représentation accorderait des visas plus facilement ou plus rapidement circulent très vite. Il s'agit d'éviter le « visa shopping », c'est-à-dire que les demandeurs choisissent le consulat le plus laxiste pour obtenir leur visa. Il pourrait aussi exister des différences dans la délivrance de visas à entrée unique ou entrées multiples. Des cas de fraude ou de corruption peuvent entraîner la fermeture temporaire de services consulaires. Afin d'éviter ces risques, des échanges réguliers sont nécessaires entre les représentations sur place. Cette collaboration permet de faire le point sur les évolutions en matière de délivrance de visas de même que les tendances migratoires et les tentatives de fraudes ou de falsifications. Outre des rencontres bilatérales, il existe des groupes de coordination consulaire des représentations Schengen. La fréquence de rencontre et la structure des points à discuter varient d'un pays à l'autre de manière significative. Des pays disposent sur place d'attachés de police ou de spécialistes migratoires qui fournissent des informations utiles. Des améliorations sont prévues pour connaître de manière systématique le taux de retour des personnes au bénéfice d'un visa Schengen.

Sur le terrain, l'équipe du CDF s'est entretenue avec des représentants consulaires d'autres Etats Schengen, qui échangent et collaborent avec la représentation suisse. Ces échanges sont importants y compris dans les autres pays où les services consulaires ne sont pas présents sur place. Il convient d'avoir les points de contact nécessaires et de rencontrer les homologues étrangers, par exemple lors de l'engagement des services itinérants.

Exemple des Pays-Bas : vers une centralisation du traitement des demandes de visas

Les Pays-Bas se sont engagés vers une centralisation des services consulaires. Le dépôt des demandes et la constitution des dossiers s'effectuent sur place, par exemple auprès d'un prestataire externe. Les informations sont ensuite transférées à La Haye où les demandes de visas sont traitées. Une fois la décision prise, la vignette doit être apposée dans le passeport sur place. Si cette solution nécessite moins de personnel sur place, elle ne résout pas tous les problèmes. La vérification de documents de langues étrangères n'est pas toujours aisée, car il faut disposer d'un très large éventail de connaissances linguistiques. Une appréciation des contextes et risques locaux peut être rendue plus difficile. De même, la gestion des vignettes nécessite une présence sur place. Les Pays-Bas testent aussi le recours à des prestataires externes pour le dépôt de demandes relatives à l'établissement de documents d'identité pour leurs propres ressortissants à l'étranger.

Appréciation

Les deux dernières années marquées par la pandémie du COVID ont entraîné la suspension de la délivrance de visas de courte durée, selon les restrictions en vigueur et sur une longue période. C'est un domaine qu'il est plus difficile d'apprécier.

D'une façon générale, le domaine des visas est bien encadré par de multiples règles. Les directives Schengen s'appliquent et doivent être reprises par les pays membres. Chaque représentation doit adapter ses propres règles selon le contexte et les risques locaux.

Les visas font partie des domaines à haut risques des activités consulaires. Le risque de corruption et de dépendance des partenaires externes sont importants. Le DFAE en est conscient et suit ce domaine scrupuleusement. Le fait d'avoir des examens réguliers, d'une part du service d'audit interne, et, d'autre part, des services de l'UE, offre certaines garanties et permet de procéder à adaptations nécessaires, en cas de besoin.

Un incident peut toujours survenir, mais le DFAE dispose des informations et instruments nécessaires pour prendre des mesures, le cas échéant. Trouver une alternative à la défection d'un partenaire externe serait difficile. Les autres pays sont confrontés aux mêmes problèmes et ont aussi recours à des externes.

Les visas Schengen incitent à la collaboration entre les Etats membres. D'une part, lorsqu'un pays n'a pas de représentation sur place, grâce à des accords de coopération. D'autre part, en comparant les taux de délivrance de visas. Il est nécessaire d'avoir des échanges réguliers avec les homologues des autres pays afin d'identifier d'éventuels points faibles.

Le recours au client mystère est une pratique intéressante qui devrait être utilisée de manière plus systématique et régulière, y compris auprès des représentations qui ne procèdent pas à l'externalisation. Il faut également veiller à une mise à jour régulière des informations disponibles sur les sites Internet, selon les différents types de visas.

7 Des services de qualité à condition d'avoir un personnel formé et motivé

7.1 Rôle déterminant du responsable des affaires consulaires

En tant que responsable des affaires consulaires, le consul joue un rôle essentiel dans le bon fonctionnement de son service, la motivation du personnel et la qualité des services fournis. Il doit avoir des compétences métiers étendues correspondant à la palette des prestations, qu'il s'agisse des questions d'état civil, du soutien aux personnes en difficulté ou des conditions d'octroi de visas. Bien sûr, les compétences requises sont variables selon la nature du poste et le pays de résidence. Ceci varie en fonction du nombre de Suisses installés dans le pays, de touristes et de visas octroyés.

Il doit aussi disposer de compétences sociales avérées, car il gère des équipes, parfois grandes s'il est à la tête d'un centre consulaire régional (une quinzaine de postes équivalent plein temps à Vienne). De surcroît, il doit assurer la coordination avec les représentations suisses situées dans son arrondissement consulaire, ainsi qu'avec les consuls honoraires. Il s'implique aussi dans les relations avec la clientèle et la communauté suisse sur place.

Selon son affectation, le responsable des affaires consulaires a parfois des tâches de représentation et des tâches liées à la gestion de l'ambassade. Dans des cas, celles-ci prennent beaucoup de son temps, ce qui n'est pas optimal. La position hiérarchique joue aussi un rôle. Les centres consulaires régionaux sont toujours intégrés dans une ambassade. Celle-ci dispose d'un responsable de la gestion et d'un responsable du centre consulaire, tous deux issus de la carrière consulaire. Il est préférable que le responsable du centre consulaire ait une position supérieure au responsable de gestion. Dans le cas contraire, il dépend du responsable de gestion qui gère les ressources humaines et l'affectation du personnel. Des différends peuvent alors survenir, si les intérêts divergent.

Le chef de mission est responsable de l'ensemble des activités d'une ambassade. Son soutien et son intérêt pour les affaires consulaires sont essentiels. Or ils sont très variables étant donné la séparation entre les deux carrières, diplomatique et consulaire. Certains chefs de mission ont peu de connaissance des questions consulaires. Ils doivent établir une relation de confiance, fixer des objectifs, identifier les risques et trancher en cas de problèmes. Ils participent au choix du chef des affaires consulaires et sont responsables des consuls honoraires. Pour ces derniers, ils disposent d'une marge de manœuvre pour orienter leurs activités en fonction des besoins.

Le bon esprit d'équipe tient beaucoup aux compétences sociales (« *soft skills* ») des supérieurs. Il existe des situations très contrastées en fonction des représentations. Ces compétences ne sont pas assez enseignées lors de la formation, puis pas suffisamment appliquées par la suite. Il existe un risque de ne pas tenir compte du contexte local et de l'équipe en place. Soumis à rotation tous les quatre ans, le personnel transférable peut imposer son style et reproduire sa manière de faire dans ses différents postes. Il ne cherche pas toujours à s'adapter pas au contexte local. L'arrivée à un poste est déterminante en vue d'établir un climat de compréhension mutuelle. Il s'agit d'écouter le personnel sur place, comprendre ce qui fonctionne bien, ce qu'il serait nécessaire d'améliorer et ce qui pourrait être simplifié. Souvent la personne transférée manque de temps pour se préparer à son nouveau

poste. Dès son arrivée, elle est confrontée aux affaires quotidiennes et à des questions logistiques propres à son installation sur place. Elle doit se faire connaître auprès des autorités du pays de résidence et de ses homologues étrangers. Elle doit composer avec les besoins et attentes des autres transférables comme des employés locaux.

Si le CDF a eu connaissance de bonnes pratiques, il a constaté des situations où la faiblesse des compétences sociales et de conduite, ainsi que le manque de communication génèrent des conflits plus ou moins latents et ne contribuent pas à un bon climat de travail. Ceci peut être lié à l'absence de décisions (savoir trancher, compétences de conduite), un soutien insuffisant, un manque de confiance ou à une faible reconnaissance du travail. Dans certains cas, il y a une absence de réunions régulières de l'équipe et un manque de feedbacks. Ceci nuit à la communication et à l'ambiance de travail. Tout comme le manque de transparence, par exemple sur les résultats de travaux d'audit, leurs discussions et les mesures prises pour améliorer la situation. Des personnes dirigeantes avec une influence négative sur une grande équipe ne devraient pas rester jusqu'au terme de leur période. De telles situations conduisent à la démotivation, la résignation, voire à des conflits du travail.

7.2 Incertitudes sur l'avenir et l'attractivité de la fonction consulaire

Le personnel consulaire transférable fournit des prestations variées avec engagement et professionnalisme. Il évolue dans des contextes parfois difficiles et apprécie le contact direct avec les usagers. Il s'occupe des questions opérationnelles. Il change de secteurs, passant des visas aux questions d'état civil. Il peut aussi s'occuper des questions logistiques et de comptabilité d'une représentation. Le personnel du domaine consulaire revient rarement à Berne lors des changements d'affectation. Peu de postes correspondant à leurs compétences sont disponibles à la Centrale.

Pour faire face à l'évolution des exigences et la diversité des tâches, le DFAE a créé une nouvelle carrière en 2019, la carrière « Affaires consulaires, gestion et finances (KBF) »³⁰. Le personnel KBF est responsable pour le budget et les ressources, le controlling, la gestion du personnel et de la sécurité. Il assume la responsabilité des prestations consulaires. Il peut aussi occuper des postes de défense des intérêts, c'est-à-dire avec des tâches diplomatiques. Pour le DFAE, cette carrière accroît les perspectives professionnelles, en particulier dans les ambassades intégrées disposant d'une section de coopération internationale. Il est ainsi possible de s'occuper du controlling et des aspects financiers des projets de coopération. Parmi les exigences, il faut être titulaire d'un diplôme d'une haute école, type bachelor. Une expérience professionnelle est souhaitée. Pour les spécialistes consulaires, une formation d'employé de commerce avec 2 ans d'expérience suffit.

Le personnel consulaire transférable spécialisé vit une période d'incertitudes. En effet, il a vécu la fermeture de postes consulaires et le regroupement de services dans des centres régionaux. Dans certaines représentations, plusieurs fonctions sont désormais assurées par des employés locaux. Les perspectives de développement professionnel pour les spécialistes consulaires paraissent limitées suite à la mise en place de la carrière KBF. Les personnes souhaitant accéder à cette carrière doivent au préalable obtenir un bachelor.

³⁰ Elle s'ajoute aux trois carrières existantes, soit diplomatique, coopération internationale et consulaire.

Parfois, il existe des tensions avec le personnel local lorsque celui-ci dispose d'une formation supérieure et a une longue expérience dans la représentation. Quant aux compétences consulaires du personnel de la nouvelle carrière KBF, il est encore trop tôt pour pouvoir donner un jugement.

Le développement de la digitalisation est perçu comme un risque davantage qu'une chance. D'un côté, l'introduction de nouveaux outils numériques et la promotion des services en ligne génèrent une surcharge de travail, étant donné qu'ils s'ajoutent aux autres outils existants et qu'il faut faire face aux défaillances initiales. D'un autre côté, il est possible d'effectuer davantage de tâches et d'opérations à distance, voire de les centraliser. Un climat de méfiance risque alors de s'installer. Ceci peut générer du stress, de la démotivation et une forme de résignation. Le CDF a constaté que ces questions sont peu thématiques sur place. De même, les décisions et les orientations prises par le DFAE à Berne ne sont pas toujours comprises. Leur communication manque de clarté et de cohérence. Il ne suffit pas d'édicter une directive ou élaborer un manuel pour appliquer une décision et utiliser un nouveau système. Les personnes concernées ont l'impression que les décisions sont éloignées de la réalité du terrain et qu'elles ne sont pas consultées. Elles estiment également que les perspectives sont meilleures dans les autres carrières du DFAE.

7.3 Personnel local : un soutien essentiel et le premier contact avec les usagers

Le personnel local assure la continuité dans les activités d'une représentation. Certaines personnes y travaillent depuis de nombreuses années. Le CDF a noté une grande fidélité des employés locaux. Selon les pays, il a une forme de garantie de l'emploi et une situation correcte au niveau local. Le personnel transférable s'appuie sur leurs connaissances et expériences. Il apprécie le fait que les employés locaux disposent des compétences acquises et aient développé une routine. Ces derniers connaissent le contexte local. Ils ont des connaissances linguistiques, ce qui est un atout précieux. Dans le domaine consulaire, ils sont souvent le premier point de contact avec la clientèle. Outre leurs compétences sociales, ils doivent être à jour sur les règles en vigueur afin de répondre aux demandes, puis de traiter les dossiers dans les délais impartis. Ils sont un relais – une sorte d'antenne consulaire – dans les représentations n'offrant pas de services consulaires.

Il existe une distinction entre des employés locaux suisses et étrangers. En effet, les seconds sont limités dans des tâches pour des raisons de sécurité et n'ont pas accès à une partie des bases de données. C'est un aspect sensible notamment pour les visas. Dans des pays où la pression migratoire est forte, les employés locaux en charge des visas doivent rester discrets pour éviter toute pression ou sollicitation. Parfois, d'ex-employés consulaires qui ont quitté la carrière pour rester dans un pays apprécient un statut d'employé local.

Les employés locaux apprécient la diversité des tâches, les activités concrètes et le contact avec la clientèle. Dans les centres consulaires régionaux, ils ont la possibilité de se déplacer lors de l'engagement des services mobiles et des journées consulaires. Ils ont toutefois peu de perspectives d'évolution professionnelle. C'est inhérent à leur position et à leur activité. Cela peut générer des frustrations. Surtout s'ils reçoivent peu de signes de reconnaissance et que le climat de travail est pesant. Une exception, la réduction des services consulaires et la transformation en petite ambassade peut présenter une opportunité et offrir de nouvelles perspectives au personnel local.

Là également, les tâches de conduite, la communication et les compétences sociales des personnes dirigeantes sont essentielles pour assurer une cohésion et identifier les problèmes. Le style de conduite est déterminant. Toutefois, des frustrations proviennent aussi d'expériences passées. Le DFAE a mené une enquête par questionnaire auprès du personnel local. Dans quelques représentations, des points critiques sont ressortis, relatifs à la gestion par d'anciens chefs de poste ou de mission. Même si les chefs actuels ne portent pas de responsabilité directe, une telle situation témoigne d'un climat de méfiance et d'un manque de dialogue. Parmi les employés locaux, certains se sentent peu écoutés et ne comprennent pas toujours le développement des activités.

Appréciation

Le personnel est la clé de voûte du système pour les services consulaires. Les compétences, l'expérience et la motivation sont essentielles pour assurer des services de qualité, d'autant plus que le personnel consulaire se retrouve en première ligne dans les contacts avec les usagers. Il convient de bien être au courant de l'évolution des règles.

Le responsable des affaires consulaires dans une représentation a un rôle déterminant, en particulier dans un centre consulaire régional. Il doit gérer une grande équipe active dans plusieurs pays et avoir des contacts privilégiés avec les antennes pouvant exister dans les autres représentations de son arrondissement consulaire. Il peut s'avérer plus difficile de gérer un tel centre consulaire qu'une petite ambassade. Outre des compétences métier, le responsable d'un centre consulaire régional doit avoir de l'expérience dans les affaires consulaires et disposer de compétences de conduite comme de compétences sociales étendues. Son rôle est capital pour identifier d'éventuels problèmes, trouver des solutions et motiver une équipe. Il doit être un bon communicant et avoir le soutien du chef de mission. Ces compétences doivent être valorisées et prises davantage en considération lors du recrutement d'un responsable des affaires consulaires. En outre, le responsable d'un centre consulaire régional ne devrait pas être subordonné au responsable de gestion.

La carrière consulaire est en mutation. Le personnel transférable fait face à des incertitudes. D'une part avec l'évolution des besoins et des exigences, la réduction du réseau consulaire et, d'autre part avec le développement d'une nouvelle carrière consulaire axée sur la gestion. Les innovations sont souvent perçues comme un risque plus que comme une chance. Il s'estime peu écouté et voit peu de perspectives de développement de carrière. Cette situation est amplifiée par le fait que le personnel consulaire transférable revient rarement à la Centrale. Les décisions prises à Berne paraissent éloignées de la réalité du terrain. Elles ne sont pas toujours comprises. Associer le personnel à l'évolution du métier et des besoins est une nécessité. Ceci constitue un défi particulier du fait de l'éloignement et du contexte propre à chaque représentation. Il s'agit d'éviter la résignation et la démotivation.

Le personnel local apporte une contribution importante à la qualité des services consulaires et aux prestations pour les usagers. Ils ont souvent une grande expérience et travaillent pour une représentation suisse depuis de nombreuses années. S'ils assurent la continuité lors de la rotation du personnel transférable, leurs perspectives de développement professionnel sont limitées. Le rôle de conduite du responsable des affaires consulaires est important pour identifier les frustrations et créer un climat de confiance et de dialogue.

Recommandation 7 (Priorité 1)

Le CDF recommande au DFAE d'intégrer de manière prépondérante l'expérience, les compétences de conduite et les compétences sociales lors du recrutement d'un responsable des affaires consulaires, en particulier pour diriger un centre consulaire régional. Le DFAE

doit valoriser les compétences sociales et managériales essentielles pour gérer de grandes équipes, notamment en offrant des formations appropriées.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DC

La recommandation est acceptée. Le DFAE a procédé en 2019 à l'introduction d'un système fonctionnel qui vise précisément ces buts. En premier lieu, l'ancienne carrière consulaire a été transformée en carrière « affaires consulaires, gestion et finances » (KBF). Au-delà des termes, cette évolution souligne la volonté du département de renforcer l'attention sur l'importance et la complexité croissante du rôle de conduite dans ce domaine. Lors de ce changement, les fonctions managériales ont été rassemblées dans la nouvelle carrière avec un niveau d'exigence à l'entrée élevé et les fonctions en charge des tâches consulaires ont été regroupées sous le label « personnel consulaire transférable ». Depuis lors, les profils recherchés ont été précisés dans un profil professionnel qui définit les qualités sociales et managériales recherchées. Ce profil sert désormais de référence pour le recrutement des nouveaux collaborateurs. Dans le cadre du processus de transfert, l'aspect des compétences est également au premier plan, de manière renforcée depuis l'introduction du système fonctionnel.

Recommandation 8 (Priorité 1)

Le CDF recommande au DFAE d'intégrer le personnel consulaire dans le processus de transformation des parcours professionnels et de l'évolution des besoins. Il s'agit d'offrir des perspectives de développement professionnel, d'assurer une communication réciproque et de mieux informer le personnel consulaire sur les innovations.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de la DC

La recommandation est acceptée. Le personnel consulaire, et notamment son association professionnelle, ont été fortement impliqués dans la transformation de la carrière consulaire en carrière « affaires consulaires, gestion et finances ». Cette transformation représente cependant un défi, tant dans la perception des personnes que dans ses implications en termes de profils et parcours professionnels. L'élaboration du profil professionnel KBF (terminé) ainsi que du profil d'exigences pour le personnel consulaire transférable (en cours) ont pour but de clarifier les attentes et le rôle de ces groupes professionnels. Un programme de développement des cadres a été mis en place, d'abord de manière spécifique pour la carrière KBF, puis désormais de manière groupée avec les carrières diplomatiques et de coopération internationale. Dans les faits, il existe des perspectives de développement et une variété de parcours importantes pour ce personnel, mais elles ne sont pas toujours perçues comme telles. En effet, le passage d'une carrière pré-définie avec des étapes liées à l'ancienneté à une carrière dans laquelle le développement et le parcours sont individualisés et dépendent de l'acquisition de compétences, représente un changement de paradigme qui désoriente certaines personnes. La direction des ressources, la direction consulaire et la DDC collaborent étroitement afin d'informer et sensibiliser le personnel à cette réalité et à ses implications. Cet effort particulier est d'autant plus nécessaire qu'une grande majorité de notre personnel dans ce domaine se trouve dans le réseau extérieur.

Annexe 1 : Photos de l'enquête sur le terrain



LE GUICHET PHYSIQUE

Le guichet physique à Saint-Domingue
côté clients



Le guichet physique à Pretoria
côté employés



Le guichet physique à Abidjan
côté employés



Compactus des dossiers consulaires à Vienne



La cour intérieure de l'Ambassade à Vienne

L'ARCHIVAGE

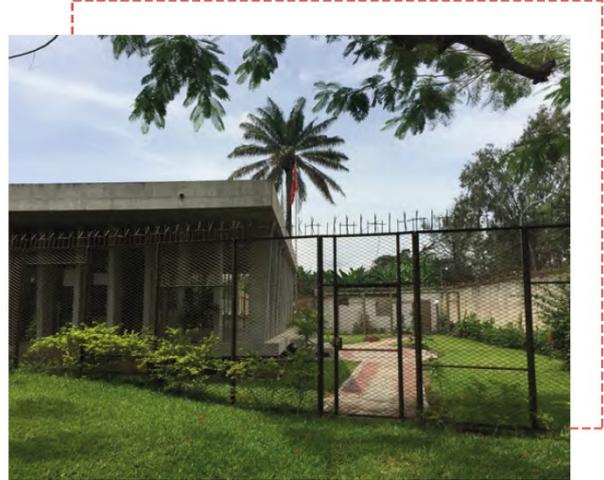


Accès au 16000 dossiers papiers du compactus à Vienne



Entrée du service consulaire à Abidjan

L'ACCESSIBILITÉ



Arrière du service consulaire à Abidjan



Séparation entre l'Ambassade et les services consulaires à Abidjan



La valise des services consulaires mobiles à Harare



L'entrée de l'Ambassade suisse à Harare

LES SERVICES MOBILES



Utilisation de la station mobile à Harare

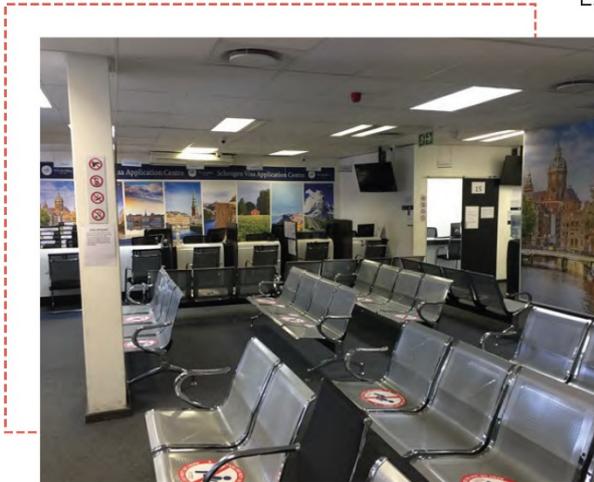


LA CONVIVALITÉ

Espaces communs pour les collaborateurs à l'Ambassade de Pretoria



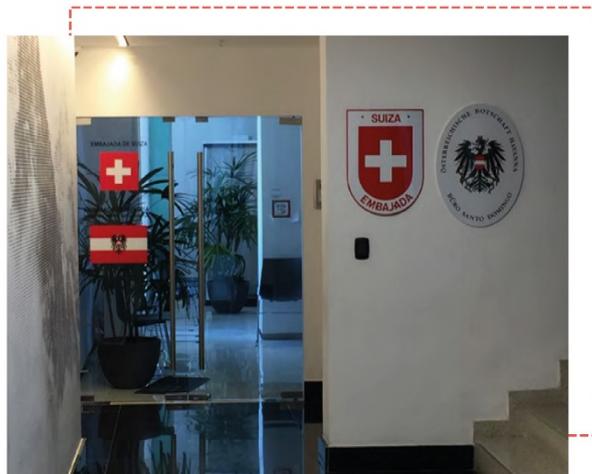
Espaces communs pour les collaborateurs à l'Ambassade de Pretoria



Locaux du prestataire externe pour le dépôt des demandes de visas à Pretoria

L'EXTERNALISATION

LA COLLABORATION



Hébergement des services autrichiens à l'Ambassade suisse de Saint Domingue



Armoires des dossiers des Suisses de l'étranger au Consulat du Cap

LES DOSSIERS PAPIERS



Armoires des dossiers des Suisses de l'étranger à Pretoria

Toutes les photos ont été prises par le CDF lors des visites sur place.

Annexe 2 : Bases légales

Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS 101

Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, entrée en vigueur pour la Suisse le 19 mars 1967, (RS 0.191.02)

Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr) du 26 septembre 2014 (Etat le 1^{er} janvier 2018), RS 195.1

Ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Ordonnance sur les Suisses de l'étranger, OSEtr) du 7 octobre 2015 (Etat le 1^{er} novembre 2015), RS 195.11

Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) du 16 décembre 2005 (Etat le 1^{er} avril 2020), RS 142.20

Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV) du 15 août 2018 (Etat le 2 février 2020), RS 142.204

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

Ordonnance du DFAE concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers – DFAE) du 20 septembre 2002 (Etat le 1^{er} janvier 2019), RS 172.220.111.343.3

Ordonnance sur les émoluments du Département fédéral des affaires étrangères (Ordonnance sur les émoluments du DFAE, OEmol-DFAE) du 7 octobre 2015 (Etat le 1^{er} novembre 2015), RS 191.11

Ordonnance sur le système d'information E-VERA (O E-VERA) du 17 août 2016 (Etat le 1^{er} septembre 2016), RS 235.22

Ordonnance sur les documents d'identité des ressortissants suisses (Ordonnance sur les documents d'identité, OLDI) du 20 septembre 2002 (Etat le 1^{er} novembre 2015), RS 143.11

Ordonnance du DFJP sur les documents d'identité des ressortissants suisses du 16 février 2010 (Etat le 1^{er} janvier 2019), RS 143.111

Annexe 3 : Abréviations

AI	Assurance-invalidité
AVIS28	Aussenpolitische Vision Schweiz 2028
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CdC	Centrale de compensation
CDF	Contrôle fédéral des finances
CSC	Caisse suisse de compensation
CSE	Conseil des Suisses de l'étranger
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
EES	Entry/Exit System
EPT	Equivalent plein temps
ESP	External Service Provider
ETIAS	European travel information and authorization system
INFOSTAR	Informatisiertes Standesregister
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
KBF	Konsularisches, Betriebsführung und Finanzen
KMZ	Krisenmanagement-Zentrum
LSEtr	Loi sur les Suisses de l'étranger
OFEC	Office fédéral de l'état civil
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OSE	Organisation des Suisses de l'étranger
RIPOL	Recherches informatisées de police

SEDEX	Secure data exchange
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SSO	Single Sign-on
UE	Union européenne
UPI	Unique Personal Identification
VERA	Vernetzte Verwaltung der Auslandschweizerinnen und -schweizer

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 4 : Carte du réseau extérieur du DFAE



Le réseau des représentations suisses dans le monde (source : DFAE).

Annexe 5 : Département fédéral des affaires étrangères, catalogue des tâches

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
H	Promotion de la place économique et du tourisme suisses	Promotion du commerce et des exportations
		Négociations et visites
A	Communication internationale	Promotion de la place économique suisse
		Promotion du tourisme en Suisse
M	Communication internationale	Promotion de l'image de la Suisse
		Projets culturels
O	Science, formation, environnement, énergie, transports, santé	Médias et politique des médias
		Plateformes digitales
J	Science, formation, environnement, énergie, transports, santé	Science et formation
		Bourses de formation, reconnaissance des diplômes, renseignements
P	Science, formation, environnement, énergie, transports, santé	Environnement et développement durable
		Energie
T	Science, formation, environnement, énergie, transports, santé	Transports (aériens et routiers)
		Santé
D	Sécurité humaine, politique de paix, droits de l'homme, migration	Autres politiques sectorielles
		Négociations et visites
S	Sécurité humaine, politique de paix, droits de l'homme, migration	Politique de paix, promotion de la paix
		Droits de l'homme
Z	Organisations internationales et candidatures	Politique humanitaire et migration
		Prévention de l'extrémisme violent
O	Organisations internationales et candidatures	Négociations et visites
		Promotion de la Genève internationale
T	Organisations internationales et candidatures	Accords électoraux (ONU)
		Accords électoraux (autres OI)
H	Organisations internationales et candidatures	Démarches et autres types de soutien lors de négociations et de consultations (ONU)
		Démarches et autres types de soutien lors de négociations et de consultations (autres OI)
C	Organisations internationales et candidatures	Visites
		Promotion du droit international
N	Organisations internationales et candidatures	Lutte contre le terrorisme
		Fonction de dépositaire de conventions internationales
O	Droit internationale et affaires juridiques	Recouvrement d'avoirs
		Commission internationale humanitaire d'établissement des faits
F	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
E	UE et intégration européenne	Gestion de la représentation en conformité du droit
		Notification d'actes judiciaires
U	UE et intégration européenne	Développements au sein de l'UE, relations entre le pays hôte et l'UE
		Politique européenne de la Suisse
E	UE et intégration européenne	Marché intérieur
		Libre circulation des personnes
S	UE et intégration européenne	Justice et affaires intérieures

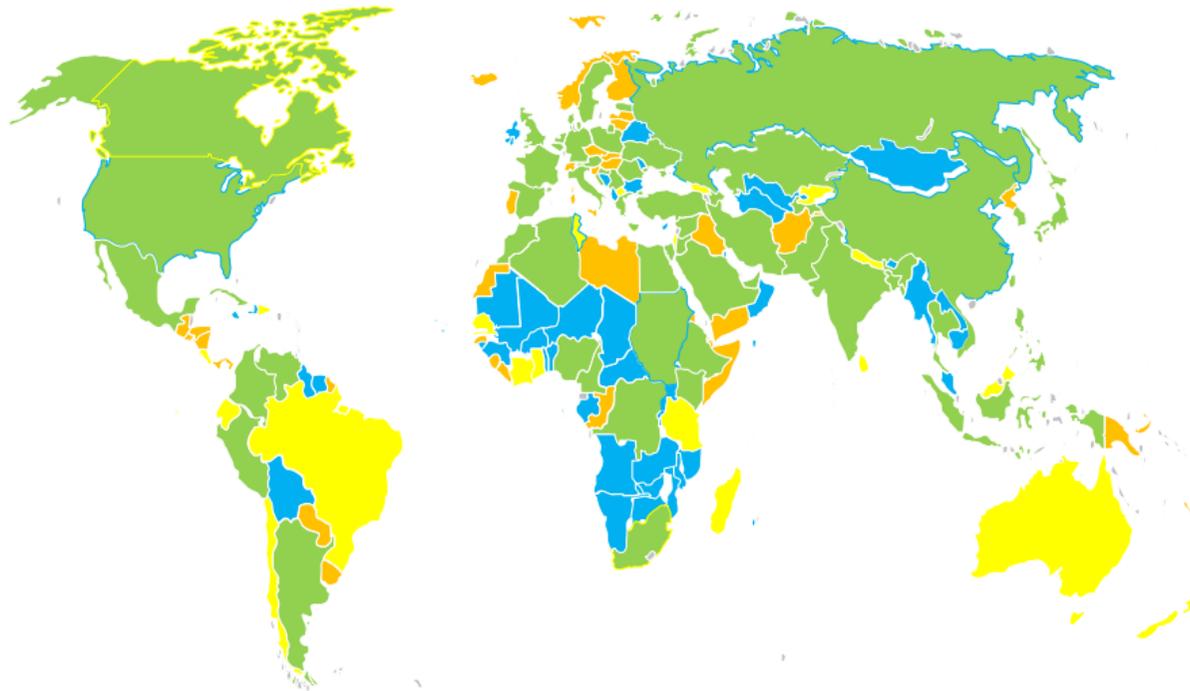
S E R V I C E S C O O P É R A T I O N N A L E	Contribution à l'élargissement	Négociations et visites
		Préparation et développement
		Soutien de la mise en œuvre
		Information et coordination
	Consultations / dialogues politiques	Bilatéraux
		Politique européenne
		Economiques
		Multilatéraux
		Droits de l'homme
		Sectorielles
	Encadrement de la colonie suisse	Juridiques
		Migratoire
		Sécuritaire
Coopération au développement et à la transition	Encadrement de la colonie suisse	
	Elaboration de la stratégie de coopération et des programmes / projets	
	Coordination des donateurs	
Aide humanitaire	Mise en œuvre de la stratégie de coopération et des programmes / projets	
	Information et communication	
	Négociations et visites	
	Elaboration de la stratégie de coopération et des programmes / projets	
	Coordination des donateurs	
Coopération mondiale et multilatérale	Mise en œuvre de la stratégie de coopération et des programmes / projets	
	Gestion des crises	
	Information et communication	
	Négociations et visites	
Dialogues politiques concernant la coopération internationale	Soutien à des initiatives et des programmes mondiaux	
	Mise en œuvre de projets dans le cadre des programmes globaux	
	Information et communication	
Annonce et documents d'identité	Négociations et visites	
	Dialogues sur la politique de développement et la politique de transition	
	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	
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	
Successions et héritages	Objets trouvés	
	Dépôts	
	Assurance AVS/AI	

Annexe 6 : Carte présentant les accords de coopération en matière de visas


 Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Konsularische Direktion KD
 Innovation und Partnerschaften

Schengen-Visa: Vertretungsnetz EDA und Ländervertretungen



- CH-Botschaften/Generalkonsulate, die Visa ausstellen / Swiss Embassies/Consulate Generals issuing visas
- Schengen-Vertretung X/CH / Switzerland being represented by another MS
- Schengen-Vertretung X/CH in Planung / representation planned
- es werden keine Schweizer Schengen-Visa ausgestellt, Bedarf an Vertretungslösung** / in need of representation
- Schengen-Vertretung CH/X / Switzerland representing another MS
- Schengen-Vertretung CH/X in Planung / Switzerland representing another MS (planning stage)
- keine Vertretungslösung möglich, opportun oder notwendig / no representation solution possible or necessary

12.06.2020

Source : DFAE