

Audit de suivi des recommandations – Activités diplomatiques des petites représentations suisses à l'étranger

Département fédéral des affaires étrangères

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le suivi des recommandations de son évaluation publiée en 2018 sur les activités diplomatiques des petites représentations suisses à l'étranger¹. Il en existait alors 31 parmi la centaine d'ambassades, pour un coût annuel d'environ 25 millions de francs. Un seul diplomate est engagé sur place.

A l'époque, le CDF constatait que ces ambassades étaient peu profilées avec des objectifs basés sur des résultats à court terme et des activités de routine. Leur plus-value était difficile à démontrer et leur visibilité faible. Plus de la moitié de leurs ressources étaient consacrées à des tâches administratives et de gestion. Il n'existait pas de stratégie par pays pour améliorer les relations bilatérales, ni de cadre d'action avec des objectifs sur plusieurs années. Le niveau d'exigences était élevé pour le personnel avec une difficulté à valoriser la fonction de chef de mission dans ces représentations. Le personnel local ne se sentait pas toujours assez soutenu, notamment en cas de problèmes. Le CDF avait adressé quatre recommandations au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Depuis, le DFAE a initié des mesures pour prendre en compte les recommandations émises en 2018. Deux sont mises en œuvre, alors que deux autres le sont partiellement. La situation s'est améliorée pour les aspects relatifs au personnel local et aux médias sociaux. Mais il est trop tôt pour juger des résultats et observer un changement sur les autres points, en particulier la plus-value, l'utilité et la visibilité des petites représentations. Le CDF attend un engagement du DFAE pour poursuivre et compléter les actions entreprises.

Analyser les besoins et mieux profiler les ambassades, avant d'augmenter les ressources

Le DFAE partageait le constat du CDF sur les limites fonctionnelles des petites représentations. En 2020, il a décidé de renforcer le réseau extérieur et transférer quelque 35 postes du siège à Berne au profit des représentations à l'étranger. Cette évolution se fait progressivement entre 2021 et 2023. La plupart des petites représentations seront dotées d'un diplomate supplémentaire. Le DFAE a privilégié la hausse des ressources par rapport aux autres solutions envisageables comme la régionalisation ou la fermeture. Ce renforcement permet de dynamiser les activités sur place et d'assurer une gestion continue des affaires.

Le CDF regrette qu'une réflexion sur le besoin de mieux profiler chacune des ex petites représentations ainsi que les attentes dans le développement des relations bilatérales n'ait pas précédé cet accroissement des ressources. De plus, il est trop tôt pour percevoir des changements et juger la réussite de l'option choisie par le DFAE. Dans les ex petites représentations situées dans l'Union européenne, le CDF n'a pas reçu d'éléments qui démontrent

¹ Le rapport d'évaluation n° 17565 est disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

une amélioration significative de la situation par rapport à 2018. En cela, la recommandation émise alors est partiellement mise en œuvre.

Un cadre d'action pluriannuel à développer pour les représentations

Dès 2020, le DFAE a élaboré une approche en cascade pour appliquer la stratégie de politique extérieure. Il s'agit de décliner les priorités dans des sous-stratégies thématiques et régionales puis de les intégrer dans les activités opérationnelles. Quatre stratégies régionales existent, mais elles ne couvrent pas les pays européens ni asiatiques sauf la Chine.

Le DFAE a fixé des priorités pour des grandes ambassades situées dans des pays prioritaires pour la Suisse. Il n'existe pas un tel cadre d'action pour les autres représentations. Le DFAE souhaite poursuivre dans cette voie en donnant, par exemple, un mandat au chef de mission lors de son affectation. La crise du COVID-19 a contraint le DFAE à revoir ses priorités, entraînant du retard pour la réalisation des mesures. Là encore, la recommandation émise par le CDF est partiellement mise en œuvre. Selon le DFAE, la future stratégie de politique extérieure 2024–2027 offrira un cadre d'action pluriannuel pour toutes les représentations.

Meilleur cadre pour le personnel local

Avec un nouveau code de conduite adopté en 2018, le DFAE a posé les bases et principes à respecter par l'ensemble du personnel. Il a mené pour la première fois en 2020 une enquête de satisfaction auprès du personnel local. Les résultats sont satisfaisants. Le DFAE s'est doté de nouvelles lignes directrices pour le personnel local en 2021. Un accent particulier est mis sur le développement des compétences, de même que sur l'information et le conseil. La formation destinée aux employés locaux fait l'objet d'une attention particulière.

En matière de détection d'irrégularités et de problèmes graves comme de l'abus de pouvoir ou du harcèlement, le DFAE a mis en place en novembre 2021 une plateforme d'annonces anonyme. Le *Compliance Office* du DFAE mène aussi des actions de sensibilisation et de prévention. C'est un travail constant afin de créer un climat de confiance et d'identifier les problèmes. Le DFAE doit poursuivre ses efforts dans ce domaine. Pour le CDF, la recommandation émise à l'époque est appliquée.

Développement des stratégies et lignes directrices pour l'utilisation des médias sociaux

Dès 2018, le DFAE a revu ses lignes directrices relatives aux médias sociaux. Elles sont orientées sur les principes définis dans la stratégie de communication internationale. En 2021, le département a révisé son concept de médias sociaux. Celui-ci clarifie la répartition des compétences et la gestion des comptes. Les représentations suisses doivent avoir une stratégie locale sur les objectifs et le public-cible. Le DFAE dispose d'instruments pour s'adapter aux évolutions des tendances et a défini des facteurs de succès.

Les représentations sont devenues plus actives. Les *posts* montrent une grande diversité des informations communiquées selon la représentation. Les pays où se situent les ex-petites ambassades ne font pas l'objet de suivi en matière de communication. Il n'existe donc pas d'appréciation des effets de ces activités en termes de visibilité et de diplomatie publique. Malgré cela, la recommandation émise par le CDF est mise en œuvre.