

# 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*).